

ZYGMUNT NIEWIADOMSKI

O ZNACZENIU TRADYCYJNEJ KONSTRUKCJI PRAWNEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH WSPÓŁCZESNOŚCI

I. UWAGI WSTĘPNE

Samorząd terytorialny jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych¹, w tym nauk prawnych, przy czym o ile przedstawiciele innych nauk poddają oglądowi naukowemu każdy przejaw samorządności w skali lokalnej, o tyle prawnicy przez długi czas badali fenomen samorządu terytorialnego jako sformalizowanej instytucji prawnej – korporacji (zrzeszenia) lokalnego społeczeństwa samodzielnie wykonującego funkcje administracji publicznej. Inaczej rzecz ujmując, zajmowali się samorządem terytorialnym jako zdecentralizowaną administracją publiczną².

Reformy decentralizacyjne administracji publicznej rozumianej przedmiotowo wspólnie z przejmowaniem przez samorząd innych funkcji, wykraczających poza wąsko pojmowaną administrację, spowodowały, że w obcej literaturze przedmiotu pojawił się trend do coraz szerszego rozumienia samorządu terytorialnego³. Trend ten pojawił się także w literaturze polskiej po przemianach ustrojowych lat 1989–1990⁴. Ten stan rzeczy spowodował istotną zmianę akcentów w zainteresowaniach badawczych przedstawicieli nauk prawnych. To już nie funkcje wykonawcze państwa realizowane przez samorząd terytorialny, ale te nowe funkcje społeczne samorządu stają się osią rozważań. Samorząd terytorialny urasta w tych rozważaniach do rangi podmiotu wychodzącego poza system administracji publicznej (władzy wykonawczej) państwa⁵.

¹ Koncepcje samorządu terytorialnego formułowane ze stanowiska innych nauk (ekonomicznych, teorii organizacji i zarządzania oraz psychologii politycznej) analizuje Błaś (2002), wykazując rozbieżność twierzeń i oczekiwań wobec samorządu.

² Szeroko na ten temat Niewiadomski (2011): 115 n.

³ Zob. np. Box (2007); Guy (1999) oraz Fox, Miller (1995).

⁴ Zob. np. Piekara (1990): 8.

⁵ W ślad za tym następuje zmiana akcentów badawczych, choć w niektórych państwach (Niemcy) – po okresie fascynacji społecznymi funkcjami samorządu – uwaga badawczy skupia się na mechanizmach współdziałania, czy wręcz integracji, administracji rządowej i samorządowej. To, co jeszcze do niedawna było cechą rozpoznawczą samorządu terytorialnego – jego prawne wyodrębnienie, zdaje się tracić na znaczeniu, a w to miejsce pojawia się teza o potrzebie budowania „państwowo-komunalnych związków panowania”, u podstaw której leży sprawność w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności. Na marginesie warto zauważyć, że i w Polsce efektywność i sprawność w działaniu administracji publicznej nabiera znaczenia, co znajduje wy-

Samorząd zaczyna być rozumiany jako instytucja wykraczająca poza dotychczasowe jurydyczne schematy definicyjne. W badaniach następuje proces jego deformalizacji i w konsekwencji dejurydyzacji, a od tego już tylko krok do rozumienia samorządu terytorialnego jako każdej formy udziału społeczeństwa lokalnego w życiu publicznym, a zatem samorządu w znaczeniu politycznym.

II. TRADYCYJNA KONSTRUKCJA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH WSPÓŁCZESNOŚCI

Trend do szerokiego definiowania samorządu terytorialnego ma niewątpliwie swoje zalety. Jest wyrazem przemian, jakie zachodzą we współczesnych społeczeństwach i w ślad za tym przekształceń instytucji samorządu terytorialnego. Jeszcze do niedawna samorząd terytorialny, definiowany jako zrzeszenie lokalnego społeczeństwa wykonujące, obok administracji rządowej, część funkcji wykonawczych państwa, miał ściśle określone miejsce w systemie ustrojowym państwa. Był traktowany w kategoriach jednego z dwóch pionów administracji publicznej i poza ową administrację nie wychodził. Zmiany społeczno-polityczne spowodowały, że przed administracją publiczną, w tym zwłaszcza samorządem terytorialnym, pojawiły się nowe zadania, takie, które przestały mieścić się w kategorii typowych dla administracji publicznej. Od administracji tej zaczęto bowiem wymagać nie tylko zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli, ale szerszej działalności na rzecz dobra wspólnego. I owej działalności oczekiwano zwłaszcza od samorządu terytorialnego jako tego podmiotu, który posadowiony jest najbliżej obywatela.

To szeroko określone działanie na rzecz dobra wspólnego stało się znakiem charakterystycznym dla samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy. Nic tedy dziwnego, że w związku z tym zaczęła zmieniać się perspektywa oglądu naukowego instytucji samorządu. Przedmiotem zainteresowania badawczego stały się nowe zjawiska charakterystyczne dla samorządności terytorialnej⁶. Na plan drugi przesunęły się kwestie *stricte* jurydyczne, w powszechnym przekonaniu dość dobrze zbadane.

W konsekwencji współcześnie zarówno nauka, jak i praktyka zdają się nie doceniać znaczenia jurydycyzacji samorządu terytorialnego, a to ma konsekwencje w postaci rozmywania istoty tej instytucji. Na samorząd terytorialny coraz częściej patrzy się z perspektywy jego funkcji społecznych, na plan drugi przesuując jego istotę prawną (wyodrębnioną w strukturze państwa korporację wykonującą funkcje administracji publicznej), i o ile nie ma to większego znaczenia w sytuacji niekwestionowania pozycji samorządu w państwie, o tyle

raz w recepcji idei zintegrowanego zarządzania publicznego. Jednak u nas zdecydowanie odrzuca się owe „państwowo-komunalne związki panowania”, kojarzące się z systemem „jednolitej władzy państwowej w terenie”, charakterystycznym dla czasów PRL, wykluczającym samorządność terytorialną w znaczeniu prawnym (Niewiadomski 2011: 223).

⁶ Zob. np. Lipowicz (2019).

tam, gdzie mechanizmy demokratyczne ulegają osłabieniu, odwoływanie się do samorządu terytorialnego jako instytucji prawnej ma znaczenie. Utrudnia bowiem sprowadzanie samorządu do roli jednej z form udziału społeczeństwa lokalnego w życiu publicznym, *sui generis* organizacji społecznej, z pominięciem głównego przymiotu właściwego samorządowi terytorialnemu (wykonywanie administracji publicznej przez upodmiotowione społeczności lokalne), i stoi na przeszkodzie próbom jego marginalizacji. Tworzy istotną gwarancję bytu prawnego samorządu, utrudniając sprowadzanie jego roli do zjawiska społeczno-politycznego, a nie instytucji prawnej.

Pokusa traktowania samorządu w kategoriach zjawiska społeczno-politycznego, a nie instytucji prawnej, pojawia się w szczególności w państwach rządzonych przez partie i ruchy populistyczne, dla których samorząd terytorialny – jak się zdaje – nie jest instytucją nadmiernie ważną. Nie jest taką, ponieważ często staje na przeszkodzie realizacji forsowanego nowego porządku ustrojowego, z reguły opartego na recentralizacji i osłabianiu mechanizmów demokratycznych⁷. Jako podstawowa instytucja społeczeństwa obywatelskiego jest zagrożeniem dla realizacji owego porządku forsowanego przez władzę, która choć demokratycznie wybrana, nie znosi sprzeciwu czy odmienności poglądów. Co więcej, samorząd staje się niekiedy wrogiem, z którym trzeba toczyć walkę. Stąd zapewne pomysły na recentralizację państwa i tym samym próby ograniczeń zadań i kompetencji samorządu. W sukurs tym działaniom zdają się przychodzić doktrynalne koncepcje samorządu terytorialnego jako instytucji społeczno-politycznej. Jeżeli bowiem samorząd terytorialny jest rozumiany szeroko jako każdy przejaw udziału społecznego w życiu publicznym, to punkt ciężkości reform samorządowych realizowanych w państwach rządzonych przez partie i ruchy populistyczne przenosi się na zapewnienie owego udziału w życiu publicznym, a nie utrzymanie istotnej części zadań publicznych we właściwości samorządu, czyli tego, co przesądza o samorządności terytorialnej w znaczeniu prawnym.

Znaczenia samorządu terytorialnego jako instytucji prawnej, a nie tylko zjawiska społeczno-politycznego, nie sposób zatem przecenić. Samorząd w znaczeniu prawnym jest fundamentem państwa demokratycznego. Bez samorządu terytorialnego w znaczeniu prawnym konstrukcja tego państwa staje się niestabilna i tworzy niebezpieczeństwo marszu w stronę autorytaryzmu. Jeżeli tak, to nie sposób mówić o samorządzie terytorialnym bez jego kontekstu juretycznego. Dopiero samorząd terytorialny w znaczeniu prawnym zapewnia należne mu miejsce we współczesnym państwie. To zaś, że samorząd terytorialny jest współcześnie postrzegany nie tylko jako instytucja prawna, ale także jako podstawowa forma aktywności społecznej i najważniejszy filar społeczeństwa obywatelskiego, wcale nie oznacza, że traci na znaczeniu aspekt ustrojowopravny, z natury rzeczy odwołujący się do formalizacji zjawiska. Owa formalizacja instytucji samorządu jest w dalszym ciągu niezbędna. Stanowi bowiem gwarancję pełnienia przez samorząd historycznie kształto-

⁷ Szerzej na ten temat Gomulowicz (2018): 67 n., oraz nr 7–8/2020 Przeglądu Prawa Publicznego zatytułowany: Prawo i populizm.

wanej funkcji, tj. decentralizacji państwa, jego zadań i kompetencji. Bez formalizacji prawnej samorządu idea decentralizacji państwa jest zagrożona. Precyzyjne instytucjonalno-ustrojowe uregulowanie samorządu jest konieczne. Inaczej powstaje niebezpieczeństwo odejścia od istoty tej instytucji i jej przekształceń idących w kierunku instytucji wyłącznie politycznej, podatnej na doraźne wpływy polityczne. Jurydyzacja samorządu terytorialnego i akcentowanie jego instytucjonalno-prawnych rozwiązań służy zatem ochronie jego samodzielności i możliwości dochodzenia należnych mu praw. W konsekwencji służy także interesom państwa, tworząc instytucjonalne gwarancje efektywnej realizacji zadań publicznych w warunkach współczesności.

III. MIEJSCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE WSPÓŁCZESNYM PAŃSTWIE ORAZ KSZTAŁT PRAWNY NADZORU JAKO PUNKT WYJŚCIA DOSTOSOWYWANIA KONSTRUKCJI PRAWNEJ SAMORZĄDU DO WYMOGÓW WSPÓŁCZESNOŚCI

Skoro istotą konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego jest powołanie lokalnego społeczeństwa do samodzielnego wykonywania części zadań państwa, wykonywania administracji państwowej (publicznej), to poza sporem pozostają jego związki z państwem⁸. Państwo może wywierać wpływ na działalność samorządu, tyle i aż tyle, że wpływ ten musi być określony przez prawo. W konsekwencji zdawać by się mogło, że to, co istotne dla bytu prawnego samorządu, nie budzi dzisiaj wątpliwości. Tak jednak nie jest. Aczkolwiek zerwano z poglądem, że samorząd jest strukturą przeciwstawną państwu, to pozostały wątpliwości co do miejsca samorządu w systemie ustrojowym państwa. Odnosząc się do tych poglądów, trzeba zauważyć, że nie ma żadnych racjonalnych względów, aby nie opowiedzieć się za poglądem, że samorząd terytorialny w sensie prawnym jest instytucją usytuowaną w szeroko rozumianej strukturze państwa jako część jego władzy wykonawczej. Gdyby miało być inaczej, to tym samym należałoby uznać jego niezależność od państwa, uznać, iż jest podmiotem autonomicznym, równorzędnym wobec państwa, z konkurencyjnymi wobec niego zadaniami i uprawnieniami, a tego zdaje się już współcześnie nikt nie postulować⁹. Jeżeli tak, to rośnie znaczenie relacji nadzorczych pomiędzy samorządem i organami nadzoru.

Nadzór jest centralną kategorią dla bytu prawnego samorządu terytorialnego i wbrew potocznym opiniom nie jest zagrożeniem, a gwarancją tego bytu, oczywiście przy założeniu właściwego ukształtowania jego istoty i zakresu. Instytucja nadzoru jest trwale związana z pojęciem decentralizacji. Podmiot, na rzecz którego zdecentralizowane zostały zadania i kompetencje, wykonuje

⁸ Podobnie Błaś (2002): 21; Wiktorowska (2002): 245.

⁹ Niewiadomski (2011): 218–219.

je na podstawie prawa i w jego granicach, a legalność działania podlega ocenie organów nadzoru, którymi w przypadku jednostek samorządu terytorialnego są z reguły organy administracji rządowej, choć znane są systemy ustrojowe, w których przedmiotowe uprawnienia pozostają we właściwości podmiotów samorządowych.

Nadzór zrodził się z potrzeby zapewnienia legalności działania jednostek tego samorządu, choć w jakiejś mierze również z potrzeby zintegrowania działalności podmiotów samorządowych wykonujących administrację państwową z administracją rządową. Stał się osią podziału struktur organizacyjnych na scentralizowane i zdecentralizowane¹⁰, rozwiązaniem po dziś dzień charakterystycznym dla struktur zdecentralizowanych, w których środki nadzoru wyznaczają granice samodzielności podmiotu nadzorowanego, o ile oczywiście nie są nadmiernie rozbudowane. Jeżeli jest inaczej, nadzór staje się instrumentem państwowego sterowania jednostkami samorządu terytorialnego¹¹, co w połączeniu z faktycznymi formami wpływu administracji rządowej na działalność samorządu (subwencje, pożyczki), w których to formach niektórzy autorzy dopatrują się „nadzoru nowoczesnego”¹², powoduje, że rzeczywisty wpływ władz rządowych na samorząd odbiega od wzorca doktrynalnego.

Znakiem czasu jest, że nawet przy najlepiej skonstruowanych przepisach o nadzorze rzeczywisty zakres samodzielności samorządu jest uzależniony od różnego rodzaju pośrednich form wpływu władz nadzorczych na działalność samorządu. Decydując np. o przyznaniu środków finansowych, organy nadzoru mogą decydować o rozwoju w skali lokalnej¹³. I mimo że owych pośrednich form wpływu władz rządowych na działalność samorządu nie można uznać za formalne akty nadzoru¹⁴, to nie sposób nie zauważyć, że nadzór prawny nie określa całokształtu stosunków: administracja rządowa – samorząd terytorialny, stając się jednym z elementów państwowego sterowania lokalnymi jednostkami¹⁵, gdzie „sprawdzanie poprawności aktu ustępuje miejsca kierowaniu określonym procesem”¹⁶. Taki stan rzeczy wywołuje oczywiście niezadowolone władz lokalnych¹⁷.

¹⁰ Zob. m.in. Wiener (1984): 157; a w rodzimej literaturze przedmiotu Starościak (1960): 13–41.

¹¹ Podobnie Wiener (1984): 159.

¹² Moreau (1972): 26.

¹³ Wiener (1984): 171.

¹⁴ Szerzej Filipowicz (1984) oraz cytowana tam literatura.

¹⁵ Knemeyer (1981): 265 n.; Siedentopf (1983): 149.

¹⁶ Wiener (1984): 159. Warto podkreślić, że pogląd ten nie jest w literaturze francuskiej odosobniony. Zob. np. Pontier (1975): 371 i cytowana tam literatura.

¹⁷ Już w literaturze międzywojennej nadzór rządowy nad samorządem był oceniany jako krępujący, a praktyka jego wykonywania była przedmiotem krytyki. Podnoszono, że „wartość samorządu terytorialnego w życiu państwowym, racja jego istnienia, rola, jaką ma spełniać, wymaga rzeczywistej swobody w ocenie i realizacji ciążących na nim zadań państwowych, inaczej mówiąc – w tworzeniu i konkretyzacji woli państwa w zakresie spraw lokalnych” (Przeorski 1938). Nie może być jednak czysto teoretyczna, o ile ma służyć zabezpieczeniu samodzielności samorządu. Brak pełnej samodzielności samorządu jest przedmiotem krytyki w innych państwach, w szczególności we Francji, i pochodzi głównie sprzed okresu reform administracyjnych z lat 1982–1983, ale po ich przeprowadzeniu nie ustaje (zob. m.in. Maciołek 1987: 29; Pierot 1985: 171 n.). Niezadowolone,

Jeżeli tak, to konieczne staje się spojrzenie na całokształt stosunków władze nadzorcze – samorząd terytorialny, tak aby ustalić rzeczywistą rolę nadzoru we współczesnych stosunkach administracji rządowej i samorządowej. Współcześnie bowiem nadzór rzeczywiście występuje tam, gdzie się go nie oczekuje, jest on rzadko tam, gdzie myśli się go szukać¹⁸.

Zdawać się może, że szansą na powrót do normalności w tej mierze jest sądowa kontrola legalności rozstrzygnięć nadzorczych, że sąd stanie w obrobie samodzielności samorządu, dając odpór działaniom organów nadzoru, niemieszczących się w katalogu formalnych środków nadzoru. Tak jednak nie jest, głównie za sprawą kryterium sądowej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych. I choć legalność w zasadzie jest jedynym kryterium owej kontroli, co zdaje się korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego, to występuje wyraźna rozbieżność pomiędzy prawem a praktyką. W praktyce, ale także i w literaturze przedmiotu, zwłaszcza obcej, podkreśla się, że zakres właściwości tych sądów uległ poszerzeniu w związku z ochroną praw podmiotowych jednostki, zyskującą prymat w orzecznictwie. To zaś generuje wzrost uznaniowości sądów w orzekaniu o prawie do samorządu i prowadzi pośrednio do kwestionowania demokratycznego aktu woli wyborców, i negatywnie wpływa na wolę czynnego uczestnictwa obywateli we wspólnotach samorządowych¹⁹. W orzecznictwie sądowym coraz częściej rozstrzyga się o legalności ingerencji nadzorczych na podstawie pojęć niedookreślonych, które z natury rzeczy wiążą się z koniecznością stosowania w pewnej mierze kryteriów celowościowych: np. sąd administracyjny orzeka o tym, czy rada gminy, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, pozostawała w granicach władztwa planistycznego, czy też go nadużyła. I aczkolwiek formalnie rzecz biorąc, sąd pozostaje przy kryterium legalności, badając, czy stosowna norma materialnoprawna przyznająca gminie owe władztwo planistyczne nie została naruszona, to w istocie dokonuje ocen celowościowych.

IV. ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I PRAWNE ŚRODKI ICH REALIZACJI Z PERSPEKTYWY WSPÓŁCZESNOŚCI

Jeszcze na początku XX w. zakres zadań samorządu terytorialnego był ograniczony. Sprowadzał się w zasadzie do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego społecznościom lokalnym, opieki nad ubogimi, szkolnictwa podstawowego i elementarnej infrastruktury technicznej. Tak wąsko ukształtowany zakres zadań samorządu wynikał z ówczesnych koncepcji dotyczących miejsca i roli samorządu terytorialnego w państwie. W tym stanie rzeczy nie było większego problemu z materialnymi i prawnymi środkami realizacji zadań.

o którym mowa, występuje w innych krajach, nawet w Szwajcarii, gdzie zakres samodzielności samorządu jest wyjątkowo duży (zob. Meylan, Gottraux, Dahinden 1972: 261 n.).

¹⁸ Melleray (1978): 402.

¹⁹ Miemieć (2007): 170 i przywoływana tam literatura.

Problem ten pojawił się wówczas, gdy nastąpiło odejście od koncepcji samorządu o ściśle określonym, wąskim zakresie zadań. Wzrost zapotrzebowania na rozwój służb i instytucji publicznych, których administracja rządowa nie była w stanie organizować, sektor prywatny zaś nie był nimi zainteresowany z powodu niskiej opłacalności²⁰, spowodował, że ukształtowały się warunki do rozszerzenia zakresu działania samorządu terytorialnego. Tendencje te uległy wzmocnieniu po II wojnie światowej. W rezultacie na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zakres zadań samorządu terytorialnego rozszerzył się niepomiarowo, a państwo, wychodząc z założenia ograniczonej pojemności kompetencyjnej administracji rządowej, przekazywało samorządowi szereg kolejnych zadań. Samorząd przejął w zasadzie wszystkie zadania, które bezpośrednio, a nawet pośrednio, kształtują sytuację obywatela, przy czym nastąpiło wyraźne przesunięcie akcentu z zadań o charakterze policyjno-porządkowym na zadania polegające na rozbudowie i utrzymaniu infrastruktury technicznej i społecznej, ale także oddziaływaniu na rozwój lokalny.

Tak dalece idące zmiany w zakresie zadań samorządu terytorialnego rodzą pytanie o adekwatność środków prawnych i materialnych koniecznych do realizacji owego rozbudowanego katalogu zadań. Rozpaczam od środków prawnych. Środki te, ukształtowane w czasach, gdy zakres zadań samorządu terytorialnego był wąsko określony, zdają się nie przystawać do współczesnych potrzeb. O ile jeszcze środki o charakterze rozstrzygnięć indywidualnych są w stanie podjąć realizację owych nowych zadań²¹, o tyle rozstrzygnięcia o charakterze generalnym, sprowadzające się wyłącznie do aktów prawa miejscowego to zdecydowanie za mało, aby uznać, że stanowią skuteczne instrumentarium prawne realizacji współczesnych zadań, spośród których pojawiają się takie, które wymagają stosowania aktów pośrednich pomiędzy aktami prawa powszechnie obowiązującego a aktami indywidualnymi i takie pojawiły się w szeregu państwach. Tymczasem polski samorząd nie ma do dzisiaj możliwości użycia środków prawnych o charakterze generalnym innych niż akty prawa miejscowego, mimo że przed organami jednostek samorządu terytorialnego stają zadania wymagające środków o charakterze generalnych aktów stosowania prawa, wywołujących skutki prawne na zewnątrz administracji, takie jak akty indywidualne, ale kierowane do bliżej nieokreślonej liczby adresatów. Katalog prawnych form działania niewątpliwie wymaga normatywnego uzupełnienia o generalne akty stosowania prawa²².

Z kolei w sferze stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (aktów prawa miejscowego) konieczne jest wzmocnienie samodzielności prawotwórczej samorządu terytorialnego. I nie idzie o zapewnienie samorządowi możliwości stanowienia prawa miejscowego w sposób autonomiczny bez upoważnienia ustawowego, ale o poszerzenie możliwości stanowienia tego prawa

²⁰ Por. Ruśkowski (1984): 90.

²¹ Szerzej na ten temat: Ziemiński (2005).

²² Czy też – jak je nazywają Ewa i Marek Szewczykowie – o generalne akty administracyjne (Szewczyk, Szewczyk 2014) lub przepisy administracyjne, jak określił je Michał Kulesza (Kulesza 2000: 9).

zgodnie z normą ustawową ogólnie upoważniającą, a nie przede wszystkim na podstawie upoważnienia konkretnego. Zatem to, co dzisiaj jest wyjątkiem: możliwość stanowienia prawa miejscowego na podstawie ogólnej normy upoważniającej, określonej w przepisach ustaw samorządowych²³, powinno ulec znacznemu poszerzeniu.

Wreszcie rozbudowy wymaga instrumentarium prawne realizacji coraz szerszej gamy zadań samorządu spoza wąsko rozumianej administracji publicznej. Co prawda w odniesieniu do części tych zadań niewymagających aktów władczych samorząd dysponuje możliwościami konsultacji, dającymi mu przymiot administracji konsultacyjnej, ale daleko jeszcze polskiemu samorządowi do choćby francuskiej administracji negocjacyjnej, charakterystycznej dla czasów współczesnych.

O ile postulowane uzupełnienie katalogu środków prawnych niezbędnych dla realizacji zadań przez samorząd terytorialny jest stosunkowo proste, ponieważ wymaga stosownej interwencji ustawodawcy, o tyle rozwiązanie problemu materialnego zabezpieczenia realizacji zadań samorządu jest o wiele trudniejsze. Trudna sytuacja finansowa samorządu terytorialnego to sytuacja powszechna w świecie. Istotnie dotyka samorząd w Polsce. Obarczenie samorządu realizacją szerokiej sfery zadań, i to tak kosztownych jak np. oświata, powoduje, że nie zawsze całość wpływów łącznie z subwencjami wystarcza na pokrycie wydatków. Zwiększające się potrzeby finansowe oraz często ujemny bilans budżetów lokalnych powodują, że rośnie stan zadłużenia samorządu. Wiąże się to z koniecznością finansowania wydatków związanych z potrzebą dostosowywania poziomu życia mieszkańców do wysokich wymagań współczesności, a także kosztami nowoczesnego procesu administrowania. W rezultacie samorząd znalazł się w trudnym położeniu materialnym. Sytuacja staje się niepokojąca, i to nie tylko w aspekcie gospodarczym, lecz także w aspekcie zagrożenia samodzielności samorządu.

V. INNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA WSPÓLNOT LOKALNYCH I ICH WPŁYW NA PRZEKSZTAŁCENIA INSTYTUCJI PRAWNEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Niewątpliwie jednym z wyzwań, przed jakim staje współczesny samorząd terytorialny, jest zjawisko umiędzynarodowienia administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Kształtowanie się europejskiej administracji publicznej, ale także wzrost roli i znaczenia współpracy w szerszych strukturach międzynarodowych istotnie zmieniają standardy organizacji i funkcjonowania samorządu. Kształtowanie się europejskiej administracji publicznej przejmującej część funkcji administracyjnych państw członkowskich UE i wymuszającej wspólną realizację niektórych zadań wspólnie z „anektowaniem” czę-

²³ Zob. art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 40 ust. 1 u.s.p. i art. 40 ust. 1 u.z.w.

ści zadań krajowych administracji publicznych przez organizacje międzynarodowe wpływa na zakres działania krajowych podmiotów administracyjnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Następuje rozpraszanie funkcji administracji publicznej poszczególnych krajów na instytucje krajowe i międzynarodowe. Zmianie ulega sposób i standard wykonywania zadań. Niemalą rolę odgrywają w tym międzynarodowe sądy i trybunały, a w szczególności Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Kolejnym wyzwaniem dla samorządu terytorialnego staje się społeczeństwo informacyjne. Digitalizacja administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie samorządu terytorialnego bezpośrednio kontaktującego się z obywatelem, rodzi szereg niespotykanych dotąd problemów. Ułatwiają realizację zadań, generuje nowe problemy, z ochroną danych osobowych na czele.

Nie bez wpływu na ustrój współczesnego samorządu terytorialnego pozostaje utrzymująca się tendencja do ekonomizacji usług publicznych, powodująca, że w innym świetle jawi się koncepcja finansowania usług publicznych z propozycją przenoszenia części kosztów na użytkowników. W ślad za tym jesteśmy blisko rewizji istoty i zakresu odpowiedzialności publicznej samorządu za standard i powszechną dostępność tych usług.

Niezależnie od wyżej wymienionych nowych zjawisk wpływających na potrzebę zmian w samorządzie terytorialnym, odżywiają problemy, które pojawiły się wcześniej, a dotąd nie zostały rozwiązane, pośród nich zaś kwestia materialnego zabezpieczenia realizacji jego zadań. Rozbudowany katalog tych zadań wespół z dyktowanymi wymogami współczesności coraz wyższymi standardami ich realizacji prowadzi do pogarszania się sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ta zaś rodzi pilną już konieczność zbudowania mechanizmów prawnych, które wychodząc z tego stanu rzeczy, tworzyłyby źródła nowych dochodów, a przynajmniej kształtowały zasady funkcjonowania samorządu w sytuacji niedoboru środków finansowych. Zadawnionym problemem jest potrzeba przekształceń wewnętrznych procesów decyzyjnych. Idea demokracji bezpośredniej, leżąca u podstaw tradycyjnej konstrukcji samorządu, już od dawna przestała funkcjonować i ostała się w formie szczątkowej. Punkt ciężkości przesunął się z bezpośredniego udziału lokalnych społeczności w wykonywaniu administracji państwowej na formy udziału pośredniego. Rozrost i profesjonalizacja zadań publicznych powodują, że już nie tylko wspólnota lokalna, ale nawet jej przedstawicielstwo nie jest w stanie podejmować i rozwiązywać wszystkich problemów. Z konieczności musi się ograniczyć do inspiracji i kontroli. Podstawową rolę pełnią organy wykonawcze i zespoły eksperckie. W tej sytuacji, niezależnie od oceny tego zjawiska, konieczne jest poszukiwanie innych niż dotychczas form wpływu lokalnych społeczności na działalność organów samorządu terytorialnego. Rozbudowy wymaga system konsultacji społecznych oraz instytucja mediacji.

W tym miejscu trzeba podnieść, że wszystkie zmiany wymienione w tym punkcie mają inny charakter niż wcześniej analizowane. Są zmianami nienaruszającymi istoty prawnej samorządu terytorialnego i jako takie mogą być przeprowadzone bez szkody dla kształtu prawnego tej instytucji.

VI. KONKLUZJE

Samorząd terytorialny jako konstrukcja prawna jest fenomenem, którego znaczenia w warunkach państwa demokratycznego nie sposób przecenić. To zaś, że konstrukcja wymaga przekształceń w dostosowaniu do warunków współczesności, w żadnym razie nie deprecjonuje jej znaczenia. Nie ulega wątpliwości, że samorząd terytorialny jest współcześnie czymś więcej niż korporacją (wspólnotą lokalnego społeczeństwa), na rzecz której decentralizowane są zadania publiczne, że stał się podstawową instytucją społeczeństwa obywatelskiego, formą aktywności społecznej, wreszcie organizacją działającą na rzecz dobra wspólnego, ale to nie powód do odwracania uwagi od samorządu jako owej korporacji mieszkańców sprawującej administrację publiczną, a zatem samorządu w znaczeniu prawnym.

Trzeba *expressis verbis* stwierdzić, że również w warunkach współczesności instytucji samorządu terytorialnego w znaczeniu prawnym nie da się zastąpić żadną inną konstrukcją. Samorząd terytorialny, w kształcie zrodzonym w przeszłości, jest integralną częścią współczesnego państwa i społeczeństwa. Bez samorządu terytorialnego w znaczeniu prawnym nie sposób wyobrazić sobie państwa demokratycznego. Wspólnoty lokalne, sprawujące administrację publiczną, upodmiotowiane na przestrzeni lat, na trwałe wrosły w system ustrojowy państwa. Sama obecność konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w warunkach współczesności jest zatem bezsporna. Sporne mogą być jedynie kwestie powstające w związku z potrzebą dostosowania do wymogów współczesności. Szeroko rozbudowana planistyczna i reglamentacyjna funkcja państwa zmuszająca do decentralizacji zadań, wymogi nowoczesnego procesu administrowania, wreszcie szeroka działalność na rzecz dobra wspólnego nie mogą pozostać bez wpływu na kształt dziewiętnastowiecznej konstrukcji samorządu. Jeżeli w dalszym ciągu ma demokratycznie i efektywnie funkcjonować, musi ulec przekształceniom, ale przekształcając się, samorząd nie może zatracić tego, co go statuuje jako instytucję prawną.

Jeżeli tak, to konieczna jest obrona klasycznej instytucji prawnej samorządu terytorialnego, tak aby w pogoni za efektywnymi rozważaniami, o słusznej skądinąd potrzebie dostosowywania samorządu do wymogów współczesności, nie zatracić tego, co w tej instytucji trwałe i niezmiennie. Chodzi o jądro, które umożliwia trwanie przedmiotowej instytucji. Tym jądrem samorządu jest wykonywanie administracji publicznej przez upodmiotowione lokalne społeczności.

Trzeba skonstatować, że dla instytucji prawnej samorządu terytorialnego nie ma alternatywy. W szczególności nie może nią być idea rozproszonych podmiotów wykonujących administrację publiczną w terenie. Nie może, ponieważ charakter przeważającej części zadań przekazanych wspólnotom lokalnym z natury rzeczy wymaga jednolitości wykonawstwa, choć w skali lokalnej, co oczywiście nie wyłącza możliwości wspierania działań samorządu przez inne podmioty. Tym bardziej alternatywą dla samorządu terytorialnego w owym prawnym znaczeniu nie może być pozostawienie spraw lokalnych w gestii terenowych organów administracji rządowej, i to co najmniej z dwóch względów.

Po pierwsze, oznaczałoby to nieefektywną centralizację systemu wykonywania administracji publicznej. Po drugie zaś, powodowałoby utratę podmiotowości prawnej przez społeczności lokalne i autorytarną władzę centralną. Nieefektywność i autorytaryzm takiego rozwiązania zostały dowiedzione teoretycznie, a także w czasach PRL empirycznie.

Jeżeli tak, to przed nauką prawa staje zadanie określenia, co w instytucji prawnej samorządu jest stałe i niezmiennie, a co powinno ulegać zmianom w ślad za wymogami współczesności. Wyżej wspomniane zadanie, choć z natury mające charakter doktrynalny, nie jest też pozbawione znaczenia dla praktyki.

Podjmując próbę określenia tego, co w instytucji prawnej samorządu terytorialnego jest niezmiennie i przesądza o bycie samorządu, koncentruję się na celu i zakresie podmiotowym instytucji. Celem powołania do życia samorządu terytorialnego było włączenie lokalnych społeczności do realizacji części zadań administracji państwowej (publicznej). Cel ten po dziś dzień pozostaje aktualny, choć w miarę upływu czasu pojawiły się kolejne ważne funkcje samorządu, łączące się z realizacją idei społeczeństwa obywatelskiego i pracy na rzecz dobra wspólnego. Nie deprecjonując owych późniejszych funkcji, trzeba podkreślić, że ich pojawienie się w żadnym razie nie niweczy pierwotnego celu instytucji samorządu terytorialnego. To właśnie m.in. dlatego, że samorząd wykonuje administrację publiczną, może być traktowany jako podstawowa instytucja społeczeństwa obywatelskiego, jako że ową administrację wykonują społeczności lokalne, na rzecz których zdecentralizowano część zadań państwa (administracji publicznej) do samodzielnego stanowienia. To zaś oznacza, że samorząd terytorialny wiąże się z procesem upodmiotowienia społeczności lokalnych, charakterystycznym dla społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli tak, to owej decentralizacji administracji publicznej na rzecz lokalnych społeczności nie sposób nie uznać za cechę leżącą u podstaw instytucji prawnej samorządu, cechę w istocie kreującą samorządność terytorialną w znaczeniu prawnym. To zaś, że współcześnie funkcje samorządu terytorialnego wychodzą poza wykonywanie administracji publicznej, w żadnym razie nie upoważnia do traktowania go w kategoriach organizacji pozapaństwowej, *sui generis* organizacji społecznej, choćby najważniejszej. Nie upoważnia też do stawiania tezy, że samorząd terytorialny w warunkach współczesności ewoluuje w takim stopniu, że staje się podmiotem o cechach jakościowo różnych w stosunku do tych, które go ukształtowały. Nie znajdują racjonalnego uzasadnienia tezy o jego autonomii, a więc strukturze od państwa niezależnej, ani tezy o przekształceniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu w twór jakościowo odmienny. A już całkowicie niezrozumiale brzmi myśl o potrzebie budowy samorządu wolnego od formalizmu prawnego, odzwierciedlającego jego wyłącznie społeczny charakter bez kontekstu związku z państwem. Tego typu koncepcje samorządu, rozumianego jako tworu wyłącznie społecznego, pozostającego poza strukturą państwową, to w istocie propozycje odejścia od samorządu terytorialnego w znaczeniu prawnym na rzecz samorządu w znaczeniu politycznym, rozumianego jako każda forma udziału społecznego w życiu publicznym, a im więcej tych form, tym lepiej (opiniowanie, konsultowanie itp.). Tyle że tak

rozumiany samorząd tworzy na gruncie ustrojowym niebezpieczeństwo jego fasadowego traktowania, charakterystycznego m.in. dla ruchów populistycznych i radykalnych.

To wszystko prowadzi do wniosku, że na gruncie ustrojowym tradycyjna konstrukcja prawna samorządu terytorialnego jest niezastąpiona, jest wartością trudną do przecenienia, a ostoją tej konstrukcji jest związek instytucjonalny samorządu z państwem, wyrażony w formie zdecentralizowanej na rzecz społeczności lokalnych części władzy wykonawczej państwa (administracji publicznej). Ustaliwszy to, co w instytucji prawnej samorządu niezmiennie, a zatem samą ideę powołania lokalnego społeczeństwa do wykonywania administracji publicznej w sposób samodzielny przy zapewnieniu odpowiednich materialnych i prawnych środków realizacji zadań, z ustawowo określonym, ograniczonym zakresem ingerencji nadzorczej, można przejść do poszukiwania tego, co w instytucji prawnej samorządu terytorialnego powinno się zmieniać. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie samorząd terytorialny funkcjonuje w warunkach daleko odbiegających od tych, które go ukształtowały. Nie sposób też nie zauważyć, że samorząd podąża za zmieniającym się otoczeniem. Jest przecież – tak jak cała administracja publiczna – zjawiskiem dynamicznym²⁴. Tylko czy tempo tych zmian jest wystarczające? Czy samorząd terytorialny w stopniu wystarczającym podąża za takimi wymogami współczesności, jak: globalizacja, informatyzacja i umiędzynarodowienie działalności samorządu czy nieuniknionym trendem do ekonomizacji działania oraz aktywności w działaniach na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej? Wydaje się, że nie, choć odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga odrębnych pogłębionych badań.

Zygmunt Niewiadomski
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
<https://orcid.org/0000-0001-7118-2719>
zniewi@sgh.waw.pl

- Błaś, A. (2002). Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r., [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*. Kolonia Limited.
- Box, C. (2007). *Democracy and Public Administration*. M.E. Sharpe, Inc.
- Filipowicz, A. (1984). *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*. Ossolineum.
- Fox, C., Miller, H.T. (1995). *Postmodern Public Administration*. Toard Discourse, Sage, Thousand Oaks.
- Gomułowicz, A. (2018). *Oblicze polskiej dyktatury*. *Nauka* 3: 67–80
- Guy, P.B. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa.
- Knemeyer, F.L. (1981). *Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise*, [w:] *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. 2. Auflage. Band I. Springer: 265–287.
- Kulesza, M. (2000). *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa*. *Samorząd Terytorialny* 10(9).
- Lipowicz, I. (2019). *Samorząd terytorialny XXI wieku*. Warszawa.
- Maciołek, M. (1987). *Komisarz Republiki – kontynuator funkcji prefekta*. *Organizacja–Metody–Technika* 3: 29.
- Melleray, G. (1978). *La tutelle de l'état sur les communes*. Broché.

²⁴ Szerzej Niewiadomski (2011):

- Meylan, J., Gottraux, M., Dahinden, P. (1972). *Schweizer Gemeinde und Gemeindeautonomie*. Lausanne.
- Miemiec, M. (2007). *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*. Kolonia Limited.
- Moreau, J. (1972). *Administration regionale, locale et municipale*. Dalloz.
- Niewiadomski, Z. (2011). *Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego*. Tom 6. Warszawa.
- Piekara, A. (1990). Wartości i funkcje samorządu terytorialnego. *Państwo i Prawo* 45(8): 3–13.
- Pierot, R. (1985). *Samodzielność finansowa związków lokalnych i niedawne reformy decentralizacyjne we Francji*. *Problemy Rad Narodowych* 62.
- Pontier, J.M. (1975). *La repartition des competences entre l'Etat et les collectivites locales*. Paris.
- Przeorski, T. (1938). *Samorząd Miejski* 13.
- Ruśkowski, E. (1984). *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*. *Problemy Rad Narodowych* 59.
- Sidentopf, H. (1983). *Kontrola administracji przez izby obrachunkowe, [w:] Administracja Republiki Federalnej Niemiec*. Ossolineum.
- Starościak, J. (1960). *Decentralizacja administracji*. Warszawa.
- Staryszak, J. (1931). *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*. Warszawa.
- Szewczyk, E., Szewczyk, M. (2014). *Generalny akt administracyjny. Między indywidualnym aktem administracyjnym, a aktem normatywnym*. Warszawa.
- Wiener, C. (1984). *Władza centralna i władza lokalna – Mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja, [w:] J. Lętowski (red.). Administracja Republiki Francuskiej*, Ossolineum.
- Wiktorowska, A. (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy*. Warszawa.
- Ziemski, K. (2005). *Indywidualny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji*. Poznań.

ON THE IMPORTANCE OF THE TRADITIONAL LEGAL STRUCTURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONTEMPORARY TIMES

Summary

Until recently, the institution of local self-government has been studied in the legal sciences as a legal structure (a separate local community autonomously performing public administration functions). The fact that local government has embraced other functions applicable in contemporary times has resulted in a shift in research focus. New functions of self-government, going beyond public administration (acting for the common good and civil society), have come to the fore. These functions sometimes tend to become the main element in the definition of local self-government, weakening the existing main function of self-government in the legal sense (the exercise of public administration). This, in turn, creates the danger of self-government being treated as a purely political phenomenon, thus seeking to weaken the position of local self-government, in particular in authoritarian states ruled by populist parties.

Keywords: public administration; local self-government; local self-government transformation; local self-government in the legal sense; local self-government in the political sense; social functions of local self-government; tasks of local self-government; supervision over local self-government

