

Samorząd terytorialny

1. „Samorząd jak każde zjawisko administracyjne jest przede wszystkim faktem społecznym (aspekt socjalno-polityczny), a ponieważ z reguły znajdujemy w obowiązującym prawie wypowiedzi prawne o nim – jest także zjawiskiem prawnym [...] W prawnym znaczeniu samorząd jest typem decentralizacji, t.j. specyficzną formą organizacyjną administracji opartą na zasadzie niezależności hierarchicznej. Jeśli zaś idzie o «differentia specifica», czyli jak wyodrębnić samorząd w ramach klasowego pojęcia (decentralizacji), to o tym decyduje prawo pozytywne. Próby skonstruowania jakiegoś ogólnego pojęcia prawnego samorządu, odpowiadające każdemu przecięciu ustrojowemu w każdej epoce i przestrzeni, nie dały zadowalającego rezultatu”¹.

2. Tadeusz Bigo w monografii *Związki publiczno-prawne* stwierdził, że być może żadna dziedzina nauki prawa administracyjnego nie ma tak bogatej literatury jak nauka o samorządzie. Zastrzegł, że omawiając różne teorie samorządu, pomija teorie polityczne, przedstawiające samorząd jako zjawisko socjalne². Jako najstarszą wskazał opartą na prawie natury teorię naturalną o własnym prawie gminy do samorządu, sformułowaną przez ideologów rewolucji francuskiej. Wynika z niej, że byt prawny gminy i jej osobowość prawna są czymś pierwotnym, wcześniejszym od państwa i prawa pozytywnego. T. Bigo nie podzielał takich poglądów. Odrzucił również teorie oparte na kryteriach materialnoprawnych, zakładających specyfikę spraw załatwianych przez samorząd, na podstawie których powstał podział na zadania własne i poruczone. W nowoczesnym państwie cały zakres działania samorządu jest bowiem poruczony przez ustawy. Nie jest także możliwy podział *a priori* spraw załatwianych przez samorząd na lokalne i państwowe. Nie można bowiem z góry przesądzić o charakterze określonych spraw. Stwierdził, że jedną z najważniejszych kwestii jest podmiot administracji samorządowej. Powołując się na literaturę przedmiotu, przedstawił różne stanowiska, a mianowicie że

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 86.

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124.

takim podmiotem są urzędnicy niezależni od władzy centralnej, grupy społeczne mające osobowość prawną, państwo, a organy samorządu są w istocie organami państwa³.

T. Bigo poddał szczególnej krytyce stanowisko trzecie, reprezentowane przez J. Panejkę, według którego samorząd jest „instytucją prawną powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa”. Różnicy między administracją rządową a samorządową należy szukać „w formalnej stronie samorządu, tj. w jego organizacji”, a nie w jego osobowości prawnej⁴. Osobowość prawną jednostek samorządowych można by bowiem tylko wtedy uznać za istotę samorządu, gdyby jednostki samorządowe były odrębnymi od państwa jednostkami posiadającymi niepocho- dzące od państwa prerogatywy zwierzchnie⁵. Z punktu widzenia państwa organy samo- rządu terytorialnego mają natomiast obowiązek wykonywania w charakterze organów państwowych części administracji państwowej. Ich osobowość prawną jest tylko nie- zbędna do ich podmiotowego zobowiązania do wykonywania administracji publicznej przez ich organy będące organami państwowymi⁶. Ustrój jednostek samorządowych ma w tej koncepcji charakter drugorzędny. Istotna jest natomiast samodzielność, która po- lega na braku podległości hierarchicznej wobec organów rządowych. Sprawia to, że organy samorządowe nie są podległe służbowo organom rządowym, ale są zobowiązane do przestrzegania ustaw i w tym zakresie podlegają nadzorowi⁷. Konkludując, J. Panej- ko stwierdził, że: „Samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielną w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego”⁸.

T. Bigo, jako przeciwnik „państwowej” koncepcji samorządu terytorialnego, odniósł się do niej krytycznie⁹. Reprezentował jednak stanowisko, że samorząd w prawnym ujęciu jest formą organizacyjną administracji zdecentralizowanej, której przedmiot nie różni się od przedmiotu administracji rządowej. Stąd, biorąc to pod uwagę, uważał, że nie można przeciwstawiać sobie obydwu kategorii (rządowej i samorządowej) admini- stracji publicznej. T. Bigo kładł jednak nacisk na podmiotowe odróżnienie tych admini- stracji. Jego zdaniem podmiotem administracji samorządowej nie jest państwo, lecz odrębna od państwa jednostka samorządowa będąca osobą publicznoprawną. W konse- kwencji jednostka samorządowa jest podmiotem praw publicznych, zapewniających jej równorzędną pozycję prawną z władzami rządowymi, wyrażającą się w dysponowaniu

³ *Ibidem*, s. 125, 126.

⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 81; T. Bigo, *Związki pu- bliczno-prawne...*, s. 127.

⁵ J. Panejko, *op. cit.*, s. 87.

⁶ *Ibidem*, s. 93.

⁷ *Ibidem*, s. 95.

⁸ *Ibidem*, s. 97.

⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 127 i n.

władztwem administracyjnym¹⁰. T. Bigo do kategorii samorządu, poza samorządem terytorialnym i gospodarczym, zaliczył także samorządy związków religijnych i samorządy mniejszości narodowych¹¹.

3. W początkowym okresie Polski Ludowej przywrócono samorząd terytorialny będący głównym przedmiotem powoływanych wykładów T. Bigi. Miało to jednak jedynie charakter formalny. Samorząd wmontowano bowiem w hierarchicznie zbudowany system rad narodowych, których organy uchwałodawcze nie pochodziły z wyborów. Materialnie zerwano z samorządem na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹². W taki sposób utworzono samorząd według jego koncepcji politycznej¹³, zgodnie z wzorcem obowiązującym w Związku Radzieckim. W następstwie tego w literaturze prawniczej zaczęto intensywniej krytykować tradycyjny samorząd jako wytwór zniesionego państwa burżuazyjnego, nieprzystający do nowych warunków ustrojowych. Deprecjonowano znaczenie tego samorządu załatwiającego jedynie sprawy lokalne. Podkreślano, że rady narodowe uzyskały znaczący status terenowych organów władzy państwowej¹⁴. Określając pozycję rad narodowych w ustroju państwa, twierdzono, że ich sytuacja prawna jest „wręcz nieporównywalna z instytucją samorządu w państwie burżuazyjnym. Podczas gdy bowiem samorząd jest jedynie formą organizacji administracji państwowej, rady narodowe są formą organizacji całej władzy państwowej”¹⁵.

Pojęcie „samorząd” rozumiano trojako, a mianowicie: jako organizację przyszedłego społeczeństwa socjalistycznego; jako system instytucji tworzących aktualną samorządność społeczeństwa; jako bezpośredni udział społeczeństwa w wykonywaniu władzy państwowej. Odróżniano ten udział od samorządności społecznej, która nie wiązała się z wykonywaniem władzy państwowej. Samorząd *sensu stricto* utożsamiano zatem w Polsce Ludowej z systemem rad narodowych, będącym ustrojowo prawną formą pośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy państwowej¹⁶.

System rad narodowych ulegał ewolucji, a wraz z tym także poglądy nauki prawa.

J. Starościak, oceniając system rad narodowych jako istotny element samorządu, wskazywał takie jego cechy:

¹⁰ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 184–185.

¹¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 184–185.

¹² Dz. U. Nr 14, poz. 130.

¹³ Którego korzenie sięgały początku XIX w. w państwie pruskim, gdzie na mocy Ordynacji miejskiej (*Städteordnung*) wprowadzono w 1808 r. tego rodzaju samorząd.

¹⁴ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 223 i n.

¹⁵ M. Jaroszyński, *Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 8–9, s. 224.

¹⁶ J. Starościak, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 86 i n.

- wykonywanie administracji państwowej z możliwością działania w formach władczych;
- samodzielne wykonywanie administracji państwowej przez organy samorządu;
- możliwość wkroczenia przez organ nadzoru w działalność samorządu na podstawie wyraźnego przepisu prawa;
- członkowie samorządu powinni mieć możliwość sprawowania administracji przez wyłonionych przez siebie przedstawicieli;
- samorząd terytorialny jest zrzeszeniem, do którego przynależność jest niezależna od obywateli¹⁷.

Po reformach lat 1972–1975 T. Rabska stwierdziła, że pojęcie samorządu obejmuje następujące elementy: prawnie wyodrębnioną grupę społeczną, w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołaną prawnie do wykonywania zadań administracji państwowej w sposób samodzielny, w formach właściwych dla tej administracji; posiadającą prawnie zdeterminowaną organizację o charakterze przedstawicielskim, kontrolowaną przez grupę społeczną, która ją wybrała. Ustrój samorządu ma charakter zdecentralizowany, a jego działalność jest nadzorowana przez organy państwowe; organy samorządu nie są wprawdzie organami administracji państwowej, lecz wchodzą w skład jednolitego aparatu administracyjnego państwa, a jeżeli prowadzą uzupełniającą taką działalność jak jednostki państwowe, są elementem swoistej, wewnętrznej, dwutorowości zarządzania¹⁸.

4. Przekształcenia systemu rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej nie mogły jednak doprowadzić do reaktywacji samorządu terytorialnego. Podstawową przeszkodą była obowiązująca w Polsce Ludowej zasada jedności władzy państwowej. Reaktywacja samorządu terytorialnego nastąpiła na początku transformacji ustrojowej Polski na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²⁰.

Uchwalenie tych ustaw poprzedziła dyskusja naukowa, w której nawiązywano do dorobku myśli prawniczej z okresu II Rzeczypospolitej, w tym także do dzieła T. Bigi. Wydano wówczas reprinty jego monografii o związkach publiczno-prawnych, powołanej monografii J. Panejki, a także innych opracowań²¹.

¹⁷ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53 i n.

¹⁸ T. Rabska, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 340 i n.

¹⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 94.

²⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

²¹ Są to m.in. następujące publikacje: A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932; S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Warszawa 1933; M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1938; K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.

W wyniku kontynuacji reformy ustrojowej odtworzono samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² oraz utworzono taki samorząd na szczeblu województwa na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³.

Samorząd terytorialny stał się zatem trwałym składnikiem dualistycznego ustroju administracji publicznej. Nie rozwiązano jednak pozytywnie problemu, który był kamieniem węgielnym koncepcji T. Bigi. Nie przywrócono bowiem *expressis verbis* osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego. Poglądy, że taki rodzaj osobowości wynika z interpretacji przepisów prawa, nie są przyjmowane bezkrytycznie. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, można stwierdzić, że pod tym względem współczesny samorząd jest bliżej koncepcji J. Panejki (który wprowadził nie kwestionował osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, ale nie przywiązywał do niej szczególnej wagi) niż koncepcji T. Bigi.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010.
- Jaroszyński M., *Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 8–9, s. 224.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1938.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Krzczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.
- Paczyński S., *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Warszawa 1933.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Rabska T., [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

²² Dz. U. Nr 91, poz. 578.

²³ Dz. U. Nr 91, poz. 576.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo, przedstawiając koncepcję samorządu, stwierdził, że można go ujmować w aspekcie socjalno-politycznym oraz prawnym. W drugim znaczeniu samorząd jest typem decentralizacji, czyli specyficzną formą organizacyjną administracji opartą na zasadzie niezależności hierarchicznej. O cechach szczególnych samorządu rozstrzyga zawsze aktualne prawo pozytywne. Stąd nie można skonstruować uniwersalnego pojęcia prawnego samorządu. Omawiając samorząd, pominął teorie polityczne. Jako najstarszą wskazał teorię naturalną o własnym prawie gminy do samorządu, opartą na prawie natury. Według niej byt prawny gminy i jej osobowość prawna są wcześniejsze od państwa i prawa pozytywnego. Tadeusz Bigo nie podzielał takich poglądów. Odrzucił teorie oparte na kryteriach materialnoprawnych, gdyż cały zakres działania samorządu jest poruczony przez ustawy. Nie jest możliwy podział *a priori* na sprawy lokalne i państwowe. Najważniejszy w samorządzie jest podmiot tej administracji. Takimi podmiotami są urzędnicy niezależni od władzy centralnej, grupy społeczne mające osobowość prawną, państwo, a organy samorządu są w istocie organami państwa.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd, teorie samorządu, podmioty samorządowe.