

### Pojęcie samorządności i jednostki samorządu terytorialnego

Jednym ze skojarzeń ze słowem samorządność może być pojęcie autonomiczności lub niezależności.<sup>1</sup> W rozumieniu *sensu largo* samorząd to „niezależne decydowanie we własnych sprawach, zarządzanie nimi, samodzielne wykonywanie pewnych funkcji”.<sup>2</sup> W tej definicji zatem widoczne jest zwrócenie uwagi na niezależność i autonomię działania, którą można odnosić do różnych rodzajów samorządu. Ważne jest tutaj także zaznaczenie, że samodzielność samorządów nie jest zupełna, gdyż łączy się z pewnymi ograniczeniami formalno-prawnymi. W związku z tym pojawiła się propozycja, by mówić w odniesieniu do samorządu o autonomii lokalnej, czyli ”stanie względnej samodzielności w stosunku do władz państwowych”.<sup>3</sup>

W procesie historycznym wykształciły się formy samorządu związane nie tylko z wypełnianiem części zadań administracji publicznej, ale regulujących wewnętrzne reguły pewnych grup zawodowych czy zawodów (lekarze, dentyści, nauczyciele, itp.), czy też określonych podmiotów gospodarczych (związki i zrzeszenia branżowe, itp.). Samorząd terytorialny należy zatem rozróżnić spośród innych form samorządu funkcjonujących w demokratycznym współczesnym państwie (samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy).<sup>4</sup>

Literatura dostarcza wiele propozycji określenia samorządu terytorialnego z pomocą definicji. Jedna z nich określa samorząd terytorialny jako „korporację lokalnego społeczeństwa, o własnej wewnętrznej organizacji, wykonującą zadania państwowe, wyposażoną w przymiot osoby prawnej i podlegającą nadzorowi państwa.”<sup>5</sup>

Jeszcze inaczej samorząd terytorialny jest rozumiany według poglądu, który definiuje go jako „organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki, umożliwiające realizację zadań.”<sup>6</sup>

Widoczna jest tutaj wzmianka podkreślająca duże znaczenie finansowania jednostki

---

<sup>1</sup> J. Zawora definiuje autonomię, jako „niezależność, ustanawianie norm dla samego siebie. W prawie państwowym jest to określona przez organy centralne samodzielność części terytorium państwa, głównie w dziedzinie prawodawstwa. Pojęcie polityczne autonomii łączyć należy także z niezależnością w stosunku do władz nadrzędnych. Patrz: Jolanta Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 12.

<sup>2</sup> Bogusław Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 583.

<sup>3</sup> Jolanta Zawora, op. cit., s. 12.

<sup>4</sup> Jerzy Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Wyższa Szkoła zarządzania i Prawa, Warszawa 2011, s. 425.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 426.

Jolanta Zawora, op. cit., s. 14.

samorządu terytorialnego i gospodarki finansowej, polegającej na pozyskiwaniu materialnych środków służących działalności oraz odpowiednim ich rozdysponowaniu.

K. Surówka z kolei proponuje, by samorząd terytorialny rozpatrywać jako czwartą władzę w państwie, lub też jako formę dekoncentracji zadań i środków publicznych na niższe szczeble administracji państwowej.<sup>7</sup>

Inne rozumienie samorządu terytorialnego przedstawia następująca propozycja, według której samorząd terytorialny jest to „forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej.”<sup>8</sup>

W kontekście tej definicji można zauważyć dwa istotne elementy, a zatem przymusowość uczestnictwa oznaczająca, że wszyscy członkowie wspólnoty należą do gminy z samej racji zamieszkiwania na jej terytorium. Wynika to z zapisów art. 16 Konstytucji z 2 kwietnia 1999 roku, która stanowi, że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.”<sup>9</sup> Poza tym należy tutaj zaakcentować niezależność gminy w kwestii lokalnego zarządzania. W innym ujęciu, samorząd terytorialny jest „jedną z postaci władzy wykonawczej, funkcjonującej w ramach władztwa zdecentralizowanego (...) czyli nie podporządkowanej hierarchicznie organowi administracji rządowej.”<sup>10</sup>

W innym ujęciu samorząd terytorialny w znaczeniu prawnym to „wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębną w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej”.<sup>11</sup>

B. Dolnicki ujmuje samorząd terytorialny jako formę pośredniej administracji państwowej, czyli takiej, która „nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi.” Jak uważa autor samorząd terytorialny jako pośrednia administracja państwowa stoi poza „ciągami instancyjnym (podporządkowaniem hierarchicznym) bezpośrednich organów państwowych, czyli tych, które nie mieszczą się już w zakresie

---

<sup>7</sup> K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1999, s. 9.

<sup>8</sup> Bogusław Banaszak, op. cit., s. 583-584.

<sup>9</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483)

<sup>10</sup> Ewa J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 16-17.

<sup>11</sup> Bogdan Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2006, s. 17.

samorządu terytorialnego w zakresie prawnym, jak i organizacyjnym (administracja rządowa, administracja centralna).<sup>12</sup>

Samorząd terytorialny zajmuje określone miejsce w strukturze administracji publicznej, które zostało mu nadane również przez ustawę zasadniczą, gdyż zgodnie z art. 16, ust. 2: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.” Samorząd terytorialny zajmuje miejsce w administracji publicznej wchodząc w skład terenowej administracji publicznej. Samorząd tworzy terenową administrację publiczną wraz z organami administracji rządowej.<sup>13</sup>

Istnienie samorządu terytorialnego wywołuje określone skutki w rzeczywistości odnoszące się zarówno do terytorium, do którego się odnosi dana jednostka samorządu terytorialnego, jak i skutki prawne. W związku z tym **samorząd terytorialny posiada pewne cechy, które pozwalają podkreślić jego istotę:**

- konieczność istnienia wspólnoty mieszkańców, obejmującej ogół ludzi mieszkających na terytorium przeznaczonym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, zaś fakt przynależności wynika samego zamieszkiwania w danej jednostce oraz z mocy prawa,
- odrębność potrzeb i interesów wspólnoty, zgodnie z tą cechą gmina posiada odmienne potrzeby i interesy, które nie pokrywają się z internami ogólnopolskimi, czy ogólnospołecznymi,
- powołanie organów przedstawicielskich oraz organów wykonawczo-zarządzających, odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych, oraz zaspokajanie potrzeb wspólnoty,
- atrybut osobowości prawnej pozwala samorządowi terytorialnemu na wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- podstawą ustanawiania i stosowania prawa przez samorząd terytorialny są akty prawne o mocy ustawy,
- dysponowanie przez samorząd terytorialny władztwem publicznym.<sup>14</sup>

Powyższe zestawienie można uzupełnić także o konstytucyjną ochronę niezależności samorządów, która została zawarta w artykule 165 Konstytucji: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 17-18.

<sup>13</sup> Jerzy Kuciński, op. cit., s. 415.

<sup>14</sup> J. Ciapała, *Samorząd terytorialny w Konstytucji Rzeczypospolitej* [w:] Z. Ofiarski, M. Mokrzyż, (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 1999, s. 12-13.

<sup>15</sup> Art. 165, ust. 2, *Konstytucja RP*...