
SYSTEM PRAWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

PODSTAWOWE POJĘCIA I PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA

redakcja naukowa Irena Lipowicz

I

Autorzy

Zygmunt Niewiadomski
(rozdział 1)

Michał Kasiński
(rozdział 2)

Hubert Izdebski
(rozdział 3)

Andrzej Wróbel
(rozdział 4)

Leon Kieres
(rozdział 5 pkt 5.1–5.2)

Monika Niedźwiedź
(rozdział 5 pkt 5.3)

Dorota Dąbek
(rozdział 6)

Irena Lipowicz
(Wstęp, rozdział 7 pkt 7.8–7.9)

Irena Lipowicz, Marcin Princ
(rozdział 7 pkt 7.1, 7.3, 7.6, 7.10)

Marcin Princ
(rozdział 7 pkt 7.2, 7.4–7.5, 7.7)

SYSTEM PRAWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

PODSTAWOWE POJĘCIA I PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA

redakcja naukowa **Irena Lipowicz**

I

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Leszek Garlicki

Sekretarz tomu

Dr Ziemowit Cieřlik

Wydawca

Izabella Maćecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-336-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	15
Rozdział 1	
Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego	19
1.1. Korzenie współczesnej myśli i praktyki samorządowej	22
1.2. Istota samorządu	25
1.3. Rodzaje samorządu	38
1.4. Szczególne miejsce i rola samorządu terytorialnego	43
1.5. Kształt prawny współczesnego samorządu terytorialnego	48
1.6. Konkluzje	55
Rozdział 2	
Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych	63
2.1. Sens idei samorządności	71
2.1.1. Samorządność w ujęciu różnych nauk	71
2.1.2. Samorząd a monizm i pluralizm władzy lokalnej	72
2.1.3. Politologiczne i prawnicze podejście do badań władzy lokalnej	74
2.1.4. U źródeł klasycznej myśli samorządowej: Monteskiusz, Rousseau, de Tocqueville i Ojcowie Założyciele	75
2.1.5. Idea samorządności we współczesnej myśli liberalnej i chrześcijańskiej	80
2.1.6. Etyczny wymiar idei samorządności: dobro wspólne	82
2.1.7. Polityczny wymiar idei samorządności	83
2.1.8. Samorządność w ujęciu pluralistycznych doktryn ustrojowych	84
2.1.9. Samorządność i jej krytyka w ujęciu doktryn monistycznych	92
2.1.10. Rewizja pojmowania samorządności we współczesnych doktrynach ustrojowych	94
2.2. Płaszczyzny refleksji doktrynalnej nad samorządnością	97
2.2.1. Konstruowanie modeli samorządności w naukach prawnych	97
2.2.2. Pojmowanie samorządności i samorządu w naukach społecznych	98
2.2.3. Pojmowanie samorządności i samorządu w naukach prawnych	100
2.3. Rodowód samorządu i myśli samorządowej	102
2.3.1. Spory wokół genezy samorządu	102
2.3.2. Spory na temat istoty samorządu w doktrynie polskiej	104
2.3.3. Metateoretyczna koncepcja samorządu	107
2.3.4. Poszukiwania definicji samorządu w naukach prawnych	107
2.4. Samorząd w historycznych systemach władzy lokalnej – dynamizm relacji ustrojowych	113
2.4.1. Naturalistyczne i państwowe teorie samorządu terytorialnego	113
2.4.2. Typy relacji ustrojowych między samorządem terytorialnym a państwem	115
2.4.3. Tradycyjne i współczesne kontrowersje wokół genezy samorządu terytorialnego	116
2.4.4. Pierwociny (zaczątki) samorządu terytorialnego	119

2.5. Pierwszy etap: samorząd odrębny od państwa (samorząd stanowy)	120
2.5.1. Rodowód średniowiecznego samorządu. Powstawanie wolnych miast	120
2.5.2. Prawny i polityczny sens wolności miast	121
2.5.3. Stratyfikacja samorządów miejskich. Rodziny prawa miejskiego	122
2.5.4. Liga Hanzeatycka i inne związki miast	123
2.5.5. Charakter prawa miasta do samorządu	126
2.5.6. Główne kierunki przemian wewnętrznego ustroju miast	127
2.5.7. Kres samorządu stanowego. Dwie drogi powstawania samorządu w państwie nowożytnym	131
2.6. Drugi etap – wariant A: Samorząd włączony do nowożytnego państwa w wyniku ewolucji jego ustroju	132
2.6.1. Warunki przetrwania samorządu	132
2.6.2. Samorząd w monarchii Habsburgów	132
2.6.3. Samorząd w międzywojennej Austrii	134
2.6.4. Samorząd na ziemiach niemieckich	135
2.6.5. Samorząd na ziemiach polskich	137
2.6.6. Samorząd w ustroju Szwajcarii	139
2.6.7. Samorząd w Anglii	142
2.7. Drugi etap – wariant B: Samorząd wprowadzony do ustroju państwa nowożytnego w wyniku rewolucji	152
2.7.1. Wprowadzenie: samorząd w świetle aktów założycielskich nowych państw	152
2.7.2. Samorząd w Stanach Zjednoczonych	153
2.7.3. Samorząd we Francji	160
2.8. Regres: Samorząd upaństwowiony	165
2.8.1. Dwa modele władzy lokalnej wrogie samorządowi	165
2.8.2. Model władzy lokalnej w Trzeciej Rzeszy	167
2.8.3. Model władzy lokalnej w faszystowskich Włoszech	168
2.8.4. Niemożliwość państwowego samorządu w państwie faszystowskim	170
2.8.5. Samorząd upaństwowiany w państwach faszystujących i autorytarnych	171
2.8.6. Model władzy lokalnej w państwie sowieckim	173
2.8.7. Modele władzy lokalnej w innych państwach komunistycznych	175
2.8.8. Ewolucja i rozkład komunistycznych systemów władzy lokalnej	179
2.9. Trzeci etap: Samorząd we współczesnych zachodnich poliarchiach	186
2.9.1. Podstawowe kierunki reform ustrojowych	186
2.9.2. W Niemczech	193
2.9.3. We Francji	195
2.9.4. W Szwajcarii	196
2.9.5. Trwałość instytucji samorządowych w Europie Zachodniej	196
2.10. Samorząd w nowych demokracjach	197
2.10.1. Upadek państw komunistycznych – powstanie nowych demokracji	197
2.10.2. Modele samorządu terytorialnego w państwach postkomunistycznych	198
2.10.3. Polski samorząd terytorialny w świetle EKSL i Konstytucji RP	201
2.10.4. Uniwersalna koncepcja doktrynalna samorządu terytorialnego	202
2.11. Samorząd jako wartość cywilizacyjna	208
2.12. Spór o wartości samorządu terytorialnego w nauce polskiej	212
2.12.1. Dwa sposoby rozumienia demokracji lokalnej	212
2.12.2. Dwa sposoby rozumienia zasady pomocniczości	214
2.12.3. Dwa sposoby rozumienia zasady decentralizacji	219
2.12.4. Krytyka państwowej teorii samorządu	224
2.13. Zakończenie	229

Rozdział 3

Wymiar historyczny samorządu terytorialnego w Polsce na tle porównawczym	233
3.1. Wprowadzenie	238
3.2. Instytucje samorządowe w polsko-litewskiej Rzeczypospolitej	241
3.2.1. Do czasów stanisławowskich	241
3.2.2. Próby reform u schyłku dawnej Rzeczypospolitej	246
3.3. Instytucje samorządowe w Księstwie Warszawskim, konstytucyjnym Królestwie Polskim i Rzeczypospolitej Krakowskiej	249
3.3.1. Księstwo Warszawskie	249
3.3.2. Konstytucyjne Królestwo Polskie	252
3.3.3. Rzeczpospolita Krakowska	253
3.4. Samorząd terytorialny na ziemiach polskich w ramach państw zaborczych	254
3.4.1. Uwagi ogólne	254
3.4.2. Samorząd w zaborze pruskim	256
3.4.3. Samorząd w zaborze austriackim	257
3.4.4. Samorząd w zaborze rosyjskim	258
3.5. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej	259
3.5.1. Kształtowanie się samorządu odrodzonego państwa polskiego	259
3.5.2. Ujednolicenie samorządu – ustawa scaleniowa z 1933 r.	263
3.5.3. Samorząd miasta stołecznego Warszawy	267
3.6. Samorząd terytorialny w latach 1944/1945–1950	268
3.7. Rady narodowe zamiast samorządu terytorialnego (1950–1990)	271
3.7.1. Zasada jednolitości władzy państwowej, centralizm demokratyczny	271
3.7.2. Przemiany samorządu terytorialnego w Europie zachodniej w okresie „Polski Ludowej”	273
3.7.3. Zmiany w ustawodawstwie o radach narodowych	277
3.8. Przywracanie samorządu terytorialnego od 1990 r. i jego przemiany	279
3.9. Uwagi końcowe	286

Rozdział 4

Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe	289
4.1. Wprowadzenie	293
4.2. Samorząd terytorialny w systemie podziału władz	299
4.3. Samorząd terytorialny a zasada demokratyczna	306
4.4. Prawowitość/legitymizacja samorządu terytorialnego	311
4.5. Samorząd terytorialny. Podstawowe pojęcia	317
4.5.1. Wprowadzenie	317
4.5.2. Wspólnota samorządowa	318
4.5.3. Osobowość prawna (jednostek) samorządu terytorialnego	323
4.5.4. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego	329
4.5.5. Publiczne prawa podmiotowe	333
4.6. Zadania samorządu terytorialnego	337
4.6.1. Wprowadzenie	337
4.6.2. Zadania publiczne – znaczenie i podział	338
4.6.3. Zdolność do wykonywania zadań publicznych	344
4.6.4. Nadzór nad samorządem terytorialnym	347
4.7. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i ich sądowa ochrona	350
4.7.1. Pojęcie	350
4.7.2. Treść	351
4.7.3. Samodzielność samorządu terytorialnego jako zasada ustrojowa	355
4.7.4. Zakaz arbitralnej i nieproporcjonalnej ingerencji	357

4.7.5. Rodzaje	358
4.7.6. Sądowa ochrona	363
Rozdział 5	
Prawo międzynarodowe, Rada Europy i Unia Europejska a samorząd terytorialny	369
5.1. Prawo międzynarodowe samorządu terytorialnego	374
5.1.1. Systematyka aktów prawa międzynarodowego publicznego stanowiących o samorządności terytorialnej	374
5.1.2. Idea samorządności terytorialnej w aktach prawa międzynarodowego publicznego	375
5.2. Prawo samorządu terytorialnego w aktach Rady Europy	381
5.2.1. Miejsce samorządności terytorialnej w działalności Rady Europy	381
5.2.2. Akty Rady Europy w sprawach samorządności terytorialnej	388
5.2.2.1. Statut Rady Europy	388
5.2.2.2. Konwencje Rady Europy	389
5.2.2.2.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego	389
5.2.2.2.2. Konwencje Rady Europy w sprawach szczegółowych samorządu terytorialnego	396
5.2.2.2.3. Konwencje w sprawach samorządu terytorialnego sporządzone poza Radą Europy, których stronami są jej członkowie	398
5.2.3. Statutowe formy działań Rady Europy w sprawach samorządu terytorialnego i przedmiot ich regulacji	399
5.2.3.1. Podmioty uprawnione w ustroju Rady Europy do przyjmowania aktów w sprawach samorządu terytorialnego i forma prawna tych aktów	399
5.2.3.2. Skutki przyjęcia przez Radę Europy aktów podejmowanych na podstawie aktów statutowych	400
5.2.3.3. Akty Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych	401
5.2.3.4. Raporty monitorujące	404
5.2.3.5. Rozproszenie legislacyjne w systemie aktów Rady Europy	406
5.2.3.6. Akty Rady Europy jako forma przedstawienia stanowiska w sprawach samorządności terytorialnej (akty bieżącej reakcji)	407
5.2.3.7. Praktyczne oddziaływanie aktów Rady Europy	408
5.2.4. Regionalizacja w aktach Rady Europy	409
5.2.4.1. Spory o regionalizację w działalności Rady Europy	409
5.2.4.2. Właściwość Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sprawach samorządności regionalnej	411
5.2.4.3. Sytuacja regionów w państwach członkowskich Rady Europy	413
5.2.4.4. Samorządność regionalna w pracach Rady Europy	414
5.2.4.5. Samorządność regionalna w dokumentach Rady Europy	416
5.2.4.6. „Ramy odniesienia demokracji regionalnej”	419
5.2.4.6.1. Charakter prawny	419
5.2.4.6.2. Systematyka przedmiotowa	420
5.3. Unia Europejska a samorząd terytorialny	422
5.3.1. Ustrojowe i instytucjonalne aspekty wpływu Unii Europejskiej na samorząd terytorialny	422
5.3.1.1. Procesy integracyjne a samorząd terytorialny	422
5.3.1.2. Zasada poszanowania tożsamości narodowej a ustroj samorządu terytorialnego	425
5.3.1.3. Zasada pomocniczości a kompetencje jednostek samorządu terytorialnego	428

5.3.2.	Instytucjonalny wymiar uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w procesach integracyjnych – Komitet Regionów	430
5.3.3.	Grupy interesu w Unii Europejskiej. Lobbying w Unii Europejskiej	432
5.3.4.	Jednostki samorządu terytorialnego w procedurach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE	434
5.3.4.1.	Odpowiedzialność władz regionalnych i lokalnych za naruszenie prawa unijnego	434
5.3.4.2.	Legitymacja skargowa jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 263 i 265 TFUE	436
5.3.4.3.	Odpowiedzialność odszkodowawcza Unii Europejskiej względem władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich	439
5.3.5.	Realizowanie prawa unijnego przez jednostki samorządu terytorialnego	440
5.3.5.1.	Pojęcie realizowania prawa	440
5.3.5.2.	Rola jednostek samorządu terytorialnego we wdrażaniu prawa unijnego	441
5.3.5.3.	Stosowanie prawa unijnego przez organy jednostek samorządu terytorialnego	441
5.3.5.4.	Standardy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego a prawo unijne	444
5.3.6.	Samorząd terytorialny a prawa obywateli UE	445
5.3.7.	Unijne standardy dostępu do informacji publicznej w kontekście funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego	448
5.3.8.	Samorząd terytorialny a polityki unijne (wybrane zagadnienia)	451
5.3.9.	Udział władz regionalnych i lokalnych w pracach Unii Europejskiej – kierunki zmian	461
 Rozdział 6		
Samorządowe prawo miejscowe		465
6.1.	Uwagi wprowadzające	471
6.2.	Państwowy charakter samorządowego prawa miejscowego	473
6.3.	Brak generalnej klauzuli autonomii prawodawczej samorządu terytorialnego	474
6.4.	Wspólnotowe źródło kompetencji prawotwórczych samorządu	475
6.5.	Brak generalnego upoważnienia ustawowego do stanowienia samorządowego prawa miejscowego	477
6.6.	Domniemanie kompetencji na rzecz samorządowego prawa miejscowego – zakres, gwarancje, granice	477
6.7.	Samorządowe a rządowe prawo miejscowe	479
6.8.	Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego	481
6.9.	Samorządowe prawo miejscowe wykonawcze	484
6.10.	Samorządowe prawo miejscowe ustrojowe	487
6.10.1.	Powszechny charakter	487
6.10.2.	Zasada samoistności statutowej	490
6.10.3.	Statut a inne akty prawa miejscowego	494
6.11.	Samorządowe prawo miejscowe porządkowe	495
6.11.1.	Istota	495
6.11.2.	Przesłanki	497
6.11.3.	Grzywna	503
6.12.	Równorzędność hierarchiczna samorządowego prawa miejscowego	504
6.13.	Samorządowe organy prawotwórcze	506
6.14.	Zakres dopuszczalnego przenoszenia kompetencji prawotwórczych	511
6.15.	Samorządowe prawo miejscowe stanowione „zastępczo” przez organy nadzoru	515
6.16.	Bezczynność prawodawcza	519

6.17. Ogłoszenie i wejście w życie	520
6.18. Procedura prawodawcza	522
6.19. Wymogi techniki prawodawczej	525
6.20. Miejsce w hierarchii	526
6.21. Kontrola legalności	527
6.22. Odpowiedzialność odszkodowawcza samorządu za nielegalne prawotwórstwo	533
6.23. Podsumowanie	535

Rozdział 7

Paneuropejska zasada dobrej administracji	537
7.1. Uwagi wprowadzające	544
7.2. Podstawy aksjologiczne zasady dobrej administracji	545
7.3. Współczesne europejskie standardy dobrej administracji oraz ich normatywizacja	552
7.4. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w Unii Europejskiej	574
7.5. Zasada dobrej administracji – od standardu do zasady	580
7.6. Przegląd doktryny polskiej i zagranicznej	585
7.7. Stanowisko sądów – skuteczność zasady dobrej administracji	595
7.8. Rola ombudsmana krajowego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich	602
7.9. Zasada dobrej administracji a samorząd terytorialny	605
7.10. Podsumowanie	608

Autorzy	619
----------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- dyrektywa 94/80/WE** – dyrektywa Rady 94/80/WE z 19.12.1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. WE L 368, s. 38)
- dyrektywa 2019/1024** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.06.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172, s. 56)
- EKPC** – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKSL** – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- GG** – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23.05.1949 r. (BGBl. s. 1 ze zm.)
- Karta CLRAE** – „Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 15 January 2020 at the 1364th meeting of the Ministers’ Deputies)” – załącznik do Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto, <https://rm.coe.int/168099817d> (dostęp: 2.05.2022 r.)
- KDA** – Kodeks Dobrej Administracji – załącznik do zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji
- Konstytucja marcowa** – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja kwietniowa** – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227)
- Konstytucja PRL** – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KPP** – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)

k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
Mała Konstytucja	– ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.)
rozporządzenie nr 1082/2006	– rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L 210 z 2006 r., s. 19)
Statut RE	– Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5.05.1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.w.a.rz.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
ZTP	– Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

INSTYTUCJE I URZĘDY

CLRAE	– Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (Congress of Local and Regional Authorities)
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUWT	– europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej

j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KBWE	– Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KR	– Komitet Regionów
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKWN	– Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
RE	– Rada Europy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

ATDP	– Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka
AUMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUW PPIA	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
AUW Prawo	– Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
BBIRE	– Biuletyn Biura Informacji Rady Europy
BVerfGE	– Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DVBl	– Deutsches Verwaltungsblatt
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
ETS	– European Treaty Series
FK	– Finanse Komunalne
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PL	– Przegląd Legislacyjny
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego

Wykaz skrótów

PRN	– Problemy Rad Narodowych. Studia i materiały
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
RL	– Rocznik Lubuski
RNP	– Roczniki Nauk Prawnych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rz.	– Rzeczpospolita
SI	– Studia Iuridica
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SPU	– Studia Prawnoustrojowe
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
 INNE	
m.p.z.p.	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NPM	– <i>New Public Management</i> (nowe zarządzanie publiczne)
NUTS	– Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych

SŁOWO WSTĘPNE

Samorząd terytorialny w Polsce, który osiągnął przez ponad 30 lat od jego odrodzenia pełną dojrzałość instytucjonalną i proceduralną, sprostał w ostatnich latach w swojej – wypracowanej w różnych konstelacjach politycznych – odporności systemowej dwóm najcięższym wyzwaniom: pandemii oraz przyjęciu wielkiej fali uchodźców wojennych z Ukrainy. Równocześnie przez lata zmagał się, z różną intensywnością, z niedofinansowaniem jego podstawowych wydatków. Mimo przepisów konstytucyjnych przewidujących dostosowanie środków finansowych do realizowanych zadań polityka stanowienia prawa – przede wszystkim w zakresie budżetu państwa i funduszy celowych – oraz stosowania prawa była w stały sposób skoncentrowana na pozostawianiu zadań i kompetencji do wykonania, ale często bez odpowiedniej alokacji środków publicznych. W kolejnych opracowaniach niniejszego *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* dostrzegamy różną intensywność tego procesu, stającego się stopniowo regułą działań władz publicznych. Poprzez analizy w poszczególnych tomach wyrażnie można dostrzec także, że przewidziane u progu reformy samorządu terytorialnego funkcje orzecznictwa sądów administracyjnych, polegające przecież nie tylko na kontroli legalności, ale także na ochronie samodzielności samorządu terytorialnego, nie zostały zasadniczo urzeczywistnione, a w ochronie samodzielności finansowej orzecznictwo sądowe nie stało się wystarczającym „murem obronnym” przed zakusami ekspansji administracji rządowej. Wydaje się, że błąd podstawowy popełniono jednak już w początkowych latach po reformie samorządu terytorialnego, gdy w miejsce nadmiernie przeciąganej reformy powiatowej wprowadzono programy pilotażowe strefy usług publicznych – po raz pierwszy stało się wówczas jasne, że przekazane zadania są skrajnie niedofinansowane. Próbowano temu zaradzić w trybie arbitrażowym, lecz wyniki mediacji nie zostały ostatecznie zaakceptowane; także orzeczenia sądowe nie przyniosły wówczas zmiany. Nie był to dobry omen.

Dychotomia administracji rządowej i samorządowej przez wiele lat pobudzała rozwój całego kraju. Podstawowa była zasada, według której administracja rządowa ma skupiać się na problemach zasadniczych, strategicznych dla całości kraju, na jego obronności, relacjach zagranicznych, równowadze finansowej – z jednej strony, a z drugiej – na tych rodzajach regionalnych i lokalnych zadań administracji publicznej, które zostają odebrane samorządowi terytorialnemu nie tyle ze względu na brak jego kompetencji, ile ze względu na nadmierną bliskość decyzyjną z podmiotami

administrowanymi i trudność zachowania obiektywności. Wszystko inne powinno – zgodnie z zasadą pomocniczości, a nie tylko zasadą decentralizacji – należeć do samorządu terytorialnego, zawodowego lub rolniczego.

Kolejne tomy *Systemu* pozwalają głęboko wniknąć w wartości, zasady, założenia i regulacje prawne samorządu terytorialnego w Polsce, także na szerszym tle europejskim. Odpowiadają jednak także na konkretne pytania o to, ile pozostało z pierwotnych wolnościowych idei solidarnościowej transformacji, które miały – przypomnijmy – na celu ostateczne porzucenie skrajnie scentralizowanego i obcego naszej tradycji systemu rad narodowych, ukształtowanego ponad 100 lat temu w Rosji sowieckiej modelu pozornego ludowładztwa ewoluującego szybko w patologicznie scentralizowany układ dwóch aparatów: partyjnego, sprawującego władzę, lecz nieponoszącego odpowiedzialności, i państwowego, sprowadzonego do niemal bezwolnego wykonawcy dyrektyw partyjnych, a dodatkowo ponoszącego jednostronnie odpowiedzialność za rozstrzygnięcia, których nie był w stanie samodzielnie podejmować. Odrodzenie samorządu terytorialnego w roku 1990 było częścią odrodzenia naszej suwerenności, przywrócenia podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego i realnych kompetencji administracji lokalnej, a następnie ponadlokalnej i regionalnej. Wymaga obecnie kompleksowej refleksji stan zachowania owej podmiotowości i sprawczości.

Istota, struktura i funkcjonowanie samorządu terytorialnego stały się przez długie lata przedmiotem wielu wnikliwych, zbiorowych i monograficznych, opracowań oraz przedmiotem uwagi orzecznictwa konstytucyjnego i administracyjnego. Jest to więc odpowiedni czas na pogłębioną refleksję i porównanie ustaleń teoretycznych doktryny. Taki był zamiar autorów niniejszych opracowań i twórców *Systemu*. Samorząd terytorialny w Polsce znajduje się w niezwykle trudnej fazie, w której – mimo jego niezaprzeczalnych osiągnięć – mamy do czynienia z postępującą recentralizacją, gwałtownym zmniejszaniem zakresu zadań oraz ekspansją zadań zleconych, pomyślnych przecież przez twórców reformy samorządowej jako wyjątek od zasady. Nie wszystkie problemy mają charakter zewnętrzny wobec samorządu. W codziennej praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego, wymagającej reakcji ustawodawcy, dostrzegamy problem nepotyzmu i zamykania się elit lokalnych. Poważnym wyzwaniem jest także rozwiązywanie konfliktu interesów w zakresie ochrony środowiska – w tym obszarze dystans organizacyjny w przypadku podejmowania kluczowych rozstrzygnięć staje się kwestią coraz bardziej palącą.

Prawna ochrona samodzielności samorządu terytorialnego sprawia, że będzie to coraz częstszy przedmiot sporów sądowych. Jedną z intencji twórców *Systemu* jest więc ukazanie dla potrzeb sędziów, adwokatów, radców prawnych, przedstawicieli samorządu, ale także administracji rządowej, doktorantów i studentów owej *communis opinio*, stanu doktryny, w dużej mierze zgodnej co do podstawowych ustaleń.

Samorząd terytorialny jest zasadnie naszą dumą w skali międzynarodowej jako udana i efektywna reforma, jako forma sprawowania władzy przez wspólnoty lokalne, ponadlokalne i regionalne; do niedawna była to także inspiracja dla reform

decentralizacyjnych podejmowanych w sąsiednich krajach. Obecnie, niestety, przestajemy już być wzorem, np. w kwestii decentralizacji wydatków publicznych, szerokiego niegdyś zakresu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz poszanowania ich pełnej samodzielności. Kryzys w tym zakresie staje się – zwłaszcza w ostatnich pięciu latach – częścią ogólnego kryzysu praworządności w naszym państwie. Należy przyjrzeć się bliżej tym procesom, ich przyczynom i skutkom.

Struktura *Systemu* obejmuje trzy obszernie tomy. Pierwszy tom został poświęcony najważniejszym koncepcjom teoretycznym kształtującym współczesny samorząd terytorialny oraz podstawom prawnym, na których wspiera się jego funkcjonowanie. Ujęcie teoretyczne prezentowane w początkowych rozdziałach tomu ma z założenia szeroki zakres i obejmuje, w punkcie wyjścia, wszelkie formy samorządności, nie tylko samorząd terytorialny. Te koncepcyjne ustalenia, odślaniające dynamikę idei i pojęć prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, dopełnia omówienie – na tle porównawczym – historycznej ewolucji instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Kolejne rozdziały koncentrują się na normatywnych uwarunkowaniach regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego. W pierwszym rzędzie rekonstruowane są podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego, które wynikają z ustawy zasadniczej, prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Na tym tle – przy okazji omawiania samorządowego prawa miejscowego – ukazane zostało ustrojowe znaczenie prawotwórczej kompetencji organów samorządowych. Tom podsumowuje rozdział dotyczący paneuropejskiej zasady dobrej administracji. W ten sposób zarysowywany jest też normatywny fundament rozważań, które prowadzone są w kolejnych tomach *Systemu*, dotyczących ustroju samorządu terytorialnego (tom drugi) oraz granic i perspektyw jego samodzielności (tom trzeci).

Zagadnienia podjęte w tomie drugim obejmują obszerną problematykę: ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i miejsca w nim samorządu terytorialnego, samorządowego prawa wyborczego oraz referendum lokalnego, organów samorządu terytorialnego i ich aparatu pomocniczego, zespolenia w samorządzie terytorialnym, form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i obszarów metropolitalnych. Poddano analizie kwestie zadań jednostek samorządu terytorialnego, form realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, zasobów jednostek samorządu terytorialnego. Kolejno skupiono uwagę na analizie źródeł finansowania i zasad komunalnej gospodarki budżetowej, działalności gospodarczej samorządu terytorialnego oraz pracowników samorządowych.

Tom trzeci, którego zasadniczym przedmiotem analizy są granice i perspektywy samodzielności samorządu terytorialnego, otwierają rozdziały dotyczące zagadnień nadzoru nad działalnością samorządu, kontroli administracyjnej, w tym kontroli zarządczej, oraz kierownictwa. Następnie omówione są kwestie odpowiedzialności politycznej, finansowej, odszkodowawczej i karnej, przy czym odnoszone są one zarówno do organu, jak i funkcjonariuszy oraz osób piastujących funkcje. O sądowej ochronie samodzielności samorządu terytorialnego, kontroli instancyjnej i samorządowych

kolegiach odwoławczych stanowią kolejne rozdziały odnoszące się wprost do zagadnień granic samodzielności samorządu terytorialnego. Część tę zamyka rozdział o mediacji w administracji, będącej zarówno narzędziem komunikacji z obywatelami, jak i mechanizmem podnoszenia sprawności działania administracji. Na sprawność działania wskazuje się w kolejnym rozdziale tomu trzeciego, dotyczącym transformacji cyfrowej w samorządzie terytorialnym, oraz w rozdziale poświęconym kreatywnemu wykorzystaniu zasobów, gdzie poruszono m.in. zagadnienia wykorzystywania przez samorząd terytorialny technicznych rozwiązań innowacyjnych. Tom ten zamykają rozważania dotyczące administracji w warunkach niepewności, rozdział traktujący o wyzwaniach stojących przed samorządem terytorialnym oraz rozdział o modelowych rozwiązaniach opartych na doktrynalnych podstawach samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

System kończy podsumowanie wydobywające syntetyczne wnioski zawarte już w opracowaniach częściowych. W obecnych trudnych czasach wielorakich kryzysów, w których – przykładowo – funkcje i zadania obronności znajdują się ponownie w centrum uwagi opinii publicznej i elit politycznych, na nowo odkrywana jest rola i głęboki sens decentralizacji władzy publicznej. Nowe koncepcje, odsuwające na bok centralizację nawet w dziedzinie obrony narodowej, pozostawiają nadal aktywną rolę wspólnotom terytorialnym i ich demokratycznie wybranym organom (jak widzimy to obecnie podczas wojny obronnej Ukrainy). Podobnie jak ewolucja nowych rodzajów broni zakłada przede wszystkim ich kompleksową współpracę, tak pełne wydobywanie potencjału samorządu terytorialnego wymaga przyjrzenia się zarówno nowym wyzwaniom, takim jak transformacja cyfrowa, elektromobilność czy depopulacja obszarów wiejskich, jak i nowym możliwościom sprostania im. W kolejnych opracowaniach, zgodnie z nową nauką prawa administracyjnego, wykorzystano także dorobek nauk sąsiednich, otwierając się na spojrzenie np. na zasoby samorządu terytorialnego, w tym zasoby informacyjne, stosunkowo od niedawna w tym aspekcie analizowane w nauce prawa, oraz kreatywne wykorzystanie tych zasobów. *System* kończą pogłębione rozważania o przyszłości samorządu terytorialnego, z wykorzystaniem doświadczeń między-narodowych, w tym zwłaszcza europejskich.

Jako redaktor naukowy wraz z sekretarzami poszczególnych tomów serdecznie dziękuję wszystkim autorom za podjęty trud tworzenia, ukazanie nowych horyzontów badawczych i koncyliacyjnego ducha współpracy w toku prac redakcyjnych. Mimo że całość dzieła pozwala poznać ugruntowany wspólny pogląd doktryny oraz kierunki jej rozwoju, wzbogacając – jak sądzimy – nie tylko dogmatykę prawa administracyjnego, starano się zachować w *Systemie* całą paletę różnorodności poglądów oraz indywidualizację podejścia do przedmiotu badań przez poszczególnych autorów.

Wyrazy wdzięczności za wspólną współpracę należą się także wszystkim niezwykle zaangażowanym w proces wydawniczy Paniom i Panom Redaktorom wydawnictwa Wolters Kluwer.

ROZDZIAŁ 1

TEORETYCZNE PODSTAWY SAMORZĄDU, W TYM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. Korzenie współczesnej myśli i praktyki samorządowej	22
1.2. Istota samorządu	25
1.3. Rodzaje samorządu	38
1.4. Szczególne miejsce i rola samorządu terytorialnego	43
1.5. Kształt prawny współczesnego samorządu terytorialnego	48
1.6. Konkluzje	55

Literatura: A. Agoszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001; E. Bauernfeind, *Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen*, Heidelberg 1961; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1999 r.* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002; *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003; J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958; A. Bosiacki, *Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej i ich znaczenie we współczesnej Polsce* [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018; R.C. Box, *Democracy and Public Administration*, Armonk, NY 2007; G. Burdeau, *La démocratie*, Paris 1956; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934; A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021; A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, PiP 1995/5; J. Filek, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne” 2007/2; J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961/2; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984; F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*, Tübingen 1928; Ch.J. Fox, H.T. Miller, *Postmodern Public Administration. Toward Discourse*, Thousand Oaks 1995; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, ST 2000/3; Z. Giacometti, *Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz* [w:] *La démocratie directe dans les communes suisses*, red. M. Bridel, Zürich 1952; A. Gomułowicz, *Oblicze polskiej dyktatury*, „Nauka” 2018/3; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; S. Grelowski, *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy –*

wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce, Katowice 1947; **M. Grzelak, R. Kmiecik**, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001; **P.B. Guy**, *Administration publique dans le système politique*, Warszawa 1999; *System Prawa Administracyjnego*, red. **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel**, t. 1–13, Warszawa 2010–2020; **H. Heinrichs**, *Juristische Personen* [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch*, t. 3, cz. 1, *Schuldrecht – Besonderer Teil*, red. K. Rebmann, F.J. Säcker, München 1980; **R. Herrmann**, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen 1921; **P. Hirzel**, *Die Ansicht des Staates über die Gemeinde*, Zürich 1923; **J. Hubert**, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926; **E. Iserzon**, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968; **S. Iwanowski**, *W sprawie pojęcia samorządu*, PiP 1974/11; **H. Izdebski**, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976/1; **H. Izdebski, M. Kulesza**, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999; **G. Jellinek**, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1929; **J. Jeżewski**, *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015/3; **M. Kasiński**, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009; **H. Kelsen**, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925; **L. Kieres**, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, RPEiS 2006/2; **R. Kmiecik**, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015/4; **F.-L. Knemeyer**, *Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise* [w:] *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, t. 1, red. G. Püttner, Berlin–Heidelberg–New York 1981; **J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski**, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020; **E. Kornberger-Sokołowska**, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; **A. Kroński**, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932; **M. Kulesza**, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST 2009/12; **M. Kulesza**, *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa*, ST 2000/9; **K.W. Kumaniecki**, *Administracja społeczna* [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929; **P. Legendre**, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1962; **A. Leidinger**, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, ST 1992/10; **Z. Leoński**, *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 1998; **I. Lipowicz**, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007; **I. Lipowicz**, *Polska administracja publiczna w świetle standardów europejskich* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007; **I. Lipowicz**, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019; **J. Łętowski, J. Szreniawski**, *Kontrola administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978; *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. **K. Małyś-Sulińska, M. Stec**, Warszawa 2014; **G. Melleray**, *La tutelle de l'état sur les communes*, Paris 1978; **J. Meylan, M. Gottraux, P. Dahinden**, *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*, Lausanne 1968; **M. Miemiec**, *Gmina w systemie administracji publicznej RFN*, Wrocław 2007; **W. Miemiec, M. Miemiec**, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, ST 1991/11–12; **J. Moreau**, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1972; **J. Niczyporuk**, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016; **Z. Niewiadomski**, *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w warunkach współczesności*, RPEiS 2020/4; **Z. Niewiadomski**, *Samorząd terytorialny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; **Z. Niewiadomski**, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie: Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, Warszawa 1988; **J. Ochendowski**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994; **J. Panejko**, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 oraz Wilno 1934; **W. Pańko**, *Własność*

komunalna a funkcja samorządu terytorialnego, ST 1991/1–2; **G. Pelissonnier, J. Perreux**, *Polityka decentralizacji administracyjnej we Francji w latach 1950–1983*, RPEiS 1984/4; **A. Piekara**, *Wartości i funkcje samorządu terytorialnego*, PiP 1990/8; **R. Pierrot**, *Samodzielność finansowa związków lokalnych i niedawne reformy decentralizacyjne we Francji*, PRN 1985/62; R. Pierrot, *Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi we Francji*, PRN 1980/48; **D. Pietrzyk-Reeves**, *Filozoficzne źródła społeczeństwa obywatelskiego*, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/Polecamy/SPOL.%20OBYW..pdf> (dostęp: 14.04.2022 r.); **J.-M. Pontier**, *L'État et les collectivités locales: la répartition des compétences*, Paris 1978; J.-M. Pontier, *La répartition des compétences entre l'état et les collectivités locales*, Pau 1975; **T. Rabska**, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Ossolineum 1977; **J. Rivero**, *Droit administratif*, Paris 1977; **W.A. Robson**, *The Welfare State*, London 1957; **E. Ruśkowski**, *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*, PRN 1984/59; **G. Sautel**, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris 1978; **U. Scheuner**, *Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland*, „Archiv für Kommunalwissenschaften” 1969/11; **H. Siedentopf**, *Kontrola administracji przez izby obrachunkowe* [w:] W. Brohm i in., *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Ossolineum 1983; H. Siedentopf, *Wyniki i skutki oddziaływań reform w administracji komunalnej*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982/1; **I. Skrzydło-Niżnik**, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007; **M. Stahl**, *Inne podmioty administrujące* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej*, Łódź 1989; **J. Starościk**, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, t. 1–4, Ossolineum 1976–1978; **J. Staryszak**, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931; **M. Stec**, *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Kraków 2018; **A. Stelmachowski**, *Kształtowanie się ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998; **J. Stępień**, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. 1, ST 1994/11; **I. Szentpéteri**, *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*, Budapest 1965; **E. Szewczyk, M. Szewczyk**, *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym*, Warszawa 2014; **G.Ch. von Unruh**, *Gemeinderecht* [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. I. von Münch, Berlin–New York 1976; **W.S. Wachholz**, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928; **C. Wiener**, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja?* [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984; **A. Wiktorowska**, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; **M. Wyrzykowski**, *Wykonywanie administracji publicznej przez organy samorządu terytorialnego* [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 2, red. M. Kulesza, Warszawa 1983; **M. Zdyb**, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993; **K.M. Ziemiński**, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; **U. Zimmerli**, *Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie*, „Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung” 1972/7; **J. Zimmermann**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

1.1. KORZENIE WSPÓŁCZESNEJ MYŚLI I PRAKTYKI SAMORZĄDOWEJ

Samorządność towarzyszy ludzkości od zarania jej dziejów. I choć na początku nieuświadomiana, szybko staje się przedmiotem myśli filozoficznej. Idei samorządności można się doszukiwać już w filozofii politycznej Arystotelesa, inspirowanej pojęciem obywatela jako tego, który w większym czy mniejszym stopniu rządzi, będąc jednocześnie rządzonym, a w działaniu kieruje się dobrem wspólnym, nie wyłącznie własnym¹.

Samorządność jest integralnie związana z dobrem ogółu. To na jego fundamencie kształtuje się już w starożytności pojęcie wspólnoty obywatelskiej. Arystoteles postrzega ową wspólnotę jako wolną i samorządną. Myśl o wolnej samorządnej wspólnocie obywatelskiej znajduje kontynuację w dziełach Cycerona. Dla ówczesnej myśli filozoficznej charakterystyczne było twierdzenie, że człowiek realizuje się w życiu publicznym państwa jako rzeczy wspólnej. *Res publica* pojmowana była jako wspólnota, której dobro wymaga troski nie o to, co prywatne, lecz o to, co publiczne, a działalność w ramach wolnej wspólnoty, czy to politycznej (państwowej), czy obywatelskiej, była źródłem etycznej doskonałości człowieka pomieszczonego we wspólnocie. Zatem człowiek, a ściślej obywatel, oraz wspólnota stanowią podstawę, na której opiera się szeroko rozumianą ideę samorządności. Dla Rzymian wspólnota obywateli uznających to samo prawo i działających na rzecz dobra wspólnego stała się wartością bezcenną, bo z jednej strony stanowiła fundament państwa, z drugiej zaś zaspokajała potrzeby i ambicje obywateli, a od tego był już tylko krok do kształtowania się doktryny samorządowej. Nic dziwnego, że ww. idea wspólnoty przeniknęła do renesansowej myśli filozoficznej Europy. Kontynuatorzy Arystotelesa i Cycerona uznawali, że tylko przez działanie i czyn może być praktykowane aktywne życie polityczne obywateli, wskazując, że wspólnotę obywatelską obok rodzin tworzą także zrzeszenia w postaci korporacji i kolegiów, służące sile i jedności poddanych².

Jednak ani wspólnoty samorządowe starożytności, ani nawet czasów średniowiecza nie mogą być uznane za formę współczesnego samorządu. Nie mogą, ponieważ powstawały po to, aby bronić swoich grupowych interesów, przeciwstawiając je interesom ówczesnego państwa. Nastawione były na realizację prywatnoprawnych interesów. Nie uczestniczyły w realizacji zadań ówczesnego państwa. Zarówno samorząd starożytności, jak i samorząd czasów średniowiecza zbliżony był bardziej do autonomii niż aktualnej instytucji kontynentalnego samorządu europejskiego, u podstaw której leży przekazywanie prawa i obowiązku realizacji zadań państwa zrzeszeniom obywateli³.

¹ D. Pietrzyk-Reeves, *Filozoficzne źródła społeczeństwa obywatelskiego*, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/Polecamy/SPOL.%20OBYW..pdf> (dostęp: 14.04.2022 r.), s. 2.

² J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 332.

³ Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 oraz Wilno 1934, s. 17. Oczywiście ten model samorządu nie jest jedynym dziś funkcjonującym w Europie, a tym bardziej w świecie. W Wielkiej Brytanii np. samorząd mieszkańców jest w większej mierze „autonomiczny”, a w krajach

Dopiero Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne tworzą podstawy do kształtowania się nowoczesnego samorządu i od tego czasu datuje się dynamiczny rozwój teorii samorządu⁴, w szczególności we Francji i Prusach.

Francuska myśl samorządowa czasów Rewolucji na początku sięgała do idei niezbywalnych i odwiecznych praw komun miejskich zakreślonych na wzór uprawnień jednostki⁵. Dość szybko jednak odeszła od tej idei, stopniowo podporządkowując gminy państwu, znajdując podstawy w doktrynie wszechwładzy państwa w stosunku do wszystkich organizacji, a w tym i gminy. I ta właśnie doktryna legła u podstaw kolejnych reform rozpoczętych przez Napoleona ustawą z 17.02.1800 r. W miejsce daleko idącej decentralizacji okresu z początków Rewolucji wprowadzony został system scentralizowanego zarządu terytorialnego. Gmina została podporządkowana państwu. Stała się *de facto* rządowym okręgiem administracyjnym⁶. Co prawda wpływ państwa na gminę został później ograniczony, ale sama idea silnej centralizacji pozostała⁷.

Dwie ww. koncepcje modelu gminy francuskiej – jedna z gminą o prawach kształtowanych na wzór praw naturalnych jednostki oraz druga z gminą podporządkowana państwu – wywarły istotny wpływ na kształtowanie się instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego w Europie⁸.

I mimo że decydujące znaczenie dla kształtowania tej instytucji miał rozwój teorii i praktyki samorządu we Francji, to nie bez znaczenia pozostawały rozwiązania samorządowe wprowadzane w Prusach. Ich myślą przewodnią był udział mieszczan w wykonywaniu administracji państwowej. Mieszczanie uzyskali, na podstawie Ordynacji miejskiej z 19.11.1808 r., prawo samodzielного zarządzania sprawami miasta, z tym że realizacja zadań z zakresu szeroko rozumianej policji administracyjnej rezerwowana była dla administracji rządowej. Rząd mógł co prawda obarczyć ich realizacją samorząd, ale ten działał wówczas w jego imieniu, będąc mu w tym zakresie podporządkowany. Podporządkowania tego ustawodawca nie ustanawiał w przypadku realizacji spraw pozostawionych do samodzielnej gestii samorządu. Poddając ocenie ww. rozwiązania, należy stwierdzić, że leżąca u ich podstaw idea traktowania samorządu jako instytucji

skandynawskich przybiera postać rozwiązań pośrednich pomiędzy angielskim samorządem „autonomicznym” a ww. samorządem kontynentalnym.

⁴ Zob. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 97 i n.

⁵ Szerzej na ten temat G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris 1978; P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1962.

⁶ Por. R. Pierrot, *Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi we Francji*, PRN 1980/48, s. 87.

⁷ Mimo, jak to określa J. Rivero, „rewolucji administracyjnej”, jaką przeszła Francja okresu Rewolucji i rządów Napoleona, zrodzony w okresie monarchii absolutnej centralizm przetrwał we Francji próbę czasu i wrósł na długo w tradycję francuską (J. Rivero, *Droit administratif*, Paris 1977, s. 23). Odstępstwem od tej tradycji są dopiero reformy decentralizacyjne z lat 1982–1983.

⁸ W szczególności w Belgii i niektórych państwach niemieckich; zob. J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 13–18.

umożliwiającej pozyskiwanie obywateli do udziału w życiu publicznym była w owym czasie ideą nowatorską, zmierzającą do aktywizacji mieszczaństwa, a w konsekwencji ożywienia życia społeczno-gospodarczego w terenie. Wypracowane i przyjęte wówczas rozwiązania stanowiły istotny krok naprzód w rozwoju myśli samorządowej, torujący drogę do rozumienia samorządu jako udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej, teorii, która legła u podstaw instytucji współczesnego samorządu terytorialnego⁹.

Warunki do pełnego rozwoju tak rozumianego samorządu stworzyło dopiero państwo prawne, przyjmując, że państwo może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez podległe mu organy, ale może część tej władzy przekazać korporacjom obywateli, za które uznano wówczas naturalnie ukształtowane i usankcjonowane przez państwo wspólnoty ludzkie: gminy wiejskie i miejskie. Stąd funkcjonujące w dawnej literaturze przedmiotu, a i do dzisiaj spotykane twierdzenie, że powstanie samorządu możliwe było dzięki gminom, jest o tyle prawdziwe, że stanowiły one historycznie ukształtowane wspólnoty lokalne, którym państwo mogło przekazać prawo i obowiązek wykonywania administracji na określonym terenie w stosunku do osiadłych tam ludzi. Oczywiście nie znaczy to, że wcześniej gminy nie tworzyły samodzielnych organizmów społecznych. Od zarania swych dziejów były podmiotami uprawnień w zakresie zarządzania majątkiem i ludźmi na określonym obszarze. Uprawnienia te sprowadzały się jednak do zarządu własnymi sprawami (własnym majątkiem) bez możliwości wpływu na sprawy państwowe. Samorząd nie był w owych czasach „ani przedmiotem urządzeń politycznych danych państw, ani przedmiotem dążeń politycznych”¹⁰.

Instytucja samorządu jest zatem wynikiem długiej ewolucji, a krokiem milowym w tej ewolucji było ukształtowanie tzw. państwowej teorii samorządu. Teoria ta nie przeciwstawia już interesów wspólnot mieszkańców interesom państwa. Uznaje za konieczne włączenie owych wspólnot w proces wykonywania administracji państwowej. Samorząd mieszkańców przestaje być organizacją zajmującą się tylko własnymi sprawami. Staje się organizacją udziału obywateli w sprawowaniu administracji państwowej (później publicznej), i to na zasadzie samodzielności. Nic dziwnego, że to wówczas rozwija się teoria decentralizacyjna¹¹. Akceptowana przez przedstawicieli politycznego

⁹ Przedstawicielem tej teorii samorządu był przede wszystkim Lorenz von Stein. Myśli tej teorii wzbogacali później m.in.: O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, Leipzig 1896, w szczególności rozdz. III; P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. 1, Freiburg im Breisgau–Leipzig 1895, s. 66 i n.; R. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen 1921, s. 186 i n.; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1929, s. 628 i n.; H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 180 i n.; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, Leipzig 1895, s. 299, a z polskiej literatury przedmiotu, np. P. Górski, *Samorząd gminny*, t. 1, Kraków 1894, s. 2, 313 i 315; W.S. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928, s. 42; J. Panajko, *Geneza...*, s. 9 i n.

¹⁰ J. Panajko, *Geneza...*, s. 17.

¹¹ Teoria ta daje asumpt do rozważań o tożsamości pojęcia decentralizacji i samorządu. Pogląd ten rozpowszechniony był w szczególności we Francji; zob. H. Izdebski, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976/1, s. 162.

liberalizmu rodzi doktrynę „wolności gminy”, przenikając do ustawodawstw poszczególnych państw i wyraźnie wpływając na kształtowanie treści pojęcia samorządu jako instytucji prawnej.

1.2. ISTOTA SAMORZĄDU

Wyżej przywołana geneza samorządu wyznacza istotną dyrektywę badawczą przy poszukiwaniu istoty współczesnego samorządu. Oczywiście nie sposób jest dociekać istoty samorządu, nie sprecyzowawszy, o jaki samorząd chodzi. Pojęcie samorządu jest bowiem nader wieloznaczne. Owa wieloznaczność bierze się stąd, że samorząd jest jedną z najważniejszych instytucji polityczno-ustrojowych państwa demokratycznego, a jeżeli tak, to staje się przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych, poczynając od filozofii i socjologii poprzez nauki o zarządzaniu aż po nauki prawne, i niewątpliwie każde spojrzenie na fenomen samorządności jest wartościowe, a wyniki badań warte prezentacji.

Fakt, że opracowanie niniejsze powstaje na użytek *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, zobowiązuje do koncentrowania rozważań nad samorządem w ujęciu prawnym. Fenomen samorządności będzie zatem dalej analizowany z punktu widzenia samorządu jako określonej instytucji prawnej. Poddając samorząd analizie prawnej mającej na celu wskazanie podstaw teoretycznych samorządu jako wyodrębnionej instytucji prawnej, nie będę tracił z pola widzenia ustaleń, które powstały w innych dyscyplinach naukowych, w szczególności w socjologii, naukach ekonomicznych i nauce o polityce. Pozwoli to na pełniejsze naświetlenie instytucji prawnej samorządu.

Samorząd współcześnie coraz mocniej opiera się próbom zamykania go w funkcjach i kształcie wypracowanych w okresie tworzenia doktryny samorządu i jego wprowadzania do praktyki ustrojowej państwa. Jeszcze do niedawna traktowany jako wyłącznie podmiot zdecentralizowanych zadań publicznych, a nawet jeszcze węższej jako podmiot zdecentralizowanych zadań administracji państwowej, dziś wyraźnie poza te funkcje wychodzi. Staje się podstawowym elementem społeczeństwa obywatelskiego, skupiającym aktywność społeczną w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego z ambicjami wpływania na standard coraz szerzej świadczonych usług publicznych. Przejmuje szereg innych funkcji, dotychczas mu nieznanych, łącznie z funkcją strażnika demokracji, zwłaszcza w czasach szerzących się ruchów autorytarnych.

Mogłoby się здаwać, że te nowe funkcje samorządu, przesuwając akcenty badań nad różnymi rodzajami samorządu z płaszczyzny prawnej na płaszczyznę politologiczną czy socjologiczną, osłabiają potrzebę badań prawnoustrojowych. Tym bardziej że – jak niekiedy utrzymuje się w literaturze przedmiotu – w tym ostatnim zakresie w zasadzie wszystko już zbadano. Czy tak jest w istocie? Oczywiście nie. Wręcz przeciwnie: rola badań prawnoustrojowych rośnie. Po pierwsze, ze względu na potrzebę wypracowania oprzyrządowania prawnego dla nowych funkcji samorządu, a po drugie,

ze względu na znaczenie tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu dla jego bytu prawnego. Sprowadzanie bowiem istoty samorządu do niesformalizowanego udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy, aczkolwiek atrakcyjne z punktu widzenia politycznego czy socjologicznego, tworzy niebezpieczeństwo odchodzenia od tego, co niezwykle ważne, a mianowicie zinstytucjonalizowanych gwarancji decentralizacji zadań państwa, która następuje w istocie dopiero wówczas, gdy zadania publiczne są w sposób trwały przekazywane wspólnotom samorządowym, prawnie i organizacyjnie wyodrębnionym w strukturze państwa. I dlatego istoty współczesnego samorządu należy upatrywać w stosunkach państwo – korporacje obywateli, a kluczowym zagadnieniem dla określenia charakteru prawnego samorządu staje się ustalenie zależności i powiązań między państwem a podmiotem samorządu.

Mimo różnic w poglądach w tej mierze dwa zasadnicze elementy określające istotę prawną samorządu nie budzą kontrowersji: wykonywanie administracji publicznej i decentralizacja tej administracji¹². Samorząd – pisał niemalże przed 100 laty J. Panejko – jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy i zawsze łączy się z zagadnieniem centralizacji i decentralizacji władzy państwowej¹³. O ile J. Panejko koncentrował uwagę na samorządzie terytorialnym jako części państwa, o tyle drugi wybitny badacz samorządu terytorialnego z tego okresu, T. Bigo, akcentował odrębną podmiotowość grup społecznych korporacyjnie zorganizowanych¹⁴. I choć obaj uważali samorząd za zdecentralizowaną administrację państwową, określoną przez prawo pozytywne, to jednak różnili się w kwestiach kwalifikacji prawnej podmiotu samorządowego. Różnice, mimo że miały charakter formalnoprawny¹⁵, nie były bez znaczenia. Sprowadzały się bowiem do sporu o miejsce lokalnego społeczeństwa w państwie. Nie wdając się w ten spór – wobec oddzielnego rozdziału niniejszego *Systemu*, odnoszącego się m.in. do oceny dorobku przedwojennej polskiej literatury przedmiotu w kwestii samorządu terytorialnego – poprzestaję na stwierdzeniu, że dorobek ten trzeba uznać za znaczący. Jego mocną stroną było wiązanie ustaleń teoretycznych z konkretnymi warunkami społeczno-politycznymi i prawem pozytywnym¹⁶, a to z kolei po dzień dzisiejszy pozostaje inspirujące dla badań nad samorządem, i to nie tylko terytorialnym, w tym przede wszystkim dociekań nad istotą samorządu jako instytucji prawnej.

¹² Por. E. Iserzon, *Prawo...*, s. 97 i n.; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 117 i n.; W.S. Wachholz, *Istota...*, s. 43 i n.

¹³ J. Panejko, *Geneza...*, s. 130.

¹⁴ T. Bigo, *Związki...*, s. 137.

¹⁵ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościami, Ossolineum 1977, s. 338.

¹⁶ Taki sam pogląd prezentowali twórcy ustawy samorządowej z 1933 r. (por. treść uzasadnienia do projektu ustawy – ST 1937/5). Przede wszystkim zaś widoczne jest to w dorobku Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, powołanej mocą uchwały Rady Ministrów z 27.09.1928 r., która w dziewięciu tomach zawierała propozycje usprawnienia administracji publicznej Polski międzywojennej.

Analizując elementy określające istotę instytucji prawnej samorządu, przyjmuję, w ślad za ustaleniami literatury międzywojnia, że o istocie tej przesądzają podmiot i przedmiot samorządu oraz sposób wykonywania przezeń zadań publicznych.

Podmiotem samorządu, w rozumieniu instytucji prawnej, są społeczności zorganizowane w związki samorządowe (wspólnoty, zrzeszenia). Związki są twórcami powoływanymi przez państwo w celu realizacji jego zadań. Istoty samorządności tych związków nie można upatrywać, jak to czyniono w przeszłości, w przeciwstawianiu interesów państwa interesom członków związku. Samorząd nie ma i nie może mieć suwerennych praw (zadań). Suwerenem jest państwo. I ono może przekazać i przekazuje określone zadania tworzonemu przez siebie związkowi na zasadzie decentralizacji (usamodzielnienia zrzeszeń samorządowych w realizacji zadań zdecentralizowanych na ich rzecz). Byt samorządu jest zatem uzależniony od woli ustawodawcy. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu założycieli. Przynależność do zrzeszenia samorządowego powstaje z mocy prawa na zasadach prawem określonych.

Związek samorządowy jest organizacją (wspólnotą) wyodrębnioną w szeroko rozumianej strukturze państwowej. Wspólnota ta nie jest w stanie realizować zadań *in pleno*. Zakres demokracji bezpośredniej jest współcześnie – o czym dalej – ograniczony. Stąd też członkowie związku powołują w drodze wyborów organy i one – a nie cała wspólnota – wykonują administrację publiczną. Wybór organów, a nie mianowanie osób je obsadzających, jest warunkiem niezbędnym uznania organizacji za organizację samorządową.

Wyrazem wyodrębnienia prawnego związków samorządowych jest podmiotowość prawna. Przez długi czas utrzymywano, że podmiotowość prawna związków samorządowych to podmiotowość prawa prywatnego. Zwolennicy tego stanowiska dochodzili do wniosku, że bez odrębnej osobowości prawnej prawa prywatnego nie ma samorządu¹⁷. Negowali potrzebę istnienia osobowości w sferze prawa publicznego. Osobowości prawnej dopatrywali się tylko w sferze stosunków prywatnoprawnych, utrzymując, że dla istoty samorządu podmiotowość publicznoprawna nie ma znaczenia¹⁸. Pogląd ten dość szybko spotkał się z krytyką w literaturze przedmiotu, a asumpt tej krytyce dały zmiany w zakresie działania samorządu. Rozrost zadań publicznych, uzasadniona niechęć do ich prywatyzacji w obawie przed nadmierną komercjalizacją, a przede wszystkim oczekiwania oddziaływania samorządu na rozwój społeczno-gospodarczy spowodowały, że zaczęto poszukiwać coraz skuteczniejszych prawnych instrumentów realizacji zadań. Niewątpliwie jednym z takich instrumentów jest podmiotowość

¹⁷ O znaczeniu osobowości prawnej dla terytorialnych związków samorządowych zob. H. Heinrichs, *Juristische Personen* [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch*, t. 3, cz. 1, *Schuldrecht – Besonderer Teil*, red. K. Rebmann, F.J. Säcker, München 1980, *Einführung*.

¹⁸ Zob. np. H. Dembiński, który pisze, że o ile osobowość prywatnoprawna jednostek samorządu jest „określoną formą prawną”, o tyle „osobowość publicznoprawna jest tylko ideologią i jej badanie niczego nie zmienia w sytuacji publicznoprawnej danego organu” – H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 68.

prawną zrzeczeń samorządowych, z tym że nie można jej upatrywać tylko w sferze prywatnoprawnej, bo przecież zrzeczenia samorządowe często wchodzą w stosunki prawne o charakterze publicznoprawnym. Jest to sfera niezwykle szeroka, związana głównie z tzw. zarządczymi funkcjami samorządu¹⁹, a w tej sferze pozbawienie samorządu podmiotowości nie dawałoby zbyt wielkich szans realizacji ww. funkcji samorządowych. Nic dziwnego, że wobec braku w Polsce wyraźnych regulacji prawnych, a także sprecyzowanej koncepcji doktrynalnej²⁰, nie pozostaje nic innego jak wyprowadzać ową podmiotowość publicznoprawną z całokształtu prawa samorządowego, gwarantującego zrzeczeniom samorządowym szczególne miejsce w systemie ustrojowym RP. Tak to zresztą czyni większość przedstawicieli polskiej nauki prawa administracyjnego²¹, a dotychczasowe wyniki badań w tej mierze są płodne naukowo i obiecujące. Jeżeli tak, to tym bardziej postulować należy pod adresem środowisk administratywistów uznanie przedmiotowej problematyki za priorytetową w badaniach samorządowych i przyspieszenie prac nad jednoznaczną, teoretycznie dopracowaną koncepcją osobowości publicznoprawnej.

O ile strona podmiotowa samorządu jest jeszcze niedostatecznie zbadana, o tyle studia nad kwestią przedmiotu samorządu, kolejnego wyznacznika istoty samorządu, są bardziej zaawansowane. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem samorządu jest przede wszystkim realizowanie zadań publicznych. To, że samorząd wykonuje administrację publiczną, nie budzi już dzisiaj zastrzeżeń. Zadania z zakresu tej administracji podejmowane są przez administrację rządową i zrzeczenia samorządowe. Działalność rządu i samorządu jest w swej materialnej treści jednorodząjowa. Związana jest z realizacją wykonawczych funkcji państwa i jako taka nosi państwowy charakter. Co prawda podkreśla się podział zadań na własne i poruczone, wyprowadzając własny zakres działania samorządu z przysługującego mu prawa podmiotowego (już nie z prawa naturalnego), ale nie oznacza to kwestionowania państwowego charakteru zadań wynikających z tego zakresu działania²². Faktu, że samorząd powoływany jest przede wszystkim w celu realizacji części wykonawczych funkcji państwa, nie zmienia oczywiście podejmowanie współcześnie przez samorząd – o czym w dalszej części opracowania – zadań

¹⁹ Zob. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST 2009/12, s. 10 i n.

²⁰ I choć pojawiają się w tej mierze szersze opracowania na ten temat (zob. np. S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publiczne w prawie polskim*, ST 2000/3, s. 12, oraz J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016), to jednak daleko jeszcze do pogłębionej, wyczerpującej koncepcji osobowości prawnej prawa publicznego.

²¹ Zob. np. A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 53–54; M. Kulesza, *O tym, ile...*, s. 20; W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, ST 1991/11–12, s. 19.

²² „Między rządem a samorządem nie ma żadnych «naturalnych» przeciwieństw – pisał przed ponad pół wiekiem M. Jaroszyński – albowiem rząd i samorząd – to tylko [...] dwa odmiennie skonstruowane narzędzia, którymi posługuje się zorganizowana społeczność w realizacji celów dobra powszechnego” – M. Jaroszyński, *Współpraca z rządem w samorządzie*, „Gazeta Polska” 1934/144.

wychodzących poza te funkcje, głównie związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego. Te nowe zadania samorządu, choć ważne, nie niweczą przecież podstawowego celu samorządu, rozumianego w kategoriach instytucji prawnej, jakim jest sprawowanie administracji publicznej w sposób zdecentralizowany.

Zakres decentralizacji zadań publicznych, a więc przekazywanych samorządowi do samodzielnej realizacji, jest jednym z tych czynników, które przesądzają nie tylko o bycie prawnym samorządu, ale także o modelu ustrojowym państwa. Trudno byłoby bowiem uznać za demokratyczne państwo, które nie dzieli się władzą z obywatelami i istotnie ogranicza im dostęp do realnego udziału w realizacji zadań publicznych. Państwo idące w tym kierunku staje się państwem autorytarnym. Próba onnipotentnego działania takiego państwa wcześniej czy później obraca się przeciwko społeczeństwu. Nie można bowiem skutecznie rozwiązywać istotnych problemów społecznych i gospodarczych bez udziału samego społeczeństwa. To ono pozostaje najbliżej owych problemów i w konsekwencji ma szanse rozwiązywać je skuteczniej i oszczędniej, bo z większą znajomością rzeczy niż władza centralna. Nie dziwi zatem, że tę optykę patrzenia na samorząd prezentowali zarówno teoretycy, jak i praktycy samorządu już w czasach jego powstawania. Co więcej, instytucję kształtującego się nowoczesnego samorządu, odnoszoną wówczas do samorządu terytorialnego, doceniali nawet zwolennicy centralistycznego modelu państwa, wychodząc z założenia, że im więcej spraw da się przekazać społecznościom lokalnym (gminom), w tym większym stopniu władza centralna będzie mogła skupić się na rozwiązywaniu spraw o znaczeniu ogólnopolskim. Nie bez przyczyny źródła potęgi scentralizowanych Prus upatruje się m.in. w reformach samorządowych, jakie zostały tam przeprowadzone w XIX wieku. I aczkolwiek perspektywa patrzenia władzy państwowej ówczesnych Prus na udział społeczności lokalnych w sprawowaniu administracji państwowej nie do końca jest do zaakceptowania z dzisiejszego punktu widzenia (ograniczenie katalogu zadań decentralizowanych na rzecz samorządu do tych, które są mniej ważne), to zwraca uwagę recepcja samej idei decentralizacji, dyktowana pragmatyzmem. Zasadnie bowiem władza centralna wyszła z założenia, że im więcej spraw przekaze do realizacji samorządowi, to w tym większym stopniu będzie się mogła skupić na najważniejszych kwestiach rozwoju społeczno-gospodarczego całego państwa. W tym kontekście kwestionowanie potrzeby decentralizacji zadań publicznych przez współczesne ruchy autorytarne i w konsekwencji próby ograniczania katalogu zadań samorządu stają się niezrozumiałe²³.

Oczywiście zaprezentowany wyżej tok wyводу nie oznacza, że państwo może być uznane za demokratyczne dopiero wówczas, gdy w jego porządku ustrojowym samorząd będzie jedynym podmiotem realizującym zadania publiczne. To utopijne oczekiwanie nie leży ani w interesie państwa, ani samorządu. W państwie demokratycznym

²³ Szerzej na ten temat Z. Niewiadomski, *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w warunkach współczesności*, RPEiS 2020/4.

jest miejsce zarówno dla administracji rządowej, jak i samorządu. Oba te podmioty stanowią części jednej całości i aby owa całość dobrze funkcjonowała, musi być uruchomiony mechanizm wzajemnego współdziałania, a u jego podstaw powinien leżeć racjonalny podział zadań publicznych pomiędzy administracją rządową i samorządową. Co więcej, ów podział zadań powinien podlegać procesowi instytucjonalizacji i w konsekwencji stabilizacji, najlepiej już na poziomie ustaleń ustrojodawcy.

Konstytucjonalizacja rozwiązań samorządowych jest warunkiem *sine qua non* zapewnienia samorządowi należnego mu miejsca w systemie polityczno-ustrojowym państwa. W tej mierze konieczny jest konsensus społeczno-polityczny wyrażony w formie *sui generis* umowy społecznej, która obejmowałaby nie tylko ustrojodawcę, bezpośrednio zainteresowanych podziałem zadań (administrację rządową i samorząd), ale także reprezentację całego społeczeństwa w postaci ogólnokrajowych ruchów społecznych i politycznych. Uwadze ewentualnych sygnatariuszy takiej umowy nie może umknąć w szczególności problem miejsca samorządu w warunkach współczesnego demokratycznego państwa prawa. Samorządowi przyszło bowiem funkcjonować w warunkach daleko odbiegających od tych, w których kształtowana była instytucja samorządu. Przede wszystkim zauważyć trzeba, że w tamtym czasie instytucja prawna samorządu odnoszona była do samorządu terytorialnego i nie obejmowała swoim zakresem wielu samorządów specjalnych, które istotnie zmieniają zakres decentralizacji zadań publicznych. Z kolei samorząd terytorialny tworzony był na początku jedynie na szczeblu gminy. Upowszechnienie samorządu na wyższych szczeblach struktury terytorialnej (powiatu i regionu) doprowadziło do kolejnych problemów z podziałem zadań publicznych pomiędzy gminy i nowe wspólnoty terytorialne. Niezależnie od tego pojawiają się dotąd nieznane obszary zadań publicznych. To zaś powoduje, że samorząd obarczany jest kolejnymi obowiązkami. W rezultacie podejmuje dziś zadania, które bezpośrednio lub pośrednio kształtują sytuację obywatela, przy czym następuje wyraźne przesunięcie akcentu z zadań o charakterze policyjno-porządkowym na rzecz już nie tylko zadań związanych z zapewnieniem nowoczesnej infrastruktury społecznej i technicznej, ale szerzej z zapewnieniem coraz wyższego standardu życia.

Jeżeli tak, to nieodzowna wydaje się dyskusja o nowej formule zadaniowo-kompetencyjnej samorządu. Kształtując tę formułę, nie sposób abstrahować od sytuacji finansowej samorządów. Przyjmując zjawisko trudnej sytuacji finansowej samorządu za utrwaloną cechę, konieczne jest kształtowanie mechanizmów prawnych, które wychodząc z tego stanu rzeczy, tworzyłyby zasady funkcjonowania samorządu w sytuacji niedoboru środków materialnych, a jednocześnie wyzwałyby możliwości ich pomnażania. To zaś wymaga rewizji poglądu na kryterium zysku w działalności samorządu. Kryterium zysku nie może być przecież całkowicie wykluczane w działalności samorządu, zwłaszcza w sferze gospodarki komunalnej, choć może powodować niebezpieczeństwo ograniczeń w dostępie do usług publicznych. Stąd do rozważenia pozostaje wprowadzenie rekompensaty z tego tytułu, np. w postaci bezwarunkowego dochodu gwarantowanego.

Podjmując próbę określenia nowej formuły zadaniowo-kompetencyjnej samorządu, można i trzeba korzystać z dotychczasowych ustaleń teoretycznych w tej mierze. Nie sposób też pominąć poglądów o braku możliwości określenia owej formuły czy też jej ograniczonej przydatności praktycznej w związku z dokonującymi się przekształceniami ustrojowymi współczesnych państw stawiającymi nie tyle na rozłączny podział zadań i kompetencji w strukturach administracji publicznej, ile ich harmonijne współdziałanie. Pogląd ten, sformułowany na Zachodzie z pozycji zwolenników efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych, nie znajduje uznania w rodzimej literaturze przedmiotu, a konstatacja, że samorząd staje się „częścią obszernego państwowo-komunalnego związku administracji, planowania i finansów”²⁴, budzi wręcz ostentacyjny sprzeciw. Wskazuje się, że instrumentem osiągnięcia celu w postaci harmonijnego współdziałania jest zasada subsydiarności, w myśl której większa wspólnota podejmuje tylko te zadania, których mniejsza wspólnota nie jest w stanie udźwignąć, i dalej, że określone zadanie powinno być przekazane najbliższemu, wyżej usytuowanemu podmiotowi tylko wtedy, gdy jest on w stanie zrealizować je w sposób bardziej fachowy i oszczędny. Tak rozumiana zasada subsydiarności znalazła się w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Dość powszechnie akceptowana w naukach społecznych, przeniesiona także do nauki społecznej Kościoła²⁵, w opinii jej zwolenników jest dobrym kryterium podziału zadań i kompetencji pomiędzy samorząd i administrację rządową, choć niekoniecznie do końca precyzyjnym. Pogląd ten podzielam. Nie sposób bowiem oprzeć się konstatacji, że obecnie nie ma bardziej przydatnego kryterium takiego podziału, jako że materia, o której mowa, jest na tyle dynamiczna, iż może być uchwycona jedynie w określonym momencie, a to nie wystarcza do uznania za możliwe znalezienia uniwersalnego, w pełni stabilnego kryterium pozwalającego na precyzyjne rozgraniczenie zadań samorządu i administracji rządowej. W tej sytuacji skazani jesteśmy na jedynie kierunkowe ustalenia w tej mierze i w istocie dwie drogi poszukiwań. Pierwsza to dokonanie ogólnej klasyfikacji zadań, a druga to sporządzenie w miarę wyczerpującego zestawu poszczególnych rodzajów zadań (ale nie ich enumeratywne określenie). Jedna i druga metoda określania zadań samorządu są stosowane zarówno w rodzimej, jak i obcej literaturze przedmiotu.

Zdecentralizowany (samodzielny) sposób realizowania części wykonawczych zadań państwa w literaturze przedmiotu uznawany jest zgodnie za ważną cechę określającą istotę samorządu. Ważną, przesądzającą bowiem o samodzielności samorządu. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Skoro zrzeczenia samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod jego nadzorem. Samodzielności samorządu upatrywać należy zatem nie w fackie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Poza tymi

²⁴ H. Siedentopf, *Wyniki i skutki oddziaływań reform w administracji komunalnej*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982/1, s. 10.

²⁵ A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, PiP 1995/5, s. 52 i n.

przypadkami państwo nie może wkraczać w sferę jego działalności. W rezultacie nadzór staje się gwarantem samodzielności samorządu, a o zakresie samorządności decydują przepisy o nadzorze. Taki też pogląd panuje w literaturze przedmiotu, gdzie nadzór państwa nad samorządem podnosi się do rangi elementu określającego jego istotę²⁶.

W przeszłości wprowadzenie nadzoru nad samorządem uzasadniano koniecznością dostosowania działalności samorządu do całej administracji publicznej. Podnoszono, że skoro samorząd wykonuje administrację państwową, to funkcje organów samorządowych muszą być determinowane ideami sterowniczymi i kierowniczymi państwa. Podkreślano, że nadzór nad samorządem powinien być nadzorem niehierarchicznym i jako taki nie może prowadzić do zastępowania działalności organu nadzorowanego, jak w wypadku nadzoru hierarchicznego. Konsekwencją interwencji organu nadzorczego może być niedojście do skutku aktu, przeciwko któremu nastąpiła interwencja organu nadzorującego, ale nie załatwienie sprawy²⁷. U podstaw kształtowania się instytucji nadzoru nad samorządem legła zatem idea zintegrowania działalności podmiotów wykonujących administrację państwową na zasadzie decentralizacji z działalnością podmiotów pozostających w strukturze aparatu państwowego (rządowego).

Taki rodowód nadzoru wywarł istotny wpływ na późniejsze poglądy dotyczące jego istoty, a w teorii pojawiły się dwa nurty badań: jeden wiążący nadzór z samodzielnością podmiotów i drugi wyprowadzający nadzór z idei dostosowania działalności administracji zdecentralizowanej do całej administracji państwowej. Kwestią centralną dla pierwszego nurtu badań stała się kwestia decentralizacji, dla drugiego zaś – zwierzchnictwa i podporządkowania w systemie podmiotów wykonujących administrację państwową. Szczególne miejsce w teorii zajmuje pierwszy nurt badań. Dla jego twórców nadzór stał się osią podziału struktur organizacyjnych na scentralizowane i zdecentralizowane²⁸, a środki nadzoru wyznaczają granice samodzielności organu nadzorowanego.

Powszechna akceptacja poglądu, że kształt instytucji nadzoru uzależniony jest od normy prawnej, że instytucja ta istnieje tylko wtedy, gdy jest wyraźnie ustanowiona przez prawo, kiedy przepis prawa określa przypadki ingerencji nadzorującego w sferę samodzielnego działania nadzorowanego²⁹, spowodowała, że kryteria nadzoru ograniczono do badania legalności działania organów samorządu terytorialnego, z tym że stopniowo pogląd ten zaczął ustępować miejsca poglądom dopuszczającym – obok

²⁶ G.Ch. Unruh, *Gemeinderecht* [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. I. von Münch, Berlin–New York 1976, s. 91 i n.

²⁷ E. Iserzon, *Prawo...*, s. 40; zob. też A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984, s. 23 i n.

²⁸ Zob. m.in. C. Wiener, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja?* [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984, s. 157, a w rodzimej literaturze przedmiotu J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 13–41.

²⁹ Zob. G. de Bezin, *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, Toulouse 1906, s. 282. Pogląd ten jest aktualny po dzień dzisiejszy; zob. m.in. C. Wiener, *Władza...*, s. 164, a w rodzimej literaturze przedmiotu w szczególności L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 123.

legalności – kryterium celowości nadzoru nad samorządem terytorialnym³⁰, stając się obiektem krytyki ze strony teorii i praktyki samorządowej. Nie znaczy to jednak, że oba te kryteria traktowano równorzędnie. Ich rozróżnianie wiązało się z reguły z podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Nadzór w sprawach własnych sprawowany był na podstawie kryterium legalności, w sprawach zleconych zaś, niezależnie od kryterium legalności, również na podstawie kryterium celowości³¹, ale i ta formuła kryteriów nadzoru – wobec zacierania się granic między własnymi i zleconymi zadaniami samorządu – spotkała się z krytyką. Coraz częściej prezentowane były poglądy o potrzebie rewizji zarówno ustawodawstwa³², jak i dorobku teoretycznego w tej materii³³. W Polsce współczesnej wyrazem realizacji tych poglądów stał się powrót do jednego kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP).

Trzeba też zauważyć, że obok tradycyjnej formy nadzoru prawnego pojawiły się pośrednie formy wpływu władz rządowych na działalność samorządu (subwencje, pożyczki), w których to formach niektórzy autorzy dopatrują się „nadzoru nowoczesnego”³⁴. Niezależnie od tego, czy uznamy pośrednie formy wpływu władz rządowych na działalność samorządu za formy nadzoru, czy też nie, to tradycyjna instytucja nadzoru prawnego³⁵ nie określa już całokształtu stosunków administracja rządowa – samorząd. Nadzór prawny staje się jednym z elementów oddziaływania na samorząd, a „sprawdzanie poprawności aktu ustępuje miejsca kierowaniu określonym procesem”³⁶. Nadzór staje się elementem – jak to się ujmuje w rodzimej literaturze przedmiotu³⁷ – szerszej funkcji kierowania czy też anglosaskiego określenia *control*³⁸. W rezultacie następuje przekształcenie samorządu jako formy decentralizacji. Posługiwanie się przez władze rządowe środkami nacisku – poza klasycznymi prawnymi środkami nadzoru – zmienia założenie decentralizacji. Decentralizacja formalnie zachowana faktycznie ulega ograniczeniu³⁹.

³⁰ P. Hirzel, *Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde*, Zürich 1923, s. 71; Z. Giacometti, *Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz* [w:] *La démocratie directe dans les communes suisses*, red. M. Bridel, Zürich 1952, s. 28.

³¹ Por. np. P. Hirzel, *Die Aufsicht...*, s. 72; G.Ch. von Unruh, *Gemeinderecht...*, s. 144.

³² Zob. m.in. U. Zimmerli, *Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie*, „Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung” 1972/7, s. 259; E. Bauernfeind, *Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen*, Heidelberg 1961, s. 113 i n.

³³ Por. J. Łętowski [w:] J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 346; C. Wiener, *Władza...*, s. 158.

³⁴ J. Moreau, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1972, s. 26.

³⁵ Zob. A. Filipowicz, *Pojęcie...* i cyt. tam literatura.

³⁶ C. Wiener, *Władza...*, s. 159. Warto podkreślić, że pogląd ten nie jest w literaturze francuskiej odosobniony; zob. np. J.-M. Pontier, *La répartition des compétences entre l'état et les collectivités locales*, Pau 1975, s. 371 i cytowana tam literatura.

³⁷ Zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 105; J. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975/2, s. 52 i n.

³⁸ H. Siedentopf, *Kontrola administracji przez izby obrachunkowe* [w:] W. Brohm i in., *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Ossolineum 1983, s. 149.

³⁹ Zob. m.in. Z. Giacometti, *Die rechtliche...*, s. 28 i n.; C. Wiener, *Władza...*, s. 159.

Następuje zmiana poglądów na funkcje nadzoru. Nadzór przestaje być traktowany w kategoriach instytucji w pełni gwarantującej określony zakres samodzielności zrzeszeń samorządowych. Nie ulega już wątpliwości, że nawet przy najlepiej skonstruowanych przepisach o nadzorze rzeczywisty zakres samodzielności samorządu będzie uzależniony od różnego rodzaju „pośrednich form kontroli”. System subwencji i pożyczek to tylko najbardziej znaczące przykłady możliwości wpływania władz rządowych na działalność samorządu terytorialnego⁴⁰.

Doceniając zatem znaczenie legalistycznego podejścia do instytucji nadzoru, konieczne staje się realistyczne spojrzenie na całokształt stosunków władze nadzorcze – samorząd. Dopiero takie podejście do problematyki nadzoru może wyjaśnić jego rzeczywistą rolę we współczesnych stosunkach administracji rządowej i samorządowej. Ma rację jeden z autorów francuskich, stwierdzając, że współcześnie nadzór występuje tam, gdzie się go nie oczekuje, jest on rzadko tam, gdzie myśli się go szukać⁴¹.

Przechodząc do kolejnego elementu określającego istotę samorządu – możliwości korzystania z władztwa administracyjnego – należy zauważyć, że skoro samorząd wykonuje zadania administracji państwowej, to poza sporem pozostaje, że może on korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Wykonywanie administracji państwowej z możliwością stosowania władztwa administracyjnego także należy do istoty samorządu⁴².

Obok ww. elementów, które do niedawna były wystarczające do określenia istoty prawnej samorządu, coraz częściej podnosi się nowe, niezbędne do wyjaśnienia tej istoty. Pomijając takie, które są modyfikacją elementów wcześniej ustalonych, jak np. podnoszona w literaturze francuskiej samodzielność wyboru władz gminnych, na uwagę zasługuje element związany z finansowymi podstawami działalności samorządu. W literaturze francuskiej samodzielność finansową, rozumianą jako prawo uchwalania własnego budżetu, traktuje się często jako niezbędny warunek uznania danej zbiorowości za *collectivité*⁴³. Jeszcze dalej idą w swych rozważaniach niektórzy przedstawiciele literatury niemieckiej i szwajcarskiej. Elementem określającym istotę związku samorządowego, zwłaszcza gminy, jest ich zdaniem nie tylko formalna samodzielność finansowa, ale także jej materialne zabezpieczenie. Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu. Z poglądem tym nie sposób się nie zgodzić, bo jeżeli samorząd nie będzie miał materialnego zabezpieczenia, pozostanie instytucją martwą.

⁴⁰ C. Wiener, *Władza...*, s. 171.

⁴¹ G. Melleray, *La tutelle de l'état sur le communes*, Paris 1978, s. 402.

⁴² Władztwo administracyjne od dawna stanowiło dla wielu zachodnioeuropejskich autorów jeden z elementów określających samorząd (zob. np. E. Ruck, *Schweizerisches Verwaltungsrecht*, t. 1, Zürich 1951, s. 61). Również polscy autorzy okresu międzywojennego władztwo uznawali za konieczny element samorządu terytorialnego (zob. m.in. T. Bigo, *Związki...*, s. 80 i n.), a możliwość posługiwania się środkami władczymi jest w dalszym ciągu uznawana za cechę samorządu (zob. m.in. T. Rabska, *Podstawowe...*, s. 349).

⁴³ Zob. np. J. Rivero, *Droit...*, s. 17 i n.

Stąd też materialne zabezpieczenie realizacji zadań samorządu terytorialnego potraktować należy jako jeden z podstawowych elementów określających jego istotę.

Rozważania dotychczasowe upoważniają i zobowiązują do odpowiedzi na pytanie, czym jest samorząd, w czym tkwi jego istota. Zanim podjęta zostanie próba określenia badanej instytucji, ogólna konstatacja. Samorząd jest instytucją prawa pozytywnego. Nie dziwi zatem, że definicje samorządu biorą swój punkt wyjścia z obowiązujących regulacji prawnych. W regulacjach tych *expressis verbis* bądź dorozumianie wyrażane są niektóre uniwersalne cechy (elementy) badanej instytucji. Są one następnie przedmiotem twórczych uogólnień.

Próby określenia istoty samorządu były już w polskiej literaturze podejmowane, a prezentowane definicje wskazywały na elementy składające się na tę istotę. Na przykład T. Rabska wymienia następujące elementy pojęcia samorządu:

- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa;
- powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w ramach właściwych dla administracji państwowej;
- posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała;
- organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji; działając na podstawie prawa, pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych;
- organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzi jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całość⁴⁴.

Z kolei zdaniem W. Góralczyka na określenie samorządu składają się następujące istotne elementy:

- istnienie ustawowo wyodrębnionej społeczności, do której przynależność powstaje z mocy samego prawa;
- powierzenie tej społeczności zadań z zakresu administracji państwowej i władczych kompetencji, dostatecznych do wykonania tych zadań;
- wyposażenie społeczności w wystarczające środki materialne i zapewnienie jej własnych źródeł finansowania;
- sprawowanie kompetencji społeczności za pośrednictwem jej organu przedstawicielskiego⁴⁵.

Dla polskich autorów zajmujących się problematyką samorządu charakterystyczne jest szerokie, opisowe określanie jego istoty. Metoda ta jest także szeroko stosowana w zachodniej literaturze przedmiotu. U jej podstaw leży ściśle wiązanie ustaleń teoretycznych z prawem pozytywnym. Nie przekreślając, a wręcz przeciwnie: doceniając jej

⁴⁴ T. Rabska, *Podstawowe...*, s. 349–350.

⁴⁵ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 115.

znaczenie przy konstruowaniu definicji samorządu konkretnego kraju, można podjąć próbę spojrzenia na samorząd na wyższym szczeblu uogólnienia. Zobowiązuje do tego cel niniejszej pracy – ustalenie teoretycznoprawnych podstaw samorządu.

Już przed laty, podejmując badania nad samorządem i czyniąc to na przykładzie samorządu terytorialnego, ustaliłem, że samorząd to wyodrębniony w strukturze państwa powstały z mocy prawa związek osób, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Z faktu wyodrębnienia związków samorządowych wynika ich niezależność od innych części aparatu państwowego (administracji rządowej), a w konsekwencji możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji oraz wolny wybór organów. Z kolei z faktu wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa⁴⁶.

Tak ukształtowana jeszcze w XIX wieku, a korzeniami sięgająca czasów starożytności i wczesnego średniowiecza konstrukcja prawna samorządu, mimo że ewoluowała w dostosowaniu się do zmieniających się potrzeb, pozostała niezmienna co do swej istoty: udziału zrzeszeń samorządowych w realizacji zadań publicznych ustawowo zdecentralizowanych na ich rzecz. I nie zmienia istoty samorządu w znaczeniu prawnym fakt podejmowania zadań wychodzących poza administrację publiczną, związanych z realizacją idei społeczeństwa obywatelskiego czy tym bardziej wykonywaniem zadań publicznych organizacji międzynarodowych, w tym w szczególności zadań UE. Samorząd terytorialny rozpatrywany w kategoriach instytucji prawnej, a nie w znaczeniu politycznym, w dalszym ciągu wykonuje głównie administrację publiczną krajową. Jest zatem tak jak w przeszłości podmiotem, na rzecz którego zdecentralizowana jest część zadań publicznych, ale jest też współcześnie podmiotem, który wychodzi poza tak ukształtowane funkcje. Jeżeli tak, to konieczne jest zbadanie owych nowych funkcji samorządu pod kątem ich wpływu na samą istotę samorządu, nawet jeśli ów wpływ nie przekreśla dotychczasowego dorobku doktrynalnego w tej mierze.

Rodzi się w szczególności pytanie, czy dotychczasowe ustalenia teoretyczne dotyczące istoty samorządu zachowują aktualność. Czy wyjście samorządu poza jego dotychczasowe funkcje związane ze sprawowaniem administracji państwowej nie powoduje, że z pola uwagi wymyka się to, co współcześnie jest ważne dla bytu prawnego samorządu, jego roli jako podstawowej instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście z jednej strony nie sposób zaprzeczyć, że ww. przekształcenia zadań samorządu wpływają na treść instytucji prawnej samorządu i jako takie rodzą konieczność korekt w definicji samorządu jako instytucji prawnej, ale z drugiej strony trzeba

⁴⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie: Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, Warszawa 1988, s. 34. Sformułowaną tam definicję samorządu przejął J. Ochendowski, opatrując adnotacją „w literaturze przyjmuje się”; zob. J. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 164–165, i następne wydania.

wyraźnie stwierdzić, że nie dezaktualizują dotychczasowych generalnych ustaleń w tej mierze. Nie dezaktualizują, ponieważ samorząd w dalszym ciągu funkcjonuje po to, aby sprawować funkcje administracji publicznej, i czyni to na zasadzie samodzielności (decentralizacji), a samodzielność tę mają mu gwarantować mechanizmy nadzorcze (wkroczyć w działalność samorządu można tylko w przypadkach określonych ustawą). Jeżeli tak, to należy przyjąć, że to, co zmienia się we współczesnym samorządzie, nie przekreśla jego istoty jako instytucji prawnej. Jest natomiast tym, co uzupełnia tę instytucję i przekłada się nie tyle na potrzebę rewizji dotychczasowych definicji, ile ich korekt.

Ten punkt widzenia prezentuję, przystępując do próby określenia, co nowe, korygujące istotę samorządu w aktualnych uwarunkowaniach jego funkcjonowania. Przyjmuję, że tym, co stanowi *signum temporis* samorządu w warunkach współczesności, jest działalność na rzecz dobra wspólnego. Dobro wspólne staje się najszerzej pojętym celem działania samorządu. Następuje zatem istotne poszerzenie zakresu zadań samorządu i wyjście poza dotychczasowe sprawowanie administracji publicznej. Samorząd staje się częścią społeczeństwa obywatelskiego. W zakresie jego działalności pojawiają się zadania wykonywane na rzecz wspólnot niekoniecznie mieszczące się w pojęciu administracji publicznej, a przynajmniej nie wąsko rozumianej administracji jednego państwa, a u podstaw tego zjawiska leżą wyzwania współczesności, w tym zwłaszcza globalizacja i związane z nią masowe migracje społeczne oraz kształtowanie się społeczeństwa informacyjnego, o czym szerzej w dalszej części niniejszego opracowania. Niezależnie od tego zauważam potrzebę zmiany akcentów w podejściu do samodzielności wspólnot samorządowych poprzez silniejsze niż dotąd eksponowanie ich podmiotowości w sferze publicznoprawnej, a nadto wyraźniejsze oparcie tożsamości poszczególnych wspólnot samorządowych na więziach grupowych. Osłabienie tych więzi, uwarunkowane wymogami współczesności (ograniczony budżet czasu wolnego, słabnąca wiara w możliwość wpływu na rozwiązywanie spraw publicznych w sytuacji coraz większej ich profesjonalizacji i specjalizacji itp.), stawia nowe wyzwania w zakresie poszukiwania adekwatnych form demokratycznej organizacji wspólnot samorządowych.

Mając to wszystko na uwadze, podejmuję próbę określenia istoty samorządu przy uwzględnieniu tego, co jest w tej instytucji trwałe i ponadczasowe, oraz tego, co ważne tu i teraz, a zatem w aktualnych uwarunkowaniach.

Kierując się tymi kryteriami, przyjmuję, że samorząd w warunkach współczesności to upodmiotowiona społeczność, prawnie wyodrębniona (osobowość prawna, podmiotowość publicznoprawna), demokratycznie zorganizowana, z reguły o charakterze korporacyjnym, powołana do samodzielnego wykonywania już nie tylko administracji publicznej, ale szerszego działania na rzecz dobra wspólnego poprzez szeroko rozumiane zaspokajanie potrzeb zbiorowych w różnych formach, w tym władczych właściwych organom państwa, podlegająca nadzorowi wyłącznie w przypadkach określonych ustawą, przy jednoczesnym zagwarantowaniu środków materialnych niezbędnych do

realizacji zadań, tak aby z jednej strony mogły być one realizowane skutecznie, z drugiej zaś trudniejszymi czyniły próby oddziaływania władz rządowych poza formalnym nadzorem prawnym.

1.3. RODZAJE SAMORZĄDU

Geneza i istota samorządu dowodzą, że zarówno przeszła, jak i współczesna myśl samorządowa zostały zbudowane na fundamencie samorządu terytorialnego. To ten samorząd kształtował naszą wiedzę o samorządzie w ogólności. Sytuacja ta nie dziwi o tyle, że początków idei samorządności doszukiwać się należy w organizowaniu się społeczności lokalnych dla wspólnego przezwyciężania problemów dotyczących mieszkańców określonego obszaru.

W starożytności były to interesy osób zamieszkałych na terytoriach podbitych. Zwycięzcy nie byli w stanie bez udziału miejscowej ludności zarządzać olbrzymimi obszarami, a dobrym tego przykładem jest Imperium Romanum z jego fenomenem megaorganizacji zapewniającej zarządzanie na gigantycznym obszarze. U podstaw tej organizacji leżało przekonanie, że sprawnie wielkimi obszarami zarządzać można tylko wówczas, gdy – używając współczesnej nomenklatury – władza zostanie zdekoncentrowana. Nie bez przyczyny zatem od ówczesnych namiestników prowincji cesarstwo rzymskie wymagało działań tylko w kilku najważniejszych sprawach: obrony granic, utrzymania porządku, poboru podatków i danin oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości, i to tylko tego wyższego szczebla. Resztę pozostawiano w gestii większych miast, dbając o integrację elit miejskich z centrum Imperium. W rezultacie zbudowano system zarządzania, u podstaw którego leżał pragmatyzm traktowany w kategoriach racji stanu cesarstwa rzymskiego.

Co prawda nieco inaczej rodziła się idea samorządzenia się lokalnych społeczności w średniowieczu, ale w istocie oparta była na tym samym mechanizmie integracji tych społeczności – kształtowania więzi lokalnych w związku z rozwiązywaniem wspólnych problemów. Nie miało z tego punktu widzenia większego znaczenia to, czy owe więzi kształtowały się w związku z potrzebą rozwiązywania problemów umożliwiających przetrwanie w trudnych warunkach, np. w odcinanych od świata na pół roku kotlinach górskich, czy też integrowania się wokół walki o przetrwanie w starciu z pazyrynym feudałem.

Nic dziwnego, że w czasach starożytności i średniowiecza samorządność opierała się na lokalnych społecznościach i aczkolwiek daleko jeszcze było do samorządu we współczesnym znaczeniu, to niewątpliwie wówczas kładziono podwaliny nowoczesnego samorządu rozumianego w kategoriach uczestniczenia zrzeszeń samorządowych w wykonywaniu zadań publicznych.

Współczesna myśl samorządowa termin „samorząd” odnosi już nie tylko do samorządu mieszkańców określonego obszaru (samorządu terytorialnego), ale także do

samorządu określonych grup ludzi zintegrowanych wokół wspólnych problemów niewynikających z miejsca zamieszkania. W teorii i praktyce pojawia się termin „samorząd zakładowy”.

W rezultacie kształtuje się podział samorządu na korporacyjny, oparty na ustawowo regulowanym stosunku członkostwa, i zakładowy, niezwiązany stosunkiem członkowskim.

Podstawową formą samorządu korporacyjnego jest samorząd terytorialny, ale obok niego wyodrębnia się samorząd specjalny: gospodarczy i zawodowy⁴⁷. Wspólną cechą tych samorządów jest oparcie ich organizacji na korporacyjnym substracie osobowym. Samorządy korporacyjne są zrzeszeniami osób skupionych wokół realizacji określonych zadań ustawowo kształtowanych. Powstają z mocy prawa. Z reguły z mocy prawa powstaje i trwa przynależność do tych zrzeszeń (gminy, izby samorządu gospodarczego czy samorządu zawodowego). Tak skonstruowane stosunki przynależności wywołują daleko idące skutki zarówno po stronie członków, jak i po stronie organów zrzeszenia. Osobie uprawnionej nie można co do zasady odmówić przynależności do zrzeszenia, a organy zrzeszenia nie mogą jej co do zasady wykluczyć ze zrzeszenia⁴⁸. Samorząd korporacyjny charakteryzuje się zatem prawem do członkostwa wówczas, gdy osoba spełnia określone przesłanki ustawowe (zamieszkuje na danym obszarze czy np. wykonuje określony zawód).

Oczywiście za najbardziej znaczący dla demokratyzacji państwa uznaje się samorząd terytorialny. Korporacja terytorialna jest bowiem podmiotem samorządowym powszechnym, zrzeszającym wszystkich mieszkańców określonej jednostki terytorialnej: lokalnej (gminy, powiatu) czy ponadlokalnej (regionu – województwa), a jednocześnie jest zrzeszeniem o najszerszym zakresie kompetencji spośród wszystkich rodzajów samorządu. Każdy z nas zamieszkujących na określonym obszarze RP jest członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. Przynależność do każdej z tych wspólnot powstaje oczywiście z mocy prawa i trwa niezależnie od naszej aktywności czy jej braku w tych wspólnotach. I aczkolwiek brak owej aktywności można uznać za naganny społecznie, to prawnie jest dopuszczalny. Każdy z nas może zatem uczestniczyć w realizacji zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, oczywiście najczęściej za pośrednictwem organów, rzadziej w formie bezpośredniej (referendum). Zakres zaś zadań tego samorządu jest na tyle szeroki – o czym w dalszej części opracowania – że można przyjąć, iż mamy szanse uczestniczyć w rozwiązywaniu wszystkich spraw istotnych dla społeczności

⁴⁷ Termin „samorząd specjalny” wprowadził do literatury K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna* [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panjko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 428 i n.; zob. też R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 2015/4, s. 58–59; oraz M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 507.

⁴⁸ W odniesieniu do samorządu terytorialnego zob. W. Góralczyk, *Zasada...*, s. 105.

lokalnych. To, że samorząd terytorialny jest podmiotem samorządowym (korporacją mieszkańców) o kompetencji quasi-generalnej, jest o tyle istotne, że sytuuje samorząd terytorialny w systemie ustrojowym państwa w innym miejscu niż samorząd specjalny.

Samorząd specjalny, mimo że korporacyjnie zorganizowany, nie jest samorządem o kompetencji ogólnej, a specjalnej. Nie jest, w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego, samorządem tak powszechnym. Samorząd specjalny tworzą określone grupy osób, wyodrębnione ze względu na ustawowo określone kryteria, jak wykonywany zawód (samorząd lekarski, adwokacki, aptekarski itp.) czy rodzaj prowadzonej działalności (samorząd gospodarczy, w tym rolniczy, rzemieślniczy itp.). Oczywiście każdemu z tych rodzajów samorządu specjalnego, a ściślej działającym w ich ramach zrzeszeniom, państwo powierza do realizacji określone zadania. Co do zasady podmioty te wykonują zadania administracji publicznej w sposób samodzielny (zdecentralizowany). Przedstawiony wyżej katalog samorządów specjalnych nie jest zamknięty. Katalog ten wskazuje najczęściej w praktyce występujące podmioty samorządu specjalnego.

Samorząd specjalny, w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego, nie opiera się na kryterium miejsca zamieszkania. Samorząd ten ma charakter nieterytorialnych publicznoprawnych związków samorządowych, wykonujących zadania administracji publicznej na zasadzie decentralizacji, tyle że w przeciwieństwie do jednostek samorządu terytorialnego zadania te są ograniczone do konkretnego zakresu spraw. Ustawodawca, decentralizując zadania publiczne na rzecz jednostek samorządu specjalnego, jest związany ich przedmiotowym zakresem działalności.

Każdy z ww. rodzajów samorządu specjalnego, niezależnie od cech wspólnych, charakteryzuje się pewnymi odrębnościami i właśnie te odrębności przesądzają o możliwości zaliczenia do samorządu gospodarczego czy też zawodowego.

Samorząd gospodarczy charakteryzuje się zorganizowaniem na podstawie kryterium wspólnych interesów osób należących – jak to kiedyś określono – do tego samego stanu gospodarczego⁴⁹. Samorządem gospodarczym są współcześnie izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze, które z mocy ustawy podejmują zadania administracji publicznej w zakresie oddziaływania państwa na gospodarkę w celu intensyfikacji rozwoju społeczno-gospodarczego, leżącego nie tylko w interesie zrzeszonych w izbach przedsiębiorców, ale także w interesie ogółu społeczeństwa. W literaturze podnosi się, że izby gospodarcze podejmują inicjatywy, które na stałe wpisane są w ich obszar działania i przyczyniają się nie tylko do poprawy sytuacji indywidualnych podmiotów gospodarczych, ale też realizują cele rozwoju lokalnego i regionalnego, a także mają wpływ na politykę gospodarczą państwa. Wyrazem tej działalności jest dbałość izb o ład rynkowy, o rozwój przedsiębiorczości, systemu

⁴⁹ J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/26*, Poznań 1926, s. 1.

kształcenia i szkoleń, wsparcie dla innowacyjności i zarządzanie usługami publicznymi⁵⁰. Tak określony zakres zadań publicznych samorządu gospodarczego rodzi pytanie o proporcje pomiędzy zadaniami zdecentralizowanymi na rzecz przedmiotowych izb a tymi, które związane są z obroną interesu grupowego członków izb. Analizy prowadzone w tej mierze w literaturze przedmiotu⁵¹ wskazują, że samorząd gospodarczy zarówno wcześniej, jak i obecnie w niewielkim stopniu realizuje zadania publiczne w sposób właściwy dla samorządu w znaczeniu prawnym, a więc względnie trwałego ich przekazania na rzecz określonej korporacji, z możliwością użycia przez jej organy władztwa administracyjnego. To zaś oznacza, że samorząd gospodarczy przypomina aktualnie bardziej stowarzyszenia zawodowe niż instytucję prawną samorządu. Jest tym samym bardziej wyrazem realizacji idei samorządności w znaczeniu politycznym niż prawnym. Daleko mu jeszcze do korporacji, na rzecz których znacząco zdecentralizowane są zadania administracji publicznej. I nie zmienia tego faktu samo wyposażenie w osobowość prawną, o ile nie idą w ślad za tym zdecentralizowane zadania i kompetencje publicznoprawne, ponieważ znaczenie owej osobowości nie wykracza wówczas poza granice prawa prywatnego. O tym zatem, czy mamy do czynienia z samorządem w znaczeniu prawnym w przypadku izb gospodarczych, przesądzą konkretne regulacje ustawowe, na podstawie których następuje decentralizacja administracji publicznej na rzecz jednostek (izb) samorządu gospodarczego. Skromny jak dotąd zakres decentralizacji zadań publicznych na rzecz tego samorządu wydaje się być istotnym zaniechaniem polskiego ustawodawcy, na czym traci społeczeństwo i władza państwowa. Samorząd jest bowiem szansą na skuteczniejszą i bardziej oszczędną realizację zadań publicznych, co w sferze gospodarki ma znaczenie szczególne.

Drugi rodzaj samorządu specjalnego – samorząd zawodowy – pozostaje w tym zakresie w lepszej sytuacji. Z istoty swej jest zrzeszeniem powoływanym do realizacji zarówno zadań związanych z obroną interesów grupowych, jak i wykonywania administracji publicznej. Samorząd zawodowy tworzą osoby wykonujące określony zawód. Członkostwo powstaje zwykle z mocy prawa w związku z wpisem na listę osób wykonujących zawód o doniosłym znaczeniu społecznym, niepozostającym bez znaczenia dla interesu publicznego. Pomoc prawna (samorząd adwokacki czy radcowski), świadczenie usług medycznych (samorząd lekarski, aptekarski i innych zawodów medycznych) czy też świadczenie innych usług (np. urbanistyczno-architektonicznych) to tylko niektóre przykłady dziedzin, w których państwo jest zainteresowane przekazaniem części przysługujących mu zadań zrzeszeniom osób wykonujących określone zawody w myśl zasady, że zrzeszenia te nie dość, że poradzą sobie z realizacją

⁵⁰ R. Kmiecik, *Wielowymiarowość...*, s. 61.

⁵¹ Szerzej na ten temat m.in. S. Grelowski, *Samorząd specjalny – gospodarczy – zawodowy – wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, oraz M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001.

przekazanych zadań, robią to z większą znajomością rzeczy. Decentralizacja części zadań państwa i w ślad za tym części władztwa administracyjnego leży zatem w interesie zarówno państwa, a ściślej administracji rządowej, jak i samych grup zawodowych, na rzecz których owa decentralizacja następuje. Administracja rządowa odciążona od realizacji części przysługujących jej zadań może się wtedy skupić na realizacji pozostałych zadań, a z kolei zrzeszenia zawodowe są w stanie realizować oszczędniej i efektywniej powierzone im zadania, jako że są w określonej materii po prostu bardziej kompetentne. Z reguły samorządowi zawodowemu przekazywane są trzy kategorie zadań. Po pierwsze, prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania określonego zawodu. Po drugie, sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zawodu, i to zarówno w płaszczyźnie merytorycznej, jak i etyki zawodowej. I wreszcie po trzecie, organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego. Nie jest to zamknięty katalog zadań samorządu zawodowego, istotna bowiem część jego działalności koncentruje się wokół organizowania i certyfikacji dokształcania zawodowego członków oraz reprezentowania interesów określonych zawodów wobec władz państwowych. Oczywiście samorząd zawodowy nie jest jedynym podmiotem reprezentującym jego członków wobec władz państwowych. Czynią to i inne podmioty, takie jak choćby różnego rodzaju stowarzyszenia zawodowe. Te jednak działają na innych zasadach. Mimo że reprezentują swoich członków wobec władz państwowych, to nie następuje na ich rzecz decentralizacja zadań publicznych. I choć mogłoby się zdawać, że samorządy zawodowe są w tym względzie w gorszej sytuacji, to jednak nie można zapominać, że aczkolwiek mają węższy zakres działania, to w tym zakresie korzystają z możliwości użycia władztwa administracyjnego, oczywiście na zasadach ustawowo określonych.

Wracając do uwag ogólnych, nie sposób nie zauważyć, że samorząd specjalny jest tym rodzajem związków publicznoprawnych, które choć wyrastały z idei reprezentowania interesów grupowych wobec państwa, to z biegiem czasu stały się podmiotami uczestniczącymi w wykonywaniu zadań tego państwa, a ściślej administracji publicznej. Jeżeli tak, to nie można tracić z pola widzenia innych rodzajów samorządu niż tylko samorząd terytorialny. Co prawda ten jest najważniejszym ogniwem systemu samorządności, choćby ze względu na powszechność i szeroki zakres zadań zdecentralizowanych na jego rzecz, jednak inne rodzaje samorządów, w szczególności samorząd zawodowy, są istotnym ogniwem współczesnych procesów decentralizacyjnych.

Jeżeli tak, to przed nauką staje zadanie szerszej niż dotąd penetracji naukowej zjawiska samorządności w całokształcie. Postulat ten należy adresować w szczególności do doktryny prawa publicznego, o ile bowiem w politologii i socjologii zaobserwować można wzrost zainteresowania innymi rodzajami samorządu, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, o tyle w naukach prawnych w dalszym ciągu zdecydowanie przeważają badania nad samorządem terytorialnym. To zaś oznacza, że badaniom poddaje się instytucję już dość dobrze zbadaną, a poza szerszym zainteresowaniem

pozostawia się zrzeczenia samorządowe znacznie mniej zbadane. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że co do zasady mieszczą się one na pograniczu różnych dyscyplin naukowych i jako takie powinny być atrakcyjne dla badaczy z obszaru nauk prawnych.

1.4. SZCZEGÓLNE MIEJSCE I ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Miejsce i rola samorządu terytorialnego pośród innych rodzajów samorządu, ale także w systemie ustrojowym państwa wynikają z samej istoty tego samorządu. Jest to samorząd szczególnego rodzaju. W przeciwieństwie do innych rodzajów samorządu jest – jak już powiedziano – samorządem powszechnym o najszerszej formule zadaniowo-kompetencyjnej. Chcąc zatem określić jego istotę, wystarczy przywołać te cechy, które są typowe dla każdego zrzeczenia samorządowego, i zaakcentować te, które wykazują specyfikę. Przystępując do tak sformułowanego celu, rozpocząć należy od tych elementów samorządu terytorialnego, które charakteryzują każdy rodzaj samorządu, tj. podmiot, przedmiot i sposób wykonywania administracji publicznej.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna społeczność. Społeczność ta tworzy korporację (zrzeszenie) ogółu mieszkańców określonego obszaru (gminy, powiatu czy województwa). Korporacja ta powstaje z mocy prawa, co oznacza, że każdy z nas jest jej członkiem przez sam fakt zamieszkiwania na określonym obszarze i nie może z niej wystąpić ani też zostać wykluczony, nawet jeśli jest całkowicie bierny. Siłą przedmiotowej korporacji jest jej powszechność. Jest to jedna z cech charakterystycznych dla tej tylko wspólnoty samorządowej; inne wspólnoty, aczkolwiek mogą być również korporacyjnie zorganizowane, nie mają przymiotu powszechności. Jeżeli tak, to już z tego można wyprowadzać wniosek o szczególnym znaczeniu samorządu terytorialnego pośród innych rodzajów samorządu i jego ważnym miejscu w systemie polityczno-ustrojowym państwa. Miejsce to przesądza o roli wspólnot mieszkańców w mechanizmie sprawowania władzy w państwie demokratycznym, w którym za wartość podstawową uznaje się jak najszersze włączenie społeczeństwa do wykonywania tej władzy, i to nie tylko za pośrednictwem wybranych organów, ale także w formach, jeśli nie bezpośrednich (referendum, znana ze Szwajcarii ludowa inicjatywa prawodawcza itp.), to mechanizmu inspiracji i kontroli społecznej. Demokracja staje się współcześnie – pisze G. Burdeau – swoistego rodzaju filozofią, sposobem życia, religią i formą rządu⁵².

Postawmy w tym miejscu pytanie: czy znamy dziś instytucję bardziej demokratyczną niż samorząd terytorialny? Retoryczność tego pytania w świetle dotychczasowych wywodów na temat samorządu terytorialnego wydaje się oczywista. Jeżeli tak,

⁵² G. Burdeau, *La démocratie*, Paris 1956, s. 9, cyt. za J. Jeżewskim, *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015/3, s. 65.

to znaczenia tego samorządu w państwie demokratycznym nie sposób przecenić. Owo znaczenie bierze się z legitymowania samorządu wprost przez obywatela⁵³. Stąd zaś już tylko krok do stwierdzenia, że samorząd terytorialny jest podstawową i niezastąpioną wartością społeczeństwa obywatelskiego⁵⁴. Jest szkołą demokracji, bo sam – jako wspólnota mieszkańców – jest na wskroś demokratyczny.

Podobnie wyjątkowo kształtuje się druga cecha konstytuująca instytucję samorządu terytorialnego – przedmiotowy zakres jego działalności. Przedmiotem działalności terytorialnych wspólnot samorządowych jest co prawda, tak jak w przypadku innych rodzajów samorządu, przede wszystkim wykonywanie administracji publicznej, ale nieograniczonej do zadań i kompetencji związanych z profilem działalności samorządu (gospodarczej, zawodowej). Samorząd terytorialny ma przedmiotowo dużo szerszy zakres działalności, obejmujący zadania i kompetencje dotyczące w zasadzie wszystkich spraw istotnych dla mieszkańców. Jest zatem samorządem o *sui generis* generalnej formule zadaniowo-kompetencyjnej, a to czyni zeń szczególnego partnera dla administracji rządowej, przesadzającego w istocie rzeczy o rozwiązywaniu lokalnych problemów społeczno-gospodarczych. Samorząd terytorialny staje się realizatorem idei „państwa dobrobytu”.

Ostatnie dziesięciolecia to istotne – co do zasady – poszerzanie zadań samorządu terytorialnego. Współczesne państwo nie ma możliwości realizacji coraz szerszego zakresu zadań publicznych w ramach swoich struktur rządowych, i uznaje potrzebę wzmacniania udziału samorządu terytorialnego w realizacji owych zadań, w szczególności lokalnych programów społeczno-gospodarczych. Lokalności dopatruje się współcześnie w coraz to innych kategoriach spraw⁵⁵. Niezależnie od tego w wielu państwach obserwować można proces coraz szerszego przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych wychodzących poza ich zakres zadań własnych. Jeżeli do tego dodamy realizację przez jednostki samorządowe zadań publicznych podmiotów międzynarodowych, w szczególności zadań UE, a przede wszystkim zadań związanych z realizacją idei społeczeństwa obywatelskiego, to faktyczny stan rzeczy będzie się istotnie różnić od tego, który został dotąd dostrzeżony w literaturze przedmiotu, wpływając na umacnianie roli samorządu w systemie ustrojowo-politycznym współczesnego państwa demokratycznego. Co prawda konstatacja ta jest trudna do zaakceptowania w warunkach zyskującego obecnie na popularności autorytaryzmu państwowego, ale ów autorytaryzm widzieć należy jako odstępstwo od zasady powszechności demokratycznych procesów rozwojowych. Autorytaryzm mimo wszystko wydaje się zjawiskiem przejściowym, a demokracja – trwałym dążeniem społeczeństw,

⁵³ J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. 1, ST 1994/11, s. 41; w podobnym tonie wypowiada się w tej mierze I. Lipowicz, *Polska administracja publiczna w świetle standardów europejskich* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 364 i n.

⁵⁴ O relacji pojęć społeczeństwa obywatelskiego i samorządu terytorialnego zob. H. Izdebski, M. Kuleza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 248 i n.

⁵⁵ J.-M. Pontier, *L'État et les collectivités locales: la répartition des compétences*, Paris 1978, s. 167.

z równie trwałym miejscem upodmiotowionych lokalnych społeczności w państwie. Wyrazem upodmiotowienia tych społeczności jest w szczególności odwołanie się do instytucji samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej władzy (administracji) państwowej.

Również i trzecia cecha konstytuująca instytucję samorządu: sposób wykonywania administracji publicznej kształtuje się w przypadku samorządu terytorialnego dość szczególnie. Co prawda jednostki samorządu terytorialnego realizują przekazane im zadania i kompetencje na zasadzie decentralizacji w imieniu własnym i na własny rachunek, tak jak inne rodzaje samorządu, ale zakres ich samodzielności zdaje się dalej idący, co związane jest z konstytucyjnie gwarantowanym bytem prawnym. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Samorząd terytorialny, choć konstytucyjnie posadowiony w tej strukturze, jest poddany nadzorowi ze strony państwa, z tym że nadzór ten – tak jak w przypadku innych rodzajów samorządu – ma charakter nadzoru weryfikacyjnego, a nie hierarchicznego, i jako taki staje się gwarantem samodzielności wspólnot samorządowych, w tym terytorialnych. Nadzór może przybierać co prawda różny kształt prawny, ale zawsze gwarantuje określony stopień (większy lub mniejszy) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście jeżeli środki nadzorcze idą zbyt daleko, wówczas nadzór staje się iluzją i przekształca w kierownictwo. Taki sam stan rzeczy powstaje także wtedy, gdy co prawda formalny nadzór prawny mieści się w granicach doktrynalnie i prawnie mu przypisanych, ale rozbudowie ulegają oddziaływania pozanadzorcze, w tym uznaniowe przyznawanie dotacji i subwencji (nadzór przez sakiewkę).

To, co powiedziano wyżej o samorządzie terytorialnym, wskazuje, że jest on instytucją nad wyraz dynamiczną. Wraz ze zmianą uwarunkowań, w których przychodzi mu funkcjonować, podlega przekształceniom. Tym, co stanowi *signum temporis* współczesnego samorządu terytorialnego, jest przede wszystkim działanie na rzecz dobra wspólnego. Dobro wspólne staje się tym pojęciem, które współcześnie agreguje działalność samorządu terytorialnego obejmującą zadania spoza dotychczasowego zakresu działania mieszczącego się w wykonywaniu części administracji publicznej rodzimego państwa.

Współcześnie w idei samorządności terytorialnej chodzi o coś więcej niż przed laty – o aktywizację społeczności lokalnych już nie tylko na rzecz wykonywania administracji publicznej czy nawet szerzej działalności na rzecz dobra wspólnego, ale także o realną, a nie tylko postulowaną, demokratyzację systemu polityczno-ustrojowego państwa z coraz szerszym zakresem kontroli społecznej władzy centralnej. Przed samorządem terytorialnym pojawiło się zadanie, które jeszcze przed kilkunastu laty nie było potrzebne – przeciwdziałanie ruchom autorytarnym i ich niszczycielskiej sile demontażu mechanizmów demokratycznych, a także promocja społeczeństwa obywatelskiego. W tej ostatniej sferze trudno byłoby sobie wyobrazić instytucję bardziej proobywatelską i prodemokratyczną jak samorząd terytorialny. Samorząd ten jest bowiem wspólnotą wszystkich mieszkańców określonego obszaru, prawnie

i organizacyjnie wyodrębnioną, demokratycznie zorganizowaną, powołaną do samodzielnego, podlegającego ochronie sądowej, wykonywania szeroko rozumianych zadań publicznych (działania na rzecz dobra wspólnego) poprzez zaspakajanie potrzeb zbiorowych w formach właściwych organom państwowym z możliwością stosowania władztwa administracyjnego⁵⁶.

Tak rozumiany samorząd terytorialny jest przedmiotem urządzeń polityczno-ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego. Jest w zarysie regulowany konstytucyjnie, a przynajmniej tam zakotwiczony. Polska Konstytucja już w rozdziale I deklaruje decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1), *expressis verbis* ustanawia instytucję samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 i 2), a następnie w rozdziale VII normuje podstawowe kwestie jego organizacji i funkcjonowania, w tym tak znaczące sprawy jak: zadania (art. 166), materialne zabezpieczenie ich realizacji (art. 167–168), organizację (art. 169–170), nadzór (art. 171) oraz prawo zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego (art. 172). W świetle ww. norm konstytucyjnych w pełni uprawniona staje się konstatacja, że polski ustrojodawca gwarantuje samorządowi terytorialnemu należne mu miejsce w systemie polityczno-ustrojowym RP. Wychodzi tym samym naprzeciw postulatowi doktrynalnemu w tej mierze. Syntetyzując, można przyjąć, że w przypadku samorządu terytorialnego mamy do czynienia ze stosunkowo rzadko występującym zjawiskiem dużej zgodności teoretycznych założeń idei samorządności terytorialnej z jej ustrojowymi podstawami, co nie oznacza oczywiście kompatybilności owych założeń z praktyką, tyle że ta – jeśli odbiega od teorii – wcześniej czy później musi wrócić na tory zgodności z ustrojowymi podstawami, m.in. za sprawą orzecznictwa sądowego, i to zarówno narodowego, jak i ponadnarodowego. Konkludując tę część rozważań, trzeba podnieść, że tak ukształtowany model samorządu terytorialnego istotnie wpływa na trwałość wyznaczonego mu miejsca w systemie ustrojowym państwa.

Samorząd terytorialny jawi się współcześnie jako najpełniejsza formuła realizacji zarówno filozoficznej idei samorządności, jak i koniecznej w warunkach współczesnego państwa decentralizacji zadań publicznych. Rozrost tych zadań, stopień ich komplikacji, wreszcie trend do udziału różnorodnych grup obywateli w realizacji funkcji państwa powodują, że nie sposób już dzisiaj oprzeć się procesom decentralizacyjnym. I aczkolwiek występujące tendencje do władzy autorytarnej, bazującej na populizmie społecznym, zdają się potrzebie owej decentralizacji przeczyć, to centralizacja zadań publicznych i co najwyżej ich dekoncentracja w strukturach państwa muszą skończyć się niepowodzeniem. Nie ma bowiem współcześnie możliwości „ogarnięcia” ze szczybla centralnego owego szerokiego zakresu zadań publicznych z ich całą złożonością i specyfiką interesów grupowych, a jeżeli tak, to próby podejmowane w tej mierze nie mają szans realizacji. Twierdzenie to jest oczywiste w szczególności w państwach Europy Wschodniej, gdzie nie tylko teoretycznie, ale i empirycznie zostało dowiedzione,

⁵⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, M. Cherka i in., *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 128.

że centralizacja zadań publicznych jest wrogiem numer jeden demokratycznego systemu zarządzania publicznego.

Na samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa demokratycznego patrzeć trzeba przez pryzmat jego dwóch podstawowych funkcji: udziału lokalnych społeczności w realizacji wykonawczych funkcji państwa, ale także realizacji społeczno-politycznych ambicji tych społeczności w pracy na rzecz dobra ogółu. To zaś zakłada wyjście samorządu terytorialnego poza jego dotychczasową funkcję udziału w realizacji wykonawczych funkcji państwa i przyjęcie szerszej formuły zadaniowo-kompetencyjnej pracy na rzecz dobra wspólnego. I aczkolwiek praca na rzecz dobra wspólnego dotyczy także innych rodzajów samorządu, w szczególności samorządu gospodarczego i zawodowego, to jednak samorząd terytorialny ze względu na swój – wcześniej przeanalizowany – masowy charakter (wspólnota wszystkich mieszkańców określonego obszaru) i w istocie generalną kompetencję przedmiotową (szeroki zakres zadań) jest w szczególności predystynowany do zajmowania się całokształtem spraw mieszczących się w pojęciu dobra wspólnego.

Jeżeli samorząd terytorialny, kiedyś istotnie ograniczony w swej formule zadaniowo-kompetencyjnej, zajmuje się obecnie tak szerokim zakresem spraw, a jego rola w państwie demokratycznym jest trudna do przecenienia, to jawi się pytanie, czy tradycyjna konstrukcja tego samorządu jest przydatna w warunkach współczesności. Na tak sformułowane pytanie trzeba odpowiedzieć twierdząco. I aczkolwiek można i trzeba dyskutować o potrzebie jej modyfikacji w dostosowaniu do wymogów współczesności (globalizacja, masowe migracje, digitalizacja administracji publicznej czy tendencje do ekonomizacji usług publicznych), to jednak nie traci ona na znaczeniu jako konstrukcja prawna umożliwiająca decentralizację zadań publicznych. Co więcej, samorząd terytorialny jako tradycyjna konstrukcja prawna, tyle że wychodząca poza dotychczasowy zakres zadań i kompetencji, staje się fundamentem państwa demokratycznego. Znaczenia samorządu terytorialnego tak rozumianego nie sposób przecenić. Bez takiego samorządu terytorialnego konstrukcja państwa stałaby się niestabilna, tworząc niebezpieczeństwo marszu w stronę autorytaryzmu. Jeśli tak, to nie sposób mówić o samorządzie terytorialnym bez kontekstu jureidycznego. Dopiero samorząd w znaczeniu prawnym zapewnia należne mu miejsce we współczesnym państwie. To zaś, że samorząd terytorialny jest współcześnie postrzegany nie tylko jako instytucja prawna, ale także jako podstawowa forma aktywności społecznej i najważniejszy filar społeczeństwa obywatelskiego, wcale nie oznacza, że traci na znaczeniu aspekt ustrojowy, z natury rzeczy odwołujący się do formalizacji zjawiska. Owa formalizacja instytucji samorządu jest w dalszym ciągu niezbędna. Stanowi bowiem gwarancję pełnienia przez samorząd historycznie kształtowanej, podstawowej funkcji, tj. decentralizacji państwa, jego zadań i kompetencji. Bez formalizacji prawnej samorządu idea decentralizacji państwa byłaby zagrożona⁵⁷.

⁵⁷ Z. Niewiadomski, *O znaczeniu...*, s. 35 i n.

1.5. KSZTAŁT PRAWNY WSPÓŁCZESNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorząd terytorialny jeszcze do niedawna rozumiany był wyłącznie jako zdecentralizowana forma władzy wykonawczej państwa. W ślad za tym wystarczającymi narzędziami badawczymi były – tak jak w przypadku samorządu w ogólności – instytucje decentralizacji i nadzoru, a osią rozważań doktrynalnych była działalność władcza samorządu terytorialnego (władztwo administracyjne)⁵⁸.

Przekształcenia samorządu, dyktowane coraz szerzej jego aktywnością wychodzącą poza zakres zadań i kompetencji związany z wykonywaniem administracji publicznej, spowodowały, że decentralizacja przestała być wystarczającym narzędziem badawczym. Jednostki samorządu terytorialnego zostały bowiem obarczone szeregiem zadań dotąd nieznanymi samorządowi, w szczególności obowiązkiem oddziaływania na całokształt życia społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym, i to niekoniecznie przy użyciu władztwa administracyjnego. Na warunki życia w coraz większym stopniu wpływ mają jednostki usytuowane poza strukturami samorządowymi (prywatne). To od nich w istotnej mierze zależy współcześnie poziom zatrudnienia, stan infrastruktury technicznej i społecznej. Jeżeli tak, to od samorządu terytorialnego oczekuje się nie tylko realizacji wąsko rozumianych zadań własnych, ale także aktywności w terenie, w tym skutecznych interwencji ekonomicznych, tworzących warunki do rozwoju. Zatem instytucja decentralizacji w dotychczasowym wąskim rozumieniu, aczkolwiek w dalszym ciągu przydatna, traci na znaczeniu w opisywaniu kształtu prawnego współczesnego samorządu terytorialnego. Tak rozumiana decentralizacja prowadziłaby do tego, że przede wszystkim znaczna część zadań samorządu ze sfery *dominium* pozostawałaby poza zainteresowaniem badaczy sektora publicznego, a przecież zarządzanie majątkiem komunalnym, nie mówiąc już o ww. aktywności samorządu w zakresie tworzenia warunków dla całokształtu rozwoju społecznego i gospodarczego, jest ściśle powiązane z regulacjami publicznoprawnymi.

Podobnie rzecz się ma z instytucją nadzoru, która choć, tak jak decentralizacja, jest w dalszym ciągu przydatna w opisywaniu kształtu prawnego współczesnego samorządu, to wymaga zrewidowania poglądu na gwarancyjną rolę owego instrumentu w zapewnianiu samorządowi samodzielności, przy czym nie chodzi tu o wadliwość nadzoru jako takiego, ale o pojawienie się praktyki oddziaływania na samorząd poprzez uznaniowy system dotacji i subwencji. Posługiwanie się przez administrację rządową ww. instrumentami nacisku stwarza dużo większe możliwości oddziaływania niż najbardziej nawet restrykcyjne środki nadzoru, wymykając się kontroli, w tym sądowej.

Jeżeli tak, to kształt prawny współczesnego samorządu terytorialnego zostanie opisany poprzez inne narzędzia, a mianowicie analizę zadań i kompetencji,

⁵⁸ Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 46 i n.

z uwzględnieniem materialnych i prawnych możliwości ich realizacji oraz samodzielność w kształtowaniu struktur samorządowych, a nadzór nad samorządem terytorialnym skonfrontowany zostanie z rozwiązaniami umożliwiającymi oddziaływanie poza formalnymi środkami wpływu na działalność tego samorządu.

Rozpoczynając od zadań samorządu terytorialnego, trzeba skonstatować, że u podstaw rozszerzającego się zakresu zadań samorządu terytorialnego leży cały szereg przyczyn. Na użytek niniejszych rozważań poddaję je porządkującej, syntetycznej klasyfikacji, stosownie do wcześniej przeprowadzonych badań w tym zakresie⁵⁹.

Po pierwsze, źródłem nowych obszarów zadań samorządowych jest dynamiczny rozrost funkcji współczesnego państwa. Państwo, stając przed problemem realizacji coraz szerszej gamy zadań, w szczególności w zakresie administracji świadczącej, było zmuszone do decentralizacji tych zadań, a najważniejszym podmiotem tej decentralizacji był i jest samorząd terytorialny.

Po drugie, proces decentralizacji zadań na rzecz tego samorządu terytorialnego leży w interesie centralnych władz państwowych. Im szerszy jest zakres spraw przekazywanych samorządowi, tym większe szanse władze te mają na skupienie się na najważniejszych kwestiach społecznych.

Po trzecie, proces decentralizacji zadań na rzecz samorządu terytorialnego wychodzi naprzeciw oczekiwaniom lokalnych społeczności co do samodzielnego podejmowania i załatwiania spraw o charakterze lokalnym. Oczekiwania te, wspierane przez lokalne siły polityczne, stają się elementem nacisku na władze centralne zmierzającego do zwiększenia zakresu samodzielności samorządu terytorialnego.

Po czwarte wreszcie, wzrost zadań samorządu terytorialnego ma związek z przeprowadzonymi w przeszłości reformami terytorialnymi. Większe obszarowo i silniejsze ekonomicznie gminy tworzą obiektywne warunki sprawnej realizacji nowych zadań.

W rezultacie już w drugiej połowie XIX wieku zmianie uległa ogólna formuła zadaniowo-kompetencyjna samorządu terytorialnego, a w XX wieku stał się on, obok administracji rządowej, głównym realizatorem państwa dobrobytu⁶⁰. W zakresie jego działania znalazły się wszystkie zadania, które bezpośrednio lub pośrednio kształtują standard życia w wymiarze lokalnym. Nastąpiło wyraźne przesunięcie punktu ciężkości w działaniu samorządu terytorialnego – z zadań o charakterze policyjno-porządkowym na zadania mające zapewnić lokalnym społecznościom dostęp do nowoczesnej infrastruktury społecznej i technicznej⁶¹. Samorząd terytorialny stał się tą częścią administracji publicznej, która przejęła na siebie główny ciężar realizacji idei administracji świadczącej.

⁵⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System...*, s. 145 i n.

⁶⁰ O doktrynie państwa dobrobytu zob. W.A. Robson, *The Welfare State*, London 1957.

⁶¹ A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, ST 1992/10, s. 54; A. Wiktorowska, *Prawne...*, s. 114 i n.

Zdawać się mogło, że tak ukształtowana formuła zadaniowo-kompetencyjna stanie się stabilna w dłuższym okresie czasu. Tak się jednak nie stało, coraz mocniej bowiem dawała o sobie znać potrzeba oddziaływania samorządu terytorialnego na całokształt rozwoju społeczno-gospodarczego terenu, a wcześniejszy trend do zamykania się samorządu w kręgu ukształtowanych wcześniej zadań i kompetencji nie wytrzymał próby czasu. Zrozumiano, że standard życia społeczności lokalnych kształtuje nie tylko bezpieczeństwo i dostęp do infrastruktury, ale też poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych traktowany całościowo, i że samorząd terytorialny musi ów rozwój stymulować, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu dobrobytu społeczności lokalnych. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, zmuszone zostały do ingerowania w działalność wszystkich funkcjonujących jednostek organizacyjnych w celu oddziaływania na rozwój gospodarczy korzystny z punktu widzenia interesów lokalnych społeczności. Obok bezpośredniego zaspokajania potrzeb zbiorowych samorząd zajął się całokształtem rozwoju gospodarczego terenu.

W tej sytuacji poszczególne państwa zaczęły poszukiwać nieznanych dotąd form oddziaływania samorządu terytorialnego na działalność gospodarczą w terenie. Szczególnie daleko poszły w tym zakresie regulacje prawne we Francji. Gmina zyskała tam szerokie możliwości interwencji w sprawy gospodarcze i socjalne, dla których podstawy prawne tworzą reformy decentralizacyjne z lat 1982–1983. „Jeśli interwencja gminy ma na celu poprawienie rozwoju ekonomicznego, to może ona przyznawać zasiłki bezpośrednie lub pośrednie na warunkach przewidzianych w ustawie o planie narodowym. Jeśli ochrona interesów ekonomicznych i socjalnych ludności gminy tego wymaga, to może ona przyznać zasiłki bezpośrednie i pośrednie przedsiębiorstwom mającym trudności, w celu umożliwienia zastosowania środków zaradczych przewidzianych w specjalnych umowach zawieranych przy tej okazji”⁶². Oczywiście gminy powinny dokonywać owej ingerencji z poszanowaniem wolności handlu i przemysłu, zasady równości obywateli wobec prawa oraz zasad zagospodarowania przestrzennego wynikających z ustawy o planie narodowym⁶³. Podobne możliwości ingerencji w sprawy ekonomiczne i socjalne w terenie uzyskały pozostałe terytorialne związki samorządowe: departamenty i regiony, z tym że te ostatnie mogą dokonywać „wszelkiej interwencji w dziedzinie gospodarki na warunkach identycznych z przewidzianymi dla gmin”, a ponadto są upoważnione do „udziału w wydatkach mających na celu tzw. bezpośredni interes regionalny” oraz do „uczestnictwa w kapitałach towarzystw rozwoju regionalnego, międzyregionalnych i regionalnych towarzystw finansowych – istniejących

⁶² Art. 5 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés communes, des départements et des régions („Journal Officiel” z 3.03.1982 r.).

⁶³ G. Pelissonnier, J. Perreur, *Polityka decentralizacji administracyjnej we Francji w latach 1950–1983*, RPEiS 1984/4, s. 233.

i tworzących w przyszłości – oraz towarzystw o kapitale mieszanym” (państwowym i prywatnym)⁶⁴.

Owe interwencje ekonomiczne – jak określa się to zjawisko w zachodniej literaturze przedmiotu – nie są ostatnim czynnikiem kształtującym aktualną formułę zadaniowo-kompetencyjną samorządu terytorialnego, u progu XXI wieku pojawiły się bowiem nowe wyzwania o charakterze cywilizacyjnym. Jest to w szczególności globalizacja⁶⁵. W czasach globalizacji stajemy wobec konieczności przekształceń funkcji i zadań całej administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Zdawać się może, że procesy globalizacji dotyczą głównie administracji rządowej, i to tej centralnej, w dużo mniejszym stopniu administracji samorządowej. Tak jednak nie jest, bo choćby powiązane z globalizacją procesy migracji ludności rzutują bezpośrednio na samorząd terytorialny. Nowi mieszkańcy wymagają zajęcia się ich problemami materialnymi, adaptacyjnymi, zdrowotnymi czy kulturalnymi. To wpływa na dotychczasowy katalog zadań i kompetencji poszczególnych wspólnot samorządowych.

Istotnie na katalog zadań i kompetencji samorządu terytorialnego wpływają też łączące się ze zjawiskami globalizacji procesy umiędzynarodawiania administracji publicznej. Pojawiają się bowiem nowe kategorie zadań publicznych o charakterze ponadpaństwowym, związane zwłaszcza z integracją w ramach UE, ale także z poszerzającą się współpracą międzynarodową w ramach innych form współpracy międzynarodowej. Co prawda procesy te wywołują głównie rozpraszanie funkcji administracji publicznej pomiędzy administracje krajowe i międzynarodowe⁶⁶, jednak te ostatnie część przejętych zadań przekazują wprost samorządom krajowym, w szczególności w sferze ochrony środowiska.

Niezależnie od ww. procesów globalizacji i umiędzynarodawiania administracji publicznej pojawia się społeczeństwo informacyjne. Administracja publiczna, w tym samorząd terytorialny, musi nie tylko określić źródła swojego autorytetu wobec krytycznego, dobrze poinformowanego obywatela, lecz także zrewidować swoje dotychczasowe zasady i pryncypia⁶⁷, nie mówiąc już o przekształcaniach więzi lokalnych niezwykle ważnych dla samej istoty samorządu terytorialnego. Kontynuując tę myśl, trzeba podnieść, że nie jest to koniec wyzwań współczesności. W kolejce czeka sztuczna inteligencja, której wpływ na kształt prawny samorządu, w tym jego formułę zadaniowo-kompetencyjną, może się okazać szczególnie daleko idący.

To wszystko zobowiązuje do innego niż dotąd spojrzenia na zadania i kompetencje współczesnego samorządu terytorialnego i skonstatowania, że nie są one zjawiskiem statycznym, lecz dynamicznie się zmieniają w odpowiedzi na wyzwania

⁶⁴ Art. 66 ww. ustawy z 2.03.1982 r. Warunki udzielania pomocy przedsiębiorstwom przez regiony normują dekrety z 22.09.1982 r.; szerzej na ten temat G. Pelissonnier, J. Perreux, *Polityka...*, s. 233–235.

⁶⁵ Szerzej na ten temat I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 38.

⁶⁶ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 44.

⁶⁷ I. Lipowicz, *Istota...*, s. 37.

współczesności. Jeżeli tak, to każda próba ich enumeratywnego określenia z góry skazana jest na niepowodzenie. Formuła zadaniowo-kompetencyjna samorządu terytorialnego może być zatem uchwycona tu i teraz, tak samo zresztą jak próba rozłącznego podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową. Możemy się co najwyżej obracać w kręgu dyrektyw tego podziału⁶⁸ i podejmować próby określenia jedynie zarysu zadań i kompetencji samorządu, i w tym też kierunku ideę, kierunkowo określając formułę zadaniowo-kompetencyjną współczesnego samorządu terytorialnego. Czynię to poprzez określenie rodzaju spraw, które z istoty swej powinny pozostawać we właściwości samorządu terytorialnego. Korzystam w tym zakresie ze sformułowanych już w literaturze i wcześniej przywołanych kryteriów subsydiarności i spraw o charakterze lokalnym. Po przeanalizowaniu dorobku literatury przedmiotu, w tym własnych badań w tym zakresie, gdzie ową literaturę przytaczam⁶⁹, konstatuje, że współczesny samorząd terytorialny podejmuje i realizuje szeroką gamę zadań. Zadania te zamykają się w zasadzie w czterech kategoriach spraw tradycyjnie przypisywanych samorządowi terytorialnemu, związanych z:

- 1) infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.),
- 2) infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.),
- 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.),
- 4) ładem przestrzennym i ekologicznym (gospodarowanie przestrzenią, ochrona środowiska itp.),

oraz szeregu nowych kategorii spraw, które się pojawiły później, a związane są w szczególności z:

- 1) oddziaływaniem na całokształt rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych (tzw. interwencje ekonomiczne),
- 2) funkcjami zarządczymi w stosunku do szeroko rozumianej własności komunalnej,
- 3) procesami globalizacji i umiędzynarodowienia spraw publicznych (m.in. realizacją zadań UE),
- 4) informatyzacją i społeczeństwem informacyjnym, ale także
- 5) szeroką aktywnością w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

Tak określony zakres działania samorządu nie oznacza oczywiście, że wszystkie sprawy tego zakresu pozostają we właściwości samorządu. We właściwości samorządu pozostają te, które nie są *expressis verbis* zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, w szczególności administracji rządowej oraz podmiotów gospodarczych prywatnych i państwowych.

Nie ulega wątpliwości, że zakres zadań współczesnego samorządu terytorialnego jest obecnie rozległy i jako taki wymaga coraz większych środków finansowych.

⁶⁸ Podobnie P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 68.

⁶⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny [w:] System...*, s. 129 i n.

Dochody własne (podatki lokalne, udziały w podatkach państwowych i środki pochodzące z własnego majątku) już dawno nie wystarczają na realizację zadań. Rodzi to konieczność dotowania i subwencjonowania działalności samorządu terytorialnego. W związku z pogłębiającym się deficytem budżetów rola i znaczenie dotacji i subwencji rośnie. Stają się one obok podatków głównym źródłem wpływów budżetowych. Tylko dzięki nim możliwe staje się finansowanie niezbędnych potrzeb wielu gmin. Dotacje i subwencje państwa dla samorządu mają zatem we współczesnych warunkach szczególne znaczenie. Rosnąca dysproporcja między dochodami i wydatkami unieumożliwia finansowanie wielu niezbędnych zadań samorządowych, rezygnacja zaś z zaspokajania potrzeb społecznych na poziomie przynajmniej dotychczas realizowanym jest nie do przyjęcia⁷⁰.

Obarczenie samorządu terytorialnego realizacją szerokiej sfery zadań powoduje, że nie zawsze całość wpływów łącznie z dotacjami i subwencjami wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków. Zwiększające się potrzeby finansowe samorządu powodują, że stale rośnie jego zadłużenie. Zadłużone stają się zwłaszcza gminy miejskie. Związane jest to z koniecznością finansowania przez nie wydatków na niezbędne dostosowywanie poziomu życia swoich mieszkańców do wysokich wymagań współczesności, a także z kosztami nowoczesnego procesu administrowania. W rezultacie samorząd znalazł się w trudnym położeniu materialnym. Rosnące zadania oraz wzrost wymagań i aspiracji społecznych powodują, że samorząd nie jest już w stanie bez subwencji, a nawet pożyczek, zaspokajać potrzeb społecznych. Sytuacja staje się niepokojąca, i to nie tylko w aspekcie gospodarczym, ale także w aspekcie zagrożenia samodzielności samorządu.

Rozrost zadań samorządu terytorialnego i ich komplikacja (profesjonalizm) wywołują daleko idące skutki nie tylko w sferze gospodarczej, ale także wpływają na procesy decyzyjne, w tym w tak fundamentalnej sprawie jak ograniczanie bezpośredniego sposobu rozstrzygania o najważniejszych sprawach lokalnej społeczności w formie demokracji bezpośredniej. Coraz częściej podkreśla się, że zadania samorządu stały się współcześnie zbyt skomplikowane, aby można było o nich rozstrzygać za pośrednictwem głosowania powszechnego. Co więcej, rozrost i profesjonalizacja zadań publicznych powodują, że już nie tylko zrzeszenie miejscowego społeczeństwa, ale nawet jego przedstawicielstwo nie jest w stanie podejmować i rozwiązywać wszystkich problemów. Z konieczności musi się ograniczyć do inspiracji i kontroli. Decydującą rolę odgrywać zaczynają organy wykonawcze i zespoły eksperckie. Demokracja bezpośrednia nie jest już we współczesnej literaturze traktowana jako forma z istoty swej wyższa od demokracji przedstawicielskiej. Często zastosowanie demokracji przedstawicielskiej jest korzystniejsze dla społeczeństwa niż kurczowe trzymanie się demokracji bezpośredniej. Problem „rzeczywistej” demokracji tkwi nie w rozbudowie instytucji demokracji bezpośredniej, a w optymalnym połączeniu tej demokracji z przedstawicielstwem.

⁷⁰ Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące [w:] Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 142.

Czy to oznacza, że demokracja bezpośrednia w warunkach współczesnych nie może być stosowana nawet na szczeblu gminy? Pogląd taki, niekiedy prezentowany w literaturze przedmiotu, jest generalnie odrzucany. Fakt, że demokracja bezpośrednia przeżywa kryzys, nie oznacza, że trzeba z niej rezygnować. Oznacza natomiast potrzebę jej dostosowywania do wymogów współczesności. I w tym właśnie kierunku idą poszukiwania zarówno teorii, jak i praktyki większości państw, z tym że różnie rozumiana jest ta potrzeba. W Szwajcarii zwraca się uwagę na konieczność doskonalenia już funkcjonujących instytucji. W innych państwach podejmowane są próby poszukiwania nowych form udziału obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi.

Analizując kształt prawny współczesnego samorządu terytorialnego, nie sposób nie odnieść się do kwestii nadzoru. Nadzór nad samorządem jest bowiem – jak już wcześniej podniesiono – kwestią wręcz rozstrzygającą o bycie prawnym samorządu, w tym także samorządu terytorialnego. Ma być gwarantem samodzielności wspólnot samorządowych. Określa bowiem przypadki, kiedy organ nadzorczy może wkraczać w działalność samorządu, przy czym przypadki te i odpowiadająca im procedura muszą być regulowane prawnie, i to wyłącznie na poziomie ustawy. To zaś oznacza, że poza tymi przypadkami organ nadzoru nie może wkraczać w działalność samorządu. Tak ukształtowana funkcja nadzoru prawnego zderza się w praktyce z pozanadzorczymi oddziaływaniami rządu na działalność samorządu. I właśnie to oddziaływanie przesądza o istocie zagadnienia, o relacjach między państwem (administracją rządową) i samorządem. W pierwotnych założeniach miał to być wpływ sprowadzający się wyłącznie do nadzoru prawnego. W miarę upływu czasu nadzór ten stał się tylko jednym z elementów wpływu państwa na samorząd, a oddziaływanie za pośrednictwem środków finansowych (subwencje, pożyczki) okazało się oddziaływaniem skuteczniejszym niż tradycyjny nadzór prawny. Stąd waga i znaczenie sądowej ochrony samodzielności wspólnot samorządowych, w tym w szczególności kontroli rozstrzygnięć nadzorczych. Mając na uwadze, że materia ta jest przedmiotem odrębnego opracowania w niniejszym *Systemie*, poprzestaję na stwierdzeniu, że owa kontrola jest standardem współczesnego modelu samorządu, zwłaszcza samorządu terytorialnego, pełniąc funkcje korekcyjne w stosunku do praktyki ograniczania samodzielności wspólnot samorządowych.

Podniesione wyżej kwestie upoważniają do postawienia pytania, czy nie następuje „rozmywanie się” samorządności terytorialnej w znaczeniu prawnym. Czy nie zatracą się to, co w instytucji samorządu terytorialnego najcenniejsze: jej demokratyzm znajdujący podstawy w upodmiotowieniu społeczności lokalnych, a w konsekwencji czy tradycyjna konstrukcja prawna samorządu terytorialnego jest jeszcze przydatna w warunkach współczesności? Wbrew zgłaszanym wątpliwościom samorząd terytorialny jako instytucja prawna nie tylko się nie przeżył, ale wręcz przeciwnie – jest niezbędny w warunkach współczesności, i to co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, nie ma alternatywy dla przyjętych rozwiązań. Alternatywą nie jest i nie może być ani model jednolitej władzy państwowej w terenie, ani daleko idące rozproszenie administracji publicznej, gdzie społeczność lokalna traktowana byłaby równorzędnie

z szeregiem organizacji społecznych o fragmentarycznych zadaniach i kompetencjach. Niedemokratyczność i nieefektywność tego pierwszego modelu sprawowania administracji publicznej dowiedziona została zarówno teoretycznie, jak i empirycznie. Z kolei wprowadzenie drugiego modelu byłoby uderzeniem w fundamenty państwa demokratycznego, jako że oznaczałoby rezygnację ze zinstytucjonalizowanego, prawnie gwarantowanego udziału lokalnych społeczności w wykonywaniu administracji publicznej, dzięki któremu ów proces staje się przejrzysty i przede wszystkim efektywny. Jeżeli tak, to obrona instytucji prawnej samorządu terytorialnego staje się racją stanu państwa demokratycznego. Doceniając znaczenie samorządności miejscowej, rozumianej socjologicznie czy politycznie (każdego przejawu samorządzenia się, również tego prawnie mniej określonego), trzeba skonstatować, że jedynie samorząd w znaczeniu prawnym jest w stanie zagwarantować lokalnemu społeczeństwu należną podmiotowość i w konsekwencji samodzielność.

Nie oznacza to oczywiście akceptacji poglądu o braku potrzeby patrzenia na samorząd terytorialny jako instytucję dynamiczną, zmieniającą się wraz ze zmianą uwarunkowań, w jakich przychodzi mu funkcjonować. Trzeba jednak *expressis verbis* stwierdzić, że owa zmiana, choć postępuje, to nie dotyczy tego, co jest istotą samorządu terytorialnego, a jest nią wykonywanie administracji publicznej w sposób samodzielny (zdecentralizowany) przez upodmiotowione, prawnie i organizacyjnie wyodrębnione wspólnoty lokalne, przy zapewnieniu im stosownych materialnych i prawnych środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych, z ograniczonym, ustawowo określonym, nadzorem nad realizacją tych zadań. To właśnie stanowi o istocie samorządu i jako takie jest niezmiennie. Zmienne jest natomiast to co wychodzi poza ową zdecentralizowaną krajową administrację publiczną. Współcześnie jest to przede wszystkim działalność na rzecz budowy i umacniania społeczeństwa obywatelskiego oraz realizacja części zadań publicznych UE i innych podmiotów międzynarodowych.

1.6. KONKLUZJE

1. Teoretyczne podstawy samorządu kształtowały się przez stulecia. Początków myśli i praktyki samorządowej można się doszukiwać w starożytności i wczesnym średniowieczu. Idea samorządności pojawia się już w myśli politycznej Arystotelesa. Łacińskie pojęcie *res publica* wskazywało na państwo jako rzecz publiczną. Rzeczpospolita dla Cyserona to była wspólna sprawa, o którą dba się pospół. *Vita activa civilis*, aktywne życie obywatelskie we wspólnocie, była ideałem włoskiego renesansu, znajdując rozwinięcie w czasach oświecenia.

2. Idea samorządności stopniowo torowała sobie drogę do praktyki ustrojowej. Już w starożytności imperia przyznawały krajom podporządkowanym określoną sferę samodzielności. Z kolei w średniowieczu rozwinął się samorząd miast. Trzeba jednak *expressis verbis* skonstatować, że ani średniowieczny samorząd miejski, ani też

samorząd krajów podporządkowanych starożytnym imperiom nie był samorządem we współczesnym rozumieniu. Nie był, ponieważ był tworzony wyłącznie po to, aby bronić własnych praw i interesów, a nie uczestniczyć w realizacji zadań państwa, co jest podstawową cechą nowoczesnego samorządu. Dopiero Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne stworzyły podstawy do powstania tak rozumianego samorządu, który w XIX wieku powszechnie wszedł do praktyki ustrojowej państw europejskich, w tym państw zaborczych, a po I wojnie światowej legł u podstaw ustroju II Rzeczypospolitej i po 50-letniej przerwie, nie licząc epizodu ograniczonej samorządności terytorialnej lat 1945–1950, został reaktywowany w 1990 r. w wyniku przemian ustrojowych tamtego czasu.

3. O samorządzie można mówić w co najmniej dwóch znaczeniach: politycznym i prawnym. Samorząd w znaczeniu politycznym to każdy przejaw samorządzenia się społeczeństwa. Jest to każda, nawet niesformalizowana, forma udziału społeczeństwa w życiu publicznym, z reguły z pominięciem głównego przymiotu samorządu w znaczeniu prawnym: wykonywania administracji publicznej przez ustawowo określone grupy społeczne. Samorząd w znaczeniu politycznym pozostaje poza zainteresowaniem tego opracowania. W centrum uwagi jest samorząd w znaczeniu prawnym – jako określona instytucja prawna.

4. Samorząd w znaczeniu prawnym to zrzeszenie (korporacja) osób połączonych wspólnymi cechami, np. zamieszkaniem na określonym obszarze czy przynależnością do określonej grupy społecznej, w szczególności zawodowej, zrzeszenie powołane do samodzielnej realizacji ustawowo określonych zadań publicznych (sprawowania administracji publicznej), organizacyjnie i prawnie wyodrębnione (osobowość prawna, podmiotowość publicznoprawna). Tak rozumiany samorząd łączy się z upodmiotowieniem określonych grup społecznych i decentralizacją zadań publicznych na rzecz owych grup, które współcześnie podejmują nadto zadania wychodzące poza administrację publiczną w związku z aktywnością w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

5. Na przestrzeni lat ukształtował się cały system samorządu z podziałem na samorząd korporacyjny i zakładowy. W ramach samorządu korporacyjnego funkcjonuje samorząd terytorialny oraz specjalny z podziałem na gospodarczy (przemysłowo-handlowy, rzemieślniczy, rolniczy) i zawodowy (lekarski, aptekarski, adwokacki itp.). U źródeł uniwersalnej instytucji samorządu leży samorząd terytorialny. To on był inspiracją i wzorem dla innych rodzajów samorządu.

6. Rozrost zadań publicznych z jednej strony, z drugiej zaś konieczność sprostania wymogom współczesności spowodowały, że zakres decentralizacji zadań publicznych na rzecz samorządów różnych rodzajów uległ istotnemu poszerzeniu. W rezultacie wzrosła rola współczesnego samorządu. Samorząd stał się podstawą społeczeństwa obywatelskiego, podejmując zadania wykraczające poza zakres działalności ukształtowany w początkach istnienia.

7. Współcześnie szczególnie dużo oczekuje się od samorządu terytorialnego. Ten jest bowiem kluczowym ogniwem całego systemu samorządowego. Wiąże się to

zarówno z powszechnością członkostwa w terytorialnych wspólnotach samorządowych (wszyscy mieszkańcy zamieszkali na określonym obszarze), jak i szerokim, w przeciwieństwie do innych rodzajów samorządu, zakresem zadań i kompetencji. Wiąże się także z długą tradycją i tym samym doświadczeniem w działaniu na rzecz wspólnot mieszkańców. Nie dziwi zatem, że samorząd terytorialny stał się punktem odniesienia dla innych rodzajów samorządu. Samorząd ten, niezależnie od tego, że stanowi ważny, wręcz niezastąpiony podmiot samodzielnej sprawowania administracji publicznej, to stał się nadto podstawową instytucją społeczeństwa obywatelskiego. Jest szkołą demokracji. W rezultacie to nie tyle samorząd czerpie z demokratycznych praktyk władz rządowych, ile te władze mogą się uczyć demokracji od samorządu. W niektórych krajach (Szwajcaria) żaden polityk nie osiągnie sukcesu na niwie centralnej, nie zdobywszy wcześniej doświadczeń w działalności samorządowej.

8. Wyjście samorządu terytorialnego poza tradycyjnie ukształtowane funkcje udziału w sprawowaniu administracji publicznej doprowadziło do nieco innego niż jeszcze do niedawna postrzegania istoty tego samorządu. Na samorząd terytorialny coraz częściej patrzy się, i to zarówno w praktyce, jak i teorii, bardziej z perspektywy jego funkcji społecznych niż perspektywy tradycyjnej konstrukcji prawnej jako korporacji mieszkańców powołanej do samodzielnej realizacji części wykonawczych funkcji państwa. To zaś nie pozostaje bez wpływu na postrzeganie samorządu terytorialnego w warunkach współczesnego państwa jako instytucji ewoluującej w kierunku integralnej części społeczeństwa obywatelskiego⁷¹. I aczkolwiek trend ten jest zrozumiały i uzasadniony⁷², to przesuwając na plan dalszy tradycyjną konstrukcję (instytucję prawną) samorządu terytorialnego, tworząc niebezpieczeństwo pomniejszenia roli owej konstrukcji w warunkach współczesności. Eksponowanie funkcji samorządu wychodzących poza zakres zdecentralizowanej na jego rzecz administracji publicznej, mimo że w pełni zrozumiałe, bo jest to nowa jakościowo cecha samorządu terytorialnego, powinno zasadzać się na rozsądnych proporcjach pomiędzy tym, co przeważające w działalności samorządu, a tym co uzupełniające w całokształcie jego funkcji. Pojawienie się w katalogu zadań samorządu terytorialnego nowych funkcji związanych z działalnością wychodzącą poza sprawowanie administracji publicznej w żadnym razie nie niweczy głównego celu samorządu, a już całkowicie niezrozumiałe brzmi myśl o potrzebie budowy samorządu wolnego od formalizmu prawnego, odzwierciedlającego jego społeczny charakter bez kontekstu związku z państwem. Tego typu koncepcje samorządu, rozumianego jako twór wyłącznie społeczny, „odformalizowany”, to w istocie propozycja odejścia od samorządu terytorialnego w znaczeniu prawnym na rzecz samorządu w znaczeniu politycznym, rozumianego jako każda forma udziału społecznego w życiu publicznym, a im więcej tych form, tym lepiej (opiniowanie,

⁷¹ Zob. L. Kieres, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, RPEiS 2006/2, s. 171 i n.

⁷² Szerzej na ten temat I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

konsultowanie itp.). Tyle że tak rozumiany samorząd tworzy na gruncie ustrojowym niebezpieczeństwo jego fasadowego traktowania⁷³.

9. Samorząd terytorialny stał się współcześnie probierzem realizacji idei demokratycznego państwa prawnego. Państwo bez samorządu terytorialnego czy z samorządem traktowanym fasadowo nie może się mienić w pełni demokratycznym. Nie może, ponieważ staje się państwem scentralizowanym, a od tego już tylko krok do autorytaryzmu państwowego. Nie oznacza to oczywiście postulatu zapewnienia samorządowi terytorialnemu całkowitej odrębności (autonomii). Państwo musi mieć wpływ na działalność tego i każdego innego samorządu, tyle że wpływ ograniczony, sprowadzający się do nadzoru weryfikacyjnego, a nie dyrektywnego. W nadzorze ograniczonym do kontroli przestrzegania prawa upatrywać należy istoty samodzielności samorządu terytorialnego, i to tylko pod warunkiem, że możliwość wkraczania organów państwa w zdecentralizowane zadania i kompetencje następuje na zasadach i w przypadkach określonych wyłącznie w ustawie. Tak ukształtowany nadzór nad samorządem terytorialnym stał się gwarantem jego samodzielności. Przez lata ten model nadzoru zdawał w zasadzie egzamin. Jednak w miarę upływu czasu powoli przestaje pełnić przypisane mu funkcje gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Przestaje, bowiem nasila się zjawisko ingerowania organów państwa w działalność samorządu poza nadzorem prawnym. Oddziaływanie za pośrednictwem środków finansowych (subwencje, dotacje) to formy oddziaływania skuteczniejsze niż tradycyjny nadzór prawny. Sprowadzanie zatem relacji samorząd terytorialny – władze nadzorcze do tradycyjnego nadzoru prawnego nie wyczerpuje zagadnienia. Nie daje właściwego obrazu sytuacji prawnej tego samorządu. Powoduje, że nawet najlepiej konstruowane prawne środki gwarancji samorządności terytorialnej stają się niewystarczające. Sięganie organów nadzoru do innych – poza klasycznymi środkami nadzoru prawnego – instrumentów nacisku istotnie zmienia model gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gminy. Instrumenty te, opierające się na dość swobodnym uznaniu, stwarzają dużo większe możliwości oddziaływania niż przy pomocy tradycyjnych środków nadzoru prawnego. Nic dziwnego, że doktryna upatruje w nich „nowoczesnego” nadzoru, wychodząc ze słusznego założenia, że to one, a nie tradycyjne środki nadzoru prawnego, przesądzają o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Przesądżając o samodzielności samorządu, nie znajdują precyzyjnego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Takie postawienie problemu zmienia założenia decentralizacji. Formalnie zachowana, faktycznie ulega ograniczeniu. Zjawisko to nasila się w państwach autorytarnych, w których samorząd terytorialny postrzegany jest jako zagrożenie dla władzy centralnej. Jest tak postrzegany, ponieważ często staje na przeszkodzie realizacji nowego porządku ustrojowego, opartego na recentralizacji i osłabianiu mechanizmów demokratycznych⁷⁴.

⁷³ Z. Niewiadomski, *O znaczeniu...*, s. 15.

⁷⁴ A. Gomułowicz, *Oblicze polskiej dyktatury*, „Nauka” 2018/3, s. 67 i n.

10. Samorząd terytorialny jest integralnie związany z systemem polityczno-ustrojowym państwa. Jeżeli tak, to nie dziwi zainteresowanie miejscem i rolą tego samorządu w warunkach współczesności. Wpisując się w ten trend, należy postawić pytanie, czy i w jakiej mierze instytucja prawna samorządu ukształtowana w przeszłości przystaje do współczesności. Czy jest w stanie sprostać wymogom dnia dzisiejszego, przede wszystkim postępującej globalizacji, która istotnie wpływa na administrację⁷⁵, zwłaszcza samorząd terytorialny. Uderza bowiem w jądro tego samorządu – więzi lokalne leżące u podstaw korporacji mieszkańców określonego obszaru. W konsekwencji może wymusić potrzebę innego spojrzenia na kryterium członkostwa wspólnoty samorządowej. Samorząd terytorialny to przecież korporacja (zrzeszenie) społeczeństwa zamieszkałego na określonym obszarze (gminy, powiatu czy jednostki terytorialnej ponadlokalnej). Spoiwem tej korporacji jest więź ze wspólnotą, jej interesami i problemami. Jeżeli tak, to czy świadomość i poczucie bycia obywatelem świata nie osłabia owej więzi? Czy migracje czasowe – coraz szerzej dostępne choćby ze względu na możliwość pracy zdalnej – nie spowodują problemów z formalną przynależnością do wspólnoty? Czy owa przynależność ma być powiązana z pierwotnym miejscem zamieszkania, czy też tym sezonowym (letnim), a może z jednym i drugim? Tylko jak wtedy określić prawa i obowiązki związane z członkostwem wspólnoty, w tym zwłaszcza podatkowe? Wydaje się zatem nieunikniona potrzeba rewizji definicji wspólnoty samorządowej w części dotyczącej kryterium zamieszkania na określonym obszarze. Niewykluczone, że trzeba będzie pójść w kierunku podwójnej przynależności, np. głównej i uzupełniającej, z istotnymi trudnościami przypisania owym dwóm rodzajom członkostwa stosownych praw i obowiązków, choć można rozważać i taki wariant, że sam zainteresowany będzie wskazywał wspólnotę, do której należy, ale co wtedy z obowiązkami wobec wspólnoty, której nie wskazał jako własnej, a przecież przez pół roku będzie korzystał z infrastruktury technicznej i społecznej, nie ponosząc pełnych kosztów z tego tytułu. Można oczywiście rozważać przypisanie do wspólnoty poprzez powiązanie tego faktu z obywatelstwem, tyle że przy swobodzie przepływu osób nie spowoduje to rozwiązania problemu, o którym mowa.

11. Przekształcenia instytucji samorządu terytorialnego wymusi zapewne także postępujący rozwój cyfryzacji życia publicznego. Cyfryzacja doprowadzi do kolejnych przekształceń procesów decyzyjnych. Kolejnych, bowiem już dziś jesteśmy w tym zakresie świadkami zmian na skalę nienotowaną w przeszłości. Wspólnoty samorządowe, jeszcze do niedawna nastawione na realizację idei bezpośredniego wykonywania administracji państwowej (demokrację bezpośrednią), podejmują teraz działalność poprzez swoje organy, kontakt ze społeczeństwem prowadząc do zasięgania opinii. Wywołuje to istotne konsekwencje w sferze podejmowania decyzji wewnątrz struktur samorządowych, tym większe, że w praktyce coraz częściej obserwuje się zjawisko przewagi organów wykonawczych nad organami przedstawicielskimi. Decyzje zapadają

⁷⁵ I. Lipowicz, *Istota...*, s. 38.

de facto w organach wykonawczych, a nawet aparacie administracyjnym. Następuje przesunięcie ośrodka rzeczywistej władzy ze wspólnoty (korporacji) na rzecz organu przedstawicielskiego, a poprzez ten organ na rzecz egzekutywy, a w istocie zespołów eksperckich. To zaś prowadzi do wniosku, że zmiany w procesach decyzyjnych współczesnych wspólnot terytorialnych są daleko idące. To nie całe lokalne społeczeństwo ani nawet nie jego przedstawicielstwo, lecz aparat wykonawczy i zgrupowani w nim (wokół niego) eksperci są *de facto* decydentami. Podejmując decyzje, nie mają – wobec niesprecyzowanej sytuacji prawnej – jednoznacznie określonej odpowiedzialności. Formalnie odpowiedzialność tę ponoszą wspólnoty samorządowe (ich organy), mimo że mają utrudnione możliwości wpływu na decyzje podejmowane przez ekspertów. Na tak ukształtowany proces decyzyjny w strukturach samorządowych nakłada się ww. proces cyfryzacji, wymagający większej niż dotąd wiedzy i kompetencji, a to znowu premiuje zespoły eksperckie. Czy zatem jesteśmy skazani na władzę ekspertów? Czy nie trzeba wzmocnić wysiłków, także w doktrynie, aby wypracować koncepcję takich procesów decyzyjnych, które uwzględniając potrzebę dostępu do wiedzy eksperckiej, jednocześnie umacniałyby pozycję organów wspólnot samorządowych i samych wspólnot?

12. Cyfryzacja życia społeczno-gospodarczego niesie ze sobą szereg innych problemów, w tym tak ważny jak szanse i zagrożenia związane ze sztuczną inteligencją. Oczywiście proporcje pomiędzy korzyściami i zagrożeniami wynikającymi z rozwoju sztucznej inteligencji są zróżnicowane. O ile w gospodarce zdają się przeważać korzyści, o tyle w administracji publicznej, w tym w samorządzie, dostrzegając korzyści, jak choćby zobiektywizowanie wiedzy eksperckiej, trzeba mieć na uwadze konieczność konstruowania narzędzi w porę przeciwdziałających niekontrolowanej ekspansji owej inteligencji. Chodzi o eliminowanie niebezpieczeństw zawładnięcia procesu decyzyjnego w samorządzie przez „maszyny” (samodoskonalące się programy informatyczne). Szczególną rolę w tym zakresie będzie zatem miała instytucja kontroli, ale z konieczności inaczej ukształtowanej, zawierającej pewne elementy dzisiejszego nadzoru, wyrażonej w formie programów informatycznych z automatu stwierdzających zgodność działalności inteligentnych maszyn z wzorcem prawnie określonym. Trudno bowiem byłoby zaakceptować stosowanie dotychczasowych procedur kontrolnych, a tym bardziej procedur nadzorczych dla owych inteligentnych maszyn, jako że byłaby to prosta droga do ich władzy nad człowiekiem. Zapewnienie skutecznych mechanizmów chroniących przed zgubną dla człowieka dominacją maszyn zdaje się najważniejszym wyzwaniem, przed jakim staje współczesne państwo, a w jego ramach samorząd.

13. Istotny wpływ na procesy decyzyjne administracji publicznej, w tym samorządzie terytorialnym będzie też miało społeczeństwo informacyjne. Istotą tego społeczeństwa jest diametralna zmiana postrzegania świata oraz relacji międzyludzkich. Kształtuje się społeczeństwo, w którym automatyzacja i nieograniczone możliwości przepływu informacji tworzą nową jakość w życiu publicznym. Świat staje się globalną wioską. Jednostka ma możliwość nieograniczonego dostępu do informacji.

Administracja publiczna, w tym samorząd terytorialny, przestaje być współcześnie jedynym czy nawet głównym nośnikiem informacji, w ślad za tym traci przymiot głównego inicjatora i obrońcy interesu publicznego. Nieuniknionym następstwem powszechnego dostępu do informacji staje się utrata monopolu informacyjnego administracji publicznej. To, co jeszcze do niedawna przesądzało o formalnym autorytecie władzy – posiadanie informacji, traci na znaczeniu. Społeczeństwo informacyjne staje się zatem wyzwaniem dla całej administracji publicznej, w tym w szczególności dla samorządu terytorialnego.

14. Rozważania dotychczasowe zdają się nie budzić wątpliwości, że konstrukcja prawna samorządu, choć ukształtowana w innych warunkach, nie przestaje być przydatna. Co prawda wymaga dostosowania do uwarunkowań współczesności, choćby w zakresie realizowanych obecnie funkcji i w ślad za tym nieco innego rozumienia podmiotowości, jednak pozostaje niewzruszona co do samej istoty: udziału określonych grup społecznych w sprawowaniu administracji publicznej na zasadzie decentralizacji. Jeżeli tak, to należy skonstatować, że tradycyjna konstrukcja samorządu jako instytucji prawnej nie tylko się nie przeżyła, ale wręcz przeciwnie: rośnie jej rola i znaczenie, stanowiąc zaporę przed próbami sprawowania samorządu do roli organizacji w znaczeniu wyłącznie politycznym, od czego już tylko krok do uznawania, że jakikolwiek przejaw udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy jest samorządem, i w konsekwencji do niebezpieczeństwa fasadowego traktowania tej ważnej instytucji prawnej.

