

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Zygmunt NIEWIADOMSKI

W sprawie pojęcia samorządu terytorialnego

On the Concept of Local Government

Konstruując instytucję samorządu terytorialnego ustawodawca polski był – jakby się mogło zdawać – w dobrej sytuacji. Wracając do źródeł mógł się odnieść do doświadczeń Polski międzywojennej¹. Mógł wykorzystać bogate doświadczenia współczesnych państw zachodnich². I rzeczywiście to zrobił, z tym, że doświadczenia Polski międzywojennej nie mogły być pełnym wzorem dla współczesnego ustawodawcy polskiego. Ówczesna reforma samorządowa nie została dokończona, a i warunki jej przeprowadzania były odmienne. To ostatnie stwierdzenie dotyczy doświadczeń współczesnych państw zachodnich. Swoje systemy samorządowe państwa te budowały i umacniały ewolucyjnie. Rzeczypospolitej Polskiej przyszło natomiast budować samorząd terytorialny po 40 latach funkcjonowania diametralnie innego systemu zarządzania lokalnego. Stąd też wartość istniejących – aktualnie i w przeszłości – rozwiązań prawnych była – z punktu widzenia współczesnych polskich potrzeb – ograniczona. Dotyczy to w szczególności definicji prawnej samorządu terytorialnego.

Ustawodawstwo międzywojenne definicji takiej *expressis verbis* nie zawierało, a przyjęte wówczas rozwiązania prawne dawały asumpt do licznych sporów i kontrowersji.

Mimo różnic w poglądach na szereg kwestii, dwa zasadnicze elementy określające istotę samorządu nie budziły w zasadzie kontrowersji: wykonywanie administracji państwowej i decentralizacja tej administracji³. Z tego pierwszego

¹ Szerzej na ten temat: A. Ajnenkiel: *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977 oraz H. Izdebski: *Historia administracji*, Warszawa 1980 i E. Iserzon: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.

² Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.

³ Por. E. Iserzon: *op. cit.*, s. 97 i n. a także T. Bigo: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 117 i n. oraz Wacholiz: *Istota i prawo związków publicznych*, 1928, s. 43 i n.

elementu, stanowiącego materialną treść samorządu, wynikał sposób sprawowania władzy (na zasadzie władztwa administracyjnego), zaś z drugiego, natury formalno-organizacyjnej (strukturalnej), niezawisłość i samodzielność jednostek samorządowych. „Samorząd – pisał J. Panejko – jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”⁴. O ile J. Panejko traktował samorząd terytorialny jako organ państwa, o tyle drugi wybitny badacz samorządu terytorialnego z tego okresu T. Bigo zdecydowanie się temu przeciwstawiał. On przypisywał odrębną podmiotowość grupom społecznym korporacyjnie zorganizowanym⁵.

Prezentując wówczas dwa różne kierunki teoretyczne Bigo i Panejko byli zgodni w kwestiach najważniejszych. Obaj uważali samorząd za zdecentralizowaną administrację publiczną, określoną przez prawo pozytywnie. Różnili się w kwestiach kwalifikacji prawnej podmiotu samorządowego. Różnice miały zatem charakter formalno-prawny⁶, chociaż nie były bez znaczenia. Był to bowiem spór o miejsce lokalnego społeczeństwa w państwie.

Spór ten stanowił zresztą przez cały okres międzywojenny asumpt do prezentowania innych, pośrednich najczęściej poglądów. Atrakcyjne poznawczo, nie wnosili jednak do dorobku teorii nowych wartości, choć główna przyczyna leżała w zapatrywaniach na funkcję samorządu w państwie.

Podejmując próbę generalnej oceny dorobku przedwojennej literatury przedmiotu w kwestii samorządu terytorialnego, trzeba uznać go za znaczący. Jego mocną stroną było wiązanie ustaleń teoretycznych z konkretnymi warunkami społeczno-politycznymi i prawem pozytywnym⁷.

Do dorobku polskiej literatury przedmiotu przełomu lat dwudziestych i trzydziestych nawiązuje w swych rozważaniach M. Jaroszyński⁸. Uznając samorząd za „formę administracji, która charakteryzuje się wykonywaniem zadań publicznych przez organa wyłonione spośród bezpośrednio zainteresowanych środowisk społecznych” oraz podkreślając „samodzielność i niezależność samorządu w działaniu od centralnego rządu”. W odróżnieniu od wcześniejszych przedstawicieli literatury przedmiotu, eksponuje doniosłe znaczenie samorządu z punktu widzenia celów politycznych, jakie mu przyświecają. Upatruje w samorządzie w większym stopniu instytucję demokratyzacji systemu politycznego, niż technikę sprawowania administracji. Samorząd jest, jego zdaniem, nieodzownym uzupełnieniem demokracji parlamentarnej, uzupełnieniem szczególnie cennym dla szerokich warstw społecznych. Rozważania te wywarły duży wpływ na dalszy rozwój

⁴ J. Panejko: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 130.

⁵ T. Bigo: *op.cit.*, s. 137.

⁶ T. Rabska: *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:], *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 338.

⁷ Podobnie T. Rabska: *op.cit.*, s. 339. Taki sam pogląd prezentowali twórcy ustawy samorządowej z 1933 r. (por. treść uzasadnienia do projektu ustawy – Samorząd Terytorialny nr 5/1937). Przede wszystkim zaś widoczne jest to w dorobku Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, powołanej mocą uchwały Rady Ministrów z dnia 27 września 1928 r., która w dziewięciu tomach zawarła propozycje usprawnienia administracji publicznej Polski Międzywojennej.

⁸ M. Jaroszyński: *Zagadnienia samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 6.

teorii samorządu w Polsce, stanowiąc istotny przyczynek do formułowania teorii samorządu w pierwszych latach po II wojnie światowej⁹.

Wartość dorobku teorii polskiego prawa administracyjnego okresu międzywojennego w kwestii samorządu terytorialnego unaocznia analiza współczesnej zachodnioeuropejskiej literatury przedmiotu. Warto stwierdzić, że charakterystyczny dla polskiej literatury okresu międzywojennego trend do określania istoty samorządu w ścisłym związku z prawem pozytywnym jest aktualny we współczesnych zachodnich badaniach nad istotą prawną samorządu¹⁰. Współcześni badacze instytucji samorządu w państwach zachodnich nie wyprowadzają badanej instytucji wyłącznie z teorii. Nie abstrahują od warunków społeczno-politycznych, w jakich samorząd funkcjonuje. Traktują samorząd w kategoriach instytucji polityczno-prawnej, a nie wyłącznie prawnej. Punktem wyjścia do określenia istoty prawnej samorządu terytorialnego czynią z reguły obowiązujące regulacje prawne. Te zaś są odbiciem dotychczasowego dorobku teoretycznego, korygowanego przez wymogi współczesnych systemów politycznych. W ten sposób następuje sprężenie zwrotne pomiędzy dorobkiem teorii i prawem pozytywnym.

Samorząd terytorialny, stanowiąc jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa, normowany jest w aktach prawnych najwyższego rzędu, łącznie z konstytucją. Zakres regulacji konstytucyjnej jest różny w różnych państwach, od zakotwiczenia badanej instytucji począwszy¹¹, aż po normowanie poszczególnych aspektów jej organizacji i funkcjonowania¹². Regulacja konstytucyjna wspólnie z ustawodawstwem zwykłym tworzy ramy prawne działalności terytorialnych związków samorządowych.

Jednak żaden z ustawodawców zachodnioeuropejskich nie określa *expressis verbis* terytorialnych związków samorządowych. Co prawda w niektórych konstytucjach znaleźć można przepisy odnoszące się do ich istoty, ale są to z reguły tylko ustalenia o korporacyjnym i zdecentralizowanym charakterze gminy. Rządziej wskazuje się na inne elementy określające istotę terytorialnych związków samorządowych. Pozytywnej, pełnej definicji samorządu terytorialnego nie zawierają też poszczególne ustawy.

W rezultacie normatywne ustalenia nie dają podstaw do wyczerpującego określenia terytorialnych związków samorządowych. Stanowią natomiast istotny punkt wyjścia w poszukiwaniu wszystkich elementów składających się na treść rozpatrywanej instytucji prawnej. Sformułowanie, że samorząd jest korporacją,

⁹ Zob. m.in.: Z. L e o Ń s k i: *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław 1977, s. 85 i n. oraz J. S z r e n i a w s k i: *Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL*, Annales UMCS vol. XII, Lublin 1965.

¹⁰ Trend ten jest w dalszym ciągu aktualny w naszej literaturze przedmiotu, zob. np. W. D a w i d o w i c z: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 101 i n.

¹¹ Por. art. 12 Konstytucji Francji z dnia 4 października 1958 r. („Journal Officiel” du 5 octobre 1958).

¹² Chodzi szczególnie o Szwajcarię, gdzie stopień regulacji konstytucyjnej organizacji i funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych jest na tyle szczegółowy, że w rezultacie prawo gmin jest tam w większej mierze prawem konstytucyjnym niż administracyjnym. Regulacja sytuacji prawnej gmin jest domeną poszczególnych konstytucji kantonalnych. Konstytucje te określają organizację wewnętrzną i zakres działania gminy oraz środki dozoru, jakie mogą być podejmowane w stosunku do niej. Określają tym samym elementy, które są dla bytu gminy istotne. (Szerzej na ten temat R. J a g m e t t i: *Die Stellung der Gemeinden*, „Zeitschrift für Schweizerisches Recht” 1972, nr 2, s. 287 i n.).

każe poszukiwać jej podmiotu i przedmiotu; z kolei stwierdzenie, że korporacja ta jest jednostką zdecentralizowaną zobowiązuje do określenia istoty i granic decentralizacji.

Taką też konwencję przyjął współczesny polski ustawodawca, nie dając pełnej legalnej definicji samorządu terytorialnego¹³ i odsyłając w tym zakresie do konkretnych unormowań. Oznacza to potrzebę „wyinterpretowania” istoty samorządu z całokształtu rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, w szczególności z przepisów konstytucji i ustawy o samorządzie terytorialnym.

Ustawodawca polski, wzorem szeregu państw, nie tylko „zakotwicza” samorząd terytorialny w konstytucji, ale tam też w zarysie normuje jego pozycję prawną. Samorząd terytorialny uznaje za „podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie”, konstruując jednocześnie zasadę jednoszczeblowego modelu tegoż samorządu (gminę). Odchodzi od powszechnie stosowanej w świecie dwuszczeblowej, a nawet trójszczeblowej struktury samorządu¹⁴. O ile ograniczenie samorządu do szczebla gminy – w świetle wyjaśnień dotyczących braku praktycznych możliwości jednoczesnego wprowadzenia samorządu na wyższych szczeblach – uznać można za uzasadnione, o tyle wątpliwości budzi regulacja uznająca samorząd za podstawową organizację życia publicznego w gminie. Z samej istoty samorząd terytorialny (zrzeszenie całego miejscowego społeczeństwa) jest podstawową formą organizacji życia publicznego na terenie swojego działania, a nawet więcej – jest najważniejszą formą organizacji tegoż życia, nie ma organizacji lokalnego społeczeństwa wykonującej zadania publiczne, która zrzeszałaby wszystkich mieszkańców. Jaką zatem wartość normatywną ma interpretowany przepis? Trudno byłoby upatrywać w nim przepisu konstytucyjnego. Jest jednoznacznie deklaracyjny, potwierdzający coś, co jest oczywiste. Inaczej rzecz wyglądałaby gdyby samorząd uznany został za podstawową formę organizacji życia publicznego w państwie. Wówczas podkreślałoby to rolę korporacji gminnej w całym państwie. Wydaje się, że naszemu ustawodawcy zabrakło w tej mierze rozmachu, proporcjonalnego do znaczenia instytucji samorządu gminnego. Nie bez przyczyny uznaje się w innych państwach, że wolna gmina stanowi podstawę wolnego państwa¹⁵. Tak jest w istocie i u nas. Jeżeli bowiem analizie poddamy całokształt postanowień konstytucyjnych oraz ustawodawstwa gminnego, wówczas teza ta daje się jednoznacznie dowieść¹⁶.

Powracając do problematyki istoty samorządu terytorialnego wprowadzanego u nas, trzeba stwierdzić, że zarówno przepisy konstytucji, jak i ustawy o samo-

¹³ Art. 43 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

¹⁴ Zob. np. Z. Leoński: *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10 oraz S. Pelissotach 1950-1983, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 4, s. 233.

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski: *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 38; B. Kulesza: *Zagadnienia definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1 oraz A. Piekara: *Aksjologiczne i pragmatyczne kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 76 i n.

¹⁶ Zob. w szczególności art. 44 Konstytucji oraz przepisy rozdział 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

rzędzie terytorialnym stanowią dobry punkt wyjścia do sformułowania definicji. Regulacja art. 1 ustawy, stanowiąca, że „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” w połączeniu z regulacją art. 43 ust. 2 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 ustawy, przesądzającymi o wykonywaniu przezeń zadań publicznych, zobowiązuje do wyjaśnienia charakteru prawnego tej wspólnoty. Z kolei stwierdzenie, że wspólnota jest jednostką samodzielną, wyposażoną w przymiot osoby prawnej (art. 44 Konstytucji oraz art. 2 ustawy) każe poszukiwać istoty i zakresu samodzielności (decentralizacja).

Porządkując elementy określające istotę samorządu przyjmujemy, że o istocie tej przesądzają następujące elementy: podmiot i przedmiot samorządu oraz sposób wykonywania przezeń zadań publicznych (administracji państwowej).

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest tworem powoływanym przez państwo w celu realizacji jego zadań. Współczesne związki samorządu terytorialnego mają rację bytu tylko wówczas, gdy państwo wkłada na nie obowiązek realizacji określonych zadań. Istoty samorządności tych związków nie można upatrywać, jak to czyniono jeszcze w ubiegłym stuleciu, w przeciwstawianiu interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa. Samorząd nie ma i nie może mieć własnych suwerennych praw (zadań). Suwerenem jest państwo. I ono może przekazać i przekazuje określone zadania tworzonemu przez siebie związkowi terytorialnym (ale czyni to na zasadzie decentralizacji).

Byt samorządu jest zatem uzależniony od woli ustawodawcy. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli. Nie może być rozwiązany aktem woli członków¹⁷. Uzależnienie bytu samorządu od woli ustawodawcy oznacza, że przynależność do związku samorządowego powstaje z mocy prawa, w związku z zamieszkaniem na określonym terenie, i trwa tak długo, jak długo dana osoba stale tam zamieszkuje. Zamieszkanie jest jedynym wymogiem przynależności do terytorialnego związku samorządowego.

Członkiem tego związku jest się zatem niezależnie od aktywności w jego działalności. Tak skonstruowane stosunki przynależności wywołują daleko idące konsekwencje zarówno po stronie osoby fizycznej, jak i po stronie organów samorządu. Osoba nie może odmówić przynależności do terytorialnego związku samorządowego, a organy związku nie mogą jej wykluczyć. Przynależność do związku, nosząca pozornie cechy przymusowej (powstaje z mocy prawa, niezależnie od woli osoby), w istocie taka nie jest. Osoba zamieszkała na danym terenie może być bowiem całkowicie bierna. Bierność zaś nie powoduje wykluczenia ze związku.

Terytorialny związek samorządowy tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację. Organizacja ta nie jest w stanie realizować zadań *in pleno*. Stąd też społeczność lokalna powołuje w drodze wyborów kolegialne organy związku i one – a nie cała społeczność lokalna – wykonują administrację państwową. Wykonując administrację państwową pozostają pod kontrolą społeczno-

¹⁷ Por. W. Góralczyk: *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 105.

ści lokalnej. Kontrola ta nie ma bezpośredniego charakteru. Sprowadza się przede wszystkim do aktu wyboru przedstawicielskiego organu samorządu. Wybór tego organu jest warunkiem niezbędnym uznania organizacji społeczności lokalnej za organizację samorządową.

Wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego terytorialnych związków samorządowych jest osobowość prawna.

Przez długi czas utrzymywano, że podmiotowość prawna związków samorządowych to podmiotowość prawa prywatnego.

Zwolennicy tego stanowiska dochodzili do wniosku, że bez odrębnej osobowości prawnej prawa prywatnego nie ma samorządu¹⁸. Negowali możliwość istnienia osobowości w sferze prawa publicznego. Rolę osobowości prawnej upatrywali tylko w sferze stosunków prywatno-prawnych, utrzymując, że dla istoty samorządu podmiotowość publiczno-prawna nie ma znaczenia. Samorząd bowiem to wykonywanie administracji państwowej. Organ wykonujący administrację państwową wykonuje ją zawsze w imieniu państwa i w charakterze organu państwa. Jest obojętne, czy organ ten ma lub nie ma osobowości publiczno-prawnej.

Pogląd negacji osobowości prawnej w prawie publicznym spotyka się aktualnie w literaturze z krytyką. Nie znalazł uznania pogląd, prezentowany m.in. przez Berthèlemy'ego¹⁹, że znaczenie osobowości prawnej nie wykracza poza ramy prawa cywilnego i że w prawie administracyjnym nie wiąże się żadnego znaczenia z jej posiadaniem. Stanowiący echo państwa policyjnego, okresu kiedy negowano istnienie stosunku prawnego między władzą a jednostką, stał się w warunkach współczesnego państwa nie do przyjęcia.

Według nowszych poglądów przedstawicieli literatury, podstawą roszczenia jednostek (ich zbiorowości) do władzy jest istnienie między nimi stosunku prawnego w płaszczyźnie prawa publicznego²⁰. Możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa stwarza terytorialnym związkom samorządowym odrębną podmiotowość prawna. Podmiotowość tę zapewnia osobowość prawna. Trudno byłoby jednak upatrywać w przyznanej związkom samorządowym osobo-

¹⁸ Przedstawicielem prezentowanego stanowiska był T. B i g o, który uogólniając i twórczo wzbogacając tego typu poglądy z literatury zachodnioeuropejskiej tak uzasadniał tezę, że osobowość prawna, w rozumieniu wyżej nakreślonym, jest warunkiem *sine qua non* samorządu: „Tym co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji jest osobowość prawna jednostek samorządowych [...]. Organ administracji rządowej jest podmiotem w odniesieniu do norm pragmatyki służbowej [...] natomiast nie jest podmiotem w odniesieniu do norm, do których wykonywania jest powołany na zasadzie nominacji [...]. Nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków tworzących w sumie zakres działania gminy, lecz sama gmina. Gdy gmina wykonuje te prawa, nie jest organem państwa. Wykonuje prawa własne [...] kompleks praw i obowiązków [...] które ona wykonuje we własnym imieniu jako własne prawa i obowiązki”. (*Związki publicznoprawne...*, s. 141). O znaczeniu osobowości prawnej dla współczesnych terytorialnych związków samorządowych zob. H. H e i n r i c h s: *Juristische Personen*, [w:] *Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar*, München 1980, Einführung.

¹⁹ *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1926, s. 46 i n.

²⁰ Na ten temat: F. L o n g c h a m p s: *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo V, seria A, nr 21/1960; I b i d.: *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo 1962, nr 10.

wości prawnej tylko osobowości prywatno-prawnej i negocować wynikającą z tej osobowości podmiotowość w sferze prawa publicznego²¹.

Uznając racje literatury przedmiotu co do znaczenia osobowości prawnej terytorialnych związków samorządowych w sferze prawa prywatnego i wynikające stąd konsekwencje dla uznania podmiotowości tych związków w sferze prawa publicznego, nie sposób zgodzić się w pełni z poglądem uzależnienia podmiotowości od formalnej nominacji na osobę prawną²². Podmiotowość prawna kolektywu jest zależna nie tyle od nominacji, co od wyodrębnienia organizacyjnego. Podmiotem praw i obowiązków można być nie mając formalnej osobowości prawnej. Podmiotowość prawna kolektywu jest zależna przede wszystkim od tego, czy dysponuje on reprezentacją mogącą dawać wyraz kolektywnej woli. Na tej zasadzie odrębnym podmiotem praw i obowiązków jest np. szereg jednostek organizacyjnych, które nie będąc osobami prawnymi są odrębnymi podmiotami praw i obowiązków, tyle że w sferze prawa administracyjnego. Są tymi podmiotami, ponieważ posiadają tzw. podmiotowość administracyjno-prawną, podmiotowość w sferze prawa administracyjnego (publicznego). Osobowość prawna natomiast ma znaczenie w zakresie stosunków cywilno-prawnych (prywatno-prawnych). Oznacza, że jednostka ją posiadająca może być podmiotem praw i obowiązków nie tylko w sferze prawa administracyjnego (do czego wystarczy fakt wyodrębnienia organizacyjnego i wyrażania kolektywnej woli), ale również w sferze prawa cywilnego. Może być wtedy podmiotem własności i podejmować zobowiązania.

Przejdźmy do kolejnej kwestii: przedmiotu samorządu. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest realizowanie zadań publicznych, a ściślej administracji państwowej. Państwo nakłada na terytorialne związki samorządowe obowiązek (jest to zarazem uprawnienie) wykonywania administracji państwowej. To, że samorząd terytorialny wykonuje administrację państwową nie budzi już żadnych wątpliwości. Zadania z zakresu tej administracji podejmowane są przez administrację rządową i samorząd terytorialny. Działalność rządu i samorządu jest w swej materialnej treści jednorodząjowa i nosi państwowy charakter. Co prawda wraca się do podziału zadań na własne i poruczone, wyprowadzając własny zakres działania gminy z przysługującego jej prawa podmiotowego (już nie z prawa naturalnego), ale nie oznacza to kwestionowania państwowego charakteru zadań wynikających z tego zakresu działania²³ i tym samym przeciwstawiania zadań własnych zadaniom zleconym.

²¹ Co uważa już E. Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*, II, 1924, s. 373, por. E. Isertz: *op. cit.*, s. 98-99. Ibi d: *Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 11.

²² O podmiotowości administracyjno-prawnej w naszej literaturze zob. m.in. J. Filipek: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 1; S. Kalicka: *O organach i podmiotach administracji*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1973; R. Malinowski: *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979 i T. Rańska: *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1973, s. 53 i n.

²³ „Między rządem a samorządem nie ma żadnych «naturalnych» przeciwieństw – pisał przed ponad pół wiekiem M. Jaroszyński – Albowiem rząd i samorząd – to tylko [...] dwa odmiennie skonstruowane narzędzia, którymi posługuje się zorganizowana społeczność w realizacji celów dobra powszechnego” (*Współpraca z Rządem w Samorządzie*, „Gazeta Polska” 1934, nr 144).

Również współczesny polski ustawodawca, przyjmując podział zadań gminy na własne i zlecone przez administrację rządową, nie przeciwstawia ich sobie, ale nie stawia też na jednej płaszczyźnie. Trudno byłoby się doszukać regulacji dowodzących, że działalność organów administracji rządowej i organów samorządu jest w swej materialnej treści jednorodząjowa i nosi państwowy charakter, że zarówno jedno, jak i drugie wykonują administrację państwową, tyle że każde z nich na własnych zasadach: administracja rządowa na zasadzie centralizacji (dekoncentracji), a samorząd na zasadzie decentralizacji. Z przepisów art. 6 ust. 1 (sprawy publiczne) oraz art. 7 ust. 1 należy wnosić, że polski ustawodawca – nie przeciwstawiając zadań własnych zleconym i w konsekwencji państwa samorządowi wprowadza pojęcie administracji publicznej – dzieląc ją *de facto* na państwową (a nie rządową) i samorządową. Mamy w rezultacie do czynienia z konstrukcją myślową, jakoby administracja samorządowa (w znaczeniu przedmiotowym) była czymś innym niż administracja państwowa. Taka zaś interpretacja, wynikająca z liberalnego brzmienia art. 6 i 7, byłaby nie tylko krokiem wstecz w myśli samorządowej, ale rodziłaby istotne konsekwencje praktyczne. Istniałaby potrzeba enumeratywnego określenia, co jest przedmiotem administracji państwowej, a co samorządowej. Tylko, czy jest to możliwe? Stąd też w interpretacji przepisu art. 6 i 7 ustawy o samorządzie nie można poprzestać na jej literalnym brzmieniu. Trzeba odwołać się do wykładni systematycznej, a nawet historycznej. Jeżeli zatem uwzględnimy się całokształt przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym oraz deklarowaną przez projektodawcę budowę klasycznej instytucji samorządu²⁴, wówczas przepisy art. 6 i 7 interpretować należy w kategoriach powszechnie dziś uznawanej, tzw. państwowej teorii samorządu, teorii wykonywania przez samorząd zadań państwa (administracji państwowej), tyle że w sposób zdecentralizowany.

Skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji państwowej, to poza sporem pozostaje, że może on korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, a w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Wykonywanie administracji państwowej z możliwością stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu²⁵.

Wykonywanie administracji następuje na zasadzie decentralizacji zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez terytorialne związki samorządowe. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieogra-

²⁴ Zob. uzasadnienie do senackiego projektu ustawy o samorządzie terytorialnym (19 I 1990 r.)

²⁵ Władztwo administracyjne od dawna stanowiło dla wielu zachodnioeuropejskich autorów jeden z elementów określających samorząd (zob. np. E. R u c k : *Schweizerische sVerwaltungsrecht*, t. I, Zürich 1951, s. 61). Również polscy autorzy okresu międzywojennego władztwo uznawali za konieczny element samorządu terytorialnego (zob. m.in.: T. B i g o : *Związki publicznoprawne...*, s. 80 i n. i J. P a n e j k o : *op.cit.*, s.131), a możliwość posługiwania się środkami władczymi jest w dalszym ciągu uznawana za cechę samorządu (zob. m.in. T. R a b s k a : *Podstawowe pojęcia...*, s.349). Aczkolwiek współcześni zachodnioeuropejscy autorzy nie wymieniają w definicjach samorządu władztwa administracyjnego, to wyprowadzają sprawowanie władzy zwierzchniej (imperium) z faktu wykonywania administracji państwowej przez samorząd, wychodząc z założenia, że nie można wykonywać administracji państwowej bez użycia środków właściwych władzy państwowej, w tym środków o charakterze władczym (zob. m.in. G. C h. U n r u c h : *Gemeinderecht*, [w:] *Verwaltungsrecht*, Berlin-New York 1976, s. 88 i n.).

niczoney. Skoro związki samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod jego nadzorem.

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. Poza tymi przypadkami państwo nie może wkraczać w sferę jego działalności. Takie rozwiązanie przyjął polski ustawodawca. Zgodnie z przepisem art. 87 ustawy o samorządzie, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych ustawami. Z kolei przepisy art. 87 ustanawiają generalną zasadę sprawowania nadzoru z punktu widzenia legalności. Jedynie w sprawach zleconych dopuszczony zostaje nadzór celowościowy. Regulacje te tworzą gwarancje samodzielności samorządu. Ingerencja w jego sprawy może nastąpić tylko w drodze ustawowej, a kryterium tej ingerencji zostało *expressis verbis* wyrażone (legalność). Aczkolwiek przepisy ustawy o samorządzie przewidują bogaty zestaw środków nadzoru, który to zestaw uzupełniają ustawy prawa materialnego, to podejmując próbę ogólnej oceny przewidywanych przez ustawodawcę środków nadzoru trzeba stwierdzić, że obserwowane procesy rozbudowy informacyjnych środków nadzoru. Represja pozostaje „na dnie” uprawnień władz nadzorczych i jest obwarowana szeregiem warunków, bez wystąpienia których nie jest możliwe użycie represyjnych środków nadzoru. Z kolei decyzje organów nadzoru podlegają zaskarżeniu do sądu, co przypominać zaczyna bardziej spór cywilno-prawny niż władczą ingerencję podmiotu nadzorującego w sferę działalności podmiotu nadzorowanego.

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

Obok omówionych elementów, które do niedawna były wystarczające do określenia istoty prawnej samorządu, coraz częściej podnosi się kolejne, niezbędne do określenia samorządu terytorialnego. Pomijając takie, które są w istocie modyfikacją elementów wcześniej ustalonych, jak np. podnoszona w literaturze francuskiej samodzielność wyboru władz gminnych, na uwagę zasługuje element związany z finansowymi podstawami działalności gminy. W literaturze francuskiej samodzielność finansową, rozumianą jako prawo uchwalania własnego budżetu, traktuje się często jako niezbędny warunek uznania danej zbiorowości za *collectivité territoriale*²⁷. Jeszcze dalej idą w swych rozważaniach niektórzy przedstawiciele literatury zachodniemieckiej i szwajcarskiej. Elementem określającym istotę gminy jest, ich zdaniem, nie tylko formalna samodzielność finansowa, ale jej materialne zabezpieczenie. 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. Stąd też materialne zabezpieczenie realizacji samorządu terytorialnego potraktować należy jako jeden z podstawowych elementów określających jego istotę.

²⁶ G. Ch. Unruch: *op. cit.*, s. 91 in.

²⁷ Zob. np. J. Rivero: *Droit administratif*, Paris 1977, s. 17 in.

Daje temu wyraz polski ustawodawca przypisując gminie wyodrębniony majątek²⁸ oraz zapewniając inne źródła dochodów (wpływy z podatków, dotacje)²⁹.

Rozważania dotychczasowe upoważniają i zobowiązują do podjęcia odpowiedzi na pytanie, czym jest samorząd terytorialny?

Samorząd terytorialny jawi się, w świetle dotychczasowych ustaleń, jako wyodrębniony (osobowość prawna), powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa (wspólnota samorządowa), powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań.

SUMMARY

The Polish legislation does contain a definition of local government. It only defines some elements that make up the essence of self-government. A definition of local government cannot be found in the current legislation of the western countries. The laws of the Republic II were likewise hardly concerned with the subject. This breeds numerous conflicts and controversies concerning the concept of local government. The present paper is an attempt to define the essence of local government.

The essence of local government is constituted by the following elements: the subject and the object, and the manner of performing public tasks (those of state administration).

The Subject of local government is a community living on a particular territory (local-government community). By law, this community establishes as organizationally and legally separate corporation (territorial local-government community). The corporation is established by the legislator to execute state administration (the object of the action of local government). State administration is thus performed both by government administration and by local government. The activities of administrative agencies of the government and local government are homogeneous in their substance. However, they are conducted in a totally divergent manner: government administration performs state administration through deconcentration while local government does so through decentralization. Independent execution of task by the local government does not mean unlimited independence. Since local-government unions perform state task, their activities are supervised by the state (government administration). The analysis of the solutions of the Polish law on local government of March 8, 1992 (Journal of Laws, No 16, item 95) and of the other "local-government" acts demonstrates that the Polish legislator sets up, at the commune level, a classical institution of local government, which exhibit the elements that constitute the essence of local government.

²⁸ Zob. art. 44 ustawy o samorządzie terytorialnym, a z literatury A. Agopszowicz: *Przejęcie przez gminy mienia państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 22 i n.; S. Piątek: *Przepisy gminne o zasadach zarządu mieniem gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2 oraz T. Skoczny: *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.

²⁹ Zob. art. 54 ustawy o samorządzie terytorialnym, a z literatury m.in.: J. Dębowska-Romańska: *Zagadnienia prawne obiektywizacji subwencji i dotacji dla budżetów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 57 i n. oraz Cz. Rudzka-Lorenz: *Podstawy gospodarki finansowej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 51 i n.