

WOJCIECH LIS

ISTOTA I ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Państwo demokratyczne szanuje podmiotowość człowieka, tak w wymiarze jednostkowym, jak i wspólnotowym, co wyraża się m.in. w stworzeniu możliwości zaangażowania się w sprawy publiczne na płaszczyźnie lokalnej, regionalnej i generalnej – całego państwa. Jedną z form aktywizowania człowieka jest samorząd terytorialny, który stanowi konieczny element ustroju współczesnych państw, chcących uchodzić za demokratyczne. W związku z tym należałoby się zastanowić, po co ustanowiono samorząd terytorialny, jaka jest jego istota, jaką rolę odgrywa on w państwie demokratycznym i czy rzeczywiście przekazanie części zadań publicznych społecznościom lokalnym lub/i regionalnym posiada racjonalne uzasadnienie.

Samorząd terytorialny to wspólnota mieszkańców danego regionu państwa, wyróżniona ze względu na wspólną świadomość, wspólny los i wspólne cele, tworzona z mocy prawa, która samodzielnie realizuje działania wynikające z potrzeb jego mieszkańców¹. Idea współczesnego samorządu terytorialnego wyraża istotę państwa demokratycznego, które zapewnia swoim obywatelom,

Dr WOJCIECH LIS – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Tomaszowie Lubelskim, ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski; e-mail: wlis@kul.lublin.pl

¹ Samorząd terytorialny to posiadająca osobowość prawną korporacja społeczności lokalnej zamieszkałej na określonym terenie, która odpowiednio zorganizowana ma prawo i rzeczywistą zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność i we własnym interesie zasadniczą częścią spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, zob. M. Z d y b, *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Lublin 1993, s. 29.

jako ludziom wolnym i równym wobec prawa, udział w sprawowaniu władzy publicznej. W ten sposób przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i odpowiedzialności mieszkańców za swoje „małe ojczyzny”, które stanowią naturalne środowisko ich życia, w którym bez przeszkód mogą się realizować. Istnienie samorządu terytorialnego pozytywnie wpływa na społeczności lokalne, którym zostaje przekazana realna możliwość zarządzania swoimi sprawami. „Małe społeczności są bardziej sprawne organizacyjnie, a cele i zadania podejmowane przez samorząd terytorialny budzą większe zainteresowanie i pobudzają aktywność mieszkańców społeczności lokalnej”². Sprawy samorządzenia się, rozeznania potrzeb społeczności lokalnych, ustalania ich hierarchii i możliwości zaspokojenia zostają przekazane w ręce obywateli, co w sposób naturalny prowadzi do wyłonienia się liderów społecznych, gotowych przyjąć odpowiedzialność za wspólnotę samorządową.

Istotą samorządu terytorialnego jest zarządzanie sprawami lokalnymi przez samych mieszkańców. Wynika to z celów społeczeństwa obywatelskiego, które zakłada wspólną i świadomą artykulację, realizację i obronę swoich interesów, potrzeb i aspiracji. Rozwój samorządności ma umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy, czy to bezpośrednio czy pośrednio, a tym samym spowodować, żeby władza ta zaspokajała zarówno bieżące potrzeby mieszkańców, a jednocześnie stwarzała warunki do rozwoju społecznego, gospodarczego, kulturowego i cywilizacyjnego. W tym sensie samorząd terytorialny stanowi podstawę systemu demokratycznego oraz warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, co przynosi wymierne korzyści zarówno w skali mikro-, jak i makroregionalnej.

2. POJĘCIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Na pojęcie samorządu terytorialnego składa się element podmiotowy i przedmiotowy. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna zamieszkała na określonym terytorium, określana mianem wspólnoty samorządowej. Jednostka staje się członkiem owej wspólnoty z mocy prawa, na podstawie domicylu, a nie wskutek dobrowolnego aktu woli o wstąpieniu do określonej wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP:

² H. S z c z e c h o w i c z, *Samorząd terytorialny w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010, s. 90.

„Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”³. Oznacza to, że: „Byt samorządu jest uzależniony od woli ustawodawcy. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli. Nie może być rozwiązany aktem woli jego członków”⁴. W tym sensie samorząd terytorialny to organizacja przymusowa. Nie można zamieszkiwać określonego terytorium i jednocześnie pozostać poza społecznością lokalną zorganizowaną w terytorialny związek samorządowy. Kryterium rozstrzygającym jest tu sam fakt zamieszkiwania (a nie zameldowania) na określonym terytorium, przynależność do wspólnoty samorządowej trwa więc tak długo, jak długo osoba ta stale tam zamieszkuje. Z członkostwa we wspólnocie samorządowej nie można zrezygnować, ale też nie można zostać zeń wykluczonym. Raz uformowana przez prawodawcę jednostka samorządu terytorialnego, istnieje niezależnie od woli jej mieszkańców i nie ma możliwości samorozwiązania się. Wskazuje to na istnienie prostej zależności, że do samorządu się przynależy, a nie pozostaje w stosunku członkostwa. Samorząd terytorialny ma charakter uniwersalny, ponieważ dotyczy całego terytorium państwa i obejmuje wszystkich jego mieszkańców. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania tworzą się złączone siecią wzajemnych powiązań lokalne wspólnoty samorządowe, obejmujące ludzi zamieszkujących określone terytorium państwa. To z kolei przyczynia się do tworzenia więzi społecznych, gospodarczych, kulturowych, cywilizacyjnych zapewniających publiczne wyrażanie swoich interesów oraz inicjowanie różnorodnych przedsięwzięć, zmierzających do rozwoju społeczności lokalnych. Chociaż podstawą wyodrębnienia samorządu terytorialnego jest więź terytorialna (zamieszkiwanie określonego terytorium państwa), to jednak przepisy Konstytucji RP i ustaw samorządowych wskazują na jego korporacyjny charakter.

Przedmiotem samorządu terytorialnego jest wykonywanie przekazanych mu ustawą zadań publicznych. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, w związku z tym jego powinnością jest wykonywanie administracji publicznej, a ściślej mówiąc, zadań publicznych. Pogląd ten znajduje oparcie w treści art. 163

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm. Poprzez formułę zastosowaną w treści art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, ustrojodawca powiązał ze sobą pojęcie zasadniczego podziału terytorialnego państwa z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego.

⁴ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny. Podręcznik dla studentów studiów administracyjnych pierwszego stopnia*, Siedlce 2010, s. 6.

Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest zatem sprawowanie administracji publicznej i w tym sensie stanowi on część składową władz publicznych. Z kolei władzę publiczną stanowią te instytucje, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa⁵. „Istota samorządu terytorialnego polega zatem na tym, że jest on zdecentralizowaną formą administracji publicznej, czyli organem państwa, a nie rządu. Samorząd i rząd to dwie formy, a razem niezawisłe od siebie podmioty tej samej administracji państwowej; pod względem materialnym realizują one te same zadania publiczne, tyle że różnią się jedynie zakresem tych zadań; samorząd ogranicza się do spraw lokalnych, jak: oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna, walka z bezrobociem, ochrona środowiska i inne, natomiast administracja rządowa koncentruje się na sprawach ogólnopaństwowych, ponadlokalnych i ponadregionalnych, jak bezpieczeństwo granic, sprawy zagraniczne, skarbowość, polityka pieniężna i inne”⁶.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że celem istnienia samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym lub/i regionalnym, które to zadania mogłyby być zbyt uciążliwe do wykonania przez organy państwowe koordynowane przez rząd na poziomie krajowym. Chodzi o zadania, które sprawniej i efektywniej mogą być realizowane przez lokalne lub/i regionalne organy władzy, które z uwagi na bezpośredni i żywy kontakt z potrzebami społeczności lokalnych potrafią trafniej zdiagnozować ich potrzeby, możliwości realizacji oraz elastyczniej reagować w przypadku zaistnienia wydarzeń uzasadniających ich modyfikację. Przy czym: „Działalność rządu i samorządu terytorialnego jest w swej materialnej treści jednorodząjowa i nosi państwowy charakter z tą istotną różnicą, że administracja rządowa pozostaje w scentralizowanym aparacie państwa, a samorząd terytorialny wykonuje zadania na zasadzie decentralizacji”⁷. Z uwagi na jednolity (unitarny) charakter państwa (art. 3 Konstytucji RP) i zasadę

⁵ Por. P. W i n c z o r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 28.

⁶ S. W y k r ę t o w i c z, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Poznań 2008, s. 28-29.

⁷ Z. N i e w i a d o m s k i, *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, red. A. Piekara, Warszawa 2002, s. 188.

głoszącą, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, samorząd terytorialny nie ma i nie może mieć własnych suwerennych zadań. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (zadania państwa) wynikające z Konstytucji RP i ustaw w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Trybunał Konstytucyjny istotę samorządu terytorialnego upatruje właśnie w tym, że pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się wspólnotom samorządowym do samodzielnego rozwiązywania. Zadania te stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy⁸. Konstytucja RP, przyznając samorządowi terytorialnemu kompetencję do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej, wyraźnie określa, że uczestniczenie to polega na: wykonywaniu zadań publicznych, których konstytucja lub ustawy nie zastrzegły na rzecz administracji rządowej (art. 163); wykonywaniu zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (art. 166 ust. 1) oraz wykonywaniu zadań publicznych zleconych w drodze ustawy, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2)⁹. Warto przy tym podkreślić, że konsekwencją wykonywania zadań publicznych jest posiadanie tzw. władztwa samorządowego, które w istocie jest władztwem publicznym.

3. NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Samorząd terytorialny, wykonując administrację publiczną, działa w sposób samodzielny, zgodnie z zasadą decentralizacji. Samodzielność nie wyklucza jednak możliwości sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej. Z uwagi na jednolity charakter państwa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie można bowiem utożsamiać z suwerennością. Samorząd terytorialny, jako element ładu publicznego w państwie, nie może być rozpatrywany w oderwaniu od państwa. Odmienne stanowisko prowadziłoby do destrukcji państwa i anarchizacji w sferze realizowania zadań publicznych¹⁰. W tym kontekście

⁸ Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 1999 r., Ts 104/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 21.

⁹ Por. B. B a n a s z a k, *Komentarz do art. 16, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis, ostatnio sprawdzone 10 stycznia 2012 r.

¹⁰ Zob. M. Z d y b, *Samorząd a państwo*, [w:] *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 717.

aktualne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, sformułowane na początku transformacji ustrojowej, zgodnie z którym: „Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając implicite organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawnopozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go do struktury sprawowania władzy [...] a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowiące przez to państwo – źródle władzy publicznej”¹¹. Nadzór instytucjonalny nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw budżetowych – Regionalne Izby Obrachunkowe. Szczególne uprawnienia nadzorcze posiada Sejm, który na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli w sposób rażący narusza Konstytucję RP lub ustawy. Za pośrednictwem organów nadzoru państwo kontroluje działalność jednostek samorządu terytorialnego i może reagować w sytuacjach, w których dochodzi do przekroczenia przewidzianych prawem możliwości działania. Granicę nadzoru stanowi wyłącznie kryterium legalności działania, na co jednoznacznie wskazuje art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje, że samodzielnie decydują one o sprawach pozostających w zakresie ich działania, poza przypadkami określonymi w przepisach o nadzorze. Ingerencja w działalność samorządu terytorialnego dokonywana jest wyłącznie za pośrednictwem określonych przez prawo organów i w prawem przewidzianych sytuacjach. Przyjęte rozwiązanie wskazuje więc, że jedynym ograniczeniem samodzielności samorządu terytorialnego może być jedynie obowiązujące prawo.

„Wspólnota samorządowa tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację z własną, oddzielną od państwa, osobowością prawną. Organizacja ta nie jest w stanie realizować zadań in pleno. Stąd też społeczność lokalna powołuje w drodze demokratycznych wyborów kolegialne organy wspólnoty i to one – a nie cała społeczność lokalna – wykonują administrację państwową. Wykonując administrację państwową pozostają pod kontrolą społeczności lokalnej (wybory, referendum)”¹². Wprowadzenie systemu wyboru kolegialnych organów wspólnoty samorządowej przez jej członków, umacnia w nich poczucie samorządności i daje im przekonanie, że władza ta nie jest im

¹¹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

¹² N i e w i a d o m s k i, *Istota samorządu terytorialnego*, s. 188.

narzucona odgórnie, ale że samodzielnie mogą decydować o tym, kto będzie ich reprezentował i działał na ich rzecz. Władze lokalne lub/i regionalne stanowią reprezentację wspólnoty samorządowej, a więc ich organizacja i miejsce w ustroju państwa są środkami do osiągnięcia celu podstawowego, jakim jest efektywne zaspokojenie jak najszerszej rozumianych potrzeb społeczności lokalnych. Władze te nie działają w próżni, ale podlegają permanentnej kontroli zarówno ze strony wspólnoty samorządowej, która udzieliła jej mandatu, jak i wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych.

4. NORMATYWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego znajdują się w Konstytucji RP, która zagadnienia samorządu terytorialnego reguluje w kilkunastu artykułach: art. 15 i 16 w Rozdziale I „Rzeczpospolita” oraz w art. 163-172 w Rozdziale VII „Samorząd terytorialny”. Opierając się na art. 94, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, mogą wydawać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wśród innych przepisów konstytucyjnych należy zwrócić uwagę na art. 184, który określa właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych w przedmiocie kontroli działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Z kolei art. 203 ust. 2 upoważnia Najwyższą Izbę Kontroli do kontrolowania działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

Obok Konstytucji RP podstawowa regulacja dotycząca samorządu terytorialnego została zawarta w ustawach samorządowych, z których każda dotyczy jednostek samorządu terytorialnego innego szczebla. Podział ten uwarunkowany jest historycznie, ponieważ najpierw w 1990 r. wyodrębniły się gminy, a dopiero później, w wyniku reformy administracji publicznej przeprowadzonej w 1998 r., powstał samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, co nastąpiło w drodze oddzielnych ustaw. Od 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje zatem trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny

państwa, obejmujący gminy, powiaty i województwa¹³, z którym w pełni kompatybilny jest samorząd terytorialny, co więcej – zasadniczy podział terytorialny państwa został utworzony właśnie dla celów samorządu terytorialnego. Podstawowe przepisy dotyczące samorządu terytorialnego znajdują się w następujących ustawach:

1) ustawie z 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴ [dalej cyt.: u.s.g.),

2) ustawie z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵ [dalej cyt.: u.s.p.),

3) ustawie z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶ [dalej cyt.: u.s.w.).

Ustawy te, określane mianem ustrojowych, zawierają rozstrzygnięcia dotyczące zakresu działania, zasad organizacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz trybu ich działania. Uzupełnia je szereg innych ustaw, wśród których należy wskazać m.in. ustawę z 05 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁷, normującą wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ustawę z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹⁸, ustawę z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁹, ustawę z 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²⁰, ustawę z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych²¹. Ustawę szczególną, ze względu na przedmiot unormowania, stanowi ustawa z 24 lipca 1998 r.

¹³ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, Nr 96, poz. 603 ze zm.

¹⁴ Ustawa z 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity z 12 października 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁵ Ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity z 27 października 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁶ Ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity z 18 września 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁷ Ustawa z 05 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 ze zm.

¹⁸ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985 ze zm.

¹⁹ Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. 2002, Nr 41, poz. 361 ze zm.

²⁰ Ustawa z 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jednolity z 26 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.

²¹ Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jednolity z 8 czerwca 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 856 ze zm.

o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²². Uzupełnieniem aktów normatywnych dotyczących samorządu terytorialnego, jest ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²³.

Zbiór krajowych przepisów samorządowych uzupełnia Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (dalej cyt.: EKSL), przyjęta przez Radę Europy, ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r.²⁴ Z uwagi na treść art. 91 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP Karta, będąca umową międzynarodową, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego w Polsce o mocy ponadustawowej. Karta uznaje rolę samorządu lokalnego, jako instrumentu uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi na podstawie zasad demokracji i decentralizacji władzy, a także konieczność uznania zasady samorządności lokalnej w ustawodawstwie oraz, w miarę możliwości, w konstytucji. Odnosi się do samorządu lokalnego, przez który – w świetle prawa polskiego – należy rozumieć samorząd gminny i powiatowy. Dla samorządu województwa właściwe są natomiast postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego z 05 czerwca 1997 r., przyjętej w ramach Rady Europy, która – jak dotąd – nie została jednak ratyfikowana przez Polskę.

5. ROZDZIAŁ ADMINISTRACYJNY PAŃSTWA A STRUKTURA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Omawiając zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego, nie sposób nie wspomnieć o zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która jest także najmniejszą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 164 ust. 1). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.g.

²² Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009 ze zm.

²³ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008, Nr 223, poz. 1458 ze zm.

²⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 wraz ze sprostowaniem Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107.

tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie oraz ustalanie granic gmin należy do kompetencji Rady Ministrów, która czyni to w drodze rozporządzenia, wydawanego z urzędu lub na wniosek rady gminy (art. 4 ust. 2 u.s.g.), po uprzednim zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonej przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami (art. 5 EKSL) i opinii, o jakich mowa w art. 4a i 4b u.s.g. Ustalanie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne, ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 u.s.g.). Domniemanie kompetencji na rzecz gminy rozstrzyga wątpliwości co do tego, do kogo należy określone zadanie lub kompetencja na szczeblu lokalnym. W końcu to przecież na poziomie gminy powinna być zlokalizowana podstawowa infrastruktura, zaspokajająca podstawowe potrzeby jednostki w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, walki z bezrobociem, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli itd. Z tak określonych regulacji wynika, że samorząd gminny powinien posiadać większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu terytorialnego z uwagi na to, że to właśnie na tym szczeblu koncentruje się życie lokalne, jednostka ma swoje miejsce zamieszkania i pracy i tu realizuje się jako członek wspólnoty samorządowej.

Kolejnym szczeblem samorządu terytorialnego, a zarazem elementem struktury państwa jest powiat. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.p. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, po spełnieniu warunków, które są niemal identyczne z tymi, które zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.s.p.: „Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. Istniejące powiaty nie mają charakteru jednorodnego, mianowicie istnieją powiaty ziemskie i miasta na prawach powiatu, zwane także powiatami grodzkimi, do których zalicza się:

- 1) miasta, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tysięcy mieszkańców,

2) miasta, które w dniu 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibami wojewodów (w wyniku reformy samorządowej liczba województw została zmniejszona z 49 do 16), chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu,

3) miasta, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (art. 91 u.s.p.).

Miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) różni się od powiatu ziemskiego tym, że powiat ziemski obejmuje kilka gmin, natomiast miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą równocześnie zadania powiatu. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.p. powiat może wykonywać wyłącznie określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, wyraźnie przypisane mu przez prawodawcę, a także zadania wynikające wprost z przepisów innych ustaw prawa materialnego. Przy czym zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Ostatnim szczeblem samorządu terytorialnego i jednocześnie elementem zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są województwa, które tworzy się i znosi w drodze ustawy. Województwa określone są jako regionalne wspólnoty samorządowe i odpowiednie terytorium. Zadania województwa nie zostały określone, jak w przypadku gminy czy powiatu; prawodawca ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami i w art. 14 u.s.w. zawiera przykładowy katalog spraw nimi objętych. Pewną wskazówką może być zawarta w art. 2 ust. 2 u.s.w. klauzula generalna, zgodnie z którą do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Przy czym zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4 ust. 1 u.s.w.). W ten sposób prawodawca chciał podkreślić szczególny regionalny charakter zadań i kompetencji województwa.

6. ZASADA DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ

Prawidłowe funkcjonowanie państwa demokratycznego nie jest możliwe bez przeprowadzenia podziału władzy w układzie poziomym (horyzontalnym), pomiędzy rząd centralny a samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny jest podstawowym ogniwem zdecentralizowanej administracji publicznej i jako

taki, zgodnie z art. 15 Konstytucji RP, zapewnia decentralizację władzy publicznej. Bez przekazania samorządowi istotnej części zadań publicznych, trudno byłoby mówić o faktycznej decentralizacji władzy publicznej. Istotą decentralizacji jest więc ustawowe przekazanie części istotnych zadań i kompetencji władzy publicznej jednostkom niższego szczebla (administracji samorządowej), przy jednoczesnym zapewnieniu im samodzielności w realizowaniu przekazanych im zadań²⁵. Nie istnieje przy tym hierarchiczne podporządkowanie organów samorządowych ani organom administracji rządowej, ani organom samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest bowiem to, że jego poszczególne jednostki są od siebie całkowicie niezależne, chociaż zostały umieszczone na trzech piętrach zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a ich układ przypomina strukturę hierarchiczną, co jednak nie oznacza istnienia pomiędzy nimi jakiegokolwiek hierarchii. Co więcej, jednostki samorządu terytorialnego są niezależne także od siebie nawzajem.

W sensie organizacyjnym w skład województwa, co prawda, wchodzi powiaty, a w skład powiatów gminy, ale ta przynależność nie wiąże się z faktycznym uzależnieniem jednych od drugich. Województwo jest więc jednostką największą zarówno pod względem terytorialnym, jak i liczby mieszkańców, ale z tego tytułu nie posiada kompetencji władczych w stosunku do powiatów i gmin, na co jednoznacznie wskazuje art. 4 ust. 2 u.s.w., zgodnie z którym: „Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym”. Podobnie i powiat nie ma żadnych kompetencji władczych wobec gmin, na co wskazuje art. 4 ust. 6 u.s.p.: „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin”. Jednostki każdego z wymienionych szczebli samorządu terytorialnego podlegają osobno nadzorowi organów administracji rządowej, a także dla każdej z nich z osobna organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze. Nie dziwi zatem, że wyrazem takiego ukształtowania stosunków w obrębie jednostek samorządu terytorialnego, jest wykluczenie możliwości uznania organu samorządu terytorialnego wyższego szczebla za organ wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

²⁵ W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego występują jako samodzielne podmioty prawa publicznego, wykonujące zadania publiczne i ponoszące odpowiedzialność za ich realizację. W ten sposób stały się uczestnikami procesu rządzenia, które w tym przypadku ma charakter samorządzenia się.

„Warto dodać, że decentralizacja oznacza traktowanie samorządu terytorialnego jako formy udziału obywateli w rządzeniu, jako instytucję służącą budowie demokracji od dołu. Aktywność polityczna większości obywateli nie ogranicza się już tylko do odbywających się co kilka lat wyborów, ale obywatele zostają powiązani z państwem poprzez zawiadywanie bliskimi im sprawami lokalnymi. Dla ich rozwiązania gotowi są także do rozwijania własnej inicjatywy, do większego wysiłku niż dla przeprowadzenia często abstrakcyjnych zamierzeń ogólnopaństwowych, nieprzynoszących widocznych w krótkim okresie wyników. Zauważono, że działalność samorządu odciąża władze centralne od konieczności realizacji zadań lokalnych przez przekazanie ich w ręce osób mieszkających na danym terenie”²⁶. Decentralizacja zadań nie może jednak ograniczać się do obarczania jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie obowiązkami, ale w ślad za nimi powinno pójść przekazanie stosownych uprawnień i środków materialnych, niezbędnych do wykonywania powierzonych zadań. Oczywiście jest, że bez odpowiedniego zabezpieczenia materialnego realizacja nawet najbardziej szczytnych celów pozostanie wyłącznie w sferze zamierzeń. „Bez majątku i stałych wpływów nie ma samorządu. Z poglądem tym nie sposób jest się nie zgodzić, bo jeżeli samorząd nie będzie miał materialnego zabezpieczenia, pozostanie instytucją martwą”²⁷.

Podsumowując, należy podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, według którego prawna definicja decentralizacji uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność, a także możliwość decydowania o sprawach publicznych, i właśnie 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki²⁸.

7. ZASADA SAMODZIELNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wykonywanie zadań na zasadzie decentralizacji zakłada samodzielność przy ich wykonywaniu, na co wskazuje art. 4 ust. 2 i 4 EKSL, zgodnie

²⁶ B a n a s z a k, *Komentarz do art. 16*.

²⁷ N i e w i a d o m s k i, *Istota samorządu terytorialnego*, s. 190.

²⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.

z którym 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; kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi swoistą implikację decentralizacji, „organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawistość oznaczająca wolność od ingerencji w ich sprawy organów wyższego stopnia”²⁹.

Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Skoro bowiem wspólnoty samorządowe wykonują zadania publiczne, to ich działalność powinna pozostawać pod nadzorem państwa. „W rezultacie samodzielności samorządu upatrywać należy nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu”³⁰. Poza tymi przypadkami państwo nie może wkraczać w sferę działalności samorządu terytorialnego, co potwierdza art. 171 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy nadzoru mogą wkraczać w jego działalność tylko w przypadkach określonych ustawami i tylko z punktu widzenia legalności. W takim ujęciu nadzór nie stanowi ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, ale staje się jego gwarantem.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i jej ochronę prawną deklaruje zarówno Konstytucja RP w art. 165 ust. 2 („Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”), jak i ustawy ustrojowe odpowiednio: w art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w. Zasada samodzielności została także potwierdzona poprzez fakt nadania jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej (odpowiednio: art. 2 ust. 2 u.s.g., art. 2 ust. 2 u.s.p., art. 6 ust. 2 u.s.w.). Posiadanie osobowości prawnej stanowi jeden z podstawowych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ z tego tytułu przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a także pozwala im na dysponowanie należącym do wspólnoty samorządowej mieniem komunalnym, odręb-

²⁹ Tamże.

³⁰ N i e w i a d o m s k i, *Istota samorządu terytorialnego*, s. 189.

nym od mienia Skarbu Państwa. Społeczeństwo oczekuje bowiem efektywności w działalności samorządu terytorialnego, ta zaś będzie możliwa tylko w przypadku posiadania odpowiednich zasobów, niezbędnych do realizacji stojących przed nim zadań.

Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego zapewnia udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Na dochód jednostki samorządu terytorialnego składają się dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Samodzielność i niezależność od budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia samodzielność podatkowa, oznaczająca prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP). Bez własnego majątku i stałych wpływów podatkowych trudno mówić o samodzielności samorządu terytorialnego. Dlatego nie budzi wątpliwości fakt, że finanse samorządowe nie mogą ograniczać się wyłącznie do dotacji pochodzących z budżetu państwa, ponieważ to prowadziłyby do faktycznego uzależnienia jednostek samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Nie na każdym szczeblu samorządu terytorialnego finansowanie zadań z dochodów własnych zostało jednak należycie zagwarantowane. „O ile gminy, w tym miasta na prawach powiatu, na ogół mogą wywiązywać się z nałożonych na nie zadań niezależnie od subwencji i dotacji ze względu na stosunkowo obszerny majątek uzyskany w wyniku komunalizacji, o tyle rzeczywiście własne dochody powiatów i województw są w oczywisty sposób zbyt małe, by wyrównać nazbyt często małe subwencje i dotacje z budżetu państwa. Sam zaś fakt opierania budżetów samorządowych na subwencjach i dotacjach oraz udziale w podatkach pobieranych przez państwo oznacza brak w tym zakresie rzeczywistej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”³¹. Zagwarantowanie samodzielności finansowej stanowi jeden z najpoważniejszych problemów związanych z prawidłowym funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

O samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przesądza fakt przyznania im prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego, obowiązujących na obszarze swojego działania, w zakresie określonym ustawami (art. 94 Konstytucji RP, oraz odpowiednio art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 40 ust. u.s.p., art. 89 ust. 1 u.s.w.). Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień prawotwórczych pozwala na przybliżenie prawodawcy do regulowanych

³¹ H. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 134-135.

prawem sytuacji faktycznych, co stanowi gwarancję lepszego rozeznania w aktualnych potrzebach oraz ich większą efektywność. Poza tym jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie kształtują treść statutu, który określa strukturę organizacyjną oraz tryb ich pracy, na co wskazuje art. 169 ust. 4 Konstytucji RP („Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma również swój wyraz symboliczny, mianowicie prawodawca przyznał im prawo ustanowienia swojego herbu, decydowania o nazwach ulic, placów, wznoszeniu pomników i przyznawaniu honorowego obywatelstwa.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Przyjęte rozwiązanie znajduje potwierdzenie w art. 11 EKSL, zgodnie z którym społeczności lokalne mają prawo odwołania się na drodze sądowej, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji RP lub w prawie wewnętrznym. Ustawy samorządowe powtarzają treść powyższych przepisów. Dzięki temu jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić swoich praw naruszonych na skutek złamania zasady samodzielności przed niezawisłym sądem. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo do sądu w najszerszym możliwym ujęciu, a przepisy prawa powinny być interpretowane tak, aby prawo do sądu było rzeczywiście respektowane. Gwarancją sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest rozstrzygnięcie przez sądy administracyjne sporów kompetencyjnych pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP), skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 3 § 2 pkt 7 u.p.p.s.a.)³², skarga powszechna (art. 101 u.s.g.), czy w końcu możliwość zgłoszenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP).

³² Art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm.: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego”.

8. ZASADA POMOCNICZOŚCI W KONTEKŚCIE ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Z zasadą decentralizacji koresponduje zasada pomocniczości (subsidiarności). Konstytucja RP deklaruje ją w Preambule: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] 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”. Zasada pomocniczości stanowi „niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja RP nie zawiera dalszych odniesień do omawianej zasady, pozostawiając to doktrynie i orzecznictwie, które rzeczywiście wypełniły ją bogatą treścią. Istotą zasady pomocniczości jest wskazanie na wtórną i pomocniczą rolę państwa wobec społeczności niższego szczebla. Jego interwencja w sprawy obywateli lub ich wspólnot (w tym samorządowych) jest dopuszczalna tylko wtedy, kiedy występują trudności w realizacji powierzonych im zadań. Z uwagi na istnienie wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, przy braku możliwości realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla, kompetencję ich wykonania przejmują w pierwszej kolejności jednostki wyższego szczebla, a kiedy ich wykonanie przekracza także i ich możliwości, wtedy interwencję mogą i powinny podjąć organy administracji rządowej.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, większa wspólnota powinna podejmować tylko te zadania, których mniejsza własnymi siłami nie może spełnić. Większe wspólnoty mogą przejmować zadania mniejszych jedynie w ostateczności, kiedy możliwości tych mniejszych okażą się niewystarczające. Organy władzy publicznej powinny natomiast wkraczać dopiero wtedy, kiedy problemu nie można rozwiązać w obrębie instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Zasada pomocniczości zakłada więc poszanowanie inicjatywy, autonomii i wolności działania jednostek w stosunku do społeczności i społeczności mniejszych w stosunku do społeczności większych. W tym sensie zasada pomocniczości wzmacnia zasadę decentralizacji władzy publicznej, gwarantując realizację zadań publicznych przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego.

Zasada pomocniczości została wyeksponowana także w art. 4 ust. 3 EKSL, zgodnie z którym: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy 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 oraz gospodar-

ności.” W odniesieniu do samorządu terytorialnego, zasada pomocniczości została rozwinięta w art. 163 Konstytucji RP, najpierw poprzez ustanowienie „domniemania kompetencji” na rzecz samorządu terytorialnego („Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”), a następnie „na niższym piętrze” poprzez ustanowienie takiego domniemania na rzecz gminy oraz nazwanie jej podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3). Domniemanie kompetencji na rzecz gminy zostało powtórzone w art. 6 u.s.g., zgodnie z którym: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów” (ust. 1), a jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, to rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy (ust. 2). „Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, znajdująca się najbliżej obywatela, powinna być wyposażona w możliwie największy zakres zadań, o ile tylko zadania te będzie mogła wykonywać w sposób efektywny. W sytuacji, kiedy gmina nie może poradzić sobie z określonym zadaniem, powinno ono należeć do kolejnych szczebli samorządu, a dopiero w ostateczności – do administracji rządowej”³³. Przyjęte rozwiązanie wskazuje, że prawodawca, lokując podstawowe zadania i kompetencje możliwie najbliżej obywatela, dostrzega konieczność zaangażowania go w sprawy dotyczące środowiska jego życia. Władza publiczna ma zatem z jednej strony pobudzać, podtrzymywać i – ewentualnie – uzupełniać inicjatywę jednostek bądź społeczności lokalnych lub/i regionalnych, jeżeli te nie mogą sobie poradzić z wykonaniem określonych zadań, z drugiej strony nie może przeszkadzać podejmowanym przez nie inicjatywom.

PODSUMOWANIE

Reasumując, samorząd terytorialny stanowi istotny element ustroju państwa demokratycznego, którego prawidłowe funkcjonowanie zależy od stopnia zaangażowania obywateli, poziomu ich wiedzy i świadomości społecznej. Udział społeczności lokalnej w publicznych procesach decyzyjnych wiąże się z osobistym, dobrowolnym i aktywnym uczestnictwem w sprawach swojego własnego środowiska. Umacniając idee demokracji bezpośredniej, przyczynia się

³³ J a c k i e w i c z, O l e c h n o, P r o k o p, *Samorząd terytorialny*, s. 13.

do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. „Podstawowe wartości samorządu terytorialnego, jak: wolność (zapobiega nadmiernej koncentracji władzy publicznej i zwiększa możliwość podejmowania decyzji w społecznościach lokalnych), partycypacja (umożliwia większe demokratyczne zaangażowanie obywateli w procesy podejmowania decyzji i rządzenia) i efektywność (konkretne rezultaty uzyskane dzięki samorządzeniu) są także wartościami społeczeństwa obywatelskiego”³⁴. Samorząd terytorialny odgrywa w państwie demokratycznym pozytywną rolę. Przede wszystkim jest to rola społeczna, która dosłownie polega na oddaniu administracji publicznej w ręce odpowiednio zorganizowanych, świadomych swoich możliwości i gotowych przejąć odpowiedzialność za realizację zadań publicznych, grup społecznych, przez co najlepiej realizowane są zasady decentralizacji i subsydiarności. Dzięki temu bezpośrednio zainteresowani sami tę administrację sprawują albo przynajmniej mają taki wpływ na działalność administracji publicznej, że ta musi się z nimi liczyć. Rozwiązanie to wzmacnia instytucje demokratyczne państwa, zaś obywatelom stwarza możliwość rzeczywistego wpływu na bieg spraw publicznych. Pozwala im także na lepszą ocenę posiadanych możliwości oraz oszczędniejsze gospodarowanie znajdującymi się w ich dyspozycji środkami. Z punktu widzenia administracji publicznej, niewątpliwą korzyścią jest natomiast zapobieganie nadmiernemu jej zbiurokratyzowaniu, poddanie jej szerszej kontroli społecznej, a także wzmocnienie jej skuteczności przez dostosowanie do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych.

BIBLIOGRAFIA

- B a n a s z a k B., Komentarz do art. 16, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis, ostatnio sprawdzone 10 stycznia 2012 r.
- I z d e b s k i H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- J a c k i e w i c z A., O l e c h n o A., P r o k o p K., *Samorząd terytorialny. Podręcznik dla studentów studiów administracyjnych pierwszego stopnia*, Siedlce 2010.

³⁴ J. M a r i a ń s k i, *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, s. 779.

- M a r i a ń s k i J., Społeczeństwo obywatelskie, [w:] Encyklopedia Samorządu Terytorialnego, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.
- N i e w i a d o m s k i Z., Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP, [w:] Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej, red. A. Piekara, Warszawa 2002.
- S z c z e c h o w i c z H., Samorząd terytorialny w społeczeństwie obywatelskim, [w:] Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku, red. A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski, Toruń 2010.
- W i n c z o r e k P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., Warszawa 2008.
- W y k r ę t o w i c z S., Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej, [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Z d y b M., Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym, Lublin 1993.
- Z d y b M., Samorząd a państwo, [w:] Encyklopedia Samorządu Terytorialnego, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity z 12 października 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jednolity z 26 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.
- Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jednolity z 08 czerwca 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 856 ze zm.
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, Nr 96, poz. 603 ze zm.
- Ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity z 18 września 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity z 27 października 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985 ze zm.
- Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009 ze zm.
- Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. 2002, Nr 41, poz. 361 ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm.
- Ustawa z 21 listopada z 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008, Nr 223, poz. 1458 ze zm.

Ustawa z 05 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 ze zm.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607, wraz ze sprostowaniem Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 1999 r., Ts 104/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 21.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

THE ESSENCE AND ROLE OF THE LOCAL GOVERNMENT IN A DEMOCRATIC COUNTRY

S u m m a r y

Local government is a form of a man's involvement in public matters with a local character. Owing to this it contributes to the formation of civil society that assumes common and conscious articulating, advancing and defending common interests, needs and aspirations. The problems of self-government, of looking into the needs of local communities, setting up their hierarchy and of the possibilities of meeting them are transferred to the citizens themselves. Owing to this those who are immediately interested have a real influence on the course of public matters.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, podział administracyjny państwa, decentralizacja władzy publicznej, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zasada pomocniczości, społeczeństwo obywatelskie.

Key words: local government, administrative division of the country, decentralization of public authority, autonomy of local government units, the principle of subsidiarity, civil society.