

Justyna Orlikowska*

<https://orcid.org/0000-0002-9630-2139>

Zagadnienia pojęcia i ustroju samorządu terytorialnego w Polsce

DOI: 10.5604/01.3001.0013.7205

Streszczenie: W artykule przedstawione zostały elementy konstrukcji prawnej ustroju współczesnego samorządu terytorialnego. Autorka na podstawie literatury przedmiotu opisała i zdefiniowała pojęcie decentralizacji oraz pojęcie samorządu terytorialnego. Dodatkowo zostały przedstawione poszczególne elementy składające się na pojęcie samorządu terytorialnego: element podmiotowy, którym jest społeczność lokalna oraz element przedmiotowy czyli wykonywanie przekazanych ustawą zadań publicznych. Jako istotę i trzon samorządu terytorialnego autorka wskazała wykonywanie zadań własnych, bez których samorząd terytorialny nie powinien być w ogóle powoływany. Część artykułu poświęcona jest również zagadnieniom elementom ustroju finansowego samorządu terytorialnego. W tej części autorka dokonała oceny systemu dochodów wspólnot samorządowych i uznała, że system dochodów na szczeblu powiatu i województwa samorządowego cechuje brak stabilności, trwałości i wymaga on doskonalenia.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zasada decentralizacji, zadania własne, społeczność lokalna, system dochodów.

Issues of the concept and system of local government in Poland

Summary: The article presents concept of local government and elements of the legal structure of the contemporary system of local government. Author described and defined the issue decentralization, local government, own tasks and local society. Concept of local government consist of two elements: subjective element and subject element. Author pointed to own tasks of local government. The own tasks constitute a condition for creating local government. Part of the article is consecrated on the issues of the financial system of local government, especially of the revenue system of voivodeship local government. Author assessed the revenue system of voivodeship local government as unstable. According to the author the financial, revenue system of voivodeship local government requires improvement.

Key words: local government, principle of decentralization, own tasks, local society, revenue system.

* Mgr Justyna Orlikowska – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

1. Uwagi ogólne

Reaktywowanie samorządu terytorialnego po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 roku, należy zaliczyć do jednej z najdonioślejszych decyzji podjętych w celu przeobrażenia ustroju RP¹. Samorząd terytorialny stanowi najistotniejszy element procesu polegającego na przechodzeniu od modelu państwa autorytarnego i centralnie zarządzanego do modelu państwa demokratycznego i zdecentralizowanego².

W literaturze podkreśla się, że powołanie samorządu terytorialnego spowodowało wyzwolenie lokalnych inicjatyw i usystematyzowanie lokalnych potrzeb. Ponadto powołanie samorządu terytorialnego zwróciło uwagę mieszkańców na działanie administracji publicznej, a także zmusiło ich do realizacji zadań o charakterze miejscowym za pośrednictwem organów przedstawicielskich oraz w drodze referendum. Powołanie samorządu terytorialnego stało się mechanizmem wyzwolania gospodarności i przedsiębiorczości a aktywność lokalna zaczęła znacząco wpływać na kształtowanie się kultury politycznej społeczeństwa³.

Celem artykułu jest analiza instytucji ustrojowych samorządu terytorialnego oraz ustalenia prawne dotyczące pojęcia konstrukcji samorządu terytorialnego. Ostatnia część artykułu poświęcona została zagadnieniom i elementom ustroju finansowego samorządu terytorialnego. W tej części artykułu została dokonana ocena systemu dochodów wspólnot samorządowych.

2. Pojęcie samorządu terytorialnego

W okresie II RP na znaczenie samorządu terytorialnego zwracał uwagę m.in. B. Wasiutyński. W latach 1918–1939 czyli w latach odbudowy państwa polskiego B. Wasiutyński uważał, że samorząd czyli udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi, może służyć za miarę cywilizacji. Jego zdaniem do wyższego poziomu, do wyższej kultury dochodzą te państwa i te narody, które mają lepsze urządzenia komunalne, samorządowe⁴.

Dzięki przywiązaniu do tradycji i znajomości klasycznych rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego z okresu II Rzeczypospolitej – możliwe okazało się w Polsce radykalne przejście od modelu jednolitości władzy państwowej w systemie terenowych rad narodowych (jako organów państwa) do klasycznego samorządu terytorialnego (najpierw w gminie, a od 1999 roku w powiecie i województwie)

¹ E. Ganowicz, *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 55.

² Ibidem.

³ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminny*, Lublin 2008, s. 52.

⁴ B. Wasiutyński, *Państwo a samorząd*, [w:] Z zagadnień samorządu streszczenie wykładów dla działaczy samorządowych, Warszawa 1927, s. 5.

bez zastosowania rozwiązań pośrednich, które na ogół stosowno w innych krajach postsocjalistycznych⁵.

Konstytucja RP, ani żaden inny akt prawny nie definiuje w sposób jednolity i całościowy pojęcia samorządu terytorialnego⁶. Dlatego próby stworzenia definicji samorządu terytorialnego podjęła doktryna.

Podejmując próbę określenia samorządu terytorialnego należy sięgnąć do dorobku polskiej literatury okresu międzywojennego. W tamtym czasie wśród badaczy samorządu terytorialnego istniały dwa odmienne poglądy dotyczące kwalifikacji prawnej samorządu terytorialnego. Był to spór o miejsce samorządu w państwie. J. Panejko traktował samorząd terytorialny jako instytucję prawną, powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa⁷. T. Bigo całkowicie odrzucał tę teorię i przypisywał korporacyjnie zorganizowanym grupom społecznym (związkom publicznoprawnym) odrębną podmiotowość, która oznaczała zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków⁸.

Badacze samorządu terytorialnego tamtego okresu w większości podzielali poglądy J. Panejki. M. Jaroszyński deklarował się jako zdecydowany wyznawca poglądu na „państwową” naturę samorządu. Jego zdaniem poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w samym państwie, w obrębie jego organizacji, jest miejsce dla samorządu. Dlatego samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa⁹. Mimo różnic w poglądach na szereg kwestii, dwa zasadnicze elementy określające istotę samorządu uznawali wszyscy badacze tamtego okresu: wykonywanie przez samorząd terytorialny administracji państwowej i decentralizacja tej administracji¹⁰.

Współcześnie jedną z najczęściej przywoływanych definicji samorządu terytorialnego jest definicja autorstwa Z. Niewiadomskiego, która określa samorząd terytorialny jako „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Z faktu wyodrębnienia terytorialnych związków samorządowych wynika ich względna niezależność od innych części aparatu państwowego (organów rządowych), a w konsekwencji możliwości kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji, wybór organów przedstawicielskich oraz uprawnień do stanowienia prawa lokalnego w formie statutów lokalnych. Z kolei z faktu wyko-

⁵ H. Izdebski, *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń 2009, s. 27.

⁶ A. Górski, *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, „Zarządzanie i Edukacja” 2002, nr 5, s. 142.

⁷ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 81.

⁸ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 39.

⁹ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, „Odbitka” z nr 20,21 i 23 „Samorządu” z roku 1936, s. 7

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Pojęcie samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, M. Cherka (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 108.

nywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa¹¹.

Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Stworzenie systemu terytorialnego samorządu w Polsce należy umieścić w obszarze procesów decentralizacji administracji publicznej¹². Konstytucja, posługując się pojęciem decentralizacji, nie precyzuje treści tego pojęcia, jego zakresu oraz granic. Według E. Kornberger-Sokołowskiej decentralizacja oznacza istnienie takiego układu organizacyjnego administracji publicznej, który charakteryzuje się istnieniem – obok centralnego ośrodka w państwie także podmiotów o pewnym stopniu niezależności od ośrodka centralnego w państwie (określonego jako ośrodek administracji rządowej czy też zamiennie – administracji państwowej.) Działania decentralizacyjne są nierozzerwalnie powiązane z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego¹³.

Samorząd terytorialny jest nieodzownym elementem decentralizacji w sferze wykonywania zadań publicznych. Zasada decentralizacji polskiej administracji publicznej, polega na utworzeniu przez państwo w drodze ustawy podmiotów wykonujących samodzielnie, we własnym imieniu na własną rzecz, zadań publicznych pod ograniczonym nadzorem organów administracji rządowej wskazanych w Konstytucji¹⁴. Pojęcie decentralizacji wiąże się z wykonywaniem prawa, a nie jego stanowieniem, i jest to istotny fakt odróżniający decentralizację od autonomii. Autonomia polega natomiast, na przyznaniu organom zarządzającym na określonym terytorium państwa kompetencji do stanowienia przepisów prawa w randze ustawy¹⁵.

Z zasadą decentralizacji ściśle powiązana jest zasada pomocniczości (subsydiarności)¹⁶. Zasada pomocniczości stanowi materialnoprawne kryterium rozdziału zadań publicznych¹⁷. A. Borodo wskazuje, że zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości) zadania publiczne należy powierzyć wspólnocie terytorialnej niższego szczebla w takim zakresie, aby jej jednostki i przedsiębiorstwa mogły wykonywać tyle zadań, ile są w stanie wykonać skutecznie i efektywnie. Zadanie powinno zostać przejęte przez wspólnotę wyższego rzędu w sytuacji, w której można wykazać, że jest ona w stanie dane zadanie wykonać lepiej czyli skuteczniej i efektywniej pod względem ekonomicznym i politycznym¹⁸.

W doktrynie wskazuje się na element podmiotowy i element przedmiotowy składający się na pojęcie samorządu terytorialnego. Podmiotem samorządu jest spo-

¹¹ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 113.

¹² E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 15.

¹³ Ibidem, s. 11.

¹⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 245.

¹⁵ J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin 2005, s. 15.

¹⁶ A. Górski, op. cit., s. 153.

¹⁷ I. Niżnik-Dobosz, op. cit., s. 245.

¹⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 20.

łeczność lokalna zamieszkała na określonym terytorium, określana mianem wspólnoty samorządowej¹⁹. Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, mieszkańcy powiatu z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową, a mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Byt samorządu terytorialnego jest uzależniony od woli ustawodawcy. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli i nie może zostać rozwiązany aktem woli jego członków. Możemy zatem powiedzieć, że samorząd terytorialny to organizacja przymusowa²⁰.

Samorząd terytorialny ma charakter uniwersalny tzn. dotyczy całego terytorium państwa i obejmuje wszystkich jego mieszkańców. Każdy mieszkaniec Polski jest jednocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych: gminy, powiatu oraz województwa²¹. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania tworzą się złączone siecią wzajemnych powiązań lokalne wspólnoty samorządowe, które obejmują ludzi zamieszkujących określone terytorium. To przyczynia się do tworzenia więzi społecznych, gospodarczych, kulturowych oraz cywilizacyjnych zapewniających publiczne wyrażanie swoich interesów oraz inicjowanie różnorodnych przedsięwzięć, zmierzających do rozwoju społeczności lokalnych²².

3. Elementy konstrukcji prawnej ustroju współczesnego samorządu terytorialnego

Konstytucja RP zawiera podstawowe rozstrzygnięcia dotyczące samorządu terytorialnego i stanowi punkty odniesienia w rozważaniach nad prawną oraz polityczną pozycją samorządu terytorialnego²³.

W Konstytucji RP postanowienia dotyczące samorządu terytorialnego zostały zamieszczone w rozdziale I i VII. W rozdziale I Konstytucji RP, w art. 15 i art. 16 zostały zawarte podstawowe zasady ustrojowe dotyczące samorządności lokalnej, mianowicie zasada samorządu terytorialnego i zasada decentralizacji władzy publicznej. Szczegółowe kwestie odnoszące się do samorządu terytorialnego zostały uregulowane w rozdziale VII „Samorząd terytorialny”²⁴. W literaturze zwraca się

¹⁹ W. Lis, *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki nauk prawnych” 2012, Tom XXII, nr 1, s. 162.

²⁰ Ibidem, s. 163.

²¹ M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomii, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 16.

²² W. Lis, op. cit., s. 163.

²³ J. Ciapała, *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ofiraska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 11.

²⁴ A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Historia samorządu terytorialnego*, [w:] K. Miaszkowska-Daszkiwicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 71.

uwagę, że ogólna systematyka konstytucji, tj. jej podział na poszczególne rozdziały, daje podstawę do przyjęcia, że pozycja samorządu terytorialnego jest w pewnym stopniu zbliżona do władzy wykonawczej. Usytuowanie rozdziału VII – „Samorząd terytorialny” pomiędzy rozdziałem VI – „Rada Ministrów i administracja rządowa” a rozdziałem VIII – „Sądy i Trybunały” według Jerzego Ciapały stanowi formalną przesłankę uznania samorządu terytorialnego za strukturę władzy publicznej najbliższej egzekutywie²⁵.

Pojęcie i miejsce samorządu terytorialnego w Konstytucji RP jest równocześnie miejscem administracji publicznej jako części władzy wykonawczej, przyjmowanej za podstawę obecnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Właściwe określenie miejsca samorządu terytorialnego staje się zatem warunkiem równowagi ustrojowej²⁶.

Ustawą o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku przywrócono samorząd terytorialny na szczeblu gminnym. Pozycję ustrojową samorządu terytorialnego określały przepisy Małej Konstytucji z 1992 roku. Art. 70 ust. 1 i 2 Konstytucji z 1992 r. brzmiał następująco: Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Według art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. Obecnie podstawowym dokumentem prawnym z dziedziny ustroju i zadań samorządu terytorialnego jest Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, która w art. 164 ust. 2 przewiduje istnienie ponadgminnych jednostek samorządu. W 1998 roku ustawodawca rozwinął założenia konstytucyjne i unormował strukturę samorządu terytorialnego²⁷. W drodze podziału terytorialnego państwa z 1998 roku wprowadzono samorząd na szczeblu powiatu i województwa. W ten sposób od dnia 1 stycznia 1999 roku w Polsce funkcjonuje trójszczeblowy, zasadniczy podział terytorialny państwa, w którym występują: gmina, powiat i województwo²⁸.

Gminy, powiaty, województwa jako trzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego są niezhierarchizowane wewnątrznie. W trójszczeblowym modelu samorządu terytorialnego gmina jest jednostką podstawową, powiat – średnią, a województwo – najwyższą. Powiat nie jest w stosunku do gminy jednostką nadrzędną, ani województwo nie jest jednostką nadrzędną w stosunku do powiatu²⁹. Są to podmioty niezależne od siebie i wykonujące mniej lub bardziej swoje dla siebie zadania³⁰. Oznacza to, że samorząd terytorialny nie jest całością organizacyjną podzieloną na

²⁵ J. Ciapała, op. cit., s. 13.

²⁶ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 257.

²⁷ J. Ciapała, op. cit., s. 18.

²⁸ A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, op. cit., s. 73.

²⁹ M. Jastrzębska, op. cit., s. 14.

³⁰ L. Habuda, *W kwestii organizacyjnych i kulturowych uwarunkowań demokracji polskiego terytorialnego samorządu*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń 2009, s. 42, 43.

jednostki, pozostające w jakimkolwiek stosunku organizacyjnym do tej całości³¹. Samorząd terytorialny jest natomiast najniższym szczeblem w hierarchicznej strukturze państwowej administracji. Szczeble hierarchicznie wyższe w tej strukturze to: rządowe województwo i państwo jako całość³².

Charakterystyczne dla instytucji samorządu terytorialnego jest jego prawne oraz organizacyjne wyodrębnienie w szeroko rozumianej strukturze państwa. Wyodrębnienie organizacyjne znajduje wyraz w jego własnej, demokratycznej organizacji wewnętrznej, a wyodrębnienie prawne w podmiotowości publicznoprawnej oraz osobowości prawnej³³.

Istotną cechą samorządu terytorialnego jest posiadanie osobowości prawnej, którą gwarantuje art. 165 ust. 1 Konstytucji. Osobowość prawna wynika z odrębności majątkowej samorządu terytorialnego, samodzielności finansowej, a także występowania we własnym imieniu w obrocie prawnym. Wymienione cechy posiadają wszystkie osoby prawne, w tym osoby prawne prywatne. Samorząd terytorialny różni się od innych osób prawnych sposobem utworzenia oraz posiadaniem tzw. imperium – praw zwierzchniczych, związanych z publicznymi celami jego powołania. Do tych praw należy: udział w sprawowaniu władzy publicznej, wykonywanie zadań publicznych oraz dysponowanie tymi samymi prawami co władza państwowa³⁴.

W literaturze podkreśla się, że samorząd terytorialny jest podobnie jak państwo podmiotem praw publicznych. Jednak w przypadku samorządu terytorialnego prawa te są niejako pochodne, ponieważ ich źródłem są prawa państwowe (o charakterze ustawowym). Zatem zakres uprawnień samorządu terytorialnego pochodzi od państwa i ogranicza się do spraw lokalnych³⁵. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 1998 roku (K 17/98 OTK ZU nr 4 (19) 1998 r.) stanowi, że: „źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest jego pozytywne unormowanie prawne.” W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że wyłącznym źródłem władzy publicznej samorządu terytorialnego jest prawo stanowione przez państwo³⁶. W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 roku (W 10/93 OTK 1994 r.) czytamy: „Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą w zakresie ustalonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności”.

³¹ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 257.

³² L. Habuda, op. cit., s. 43.

³³ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 124.

³⁴ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 16.

³⁵ Ibidem, s. 15.

³⁶ B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 158.

Konstytucja RP w art. 165 ust. 2 gwarantuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i jej ochronę prawną. Według Trybunału Konstytucyjnego samodzielność samorządu terytorialnego jest jego istotą jako odrębnego podmiotu publicznego. Należy jednak pamiętać, że „samodzielność samorządu terytorialnego nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona, co nie wyklucza możliwości ustawowego jej ograniczania. Zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie” (wyrok TK z dnia 4 maja 1998 roku K38/97 OTK ZU 1998).

Konstytucja RP zawiera podstawy prawne konstrukcji nadzoru nad samorządem terytorialnym³⁷. Prawo sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego przez wskazane w Konstytucji władze publiczne stanowi pewną przeciwwagę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego³⁸. Nadzór ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego o czym stanowi art. 2 Konstytucji RP oraz decentralizacji administracji publicznej wynikającej z art. 15 Konstytucji RP. Nadzór sprawowany nad samorządem terytorialnym stoi na straży nienaruszalności prawa powszechnie obowiązującego poprzez niedopuszczenie do obowiązywania sprzecznych z prawem aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego³⁹.

Jeśli chodzi o umowy międzynarodowe określające status samorządu terytorialnego w skali międzynarodowej to jedną z dwóch takich umów jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku. EKSL stanowi kluczowy dokument z zakresu prawa samorządowego opracowany i uchwalony przez Radę Europy⁴⁰. Polska w dniu 26 kwietnia 1993 roku ratyfikowała kartę w całości, zatem zgodnie z art. 87 Konstytucji postanowienia zawarte w EKSL należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP.

Art. 3 ust. 1 Karty stanowi, że „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. W tej definicji zostały podkreślone następujące cechy samorządu terytorialnego:

- 1) prawny charakter wyodrębnienia społeczności lokalnych,
- 2) powierzenie im przez prawo zasadniczej części spraw publicznych,
- 3) samodzielność zarządzania tymi sprawami oraz
- 4) działanie w interesie mieszkańców⁴¹.

³⁷ K. Sikora, *Nadzór nad samorządem gminy*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 417.

³⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 96.

³⁹ K. Sikora, op. cit., s. 417.

⁴⁰ A. Bałaban, *Samorząd terytorialny w konstytucjach państwa europejskich*, [w:] M. Ofiarska (red.), *EKSL a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015, s. 19.

⁴¹ J. Sługocki, op. cit., s. 135.

Przedmiot samorządu terytorialnego to wykonywanie (przekazanych ustawą) zadań publicznych⁴². W literaturze uważa się, że zadania publiczne to zadania państwa, które wykonuje ono samodzielnie, za pomocą swoich organów albo przekazuje je na rzecz innych podmiotów administracji publicznej⁴³. Zadania publiczne są określane jako te zadania, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, a w przypadku samorządu terytorialnego zadania publiczne służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W wyniku procesów decentralizacyjnych stale zwiększa się zakres zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu i co ważne, nie prowadzi to do zmniejszenia zakresu zadań państwa, a zmienia się jedynie podmiot je wykonujący⁴⁴.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Interpretując brzmienie art. 16 ust. 2 Konstytucji możemy powiedzieć, że wykonywanie w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez samorząd terytorialny jest jego prawem i jednocześnie obowiązkiem⁴⁵.

Samorząd terytorialny przede wszystkim został powołany/utworzony w celu wykonywania zadań. Art. 163 Konstytucji wprowadził domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, który wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych⁴⁶. Natomiast art. 166 Konstytucji dokonuje rozróżnienia podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Istotą tego podziału wyznaczają: zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej (zadania własne) lub uzasadnione potrzeby państwa (zadania zlecone).

Zadania własne stanowią podstawową grupę zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadania własne samorządu stanowią trzon, istotę samorządu terytorialnego. Bez istnienia zadań własnych samorząd terytorialny nie powinien być w ogóle powoływany. Przy realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego są w pełni samodzielne, ograniczone jedynie przepisami ustaw. Nie podlegają wytycznym, poleceniom służbowym czy instrukcjom⁴⁷. W zakresie zadań własnych jednostka samorządu terytorialnego w granicach posiadanych kompetencji może działać według swego uznania⁴⁸.

⁴² Ibidem.

⁴³ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, M. Cherka (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 32.

⁴⁴ Ibidem, s. 36.

⁴⁵ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 45.

⁴⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa j.s.t. w Polsce Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 22.

⁴⁷ A. Borodo, op. cit., s. 37.

⁴⁸ J. Glumińska-Pawlic, op. cit., s. 31.

4. Elementy ustroju finansowego samorządu terytorialnego

Samorządy terytorialne mogą realizować swoje zadania pod warunkiem, że zostaną wyposażone w odpowiednie do zakresu tych zadań źródła dochodów⁴⁹. Zdaniem A. Borodo odpowiednie rozłożenie wydatków pomiędzy państwo, samorząd terytorialny i inne wspólnoty terytorialne jest następstwem podziału zadań pomiędzy te podmioty – jest czynnikiem wtórnym w stosunku do rozłożenia zadań⁵⁰.

Decentralizacja administracji polegająca na podziale zadań i kompetencji pomiędzy państwo a samorząd terytorialny stanowi podstawową przesłankę podziału instrumentów finansowych służących realizacji danych zadań i kompetencji⁵¹. Proces ten E. Kornberger – Sokołowska nazywa decentralizacją finansową.

Podstawy ustroju finansowego samorządu terytorialnego zawiera art. 167, 168 i 172 ust. 2 Konstytucji RP. Zasady wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody definiuje art. 167 Konstytucji RP, który zdaniem T. Dębowskiej – Romanowskiej można nazwać „Konstytucją finansową samorządu”⁵².

Art. 167 Konstytucji zawiera następujące zasady wyposażania samorządu terytorialnego w dochody:

- zasadę zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa – stosownie do przypadających mu zadań (zasada adekwatności środków do zadań – art. 167 ust. 1 i 4);
- zasadę ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3);
- zasadę przekazywania dochodów ze szczebla centralnego czyli z budżetu państwa na rzecz samorządu („w dół”) (art. 167 ust. 2);
- zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w zw. Z art. 166 ust.1);
- zasadę zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w zw. ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 i 2) oraz
- zasadę zróżnicowania pod względem konstrukcji prawnej źródeł dochodów samorządowych (art. 167 ust. 2 i art. 168)⁵³.

Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji mają charakter gwarancyjny, co oznacza, że tworzą po stronie samorządu określone publiczne prawa podmiotowe, które podlegają ochronie⁵⁴. Te prawa podmiotowe powinny w równym stopniu przysługiwać poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego.

⁴⁹ K. Surówka, *Koncepcje zasilania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12, s. 21.

⁵⁰ A. Borodo, op. cit., s. 18.

⁵¹ E. Kornberger-Sokołowska, op. cit., s. 16.

⁵² T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 230.

⁵³ T. Dębowska-Romanowska, op. cit., s. 230, 231.

⁵⁴ Ibidem, s. 231.

Analizując system dochodów gminy – podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, który w Polsce istnieje najdłużej, możemy powiedzieć, że wszystkie wymienione wyżej zasady są realizowane. System dochodów gminy jest systemem (raczej) uporządkowanym i stabilnym.

Jeśli chodzi o system dochodów szczebli ponadgminnych – powiatu i województwa samorządowego – większość badaczy uważa, że system ten wymaga doskonalenia. Nie jest to bowiem proces skończony. Zarówno powiaty jak i samorządowe województwo mimo gwarancji konstytucyjnej (zawartej w art. 168) zapewniającej jednostkom samorządu terytorialnego prawa ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą, do dnia dzisiejszego nie posiadają władztwa podatkowego, ponieważ nie zostały wyposażone w źródło dochodu którym są lokalne podatki samorządowe.

W doktrynie, bezspornie i jednogłośnie uznaje się podatki i opłaty lokalne za źródło dochodu należące do dochodów własnych. Dochody własne nie mogą być uzupełniającym, lecz mają być głównym, podstawowym źródłem finansowania zadań własnych. Wydajność źródeł dochodów własnych decyduje bowiem o zakresie i sposobie realizacji zadań własnych oraz jest elementem koniecznym zachowania samodzielności finansowej samorządu terytorialnego⁵⁵.

W związku z brakiem tego istotnego źródła dochodu w systemie finansowym powiatu i województwa system ten cechuje brak stabilności i trwałości. Aktualnie udziały w podatkach państwowych (udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i udziały w podatku dochodowym od osób prawnych) są uznawane przez ustawodawcę za dochody własne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ma to istotny wpływ na uzależnienie dochodów powiatów i województw od kondycji finansowej całego państwa oraz znacznie osłabia samodzielność finansową tych szczebli samorządu terytorialnego. Ciężar finansowania zadań własnych (powiatu i województwa samorządowego) został zatem przeniesiony na udziały w podatkach państwowych, a także na poszczególne części subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Stan finansów powiatów i województwa samorządowego, zwłaszcza ich system dochodów skłania teoretyków i praktyków do dyskusji oraz dalszych badań mających na celu przedstawienie polskiemu ustawodawcy propozycje i rozwiązania, udoskonalające obecny system finansowy samorządu terytorialnego.

5. Uwagi końcowe

Samorząd terytorialny ma podstawowe znaczenie dla rozwoju i budowania demokracji⁵⁶. W literaturze podkreśla się, że współczesna demokracja to nie tylko uczestnictwo w sprawowaniu władzy i zewnętrzna kontrola poczynań władzę

⁵⁵ Ibidem, s. 245, 246.

⁵⁶ E. Ganowicz, op. cit., s. 55.

sprawujących, ale także możliwie równe zaspokajanie przez sprawujących władzę potrzeb rządzonego społeczeństwa⁵⁷. Demokracja praktykowana przez samorząd terytorialny to demokracja praktykowana w skali mniejszej niż państwo, w skali terytorialnie i społecznie bardziej ograniczonej, regionalnej i lokalnej⁵⁸.

Samorząd terytorialny jako integralna część współczesnego porządku prawnoustrojowego i nieodzowny element decentralizacji w sferze wykonywania zadań publicznych, jest w sposób bezpośredni i pośredni powiązany z państwem. Samorząd terytorialny stanowi element ładu publicznego, którego nie można rozpatrywać w oderwaniu od państwa⁵⁹. „Nie przeciwstawia się państwa i samorządu, nie mówi się, że istnieje administracja państwowa i administracja samorządowa, jako jej przeciwstawienie”⁶⁰. Należy pamiętać, że władza samorządowa, która ma prawo rozkazywać, ma prawo stosować przymus, jest władzą pochodną, delegowaną od państwa, ponieważ samorząd terytorialny powstał z woli państwa. W rozwoju historycznym państwo skupia w swoim ręku wyłączne prawo stosowania przymusu⁶¹.

Pojęcie samorządu terytorialnego łączy się z pojęciem decentralizacji. O decentralizacji można mówić tam, gdzie wcześniej wystąpił proces centralizacji. Termin ten znajduje zatem zastosowanie w odniesieniu m.in. do państw postsocjalistycznych takich jak Polska⁶².

Skutkiem decentralizacji administracji publicznej w Polsce jest podział środków finansowych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Ustrój finansowy samorządu terytorialnego wymaga korekty zwłaszcza na poziomie powiatu i województwa. Należy pamiętać, że od kondycji i stanu finansów samorządowych (dochodów) zależy efektywność wykonywanych zadań. Wyższe dochody samorządów terytorialnych (gminy, powiatu i województwa samorządowego) przyczyniają się do lepszego wykonywania zadań i podnoszą jakość świadczonych usług publicznych. W literaturze przedmiotu często podkreśla się, że sprawny dobrze funkcjonujący samorząd terytorialny, który jest częścią/odmianą administracji publicznej jest częścią państwa i przyczynia się do sprawnego i dobrze funkcjonującego państwa jako całości.

Bibliografia

- Bałaban A., *Samorząd terytorialny w konstytucjach państwa europejskich*, [w:] Ofiarska M. (red.), EKSL a prawo samorządu terytorialnego, Szczecin 2015.
- Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romański J., *Historia samorządu terytorialnego*, [w:] Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B. (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.

⁵⁷ L. Habuda, op. cit., s. 37.

⁵⁸ Ibidem, s. 40.

⁵⁹ M. Karpiuk, op. cit., s. 65.

⁶⁰ B. Wasiutyński, op. cit., s. 14.

⁶¹ Ibidem.

⁶² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 19.

- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny System prawnofinansowy*, Toruń 2012.
- Ciapała J., *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] Ofiarska M., Ciapała J. (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dolnicki B., *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] Niewiadomski Z. (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Ganowicz E., *Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa j.s.t. w Polsce Studium finansowo-prawne*, Katowice 2003.
- Górski A., *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, „Zarządzanie i Edukacja” 2002, nr 5.
- Habuda L., *W kwestii organizacyjnych i kulturowych uwarunkowań demokratyzmu polskiego terytorialnego samorządu*, [w:] Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń 2009.
- Izdebski H., *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku*, [w:] Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń 2009.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Odbitka z nr 20, 21 i 23 „Samorządu” z roku 1936.
- Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomii, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminny*, Lublin 2008.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Lis W., *Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym*, „Roczniki nauk prawnych” 2012, Tom XXII, nr 1.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie samorządu terytorialnego*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Cherka M. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Natura zadań samorządu terytorialnego*, [w:] Stec M., Płażek S. (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Sikora K., *Nadzór nad samorządem gminy*, [w:] Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin 2005.

-
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Cherka M. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
 - Surówka K., *Koncepcje zasilania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12.
 - Wasiułyński B., *Państwo a samorząd*, [w:] *Z zagadnień samorządu. Streszczenie wykładów dla działaczy samorządowych*, Warszawa 1927.