

SAMORZĄD & TERYTORYALNY

Bogdan Dolnicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

9

SAMORZĄD & TERYTORYALNY

Bogdan Dolnicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

Stan prawny na 1 czerwca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

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., 2024

ISBN 978-83-8358-843-8
9. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział pierwszy	
Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	17
1. Wprowadzenie	17
2. Podmiot samorządu	20
3. Przedmiot samorządu	23
4. Zadania samorządu	27
5. Nadzór nad samorządem	29
6. Samorząd a autonomia	30
Rozdział drugi	
Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939	35
1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych	35
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	42
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939	47
Rozdział trzeci	
Struktura organizacyjna gminy	53
1. Koncepcja gminy samorządowej	53
2. Formy demokracji bezpośredniej	57
A. Konsultacje	58
B. Referendum gminne	78
3. Organy gminy	83
A. Rada gminy	84
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	103
4. Jednostki pomocnicze gmin	141
A. Sołectwo	142
B. Dzielnica (osiedle)	147

5. Klasyfikacja zadań rady gminy	149
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne	149
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe.....	150
C. Kompetencje finansowe.....	152
D. Kompetencje administracyjne.....	152
E. Kompetencje lokalno-porządkowe	152
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.....	153
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego	153
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze	153
I. Kompetencje procesowe	154

Rozdział czwarty

Ustrój powiatu	155
1. Koncepcja powiatu samorządowego.....	155
2. Formy demokracji bezpośredniej.....	157
A. Konsultacje	158
B. Wybory	160
C. Referendum powiatowe	160
3. Organy powiatu	161
A. Rada powiatu	161
B. Zarząd powiatu.....	167
4. Miasto na prawach powiatu	180

Rozdział piąty

Struktura organizacyjna województwa samorządowego	191
1. Region samorządowy.....	191
2. Pojęcie regionu	192
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR).....	195
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej.....	199
5. Koncepcja województwa samorządowego	202
6. Formy demokracji bezpośredniej.....	207
7. Organy samorządu województwa	209
A. Sejmik województwa.....	210
B. Zarząd województwa	216
8. Administracja zespolona	221

Rozdział szósty

Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej	223
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym	223
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	227
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej	229

A. Pojęcie informacji publicznej.....	231
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.....	237
C. Formy udostępniania informacji publicznej	239
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych.....	245
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.....	246
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego	248
A. Reguły ogólne.....	248
B. Zasada jawności podejmowania uchwał.....	248
C. Jawność gospodarki finansowej	250
D. Jawność aktów prawa miejscowego	251
E. Oświadczenia majątkowe	253
5. Uwagi końcowe.....	253

Rozdział siódmy

Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych...	255
1. Wprowadzenie	255
2. Przyczyny korupcji.....	257
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym.....	259
4. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych	260
A. Pojęcie zawarte w Kodeksie karnym	260
B. Pojęcie zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa	266
5. Ograniczenia dotyczące radnych	273
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami.....	273
B. Zakaz zawierania umów z radnymi.....	274
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji	275
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej	276
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych.....	279
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów.....	280
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego	280
6. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych....	281
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej	281
B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych.....	286
C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych	288
7. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych...	290
A. Oświadczenia majątkowe	291
B. Rejestr Korzyści	296

Rozdział ósmy

Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.....	299
1. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne ...	299
A. Organizacja związku.....	304
B. Kompetencje organów związku	306
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw.....	309
3. Porozumienia	312
4. Partnerstwo publiczno-prywatne	314

Rozdział dziewiąty

Zadania samorządu terytorialnego	317
1. Podział zadań samorządu	317
2. Zadania własne	318
3. Zasada monizmu zadaniowego	320
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim.....	321
A. Gmina.....	323
B. Powiat.....	325
C. Województwo.....	330

Rozdział dziesiąty

Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego	335
1. Pojęcie prawa miejscowego	335
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa	341
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	346
A. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	346
B. Kryterium podmiotowe.....	346
C. Kryterium przedmiotowe	347
D. Kryterium przedmiotowo-formalne	347
E. Kryterium przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego.....	347
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego ...	349
A. Gminne akty prawa miejscowego	349
B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat.....	358
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo.....	365
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	366
5. Procedura uchwałodawcza.....	368
A. Przygotowanie projektu uchwały.....	368
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku)	370
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie	371

Rozdział jedenasty

Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych	377
1. Pojęcie mienia samorządowego.....	377
2. Pochodzenie mienia gminnego	385
A. Przejęcie mienia.....	386
B. Nabycie mienia.....	390
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych.....	392
4. Zarządzanie mieniem samorządowym.....	398
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym.....	398
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym.....	400
5. Oświadczenia woli.....	406
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	407
A. Pojęcie działalności gospodarczej.....	407
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	410
C. Uwagi końcowe.....	418

Rozdział dwunasty

Nadzór nad samorządem terytorialnym	421
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru	421
A. Cele nadzoru	421
B. Funkcje nadzoru.....	423
C. Kryteria nadzoru.....	425
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego	427
3. Środki nadzoru	431
A. Środki informacyjno-doradcze	431
B. Środki korygujące.....	434
C. Wstrzymanie wykonania uchwały.....	435
D. Stwierdzenie nieważności	436
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych.....	440
F. Zarządzenie zastępcze	443
G. Środki personalne.....	446
H. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych	450
4. Skarga do sądu administracyjnego wnoszona przez uprawniony podmiot na uchwały lub zarządzenia, bezczynność albo czynności faktyczne lub prawne organów samorządowych.....	452

Rozdział trzynasty

Zarządzanie metropoliami.....	465
1. Wprowadzenie	465
2. Potrzeba reformy ustroju aglomeracji górnośląskiej.....	469
3. Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim	472
Skorowidz	489

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.)
- nowela z 11.04.2001 r. – ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497) – akt archiwalny
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1637 ze zm.)
- u.p.s. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530 ze zm.)

u.r.l.	-	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.t.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95); od 1.01.1999 r. jej tytuł brzmi: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa antykorupcyjna	-	ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090 ze zm.)
ustawa kompetencyjna	-	ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668)
ustawa o RIO	-	- ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
ustawa o zreszeniach międzynarodowych	-	ustawa z 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zreszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.)
u.z.m.	-	ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890) – akt archiwalny
u.z.m.w.ś.	-	ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578 ze zm.)

Publikatory

Dz. Pr.	-	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.	-	Dziennik Ustaw
Dz.U. Śl.	-	Dziennik Ustaw Śląskich
Dz.Urz. Opols.	-	- Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz.Urz. Zach.	-	Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego
FK	-	- Finanse Komunalne
M.P.	-	Monitor Polski
M. Praw.	-	Monitor Prawniczy
OMT –	-	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1994 r. do 2002 r.)
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (od 1995 r.)
OSNCP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
OSNKW	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)

OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	-	Państwo i Prawo
PPP	-	Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rz.	-	- Rzeczpospolita
Sł. Cyw.	-	- Służba Cywilna
ST	-	Samorząd Terytorialny

Inne

CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.nsa.gov.pl)
j.s.t.	-	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	-	regionalna izba obrachunkowa
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Reaktywowany w Polsce w 1990 r., po czterdziestoletniej przerwie, samorząd terytorialny oparty został bez wątpienia na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego oraz samorządów państw Europy Zachodniej. Nie można jednak w żadnym razie traktować obecnego samorządu terytorialnego jako struktury statycznej; wręcz odwrotnie, samorząd ten znajduje się w ciągłym rozwoju. Dowodem na to mogą być dokonane w 1998 r. zasadnicze reformy strukturalne, polegające na wprowadzeniu samorządu terytorialnego na szczeblach powiatowym i wojewódzkim. Dalsze istotne zmiany w strukturze i zasadach działania samorządu terytorialnego wszystkich szczebli przyniosła ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹. Szczególnie istotne zmiany, polegające na powołaniu na szczeblu gminy monokratycznych organów wykonawczych – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, wprowadzone zostały ustawą z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta².

Ta właśnie obiektywna tendencja do ciągłego rozwoju współczesnego samorządu terytorialnego stanowiła główną motywację do napisania niniejszej pracy.

Publikacja ta ma przede wszystkim charakter ustrojowy. Jednakże wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu praktyki oraz pragnąc zrealizować kompleksowe cele dydaktyczne, w prezentowanym wydaniu zakresem rozważań objęto również wiele istotnych kwestii, jak np. pozycja prawna miasta na prawach powiatu, zasada jawności i dostęp do informacji publicznej, ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych, dochody jednostek samorządu terytorialnego czy też stosunki pracy w samorządzie terytorialnym.

Niemożliwe było podjęcie rozważań dotyczących ustroju samorządu bez określenia pojęcia i istoty samorządu terytorialnego oraz jego funkcji, zarówno w ujęciu historycznym, jak i w ujęciu prawnoporównawczym. Rozważaniami objęto również zagadnienia dotyczące mienia gmin, powiatów i województw samorządowych.

¹ Dz.U. Nr 45, poz. 497.

² Dz.U. Nr 113, poz. 984.

W pracy zastosowano głównie metodę dogmatyczną. Aby jednak ukazać polski samorząd terytorialny na tle europejskim, sięgnięto również po metodę prawnoporównawczą.

Intencją autora było, aby praca mogła być przydatna zarówno dla teoretyków, jak i dla praktyków samorządu terytorialnego oraz dla studentów prawa i administracji.

Bogdan Dolnicki

Bielsko-Biała, maj 2024 r.

Rozdział pierwszy

POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wprowadzenie

Pojęcie samorządu, a w szczególności samorządu terytorialnego, było już niejednokrotnie definiowane. Mimo to nie jest nadal rozumiane jednolicie. Wpływ na taki stan rzeczy miały z reguły konkretne warunki polityczne, w jakich tworzono poszczególne definicje. „Instytucja samorządu jako jednego ze sposobów decentralizowania administracji państwowej ma za sobą tak bogatą literaturę, iż dodanie jakichś nowych elementów do samego określenia tego, co jest samorządem, jest już chyba niemożliwe”¹.

pojęcie
samorządu

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Jej rezultatem były dwa rozbieżne pojęcia samorządu. **Samorząd w znaczeniu prawnym** (korporacyjnym) – rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej².

Na tym tle zrodziło się pojęcie **pośredniej administracji państwowej**³, która to administracja nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz

pośrednia
administracja
państwowa

¹ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53.

² Na ten temat obszernie W. Jakimowicz, *Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, rozdz. 6, s. 429–485.

³ Przedmiot pośredniej administracji państwowej pokrywa się znaczenie z samorządem terytorialnym, lecz w obydwu konstrukcjach pojęciowych akcent jest nieco inaczej rozłożony. Podczas gdy w przypadku samorządu kładzie się go na samodzielnym bycie jego podmiotu, to w przypadku pośredniej administracji państwowej na zależności od państwa. Jedno nie wyklucza drugiego. Dalsza różnica polega na tym, że przez samorząd zwykle rozumie się materialny zasięg funkcjonalny, podczas gdy pośrednia administracja państwowa zawiera ponadto kwestie orga-

przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych, podmioty administrujące zadaniami państwowymi. Administracja taka jest administracją zdecentralizowaną. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji państwowej ma znaczenie praktyczne, administracja pośrednia stoi bowiem w zasadzie poza ciągiem instancyjnym (podporządkowaniem hierarchicznym) bezpośrednich organów państwowych⁴.

Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną⁵. To ujęcie jednak wykracza poza ramy naszych rozważań.

Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego

Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała **Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego** uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26.09.1985 r. w Rio de Janeiro. Stanowi ona, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1 i 3 ust. 3)⁶.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Podobne przepisy zawiera **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** uchwalona 15.10.1985 r.⁷ Zgodnie z jej brzmieniem:

nizacyjne i określenie istoty organów; zob. E. Forsthoﬀ, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München 1973, s. 470.

⁴ Pojęcie pośredniej administracji państwowej spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem części doktryny; por. np.: H.U. Erichsen, *Kommunalrecht* [w:] *Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht*, Hrsg. D. Grim, H. Papier, Frankfurt am Main 1986, s. 105 i n.; R. Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, (b.m.w.) 1984, s. 295; F.L. Knemeyer, *Die Stellung der Gemeinden im und zum Staat*, Teil 2A, *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetzen* [w:] *Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindetag*, München 1987, s. 103–104. Zdaniem tych autorów administracja państwowa i samorząd terytorialny nie stanowią żadnego przeciwieństwa i nie wykluczają się nawzajem. Klasyfikowanie samorządu terytorialnego jako pośrednika administracji państwowej odmawia temu samorządowi swoistej władczej funkcji i sprowadza go jedynie do zasady organizacyjnej.

⁵ F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, ST 1991/7–8, s. 4, pisze, iż „samorząd w sensie politycznym wskazuje na «wolność do państwa» [*Freiheit zum Staat*], a samorząd w sensie prawniczym wskazuje na «wolność od państwa» [*Freiheit vom Staat*]”.

⁶ Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkladce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r.

⁷ Tytuł zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22.08.2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107). Na podstawie art. 17 ust. 2b ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu

- zasady samorządu lokalnego są określone w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;
- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców;
- podstawowe kompetencje komunalnych korporacji lokalnych są określone w konstytucji lub ustawach; to postanowienie nie wyklucza jednak zlecenia komunalnym korporacjom lokalnym określonych kompetencji w ramach ustaw;
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom;
- nadzór administracyjny nad komunalnymi korporacjami lokalnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji; nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały komunalnym korporacjom lokalnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową;
- nadzór nad komunalnymi korporacjami lokalnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.

Obie cytowane wyżej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowoprawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach – od wyrażenia jedynie ogólnej zasady⁸ po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych⁹. Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefi-

15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), sprostowano następujący błąd: w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” wstawiono wyraz „Lokalnego”.

⁸ Por. art. 72 Konstytucji Francji z 4.10.1985 r. (Journal Officiel du 5 Octobre 1985), art. 28 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (BGBl. I/1949, s. 1 ze zm.) czy też art. 5 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. w brzmieniu z 29.12.1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444) i art. 70 ustawy konstytucyjnej 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).

⁹ Dotyczy to głównie Szwajcarii, gdzie zakres regulacji konstytucyjnej dotyczącej organizacji i funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych jest tak szczegółowy, że konstytucje kantonalne określają podstawowe kwestie samorządowe, takie jak organizacja wewnętrzna, zadania i środki nadzoru nad gminą.

niowania tego samorządu spada na doktrynę¹⁰. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.

Za podstawowe elementy takiego katalogu uznać można: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem.

2. Podmiot samorządu

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (gminę). A zatem gmina jest traktowana jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa. „Upodmiotowienie” społeczności lokalnej rozumiane jest tu więc nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym „upodmiotowienie” to dokonywane jest przez państwo w celu realizacji jego zadań. Na tym tle w doktrynie występują rozbieżności co do ujmowania kategorii interesu lokalnego.

W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji w terenie celów państwowych, czy też zakłada się istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii może nastąpić w drodze uznania istniejącego obiektywnie interesu lokalnego.

interes lokalny

Przeważająca część doktryny jest zgodna, iż **kategoria interesu lokalnego** ma charakter obiektywny¹¹. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny¹². Rozróżnienie obu kategorii interesów – ogólnopaństwowego i lokalnego – wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji państwowej.

¹⁰ Na ten temat obszernie A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, rozdz. 4, s. 289 i n.

¹¹ Tak: J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, ST 1992/3, s. 27–33; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 58 i n.; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

¹² M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, PiP 1974/6, s. 7; A. Piekara, *Społeczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 36; A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, ST 1991/1–2, s. 80; K. Strzyczkowski, *Interes lokalny w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym*, OMT 1986/1, s. 1.

Decentralizacja polega – najogólniej rzecz biorąc – na prawnym zabezpieczeniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Dokonuje się tego poprzez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów niżej stojących w strukturze organizacyjnej. Z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządu wynika ponadto reguła, że nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się przy użyciu środków wyraźnie przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

Za W. Madurowiczem strukturę zdecentralizowaną można przedstawić również w następujący sposób:

- „1) każdy szczebel struktury ma określony dokładnie zakres spraw o znaczeniu w skali całej struktury lokalnej (odcinkowej) oraz funkcję celu, za realizację której w obrębie tych spraw odpowiada,
- 2) ma ponadto ustalony zakres samodzielności w osiąganiu tych celów, przy czym samodzielność ta korzysta z ochrony prawnej (...),
- 3) (...) nadzór – w miejsce działającego *ex ante* nadzoru «dyrektywnego» – przybiera postać działającego *ex post* nadzoru «weryfikacyjnego»,
- 4) działa system instrumentów informujących, jakim celem wyższych rzędów służą cele szczebli niższych oraz jakie są warunki gospodarowania,
- 5) działa wreszcie system bodźców nakierowujących działanie szczebli niższych na cele, za osiągnięcie których odpowiadają”¹³.

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że jednostka tego samorządu, którą jest gmina, została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych¹⁴.

Literatura przedmiotu, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się terminem „**terytorialna korporacja komunalna**”. Oznacza ono, iż samorząd to sprawo-

¹³ W. Madurowicz, *Z zagadnień decentralizacji w terytorialnym przekroju gospodarki narodowej*, „Problemy Rad Narodowych” 1977/38, s. 60.

¹⁴ Por. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990/1, s. 26; inaczej Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

wanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu terytorialnego chodzi o osoby zamieszkałe na danym terenie.

przynależność do samorządu

Przynależność do społeczności samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje ona z mocy samego prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, np. zamieszkiwania na obszarze gminy.

Nie można natomiast uznać za trafne określenia więzi między członkami a społecznością samorządową jako przynależności przymusowej. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia.

Nie ma więc konieczności stosowania jakichkolwiek środków mających na celu wymuszenie przynależności. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania prawne ze społecznością¹⁵.

organizacja samorządu

Kolejną kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego **organizacja**. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie jest w stanie realizować swoich zadań *in pleno*.

Z tego też powodu członkowie związku powołują w drodze wyborów organy (zwykle kolegialne), które w sposób bezpośredni wykonują zadania nałożone na związek. Powoływanie organów komunalnych w drodze wyborów uznawane jest za cechę konstytutywną samorządu terytorialnego.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Pomijając teorie filozoficzne oraz historyczny rozwój tej instytucji¹⁶, należy stwierdzić, że obecnie zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznawane jest znaczenie tej osobowości; dzieli się ją na publiczną i prywatną (cywilnoprawną).

osobowość publiczno-prawna

Osobowość publiczno-prawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa¹⁷.

¹⁵ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 105–106; Z. Niewiadomski, *Istota samorządności terytorialnej*, „Wspólnota” 1990/6, s. 10–11.

¹⁶ Przedstawiają je szczegółowo Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach...*, s. 27 i n. oraz M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, ST 1991/1–2, s. 3 i n.

¹⁷ Por. J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961/2; F. Longchamps de Bérrier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, Wrocław 1964.

Skoro gmina wykonuje zadania publiczne, to poza sporem pozostaje, że może ona korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i określa jego podmiotowość publicznoprawną¹⁸.

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych, lecz także majątkowych, cywilnoprawnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody dysponowania mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć nadanie jednostkom samorządu terytorialnego **osobowości cywilnoprawnej**.

**osobowość
cywilnoprawna**

Mogą one być zatem takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze. Mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania itp.¹⁹ Osobowość prawna jest rękojmią ich samorządności. Gminy mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów²⁰. Choć podlegają nadzorowi organów państwowych, to mogą wieść z nimi spór.

Podsumowując powyższe rozważania nad określeniem podmiotu samorządu terytorialnego, można przyjąć, że jest nim jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu.

3. Przedmiot samorządu

Samorząd tworzony jest w celu sprawowania – w wyznaczonym zakresie – administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu.

To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi we współczesnej literaturze przedmiotu wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Sporna natomiast jest kwestia zasady podziału kompetencji

¹⁸ Por. F.L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart–München–Hannover–Berlin 1991, s. 29 i n.

¹⁹ Por. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, ST 1991/1–2, s. 16 i n.

²⁰ Por. B. Dolnicki, *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*, OMT 1990/1, s. 3–5.

pomiędzy państwo a samorząd. Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, to podział zadań nie może być dokonany w sposób optymalny wyłącznie pomiędzy odrębne organy państwowe (jest to tzw. poziomy podział władzy)²¹. Podział ten powinien przebiegać „pionowo”, tj. poprzez dopuszczenie do sprawowania funkcji państwowych również innych podmiotów o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorządu terytorialnego.

zasada subsydiarności

Zarówno doktryna, jak i wspólnota europejska przy rozstrzyganiu problemu podziału władz posługują się zasadą subsydiarności²².

Jednym z podstawowych formalnych założeń systemu opartego na zasadzie subsydiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw²³. Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich²⁴.

Pod koniec XIX w. wśród wielu idei, różnorodnych poglądów na temat państwa i ustroju zostały sformułowane podstawowe zasady nauki społecznej Kościoła. Wyrażona wówczas, ale jeszcze nienazwana, idea pomocniczości przyjmowała sens negatywny lub pozytywny – w zależności od wymogów sytuacji. Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* (1891) pisze: „jeśli jakaś rodzina znajdzie się w wielkich trudnościach i bez rady, że sama z nich się wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by w tych ostatecznościach państwo udzieliło jej pomocy (...) będzie to nie pochłanianiem praw obywatelskich, ale ich obroną i wykonywaniem słusznej i powinnej opieki”²⁵. Jednocześnie wyznacza ramy tej pomocy: do siły i powagi praw państwowych należy uciec się w pewnych granicach. Granice te określa ta sama przyczyna, która uczyniła niezbędnym odwołanie się do prawa, to znaczy, że nie należy więcej od państwa wymagać i iść dalej, niż tego wymaga usunięcie nadużyć lub uchylenie niebezpieczeństwa²⁶.

Zasada subsydiarności wyraża próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniejszych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa. Może

²¹ F.E. Schnapp, *Samorząd jako element...*, s. 4–5.

²² B. Dolnicki, *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023/3, s. 107–125.

²³ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

²⁴ J. Boć, *Konstytucje RP oraz komentarz do konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 12.

²⁵ Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym–Lublin 1996, s. 70.

²⁶ Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* [w:] *Dokumenty...*, cz. 1, s. 81.

to być sfera wykonywania pracy zawodowej, sfera ochrony zdrowia czy sfera dbałości o porządek publiczny. Idea subsydiarności nie jest odpowiedzią, lecz wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwe zbudować ustrój i podzielić kompetencje²⁷.

Zasada pomocniczości zapobiega zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa. W historii ustroju państwa aktywność instytucji i organów państwowych zwiększała się i zmniejszała na przemian. W związku z tym cyklem można wyodrębnić dwa aspekty, w których zasada pomocniczości się przejawia, mianowicie, jak podaje Ch. Millon-Delsol: aspekt negatywny – władza w ogóle, a państwo w szczególności, nie powinna przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań i pozytywny – wyrażający się tym, że misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie, w razie potrzeby, uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne²⁸.

Zasada subsydiarności swój ostateczny kształt otrzymała na przełomie XIX i XX w. dzięki encyklikom papieskim *Rerum novarum* i *Quadragesimo anno* oraz myśli społecznej ordoliberalizmu niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu²⁹.

Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* (1931) uznaje subsydiarność za nie-naruszalne i niezmiennie najwyższe prawo psychologii społecznej i mówi: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym³⁰.

Owymi społecznościami mogą być: rodzina, organizacje pozarządowe, instytucje państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, państwo, organizacje międzynarodowe itp. Władza polityczna jest wyłanianą po to, aby pomagać członkom społeczeństwa w realizacji ich własnych celów, ma więc charakter wtórny, pomocniczy wobec jednostek i grup społecznych³¹.

Do określenia tego, czym jest zasada subsydiarności, przyczynił się również Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*, formułując definicję bardziej ogólną i uniwersalną niż jego poprzednicy. Relacje między jednostką a państwem gene-

²⁷ A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce*, ST 2001/1–2, s. 6.

²⁸ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, przeł. C. Porębski, Kraków 1995, s. 9.

²⁹ A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998/4, s. 31.

³⁰ Pius XI, *Encyklika Quadragesimo anno* [w:] *Dokumenty...*, cz. 1, s. 127.

³¹ A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności...*, s. 31.

ralizuje i przekłada na relacje między społecznościami. Zasada pomocniczości głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego³².

W zależności od dziedziny życia społecznego regulowanej prawem zasada ta zostaje zastosowana na gruncie danej gałęzi prawa i skonkretyzowana odpowiednio do potrzeb.

Ze względu na powagę zasady subsydiarności i jej wpływ na kształt i treść ustawodawstwa przejawów jej obowiązywania i przestrzegania należy szukać zwłaszcza na trzech płaszczyznach obowiązywania prawa międzynarodowego i wewnętrznego, a mianowicie:

- 1) filozoficznej – jako pewnej idei pozwalającej na analizę współczesnych społeczeństw;
- 2) prawnoustrojowej – jako zasady konstytucyjnej stanowiącej odwołanie do pozaprawnych systemów normatywnych oraz dyrektywę dla ustawodawcy co do sposobu konstrukcji systemu prawnoinstytucjonalnego i dystrybucji kompetencji;
- 3) merytorycznej – jako kryterium oceniającego zakres kompetencji poszczególnych ośrodków decyzyjnych i sposobów realizacji tych kompetencji³³.

subsidiarność Subsydiarność jest zasadą podziału władzy, od dołu do góry. „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”³⁴. Nie ma jednak żadnego obiektywnego, merytorycznego kryterium pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Ponadto otwarta pozostaje kwestia, kto miałby rozstrzygać o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje.

Można zatem stwierdzić, że istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności.

Definicja subsydiarności zawarta została w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, której art. 4 ust. 3 stanowi: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy

³² Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty...*, cz. 1, s. 411.

³³ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności...*, s. 20.

³⁴ F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, ST 1991/6, s. 4.

publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

Można zatem powiedzieć, że zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej i powinna zostać uwzględniona we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Stanowi ona wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału uprawnień decyzyjnych pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego³⁵.

W Polsce po raz pierwszy zasada pomocniczości wyrażona została w preambule do Konstytucji RP z 1997 r.: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz **na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot** [wyróżnienie – aut.]”.

Niejako naturalnym przeciwieństwem subsydiarności jest decentralizacja. Zakłada ona bowiem podział kompetencji przez jednostkę wyższą w strukturze kraju pomiędzy jednostki niższe. Jest to jednakże przeciwieństwo tylko metodologiczne i funkcjonalne, ponieważ efekt materialny, w postaci podziału władzy, przynoszą oba typy działań.

4. Zadania samorządu

Klasyczna teoria samorządu dzieli jego zadania na własne i zlecone.

Terenowe związki samorządowe otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi; jest to wyraz władztwa samorządowego.

Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio ze wspólnot terenowych, inne zaś zostały powierzone przez państwo. Stąd też wywodzi się podział zadań na własne i powierzone³⁶.

³⁵ Por. J. Jeżewski, *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, ST 1992/3, s. 34; A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, ST 1992/10, s. 55.

³⁶ Podział taki występuje w ustawodawstwach większości krajów Europy Zachodniej, nie przyjął się m.in. we Francji; zob. zestawienie zawarte w pracy M. Deubert, G. Liegmann, *Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung und regionale Strukturen in Europa*, Köln 1989.

zadania własne **Zadania własne** mają być wykonywane samodzielnie, tzn. bez możliwości nieograniczonej merytorycznej ingerencji organów państwowych; ingerencja taka jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem.

zadania zlecone W tradycyjnym ujęciu **zadania zlecone** mogły podlegać takiej merytorycznej ingerencji za pośrednictwem wytycznych.

Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2).

Aby zabezpieczyć to pierwszeństwo samorządu i uniknąć sporów kompetencyjnych pomiędzy państwem a gminami, stanowi się dalej, iż „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie” (art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze).

Przez owe podstawowe kompetencje rozumiane są zadania własne samorządu. W zdaniu drugim art. 4 ust. 1 Europejska Karta zawiera bowiem określenie zadań zleconych samorządu. Występuje tu jasny, zgodnie z zasadą subsydiarności, podział zadań pomiędzy państwo a gminy, przy czym zadania państwowe poprzez akt zlecenia stają się zadaniami samorządowymi. Różnica pomiędzy tymi obydwoma zakresami zadań, tj. „pierwotnymi” zadaniami samorządowymi (zadaniami własnymi) a poręczonymi zadaniami o charakterze państwowym, sprowadza się do różnic w sile kontroli i oddziaływania poprzez nadzór państwowy³⁷.

Z podziału zadań publicznych gminy na własne i zlecone nie wynika przeciwstawienie gminy i państwa, ponieważ z prawnego punktu widzenia gmina również we własnym zakresie sprawuje administrację publiczną. W obydwu zakresach gmina realizuje zadania określone ustawami. Ustawowo określony publiczny charakter zadań gminy wskazuje na ich miejsce w realizacji wewnętrznej funkcji państwa³⁸. W praktyce podział zadań na własne i zlecone odgrywa pewną rolę jedynie z punktu widzenia zasad finansowania poszczególnych kategorii zadań.

³⁷ W Belgii podjęcie przez gminy zadań zleconych przez państwo powoduje traktowanie gmin jako organów władzy centralnej, a nie jako podmiotów zdecentralizowanych. W powyższym zakresie gminy muszą stosować się do wszystkich dyspozycji władzy zleconej, odpowiedzialność zaś za działania gminy w zakresie zleconym ponosi państwo; por. J. Boć, *Autonomia gminna...*, s. 28.

³⁸ Por. K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990, s. 8.

5. Nadzór nad samorządem

Tworzenie instytucji samorządowych wraz z określeniem ich własnego zakresu zadań oraz powierzeniem im zadań państwowych zmusza do zastanowienia się nad odpowiedzią na pytanie, czy i w jakim zakresie państwo powinno zastrzec dla siebie prawną możliwość podejmowania określonych działań wobec instytucji samorządowej w celu stworzenia gwarancji, że działania samorządu mieścić się będą w ramach państwowego porządku prawnego.

Cel ten może być osiągnięty w drodze nadzoru państwowego nad działalnością samorządową³⁹. Dlatego też nadzór nazywany jest zwykle „korelatem samorządu”, bez którego trudno wyobrazić sobie instytucje samorządu terytorialnego jako elementu państwa⁴⁰. Oczywiście zarówno zakres zadań samorządu, jak i intensywność sprawowania nad nim nadzoru państwowego zależą od konkretnych rozwiązań ustawowych. Konieczne zatem jest określenie w tych przepisach, według jakich kryteriów oceniane będą przez organy nadzorcze działania podmiotów samorządowych, a także jakie konsekwencje pociągnie za sobą nieprzestrzeganie ustalonych kryteriów przez organ samorządowy oraz przez organ nadzorczy.

Klasycznymi kryteriami, według których wykonywany jest nadzór państwowy nad samorządami, są legalność i celowość. Z uwagi na te kryteria przyjmuje się podział nadzoru na prawny i celowościowy (fachowy), choć nie w każdym ustawodawstwie różnice występują wyraźnie.

Nadzór prawny ograniczony jest do zadań własnych samorządu. Jego jedynym celem jest ustalenie, czy działalność gminy odpowiada normom prawa pozytywnego. Natomiast **nadzór celowościowy** dotyczy zadań przekazanych samorządowi z obszaru administracji państwowej. Z uwagi na fakt, że w zakresie spraw zleconych organy samorządu terytorialnego podlegają również wytycznym administracji państwowej, nadzór ten bada też aspekt celowościowy zachowań samorządu, a więc także zgodność z wytycznymi. Jednakże podleganie wytycznym nie przesądza o tym, iż samorząd w trakcie realizacji zadań zleconych staje się częścią struktury administracji państwowej. Powodowałoby to bowiem umiejscowienie samorządu terytorialnego w systemie podporządkowania pionowego.

rodzaje nadzoru

³⁹ Na ten temat obszernie K. Ziemiński, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, rozdz. 1, s. 19–49.

⁴⁰ Por. K. Obermayer, *Kommunalrecht* [w:] Th. Maunz, K. Obermayer, W. Berg, F.L. Knemeyer, *Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern*, München 1988, s. 291 i n.; F.E. Schnapp, *Samorząd jako element...*, s. 708.

Z tego też względu niezmiernie istotne jest ściśle określenie w drodze ustawowej katalogu środków nadzorczych oraz przypadków i zasad, kiedy mogą one być stosowane przez organy państwowe względem samorządu. Ze środków stosowanych wobec samorządu należy wyłączyć środki „otwarte”, takie jak np. polecenie służbowe czy wytyczne, których skutki prawne nie są z góry określone. Stosowanie takich środków sprawia, że zadania samorządowe przestają być wykonywane przez sam samorząd, a dochodzi wręcz do wspólnego administrowania.

W celu zapobieżenia sytuacjom patologicznym ustawodawstwa samorządowe przewidują system instytucji prawnych sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Stanowi to bowiem naturalną konsekwencję podmiotowego charakteru gminy⁴¹.

Oprócz powyższych środków oddziaływania na samorząd w postaci nadzoru państwo posługuje się mniej sformalizowanymi, a kto wie, czy nie bardziej skutecznymi, środkami o charakterze finansowym, planowym bądź też reglamentacyjnym.

6. Samorząd a autonomia

W literaturze fachowej dotyczącej zagadnienia władzy lokalnej często pojawiają się równolegle terminy „samorząd” i „autonomia”. Pojęcia te traktowane są czasem jako synonimy, a niejednokrotnie przypisuje się im odrębne znaczenia. Sposób definiowania obu owych terminów daleki jest jednak od jednoznaczności.

pojęcie autonomii

W wielu państwach **pojęcie autonomii** służy do zażegnania konfliktów narodowościowych bądź też do podkreślenia odrębności różnych części państwa pod względem gospodarczym, geograficznym, politycznym lub religijnym. Z tych względów do terminu „autonomia” dodawane są przymiotniki kwalifikujące, takie jak „narodowościowa”, „terytorialna”, „administracyjna” itp. Choć niewątpliwie ułatwia to definiowanie poszczególnych rodzajów autonomii, to jednak nie przyczynia się do wyjaśnienia samego jej pojęcia⁴².

autonomia belgijska

Najszerzej **pojęcie autonomii gminnej** występuje w ustawodawstwie i doktrynie belgijskiej. Autonomia traktowana jest tam jako jedna z form decentralizacji, obok samorządu terytorialnego. Literatura jednak posługuje się prawie wy-

⁴¹ Na ten temat J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

⁴² Por. K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986/36, s. 71.

łącznie pojęciem autonomii, definiując ją jako przysługującą gminie możliwość podejmowania swobodnych decyzji, jednak bez prawa uchwalania ustaw⁴³. Belgijska teoria autonomii lokalnej jest teorią interesu lokalnego, zgodnie z którą autonomia władz gminnych sprowadza się do samodzielności w regulowaniu wszystkich spraw mieszczących się w ramach interesu wyłącznie gminnego (lokalnego) oraz do ustalania granic jego zakresu. Oznacza to, „że we wszystkich w zasadzie dziedzinach interesu wyłącznie gminnego władze gminne mają kompetencje ogólne i wyłączne; że w zasadzie żaden interes publiczny nie może wyjść z zakresu właściwości gminnej (prowincjonalnej), gdyż interesem gminnym (prowincjonalnym) jest każda działalność i każdy przedmiot, które władze gminne (prowincjonalne) przypiszą do swoich obowiązków; że ustawodawca może ograniczyć kompetencje gminne przez przejęcie interesu uważanego dotychczas za gminny”⁴⁴. W praktyce jednak, wobec braku ścisłego rozróżnienia interesu gminnego i regionalnego, gmina posiada jedynie uprawnienia wykonawcze, a nie kreacyjne.

Powszechnie pojęcie autonomii lokalnej rozumiane jest jednak jako stan względnej samodzielności gmin wobec władz państwowych. Autonomia ta zabezpieczona jest poprzez powiązanie z prawem państwowym. Gminy nie są zatem państwami w państwie, lecz samodzielnymi częściami ogólnego systemu. Toteż państwo musi mieć możliwość określania organizacji gmin, zadań oraz sposobów ich wykonywania.

**pojęcie
autonomii
lokalnej**

Gminy mają prawo do samodzielnego kierowania swym postępowaniem i osiągnięcia własnych celów, które jednak nie mogą stać w sprzeczności z interesem społecznym narodu jako suwerena.

Prawo do autonomii lokalnej zabezpieczone jest „w ramach prawa”, tzn. gwarantowane normami państwowymi. Istotą autonomii jest zatem swoista „wolność od wytycznych” wydawanych przez organy państwowe i scentralizowaną administrację państwową⁴⁵.

Powyższe ujęcie autonomii lokalnej można uznać za swego rodzaju „autonomię funkcjonalną” samorządu terytorialnego. Jest to jednak kolejny termin, który nie przyczynia się do odpowiedzi na pytanie, czy pojęcia samorządu i autonomii wzajemnie do siebie przystają.

⁴³ Por. F. Delperee, *Droit constitutionnel*, Bruxelles 1980, s. 361.

⁴⁴ J. Boć, *Autonomia gminna...*, s. 30.

⁴⁵ Por. L.K. Adamowich, B.C. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien–New York 1985, s. 225.

Często jednostkom autonomicznym przypisuje się uprawnienie do wydawania przepisów prawnych, traktując to jako cechę odróżniającą od samorządu. Autonomia zatem obejmowałaby nie tylko sferę administrowania, lecz także ustawodawstwo. Byłaby więc terminem szerszym od terminu „samorząd”.

Jednakże piśmiennictwo niemieckie, omawiając termin „samorządność gmin”, posługuje się określeniem *Selbstordnung*, mieszcząc w nim także autonomiczne prawo gmin do wydawania przepisów prawnych⁴⁶. Przepisy te jednak mają zasięg jedynie miejscowy i mogą być wydawane wyłącznie na podstawie konkretnej normy prawa pozytywnego. Wątpliwości wynikają z przemiennej stosowania terminów „samorządność” i „autonomia”. Stąd też biorą się częste pomyłki bądź nieporozumienia wynikłe z dosłownego tłumaczenia tekstów obcych. A zatem w stosunku do gmin nie należy używać terminu „autonomia”, lecz „samodzielność” bądź „samorządność”.

Samodzielna gmina nie jest jednostką autonomiczną w znaczeniu, jakie nadaje się pojęciu autonomii w doktrynie prawa państwowego⁴⁷. Jest natomiast jednostką „samorządną”. W ramach owej samorządności mieści się prawo do wydawania przepisów miejscowych⁴⁸, władztwo finansowe, osobowe (w znaczeniu samodzielnej polityki personalnej), organizacyjne oraz planowe. Ponadto samorządność musi być powiązana z odpowiedzialnością własną gminy za samodzielnie wykonywane zadania.

Samorząd zatem nie jest i nie może być organizacją autonomiczną⁴⁹. Skoro wykonuje administrację państwową na zasadzie decentralizacji, to bardzo silne są jego powiązania z państwem. Państwo to bowiem za pośrednictwem swoich organów może wpływać na działalność samorządu. Oddziaływania te muszą być jednakże ściśle określone przepisami prawa. W rezultacie samodzielność samorządu upatruje się nie w całkowitym uniezależnieniu od państwa, lecz w precyzyjnym określeniu, kiedy administracja państwowa może ingerować w obszar samodzielnego działania organów komunalnych. Ingerencje te przybierają zazwyczaj postać oddziaływań nadzorczych.

⁴⁶ Por. np. F.L. Knemeyer, *Die Stellung der Gemeinden...*, s. 111.

⁴⁷ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii...*, s. 86, proponuje następującą definicję autonomii: „Autonomia jest to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią posiadają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa”.

⁴⁸ Por. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, RPEiS 1991/2, s. 24; W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, ST 1991/7–8, s. 13 i n.; M. Szweczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, RPEiS 1992/1, s. 67 i n.

⁴⁹ Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, ST 1991/1–2, s. 83; por. też U.W. Schulze, *Samorząd terytorialny w Niemczech*, PiP 1992/6, s. 37–38.

Zatem właściwe uregulowanie dopuszczalnych środków oraz granic ingerencji w przepisach o nadzorze stanowi istotną gwarancję omawianej samodzielności działania samorządu terytorialnego. Również posługiwanie się nieostrymi bądź niedookreślonymi kryteriami nadzoru prowadzi zwykle do naruszania owej sfery „samorządności”.

Obok środków nadzoru prawnego administracja państwowa stosuje wobec samorządu terytorialnego instrumenty oddziaływania o charakterze finansowym (subwencje, pożyczki rządowe, dotacje celowe), które w istotny sposób zmieniają obraz „samodzielności” gminnej. Instrumenty te stosowane są w sposób znacznie mniej sformalizowany niż środki nadzorcze, a wręcz arbitralny, co prowadzi do znacznego czasem uzależnienia od administracji państwowej. Nie sposób nie dostrzec ich roli w określeniu granic i zakresu samodzielności samorządu⁵⁰.

⁵⁰ J. Moreau, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1972, s. 26, mówi o nich jako o formach „nowoczesnego” nadzoru, które obok tradycyjnych środków nadzoru prawnego decydują o samodzielności samorządu.

Rozdział drugi

KSZTAŁT ORAZ FUNKCJONOWANIE POLSKIEJ ADMINISTRACJI TERENOWEJ W LATACH 1918–1939

1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych

Powstanie w 1918 r. niepodległego państwa polskiego zrodziło konieczność zbudowania systemu organów administracji państwowej. Wobec ścierania się w owym czasie skrajnych koncepcji (prawicowych i lewicowych) modelu organów administracji terenowej zwyciężyła koncepcja kompromisowa¹. Administrację terenową powierzono organom administracji rządowej o kompetencjach ogólnych (tj. wojewodom i starostom), powołując równocześnie system organów samorządu terytorialnego².

W pierwszym okresie po odzyskaniu niepodległości większość wysiłków skierowano na zunifikowanie administracji oraz zacieranie „pozostałości po zaborczych systemach organizacyjnych i prawnych”³. Korzystano przy tym z teorii i praktyki państw obcych, przystosowując je do warunków polskich. Następnie podejmowano próby tworzenia własnych, oryginalnych rozwiązań. Znalazło to odbicie w ustawodawstwie. Najwcześniejsza była koncepcja dwustopniowej struktury organów administracyjnych. Tworzyły ją urzędy powiatowe podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych oraz wyspecjalizowane urzędy kreowane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych⁴. Ta mnogość urzędów przy braku koordynacji ich działalności spowodowała wiele ujemnych

¹ Por. J. Starościan, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 122–125.

² Na ten temat obszernie H. Izdebski, *Wymiar historyczny samorządu terytorialnego w Polsce na tle porównawczym* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, rozdz. 3, s. 259 i n.

³ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 8.

⁴ Por. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 54.

następstw⁵. Aby temu zapobiec, rozporządzeniem z 28.08.1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego⁶ powołano starostę, któremu przyznano uprawnienia władzy administracyjnej I instancji. Większą część organów niezespolonych zlikwidowano, wobec nadal działających organów administracji wojskowej, sądowej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, skarbowej, szkolnej oraz urzędów ziemskich starosta wykonywał zaś funkcję koordynacyjną. Jednak na pozostałych ziemiach polskich istniało w dalszym ciągu duże rozdrobnienie administracji⁷.

Kolejnym etapem budowy jednolitej struktury administracyjnej Polski stało się tworzenie województw⁸ oraz powołanie ustawą tymczasową z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji wojewodów⁹.

władze administracji ogólnej

Proces unifikacji administracji terenowej znacznie przyspieszyły zasady wyrażone w Konstytucji z 17.03.1921 r.¹⁰ Natomiast całościową koncepcję struktury i funkcjonowania organów administracji rządowej przyniosło **rozporządzenie Prezydenta RP z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej**¹¹.

W myśl tego rozporządzenia władzami administracji ogólnej byli:

- wojewodowie i komisarz rządu na m.st. Warszawę,
- starostowie powiatowi i grodzcy,

⁵ Na ten temat S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 55 i n.

⁶ Dz.U. Nr 72, poz. 426.

⁷ J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 9.

⁸ W byłej dzielnicy pruskiej – ustawą z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. Pr. Nr 64, poz. 385); w b. Królestwie Polskim – ustawą tymczasową z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Pr. Nr 65, poz. 395); na przyłączonych ziemiach Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego – ustawą konstytucyjną z 15.07.1920 r., Statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. Nr 73, poz. 497); w Małopolsce – ustawą z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W.Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768); na ziemiach wschodnich – ustawą z 4.02.1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12.10.1920 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93) oraz ustawą z 22.12.1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz.U. z 1926 r. Nr 6, poz. 29).

⁹ Dz. Pr. Nr 65, poz. 395.

¹⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267; por. też na ten temat: K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa–Kraków (b.r.w.), szczególnie s. 69 i n.; J. Starościak, *System organizacyjny administracji polskiej*, Warszawa 1949, s. 71–72 oraz J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 13.

¹¹ Dz.U. Nr 11, poz. 86 ze zm., Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555. Oprócz tego wydano trzy rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniach: administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341), przymusowym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342) i karnoadministracyjnym (Dz.U. Nr 38, poz. 365).

- organy związków samorządu terytorialnego, wykonujące zadania administracji ogólnej w zakresie określonym przez obowiązujące przepisy prawne.

Na czele województwa stał **wojewoda**, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony jej przez ministra spraw wewnętrznych. Wojewoda pod względem osobowym podlegał temu ministrowi, a pod względem służbowym, zależnie od rodzaju sprawy, Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom kierującym określonymi działami administracji.

wojewoda

Wojewoda pełnił dwie funkcje:

- przedstawiciela rządu,
- szefa administracji ogólnej (tzn. tych działów administracji, które były bezpośrednio zespolone we władzach administracji ogólnej).

**funkcje
wojewody**

Sprawując funkcję przedstawiciela rządu, wojewoda miał prawo i obowiązek:

- 1) wyłącznego reprezentowania rządu przy uroczystych wystąpieniach, o ile Prezes Rady Ministrów nie wysłał swego delegata,
- 2) uzgadniania działalności całej administracji na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii działalności rządu,
- 3) ogólnego nadzoru nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska bezpieczeństwa i spokoju publicznego,
- 4) uzgadniania działalności administracji cywilnej i interesów gospodarczych województwa z potrzebami obrony państwa,
- 5) objęcia, w razie ogłoszenia mobilizacji lub stanu wojennego – na mocy uchwały Rady Ministrów – kierownictwa całej administracji państwowej, z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości oraz poczt i telegrafów¹².

W ramach tych kompetencji mieścił się ponadto obowiązek uzgadniania z wojewodą przez naczelników władz i urzędów podległych bezpośrednio władzom centralnym (z wyjątkiem władz wojskowych, sądowych, szkolnych i kolejowych w sprawach technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego) projektów zarządzeń natury ogólnej lub mających szczególne znaczenie dla polityki rządu. Inicjatywa wydania takiego zarządzenia mogła wyjść również od wojewody.

Rada Ministrów mogła upoważnić wojewodę do żądania wstrzymania – całkowitego lub częściowego – wykonania:

¹² Por. K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków (b.r.w.), s. 1055–1058 oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 2.07.1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu (Dz.U. Nr 66, poz. 546).

- 1) zarządzeń władz centralnych, które wojewoda uważał za sprzeczne z zarządzeniami innych władz centralnych bądź też za niekorzystne dla państwa z uwagi na zmianę okoliczności faktycznych;
- 2) zarządzeń władz państwowych na obszarze województwa, które wojewoda uznał za sprzeczne z zasadami sformułowanymi przez władze centralne lub niekorzystne dla państwa.

Wojewoda miał również prawo żądać wyjaśnień od organów administracyjnych i organów zakładów państwowych działających w obrębie województwa (z wyjątkiem władz wojskowych, sądowych, szkolnych i kolejowych w określonych przepisami sprawach).

W celu realizacji zadania polegającego na uzgadnianiu działalności wszystkich działów administracji państwowej między sobą i z zasadniczą linią działalności rządu wojewoda zwoływał okresowe zebrania naczelników władz i urzędów państwowych podlegających bezpośrednio władzom centralnym, a niespolonych z administracją ogólną. Ponadto wojewoda posiadał uprawnienia do osobistego uczestnictwa w posiedzeniach wszystkich kolegialnych organów administracyjnych, z wyjątkiem administracji wojskowej, sądowej i innych, mógł zabierać głos w dowolnym czasie, a nawet objąć przewodnictwo debaty.

Wśród wielu uprawnień wojewody konkretyzujących jego funkcję przedstawiciela rządu mieściły się m.in.: wydawanie opinii o osobach przyjmowanych do służby państwowej lub wyznaczonych na stanowiska kierownicze, czuwanie nad należyтым uwzględnianiem interesów obrony państwa przez wszystkie działy administracji. Oprócz tego wojewoda miał prawo do bieżącego, bezpośredniego komunikowania się z organami działającymi na terenie województwa oraz składania wniosków i spostrzeżeń wszystkim władzom.

Będąc **szefem administracji ogólnej**, wojewoda zajmował się zarządzaniem szczegółowymi działami administracji terenowej¹³ i w tym zakresie był obowiązany do wykonywania zaleceń właściwych ministrów. Sam zaś sprawował nadzór osobowy i służbowy nad podległymi organami administracyjnymi oraz przewodniczył pomocniczym organom kolegialnym.

Powierzenie wojewodzie tak wielu różnorodnych zadań wymagało przyznania mu szerokiego zakresu prawnych środków ich realizacji. Wojewoda miał prawo:

- 1) wydawania poleceń i wskazówek podległym organom administracji,

¹³ Por. art. 27 rozporządzenia Prezydenta RP z 19.01.1928 r. oraz K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 25–26.

- 2) rozstrzygania odwołań od orzeczeń i zarządzeń wydanych przez administracyjne i samorządowe organy niższego szczebla,
- 3) orzekania w niektórych sprawach w I instancji,
- 4) nadzorowania działalności organów podległych,
- 5) stanowienia powszechnie obowiązujących norm prawnych.

Swe funkcje wojewoda wykonywał przy pomocy wicewojewodów oraz urzędu wojewódzkiego¹⁴.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji marcowej zadania administracji ogólnej miały oprócz wojewody i wspólnie z nim realizować **kolegialne organy społeczne**, tzn. organy wojewódzkiego samorządu terytorialnego. Jednak do chwili ich utworzenia kolegialnymi organami współdziałającymi z wojewodą były **rada i wydział wojewódzki**. Skład rady wojewódzkiej tworzyli członkowie wybrani przez rady powiatowe i miejskie, miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych¹⁵. Pracom rady, której posiedzenia zwoływano co najmniej raz w roku, przewodniczył wojewoda. Obowiązkiem wojewody było okresowe (zasadę stanowiło roczne) zdawanie sprawy o stanie województwa, działalności administracji państwowej w minionym roku i głównych planach na przyszłość. Rada opiniowała projekty przedłożone jej przez wojewodę lub członków rady, wypowiadała opinie o potrzebach województwa, a oprócz tego – w zakresie ustalonym przez prawo – miała kompetencje władcze („głos stanowczy”)¹⁶.

**organy kole-
gialne**

W skład wydziału wojewódzkiego wchodził: wojewoda lub wicewojewoda jako przewodniczący, dwaj urzędnicy państwowi powoływani przez ministra spraw wewnętrznych i wojewodę oraz trzech członkowie wybrani przez radę wojewódzką. Zadania wydziału wojewódzkiego dzieliły się na dwie grupy:

- opiniowanie i doradzanie w sprawach przekazanych przez wojewodę,
- decydowanie w sprawach określonych przepisami prawa¹⁷.

W sytuacjach gdy wydział wojewódzki nie był zorganizowany lub nie mógł obradować z uwagi na brak quorum, a zwłoka zagrażała interesowi publicznemu, wojewoda miał prawo samodzielnego wydania decyzji z zakresu spraw

¹⁴ Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13.08.1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich i trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz.U. Nr 76, poz. 611).

¹⁵ Każda rada wybierała jednego członka; por. na ten temat rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28.03.1928 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 453) zawierające regulamin wyborczy.

¹⁶ Art. 47 rozporządzenia Prezydenta RP z 19.01.1928 r.

¹⁷ Wyliczone zostały przykładowo w art. 55 rozporządzenia Prezydenta RP z 19.01.1928 r.

powierzonych wydziałowi. Wydziałowi służył sprzeciw w stosunku do takiej decyzji i wówczas sprawę rozstrzygał ostatecznie minister spraw wewnętrznych.

Tenże minister mógł, według swojej swobodnej oceny, rozwiązać radę i wydział wojewódzki. Po rozwiązaniu rady wojewódzkiej jej kompetencje przejmował wydział wojewódzki, a kompetencje rozwiązanego wydziału zyskiwał wojewoda.

Wojewodzie służyły pomocą również inne organy kolegialne o charakterze wybitnie specjalistycznym. Zaliczano do nich np. wojewódzką komisję ziemską¹⁸, wojewódzką radę wodną¹⁹ czy wojewódzki komitet przysposobienia wojskowego i wychowania fizycznego²⁰.

województwo poznańskie i pomorskie

W województwach poznańskim i pomorskim nie utworzono rad i wydziałów wojewódzkich ze względu na istniejące tam organy szcztątkowego dawnego samorządu prowincjonalnego²¹. Kompetencje rad wojewódzkich wykonywały sejmiki wojewódzkie (organy uchwałodawcze samorządu wojewódzkiego), wydziałów wojewódzkich zaś – izby wojewódzkie, za pośrednictwem których wojewoda współpracował z wydziałem wojewódzkim, będącym w tych województwach organem wykonawczym związku samorządowego. Skład izby wojewódzkiej tworzyli trzej przedstawiciele samorządu, dwaj urzędnicy państwowi wyznaczeni przez wojewodę oraz wojewoda lub wicewojewoda jako przewodniczący²².

województwo śląskie

Województwo śląskie na mocy ustawy konstytucyjnej z 15.07.1920 r., zawierającej statut organiczny województwa śląskiego²³, uzyskało autonomię, toteż nie obowiązywały na jego obszarze również przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²⁴.

¹⁸ Która orzekała w kwestiach scalania i zmiany gruntów, likwidacji serwitutów itp.; por. rozporządzenie Prezydenta RP z 27.10.1933 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. Nr 85, poz. 635).

¹⁹ Por. rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 2.09.1929 r. o wojewódzkich radach wodnych (Dz.U. Nr 75, poz. 567).

²⁰ Por. rozporządzenie z 28.01.1927 r. w sprawie utworzenia Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, Rady Naukowej Wychowania Fizycznego, oraz Wojewódzkich, Powiatowych i Miejskich Komitetów Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego (M.P. Nr 26, poz. 59).

²¹ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 226.

²² Por. B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 64–71.

²³ Ustawa Konstytucyjna z 15.07.1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. Nr 73, poz. 497).

²⁴ Szczegóły podają: B. Wasiutyński, *Ustrój...*, s. 254 i n. oraz K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 97 i n.

Rozporządzenie z 19.01.1928 r. w sposób odmienny i tymczasowy regulowało organizację administracji na terenie m.st. Warszawy. Organami administracji ogólnej byli **komisarz rządu m.st. Warszawy** oraz starostowie grodzcy. Ich aparatem wykonawczym był **magistrat m.st. Warszawy**. Kompetencje tych organów były analogiczne do kompetencji organów administracji ogólnej w pozostałych województwach. Wyraźną różnicę ustrojową stanowiło niepowoływanie przez komisarza rządu m.st. Warszawy kolegialnych organów doradczych i orzekających.

Warszawa

Organem administracji ogólnej stojącym na czele powiatu był **starosta powiatowy**, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Starosta podlegał pod względem osobowym temu ministrowi lub wojewodzie, a pod względem służbowym wyłącznie wojewodzie. Na kompetencje starosty składały się dwie funkcje:

starosta powiatowy

- przedstawiciela rządu,
- szefa administracji ogólnej.

W ich zakresie mieściły się prawa i obowiązki analogiczne do tych, jakie posiadał wojewoda, oczywiście ograniczone granicami powiatu.

Starosta wykonywał swoje funkcje za pomocą starostwa będącego jego aparatem wykonawczym²⁵ oraz innych podległych mu organów. Administrację ogólną wraz ze starostą wykonywały kolegialne organy reprezentujące czynnik obywatelski. Były nimi organy samorządu powiatowego działające na analogicznych zasadach jak kolegialne organy wojewódzkie, przy czym radzie wojewódzkiej odpowiadał sejmik powiatowy, a wydziałowi wojewódzkiemu – wydział powiatowy.

Sejmik był organem doradczym starosty, a jedynie w sytuacjach wyraźnie prawem przewidzianym zyskiwał głos stanowczy. Również wydział powiatowy opiniował sprawy przedstawione mu przez starostę i decydował w kwestiach określonych ustawami szczególnymi.

Miastem liczącym ponad 75 000 mieszkańców i stanowiącym odrębny powiat miejski dla celów administracji rządowej kierował **starosta grodzki** (mianowany, podobnie jak starosta powiatowy, przez ministra spraw wewnętrznych). Funkcje starosty grodzkiego mógł ten minister powierzyć staroście powiato-

starosta grodzki

²⁵ Por. rozporządzenie z 30.06.1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw (Dz.U. Nr 55, poz. 464).

wemu powiatu sąsiadującego z powiatem miejskim, Rada Ministrów mogła zaś przekazać je zarządom w miastach stanowiących samoistne powiaty²⁶.

W miastach stanowiących odrębne powiaty pomocniczymi organami kolegialnymi były: zamiast sejmiku – kolegium złożone z członków rady miejskiej, a zamiast wydziału – kolegium złożone z członków magistratu. Ponadto Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia powierzyć wydziałom powiatowym i magistratom miast wydzielonych z powiatowego związku samorządowego (czyli organom samorządu terytorialnego) zarządzanie niektórymi działami administracji ogólnej²⁷.

2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

Nad zdefiniowaniem pojęcia i określeniem istoty samorządu w nauce prawa administracyjnego zatrzymywano się od dawna, kwestie te budziły bowiem wiele kontrowersji teoretycznych. Aby należycie zrozumieć i zinterpretować koncepcję polskiego samorządu terytorialnego, celowe wydaje się chociaż fragmentaryczne przedstawienie poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu²⁸.

Już w XIX w. pojawia się w polskiej literaturze prawniczej problematyka samorządowa²⁹. Jednak w okresie dwudziestolecia międzywojennego nabiera ona szczególnego znaczenia ze względu na rolę, jaką odgrywał samorząd w strukturze administracyjnej i prawie pozytywnym tego okresu³⁰. Wśród wielu opracowań³¹ na plan pierwszy wysuwają się koncepcje reprezentowane przez T. Bigo, J. Panejkę i H. Dembińskiego³². Opierając swoje teorie samorządu na analizie

²⁶ Szczegółowo omawiają te zagadnienia K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 1064–1067 oraz K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 31–33.

²⁷ Por. T. Bigo, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933, s. 6–7.

²⁸ Na ten temat obszernie Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, rozdz. 1, s. 25 i n.

²⁹ Por. np. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 427 i n.

³⁰ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 333.

³¹ K. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa–Kra-ków 1921; K. Kumaniecki, S. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, rozdz. XII, s. 428 i n. oraz s. 1076 i n.; J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931; K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 37 i n.; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 139 i n.

³² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; T. Bigo, *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym*, Lwów 1928; T. Bigo, *Z ustrojowych zagadnień...*; T. Bigo, *Nadzór nad samorządem miejskim. Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936; T. Bigo, *Samorząd*

prawa panującego w państwie burżuazyjnym oraz analizie struktury formalnej ówczesnej administracji, autorzy ci byli zgodni co do kwestii, iż samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej, która przejawia się w sprawowaniu administracji państwowej (publicznej)³³. Za kryterium pozwalające uznać konkretną działalność za mieszczącą się w ramach administracji publicznej uważali zaś formę działania, a nie kategorię spraw załatwianych przez tę administrację.

T. Bigo za sprawdzian charakteru publicznoprawnego związku (samorządowego) uważał władztwo administracyjne, którego istotnymi składnikami były „wykluczenie drogi sądowej w sporach związków z członkami i przymus administracyjny”³⁴. Podobnie J. Panejko „władzę zwierzchnią (imperium)”³⁵ traktował jako wyznacznik sprawowania administracji państwowej. Także H. Dembiński kwalifikował administrację państwową za pomocą prawa do wydawania przez nią aktów władczych, gdyż mówił: „sprawować władztwo administracyjne, czyli stosować przymus administracyjny bez udawania się na drogę sądową”³⁶. Jak wynika z cytowanych poglądów, wszyscy ci autorzy, bez względu na różnice terminologiczne³⁷, z uwagi na stosowanie władztwa administracyjnego zrównują działania samorządu z działaniami organów administracji państwowej.

władztwo administracyjne

Przyznanie organom niebędącym organami administracji państwowej możliwości stosowania przymusu państwowego, czyli działania w imieniu państwa, wymagało określenia kryteriów budowy i odrębności od innych jednostek. Kryterium takim było uznanie samorządu za jedną z form decentralizacji³⁸. Tym zaś, „co formalnie różniło samorząd od administracji rządowej, była jego struktura, ponieważ administracja rządowa zbudowana była hierarchicznie”³⁹.

terytorialny w nowej konstytucji, Lwów 1936; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna* (odbitka z Księgi pamiątkowej ku czci Leona Pinińskiego), Lwów 1937 (skrypt); J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 1, Paryż 1929, wyd. 2, Paryż 1934; J. Panejko, *Samorząd porównawczy*, Kraków 1928 (wykłady w Polskiej Szkole Nauk Politycznych w Krakowie); H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

³³ Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 117 i n.; J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 131; H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna...*, s. 58.

³⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 80; T. Bigo, *Stanowisko związków...*, s. 7.

³⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 131.

³⁶ H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna...*, s. 58.

³⁷ Zwraca na to uwagę T. Rabska: „Występujące różnice mają źródło głównie w samej terminologii w zależności od tego, czy przeciwstawia się administrację samorządową państwowej i wówczas wspólnym pojęciem nadrzędnym jest administracja publiczna, czy też przeciwstawia się administrację samorządową – rządowej, traktując je jako odmienne rodzaje administracji państwowej” (*Podstawowe pojęcia...*, s. 334).

³⁸ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 124.

³⁹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 334–335.

Oparcie samorządu na zasadzie decentralizacji nie rozwiązywało jednak problemu stosunku pojęć samorządu i decentralizacji. Chodziło o odpowiedź na pytanie, czy zakresy tych pojęć pokrywają się wzajemnie, czy też któryś z nich jest szerszy. Taką odpowiedź formułuje T. Bigo, pisząc: „Mniemanie, według którego samorząd jest identyczny z decentralizacją, jest błędne. Samorząd jest (...) jednym typem decentralizacji, decentralizacja jest pojęciem szerszym, nadrzędnym”⁴⁰.

podmiot samorządu

Kolejne wątpliwości rodziły się przy określaniu podmiotów administracji samorządowej. W tej kwestii poglądy doktryny wyraźnie się spolaryzowały. T. Bigo dowodził, iż „podmiotem administracji samorządowej jest nie państwo, ale odrębne podmioty, odrębne osoby prawne”⁴¹, które posiadają prawa i obowiązki o charakterze publicznym, zapewniające im stanowisko równorzędne z organami rządowymi. Wspomniane obowiązki i prawa publiczne składały się na zakres działania organów samorządowych, realizowany we własnym imieniu. W dalszym ciągu T. Bigo prawo bycia podmiotem samorządu przyznaje jedynie takim osobom prawnym (przy założeniu, że osobowość prawna jest jedna na całym obszarze prawa, a jej wyraz stanowi zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków)⁴², które są zorganizowane korporacyjnie⁴³. Twierdzenie, iż „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej zorganizowaną w ten sposób, że samodzielными podmiotami administracji są korporacje powołane do tego przez ustawę”⁴⁴, wskazywało na uwzględnianie przez jego autora roli czynnika społecznego w sprawowaniu administracji publicznej⁴⁵.

Podstawę praw podmiotowych samorządu terytorialnego stanowiły wyłącznie obowiązujące normy prawne⁴⁶. Przemawiało za takim ujęciem np. brzmienie

⁴⁰ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 124.

⁴¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 140.

⁴² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 27. Była to odpowiedź autora na pojawiające się w literaturze i praktyce pytanie o to, czy istnieje odrębna „osobowość publiczno-prawna” jako odpowiednik „osobowości prywatno-prawnej”.

⁴³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 151. Na s. 154 autor przeprowadza zaś ciekawy wywód: „Związki publiczno-prawne posiadają władztwo administracyjne, a zatem są one (albo raczej ich działalność) częścią administracji publicznej. Samorząd zaś jest zdecentralizowaną administracją, wykonywaną przez samodzielne związki. Zatem związki publiczno-prawne są związkami samorządowymi. Związki publiczno-prawne i związki samorządowe – to dwa synonimy: zakresy tych nazw pokrywają się”.

⁴⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 152; T. Bigo, *Stanowisko związków...*, s. 18; por. też L. Jastrzębski, *Zarys historii terenowych organów władzy i administracji państwowej [w:] Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, red. J. Służewski, Warszawa 1977, s. 40.

⁴⁵ Por. J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 99.

⁴⁶ Choć wcześniej szukano dla nich uzasadnienia pozaprawnego, np. w okresie prawa natury samorząd reprezentował naturalne prawa gminy do rozstrzygania własnych, lokalnych spraw, odrębnych od spraw publicznych.

art. 65 ust. 2 Konstytucji marcowej z 1921 r.⁴⁷, który ustanawiał regułę, iż związkom jednostek samorządowych może być przyznany charakter publicznoprawny przez ustawę.

Odrębną grupę tworzyli autorzy przeciwni przyznawaniu jakimkolwiek jednostkom osobowości publicznoprawnej, a tym samym uznaniu samorządu za jedną z form decentralizacji administracji. Najbardziej znaczące w tej grupie były poglądy J. Panejki, który uważał, iż samorząd jest tworzony w celu „załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa”⁴⁸. Określenie takie nie dawało jednak możliwości ograniczenia w sposób niewątpliwy sfer administracji rządowej i samorządowej. Konieczne było w związku z tym uzupełnienie kryteriów różnicujących te dwie sfery działania. Pomocne okazały się tutaj jedynie elementy organizacyjne, podczas bowiem „gdy administracja rządowa opiera się na systemie hierarchicznie zorganizowanej biurokracji, to administracja samorządowa wykonywana jest przez miejscowe organy, nie pozostające w żadnym hierarchicznym stosunku do jakichkolwiek organów (...). Dla prawnego pojęcia samorządu jest to obojętne (...) czy samodzielna jednostka administracyjna jest ustawowo pojęta jako korporacja prawna, czy przedstawia tylko związek kolektywny bez osobowości prawnej”⁴⁹. W wywodzie tym pojawia się określenie „samodzielna jednostka administracyjna”. Organy samorządowe mają przymiot samodzielności, gdyż działają jedynie na podstawie ustawy i nie podlegają służbowo władzom rządowym, co oznacza, iż nie są obowiązane realizować ich poleceń służbowych⁵⁰.

„Samodzielność ta stanowi istotę (...) decentralizacji administracji państwowej”. Jedynie w takim ujęciu, zdaniem J. Panejki⁵¹, samorząd można uznać za jedną z form decentralizacji.

Dalszym wnioskiem wynikającym z przedstawionych wywodów jest odmówienie przez J. Panejkę samorządowi przymiotu osobowości publicznoprawnej: „tzw. osobowość publicznoprawna nie może być źródłem dla wykonywania funkcji publicznej i nie można z niej wyciągać żadnych wniosków co do odrębnej od państwa podmiotowości danych instytucji. Podstawą prawną dla wykonywania władzy zwierzchniej może być tylko kompetencyjna norma prawna”⁵². I tylko istnienie takiej normy uzasadnia przekształcenie osoby prywatnoprawnej w publicznoprawną. Jedynie bowiem ustawa ustanawiająca władzę zwierzchnią nad osobą prawa prywatnego decyduje o nabyciu osobowości w sferze

**poglądy
J. Panejki**

⁴⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

⁴⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 81 i wyd. 2, s. 106.

⁴⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 95.

⁵⁰ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 336.

⁵¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 96.

⁵² J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 110.

prawa publicznego. Osobowość ta nie ma jednak wpływu na byt samorządu. Zdaniem J. Panejki: „Organy administracji państwowej mogą mieć przyznaną osobowość prawną lub nie. Jest to rzeczą dla zagadnienia wykonywania władzy państwowej obojętną, ponieważ ktokolwiek wykonuje tę władzę, czyni to zawsze tylko w imieniu państwa”⁵³. Jeśli jednak przepisy prawne uznają jednostki samorządowe za osoby prawne, to jest to osobowość jedynie prywatnoprawna, gdyż określa majątkową zdolność prawną tych jednostek. Ponadto przemawia za takim ujęciem brak konkurencyjności jednostek samorządowych jako podmiotów prawa publicznego względem państwa, skoro obowiązkiem samorządu jest wykonywanie części administracji państwowej w charakterze organów państwowych⁵⁴.

Konkluzję przedstawionych rozważań J. Panejki stanowiła następująca definicja: „Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, nie podległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”⁵⁵. Definicja ta nie może być jednak – zdaniem jej autora – rozpatrywana w oderwaniu od konkretnego ustawodawstwa danego państwa, ponieważ ono nadaje samorządowi (stosownie do ustroju państwa) indywidualną formę prawną⁵⁶. Immanentną zaś cechą wszelkich instytucji prawa państwowego jest ich dynamika rozwojowa, co wpływa z kolei na odmiennosc instytucji samorządu w różnych państwach i okresach. Przykładem oryginalności samorządu w Polsce może być przyznanie mu osobowości prawnej⁵⁷.

J. Panejko całkowicie pominął w swojej definicji element zrzeszeniowości (korporacyjności) samorządu. Takie ujęcie negowało znaczenie czynnika społecznego w administracji. Teoretyk ten twierdził wręcz, że „idea samorządu koliduje z ideą demokracji”, a „jedną z wielkich wad demokracji jest bezwzględny kult liczby, nielitościwa przewaga większości i pogwałcenie mniejszości”⁵⁸. Jednak niewątpliwą zasługą J. Panejki było ukazanie znaczenia i roli fachowości w administracji samorządowej oraz ujednoczenia i spójności działania administracji rządowej i samorządowej⁵⁹.

Prezentowanym tu poglądom nauki polskiej, mimo że bazowały na dorobku myśli zachodnioeuropejskiej, nie można odmówić oryginalności i samodziel-

⁵³ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 118.

⁵⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 116 i 127.

⁵⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 130.

⁵⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 1, s. 10.

⁵⁷ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 133; por. też K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 45 i 85.

⁵⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, wyd. 2, s. 36, 115, 157 i 158.

⁵⁹ Por. J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 100.

ności rozwiązań teoretycznych. Warte podkreślenia jest również uwzględnianie podłoża politycznego i społecznego oraz oparcie się na prawie pozytywnym. Dokonane uogólnienia i wnioski w równej mierze dotyczyły samorządu terytorialnego, jak i gospodarczego.

3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. zaczęto budować zręby jej ustroju. Oprócz pionu organów tzw. administracji rządowej jako integralna część zarządzania państwem znalazła również miejsce instytucja samorządu terytorialnego⁶⁰. Na organizację samorządu w jego pierwotnym kształcie znaczny wpływ wywarły regulacje prawne obowiązujące na ziemiach polskich znajdujących się pod różnymi zaborami⁶¹. Unifikację rozwiązań normatywnych dotyczących samorządu terytorialnego przyniosła dopiero **ustawa z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego**⁶². Ustawa ta ujednotliła kształt ustrojowy samorządu terytorialnego i „mimo tej skromnej nazwy (...) dokonała wielu zasadniczych zmian w usytuowaniu prawnym samorządu, a w szczególności w zakresie stosunków organów administracji rządowej do samorządu”⁶³.

Struktura samorządu terytorialnego opierała się na samorządach gminnych (wiejskich i miejskich) oraz powiatowych. Regulacją ustawy nie zostało objęte województwo śląskie, mające własny stan prawny. Nie dotyczyła ona również kwestii samorządu wojewódzkiego, który występował jedynie w województwach poznańskim i pomorskim na podstawie przepisów dotychczasowych.

**struktura
samorządu tery-
torialnego**

Samorząd gminny opierał się na jednostkach podziału terytorialnego, jakimi były gmina wiejska i gmina miejska. Charakter gminy miejskiej nie budził wątpliwości – stanowiło ją miasto, natomiast co do kształtu gminy wiejskiej na bazie dawnego ustawodawstwa państw zaborczych istniał spór, czy ma to być gmina jednostkowa, czy zbiorowa. Ustawa z 1933 r. sporu tego nie rozstrzygnęła, dając jedynie wskazówki pomocne przy tworzeniu gmin.

**samorząd
gminny**

Artykuł 10 ust. II głosił bowiem, że „wielkość obszaru gminy powinna:

- a) odpowiadać naturalnemu – o ile możliwości – zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi ogółu mieszkańców połączonych miejscowości,

⁶⁰ Por. H. Izdebski, *Wymiar historyczny...*, rozdz. 3, s. 259 i n.

⁶¹ Zob. na ten temat K. Kumaniecki, S. Wasutyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, s. 1076–1097.

⁶² Dz.U. Nr 35, poz. 294.

⁶³ J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 29.

b) jak również zapewnić gminie zdolność wykonywania ciążących na niej zadań”.

W literaturze⁶⁴ warunek podany w lit. b został uznany za konieczny, a warunek podany w lit. a – za wymagany jedynie w granicach możliwości, co zresztą było zgodne z duchem tego przepisu.

gromada Do obszaru gminy wiejskiej mogła wchodzić jedna lub więcej miejscowości. W przypadku utworzenia gminy zbiorowej, składającej się z więcej niż jednej miejscowości, z reguły każda z tych miejscowości tworzyła mniejszą jednostkę – gromadę. Gromada nie była odrębnym szczeblem samorządu terytorialnego. Jej zadania sprowadzały się jedynie do zarządzania sprawami majątkowymi, każda nieruchomość w gminie należała bowiem do jednej z gromad⁶⁵. Jednak dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania gromad w gminie zbiorowej doprowadziły do wprowadzenia do ustawy przepisu nakazującego również gromadzie współdziałanie z gminą wiejską w wykonywaniu jej zadań oraz zarządzanie w swych granicach sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowym, wynikającymi z sąsiedzkiego współżycia i podejmowanymi w miarę możliwości w celu podniesienia stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedli⁶⁶.

Organem uchwalającym gromady były rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (w zależności od wielkości gromady). Rada gromadzka składała się z sołtysa, podsołtysa i 12–30 radnych gromadzkich wybranych w głosowaniu powszechnym przez mieszkańców gromady. Natomiast w zebraniu gromadzkim mogli uczestniczyć wszyscy mieszkańcy gromady, którzy posiadali prawo wyborcze do organów związków samorządowych. Organem wykonawczym gromady był sołtys, wraz ze swym zastępcą – podsołtysem, wybierany na trzy lata przez radnych lub zebranie gromadzkie.

organy gminy Ustawa z 1933 r. ustroj samorządu gmin wiejskich i miejskich kształtowała w zasadzie analogicznie. Organami stanowiącymi i kontrolującymi były **rady gminne i miejskie**. Do zadań tych organów należało powoływanie i kontrola organów zarządzających oraz stanowienie norm i zasad dotyczących zarządu i gospodarki gminy⁶⁷.

Organem zarządzającym i wykonawczym był **zarząd gminy lub zarząd miejski**. Ustawa ujmowała zarząd w dwóch postaciach – jako:

⁶⁴ K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 44.

⁶⁵ Art. 17 ustawy z 1933 r.

⁶⁶ K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 45–46.

⁶⁷ Szczegółową klasyfikację spraw mieszczących się w tym zakresie przedstawia K. Kumaniecki [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 37–38.

- kolegialny zarząd gminy – złożony z przełożonego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), jego zastępców oraz ławników wybranych przez radnych;
- jednoosobowy zarząd gminy, którym był przełożony gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Na rzecz przełożonego gminy działającego w charakterze organu jednoosobowego ustawa ustanawiała kompetencję generalną, ponieważ wyliczała szczególne kwestie powierzone zarządowi kolegialnemu, a w art. 46 stanowiła, że „we wszystkich innych sprawach zarząd działa jednoosobowo”. Do zadań przekazanych zarządowi kolegialnemu można zaliczyć m.in.: przygotowywanie i wykonywanie spraw załatwianych przez radę gminy, kwestie organizacyjne (wydawanie regulaminów i instrukcji dla urzędów, zakładów i przedsiębiorstw gminnych), sprawy gospodarcze, majątkowe i finansowe oraz prawo wszczynania sporów sądowych.

Ta konstrukcja legislacyjna spowodowała wykonywanie większości kompetencji należących do samorządu terytorialnego przez jego organ wykonawczy, działający najczęściej w postaci jednoosobowej.

Rady i działające kolegialnie zarządy gminne i miejskie mogły powoływać **komisje** stałe, czasowe lub dla załatwienia szczególnych spraw. Komisje te były w zasadzie organami pomocniczymi i opiniodawczymi. W niektórych jednak wypadkach rada mogła powierzyć komisji decydowanie w kwestiach wymagających jej uchwały. Przełożony gminy był w zasadzie organem samorządowym i jako taki reprezentował gminę na zewnątrz oraz nadzorował członków zarządu. Mógł jednak również w zakresie tzw. spraw poruczonych działać jako organ władz rządowych⁶⁸.

Ustawa samorządowa z 1933 r. przewidywała liczne **środki nadzorcze** nad organami samorządu gminnego. Do środków tych należały w szczególności:

- zatwierdzanie uchwał zarządu gminy w sprawie oddania w dzierżawę (najem) nieruchomości, zakładów i przedsiębiorstw (w I instancji wojewoda przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego),
- zawieszanie uchwał nieważnych z mocy prawa (przełożony gminy) lub niewykonalnych albo sprzecznych z interesem gminy (zarząd gminy, przełożony),
- orzekanie o ważności uchwał organów samorządowych w przypadkach zawieszenia ich jako sprzecznych z prawem (wojewoda),

środki nadzorcze

⁶⁸ K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 64; por. też C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej w latach 1944–1950*, Warszawa 1972, s. 99.

- inspekcje w urzędach, instytucjach, zakładach i przedsiębiorstwach samorządowych (wojewoda),
- rozwiązanie organów stanowiących i zarządzających samorządu w sytuacjach, gdy organy te w wyniku przekroczenia właściwości lub innego naruszenia przepisów narażały na szkodę interes społeczny, wskutek bezczynności, nieudolności lub niedbalstwa narażały gospodarkę gminną na straty, dopuszczały lub tolerowały wśród swych członków wystąpienia uwłaczające powadze organów samorządowych (wojewoda, minister spraw wewnętrznych),
- zatwierdzanie wyborów członków organu zarządzającego samorządu oraz – w wypadkach szczególnych – powołanie tymczasowego organu zarządzającego (starosta, wojewoda, minister spraw wewnętrznych i Rada Ministrów),
- stosowanie środków nadzoru dyscyplinarnego (złożenie z urzędu, zawieszenie w pełnieniu służby) co do członków organu zarządzającego samorządu (starosta, wojewoda, minister spraw wewnętrznych).

Ponadto ustawa przyznała organom administracji ogólnej specjalne uprawnienia nadzorcze nad czynnościami przełożonych gmin wykonywanymi w zakresie administracji rządowej. Nadzór ten w gminach wiejskich oraz miastach wydzielonych i niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych sprawowały właściwe organy powiatowe administracji ogólnej, a co do prezydentów miast – wojewodowie⁶⁹.

samorząd powiatowy

Samorząd powiatowy opierał się w zasadzie na powiecie jako jednostce podziału terytorialnego. Mieszkańcy każdego powiatu administracyjnego tworzyli powiatowy związek samorządowy wyposażony w osobowość prawną. Miasta liczące ponad 25 000 mieszkańców stanowiły samodzielne powiaty miejskie, inne zaś mniejsze miasta mogły być wyłączone z powiatów w drodze ustawowej.

organy powiatu

Organami samorządu powiatowego były: **rada powiatowa i wydział powiatowy**. Rada sprawowała funkcje stanowiące i kontrolne, wydział zaś – funkcje zarządzające i wykonawcze. Do kompetencji rady powiatowej należało m.in. zatwierdzanie budżetu, zaciąganie pożyczek, uchwalanie statutów powiatowych w sprawach podatków i opłat, wybór członków wydziału powiatowego, ustanawianie w razie potrzeby komisji do załatwienia spraw specjalnych, uchwalanie regulaminów, załatwianie spraw przekazanych jej ustawami szczegółowymi itp.

Wydział powiatowy zajmował się wszystkimi sprawami, które nie wymagały uchwał rady, i decydował o nich, przygotowywał obrady rady i wykonywał jej

⁶⁹ Por. K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 68–84; także J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 31.