

**BENIAMIN ROZCZYŃSKI, MACIEJ MĄCZYŃSKI**

Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **Samorząd terytorialny w materii konstytucyjnej – wybrane zagadnienia**

### **Wprowadzenie**

W dniu 2 kwietnia 2017 roku upłynęło dwadzieścia lat od uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ten najważniejszy w systemie źródeł prawa akt normatywny zawiera szereg przepisów regulujących w sposób bezpośredni lub pośredni kwestię samorządu terytorialnego. Należy podkreślić ogromne znaczenie jak i funkcję Konstytucji RP, która gwarantuje odpowiednią pozycję ustrojową samorządu terytorialnego.

Dokonując analizy a następnie rozwijając zasadę decentralizacji można pokusić się o stwierdzenie, iż proces rozwoju samorządności powinien się pogłębiać wraz z decentralizacją zadań publicznych. Kwestia ta wymaga dogłębnej analizy oraz rozważenia czy rozwój samorządu terytorialnego ma pewnego granice i w którym miejscu ma swój koniec. Ponadto warto również zadać pytanie w jakim kierunku samorząd powinien dalej rozwijać, aby działanie jego było zgodne z założeniami postawionymi w Konstytucji.



### **Zarys ustrojowy samorządu terytorialnego**

Bardzo trudno jest wskazać jednoznaczną genezę samorządu terytorialnego w Polsce, ponieważ istnieje wiele doktryn, z których można wyłonić dwa nurty. Pierwszy skupia początki samorządu terytorialnego w okresie średniowiecza i feudalnego Państwa Polskiego. Zwolennikiem ich jest Andrzej K. Piasecki, który stawia założenie, iż początków samorządu należy upatrywać w średniowiecznym osadnictwie. Jego podstawę stanowiło prawo zwyczajowe, natomiast sam proces osadnictwa opierał się o dokumentację związaną z lokowaniem wsi na prawie niemieckim. Dawał on możliwość rozwoju pierwszy wiejskich samorządów stanowych<sup>1</sup>.

Zbigniew Leoński oraz Dorota i Jerzy Malec, źródła samorządu wiążą z okresem XVIII wieku. Zbigniew Leoński wskazuje, iż trudno jest odnosić się do charakteru dawnych miast średniowiecznych i współczesnego samorządu terytorialnego. W swojej tezie przyjmuje, że „punktem wyjścia powinien być samorząd „nowoczesny”, który w odróżnieniu od miast okresu średniowiecza nie przyjmuje formy prywatno - prawnej<sup>2</sup>.

Przyjmuje się, iż „nowoczesny” samorząd terytorialny powstał pod wpływem silnych prądów idei rewolucji francuskiej, przy czym należy podkreślić, że był to okres zaborów w Polsce. Dlatego też, w każdym z zaborów wykształciły się odmienne instytucje, opierające się na obcym

---

<sup>1</sup>A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 105.

<sup>2</sup>Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992, s.7 oraz D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 72-73 i 96-97.

ustawodawstwie. Pierwsze próby wypracowania samorządu mającego charakter publiczno-prawny zostały podjęte w Ordynacji Miejskiej z 18 kwietnia 1791 r., włączonej do Konstytucji 3 maja 1791 r. Próby przejawiały się w sformułowaniu prawa miast do „wolności” a zatem własnego zakresu spraw samorządu (przy jednoczesnym włączeniu sądownictwa). Polegało to m.in. na możliwości wybierania w miastach królewskich własnych organów np. magistratów, burmistrzów, wójtów i innych urzędników. Jednakże nie został zmieniony szlachecki charakter „samorządu ziemskiego”, a także patrymonialnej organizacji w gminach wiejskich, będącej „reliktem ustroju feudalnego”<sup>3</sup>.

W wyniku postanowień kongresu wiedeńskiego powołano do życia tzw. Wolne Miasto Kraków<sup>4</sup>, które pozostawało pod opieką trzech państwa zaborczych – Austrii, Prus i Rosji. Na niniejszych terenach obowiązywała Ustawa konstytucyjna z 3 maja 1815 roku, zmieniona przez tzw. Konstytucję rozwiniętą z 11 września 1818 roku. Przepis art. IX Konstytucji Rzeczypospolitej Krakowskiej stanowił o tym, że obszar Wolnego Miasta Kraków dzieli się na gminy miejskie i wiejskie a na ich czele stoi wybierany wójt jako jedyny i jednoosobowy organ administracji. Warto dodać, że w związku z przyłączeniem w 1849 roku Rzeczypospolitej Krakowskiej do Austrii i utworzeniem Królestwa Galicji i Lodomerii a następnie uzyskania przez Galicję w 1859 roku

---

<sup>3</sup> J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 7-12 oraz D. Malec, J. Malec, op.cit., s. 70.

<sup>4</sup> (dalej: Rzeczpospolita Krakowska)

autonomii, możliwym stało się dojście do głosu polskiej myśli prawniczej nawiązującej do ustroju samorządu terytorialnego<sup>5</sup>.

Wraz z odzyskaniem niepodległości przez Polskę nastąpiła możliwość ukształtowania się własnych instytucji samorządowych, przy czym należy podkreślić, że najtrudniejszym elementem była próba usystematyzowania oraz scalenia samorządu na poziomie całego kraju. Jak już wskazano wyżej, w różnych zaborach wykształciły się odmienne rozwiązania samorządowe lub też nie występowały w ogóle np. na terenach byłego zaboru rosyjskiego<sup>6</sup>. Pierwsze rozwiązania wprowadzała Konstytucja marcowa z 1921 roku, która „deklarowała szerokie prawa do samorządu terytorialnego w gminie, powiecie i województwie”. Jej postanowienia były uzupełniane aż do roku 1933 roku, kiedy tu została uchwalona ustawa o częściowej zmianie samorządu terytorialnego, zwanej ustawą scalenią<sup>7</sup>.

Okres po II wojnie światowej to czas 6-letniego reaktywowanego samorządu terytorialnego oraz dualistycznego modelu administracji terenowej. Samorząd terytorialny dekretem z 23 listopada 1944 roku zostały restytuowany i nawiązywał do założeń o szerokich uprawnieniach, wynikających z Konstytucji marcowej. Miało to na celu umożliwienie przebudowania ustroju, nawiązanie do

---

<sup>5</sup> Z. Brzezinski, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1932, 8 i n.

<sup>6</sup> A. Wrzyszczyk, *Samorząd gminny a zmiana granic administracyjnych w Królestwie Polskim*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/1991, s. 41 i n.

<sup>7</sup> Z. Leoński, op. cit., s.8.

znanych społeczeństwu rozwiązań oraz zainicjowanie działań, które nie kojarzyłyby się z sowietyzacją Polski<sup>8</sup>.

Momentem przywracającym samorząd terytorialny jest uchwalenie ustawy z 20 marca 1950 roku o jednolitych organach władzy państwowej<sup>9</sup>, która zniosła formalnie samorząd terytorialny i wprowadziła model radziecki<sup>10</sup>.

W wyniku podjętych działań w ramach obrad Okrągłego Stołu (II-IV 1989 r.) oraz powołaniem rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego przywrócono wartości konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego.

Warto podkreślić, że w nowelizacji Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku<sup>11</sup>, która została podjęta trzy miesiące przed uchwaleniem przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym, wskazano, w art. 5 a więc uchwalonej na trzy miesiące przed przyjęciem przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym – przyjęto w art. 5, iż Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> D. Malec, J. Malec, *op.cit.*, s. 202 i n.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 130.

<sup>10</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 9. Przepis art. 34 ust. 1 Konstytucji PRL uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.) stanowił o tym, że „terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast i województwach są rady narodowe”.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

<sup>12</sup> Wybrany w czerwcowych wyborach w 1989 roku sejm uchwalił w dniu 8 marca 1990 roku ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U., Nr 16, poz. 95), a w dniu 22 marca 1990 roku ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz

W ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym obowiązującej od 8 grudnia 1992 do 16 października 1997 roku<sup>13</sup> – nazywanej również „Mała Konstytucja” – samorządowi terytorialnemu poświęcono odrębny rozdział – Rozdział V *Samorząd terytorialny*.

---

o pracownikach samorządowych (Dz. U., Nr 21, poz. 123.) W wyniku podjętych ustaw przyznano zakres zadań i kompetencji organom administracji samorządowej oraz organom administracji rządowej, a tym samym stworzono podstawy prawne nowego systemu administracji terenowej. Został on oparty na dualizmie wykonywania administracji publicznej w terenie, podzielonej między administrację rządową i samorząd terytorialny, przywrócony na szczeblu gminy (D. Malec, J. Malec, op. cit., s. 211). Dnia 27 maja 1990 roku odbyły się pierwsze wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Zdecydowano, że wybory w niewielkich jednostkach terytorialnych będą oparte o zwykłą większość i głosowanie w jednej turze. Natomiast w średnich i dużych miastach podjęto system proporcjonalny w okręgach wielomandatowych. Granicą wyznaczającą wielkość miast była liczba mieszkańców powyżej 40 tysięcy. Wybory samorządowe pokazały polityczną apatię społeczeństw, ponieważ frekwencja jak na pierwsze wybory samorządowe wyniosła zaledwie 42% uprawnionych. Poza tym wykazały słabość partii politycznych. Najwięcej głosów otrzymali kandydaci komitetów obywatelskich, aż 41% oraz niezależni 38%, wśród których ukrywało się wielu byłych działaczy PZPR. Natomiast reszta pozostałych kandydatów nie pozyskała znaczącego poparcia (W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1980 – 2006*, Warszawa 2007, s. 136).

<sup>13</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) (dalej: Mała Konstytucja).

Mała Konstytucja regulowała kwestie dotyczące funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, m.in: formy organizacyjnej, posiadania osobowości prawnej, zapewnienia mienia komunalnego, ustanowienia podstawowej jednostki samorządu terytorialnego tj. gminy, realizacji zadań publicznych, prawa wyborczego i form demokracji bezpośredniej, dochodów jednostek samorządu terytorialnego czy też nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego a także sposób współdziałania jednostek samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

### **Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 roku**

Konieczność wyodrębnienia samorządu przez ustawodawcę została podyktowana potrzebą działania zdecentralizowanego i niezależnego przez samorząd terytorialny, który jest drugim filarem władzy publicznej zaraz obok władzy państwowej, a także wprowadzeniem podziału zadań publicznych na zadania własne i zlecone<sup>15</sup>. Jego szczególną doniosłość podkreśla się tym, że samorządowi terytorialnemu został poświęcony odrębny rozdział, choć już w rozdziale I Konstytucji RP jest mowa o decentralizacji władzy publicznej<sup>16</sup>. Samorząd gminny jako podmiot władzy publicznej, został obszernie uregulowany w materii

---

<sup>14</sup> M. Kielbus, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, [<http://prawodlasamorządu.pl/2017-04-03-samorząd-terytorialny-w-konstytucji-rp>] [dostęp: 02.05.2017].

<sup>15</sup> J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 43.

<sup>16</sup> Przepis art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zmianami).



konstytucyjnej<sup>17</sup>. Wspomniana niezależność przejawia się w tym, że samorząd terytorialny realizuje przyznane mu prawem zadania publiczne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. We wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla organów administracji rządowej, zadania publiczne wykonuje gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, co określa się mianem domniemania kompetencji<sup>18</sup>.

Pozycja prawna samorządu gminnego została bardzo silnie umocowana, bowiem gminie przysługuje prawem zagwarantowana samodzielność, która jest chroniona sędowo<sup>19</sup>. Jako przykład można podać prawo do uregulowania struktury organizacyjnej i określenie wewnętrznych procedur wg uznania<sup>20</sup>. Poza wspomnianą samodzielnością, gminie przyznano również osobowość prawną, co oznacza, że gmina może nabywać własności i inne prawa rzeczowe. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im m.in. korzystanie z ochrony sądowej. Wspomniana ochrona jest przedmiotem działań legislacyjnych podejmowanych przez polskie ustawodawstwo, które odpowiadają wymogom Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Owa Karta określa prawa i obowiązki samorządu terytorialnego zaliczając do nich m.in. prawo do samodzielnego zarządzania lokalami, możliwość

---

<sup>17</sup> J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 6, s. 38.

<sup>18</sup> J. Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011, s. 427.

<sup>19</sup> J. Zimmermann, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2010, s. 341.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. OSK 1122/04, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 02.05.2017].

wykorzystania drogi sądowej w dochodzeniu do samodzielnego działania, posiadania własnych środków finansowych i wiele innych<sup>21</sup>.

Obowiązująca konstytucja w sposób generalny uregulowała zasady finansowania oraz podstawy ustroju jednostek samorządu terytorialnego wprowadzając organy stanowiące i organy wykonawcze<sup>22</sup>. Konstytucja RP przypisuje, zatem szczególną pozycję gminie w konstytucyjnym systemie władzy publicznej. Artykuł 167 Konstytucji RP gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych w stopniu zapewniającym możliwość zrealizowania powierzonych zadań. W związku z tym wyróżnia się dochody w formie: dochodów własnych, ogólnych subwencji państwa, dotacji celowych z budżetu państwa. Dochodami własnymi gminy są m.in. podatki lokalne, dochody z majątku gminy, darowizny, samoopodatkowanie się mieszkańców<sup>23</sup>.

Ustawa zasadnicza stanowi jedynie o potrzebie funkcjonowania samorządu gminnego. Co do pozostałych jednostek, odsyła ona do regulacji ustawowych, będących podstawą funkcjonowania samorządu powiatowego oraz samorządu województwa, co autorzy uznają za potrzebę podziału kraju na duże regiony, dzięki którym możliwe będzie prowadzenie zrównoważonego rozwoju. Niezależnie od tego, Konstytucja RP wprowadza obowiązek uwzględniania

---

<sup>21</sup> J. Zimmermann, op. cit, s. 396.

<sup>22</sup> P. Sławicki, *Samorząd w uregulowaniach Konstytucji z 1997 r.*, [w:] M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, s. 92.

<sup>23</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 196.

w procesie tworzenia samorządów, więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz zapewnienia zdolności do realizacji nałożonych prawem, zadań publicznych. Obecnie, podstawowa struktura samorządu przewiduje trójstopniowy podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. Wyróżnia się gminy, powiaty oraz województwa. Mieszkańcy zamieszkujący obszar jednej z jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową. Oznacza to, że przynależność do samorządu terytorialnego stanowi samo zamieszkiwanie jego obszaru, a nie złożenie obowiązku meldunkowego czy też wpisanie na listę wyborców. Z przynależnością do samorządu i tym samym tworzeniem go z mocy prawa wiąże się prawo wyborcze organów samorządowych, które działają w imieniu wspólnoty samorządowej. W art. 62 Konstytucji PR ustawodawca przyznaje prawo wyborcze zarówno czynne jak i bierne. Wybory organów samorządowych są powszechne, równe, bezpośrednie oraz tajne. Ustawodawca uregulował w materii konstytucyjnej w sposób ogólny kwestię wyborów organów samorządu terytorialnego. Organ uchwałodawczy pochodzi z powszechnych oraz bezpośrednich wyborów, co oznacza, że skład tych organów wybierają wszyscy mieszkańcy gminy. Nie ma natomiast mowy, o tym czy wybory mają mieć charakter większościowy czy też proporcjonalny<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o organ wykonawczy, jest on wybierany w zależności od poziomu samorządu. W gminach wójt, burmistrz (prezydent miasta) są wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz tajnych. Dopiero od 2002 roku upowszechnił się ten system wyborczy. Wcześniej organ

---

<sup>24</sup> P. Sławicki, op. cit., s. 100.

wykonawczy w gminie był wybierany przez jej radę. Odmienne ta kwestia została regulowana w przepisach o samorządzie powiatowym czy samorządzie województwa. Organy wykonawcze, a więc odpowiednio zarząd powiatu i zarząd województwa są powoływane w powiatach i województwach w wyborach pośrednich spośród członków rady powiatu oraz sejmiku województwa<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, katalogiem zamkniętym aktów prawa powszechnie obowiązującego są Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. W tym ostatnim przypadku, sama nazwa wskazuje na ograniczony zakres terytorialny obowiązywania tych aktów prawnych. Organy gminy posiadają kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego, które zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym obowiązującym tylko i wyłącznie na terenie gminy, na której działają te organy<sup>26</sup>. Przez ograniczenie zasięgu terytorialnego aktów prawa miejscowego, ustawodawca urzeczywistnia zasadę decentralizacji władzy publicznej. Nie oznacza to, że organy samorządu terytorialnego mogą dowolnie stanowić prawo. Ustawodawca podkreśla, że uchwały oraz zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie wyraźnej ustawowej

---

<sup>25</sup> Przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zmianami) w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zmianami).

<sup>26</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 62.

delegacji. Uszczegółowienie trybu i zasad uchwalania aktów prawa miejscowego określają odrębne ustawy.

Niezwykle interesująca wydaje się problematyka referendum lokalnego oraz inicjatywy uchwałodawczej. Ustawodawca przewidział możliwość podejmowania referendum, w którym mieszkańcy gminy mogą w sposób wiążący wypowiedzieć się na dany temat. Przykładem takiego referendum jest przypadek nie udzielenia absolutorium dla wójta, burmistrza (prezydenta miasta) w odniesieniu do realizacji budżetu gminy. Brak absolutorium rady gminy jest jednoznaczny z obowiązkiem przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie. Pozwala to na skrócenie kadencji tego organu. Ustawodawca przewidział także w projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>27</sup> instytucję inicjatywy uchwałodawczej. Obecnie prowadzone są prace nad wprowadzeniem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców gminy. Niewątpliwie, pozwoli to na zapewnienie czynnego udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej<sup>28</sup>.

Zgodnie z założeniami konstytucyjnymi, gmina realizuje zadania własne oraz zadania zlecone przez organy administracji rządowej. Te pierwsze służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy, co stanowi istotę istnienia wspólnoty samorządowej. Organy gminy mają obowiązek realizacji zadań publicznych spoczywających na nich, za co

---

<sup>27</sup> Druk nr 1500 z dnia 30 marca 2017 r.

<sup>28</sup> B. Węglarz, *Referendum jako podstawowe narzędzie demokracji bezpośredniej – zagadnienia teoretyczne*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 33.

ponoszą odpowiedzialność. Ustawodawca wyróżnia także zadania zlecone przez administrację rządową tylko wówczas, gdy wymaga tego interes państwa jako całości. Można, zatem wyciągnąć wniosek, że przyznawanie takich zadań powinno mieć miejsce w wyjątkowych sytuacjach, w których realizacja tego zadania ma doniosłość szczególną. Istotne jest to, że organy administracji rządowej nie mogą dowolnie zlecać gminom każdego zadania. Takie zlecenie wymaga zawarcia porozumienia, które reguluje prawa i obowiązki zarówno gminy jak i administracji rządowej w realizacji tego zadania, finansowania jego z budżetu państwa, a także sprawowania nadzoru nad jego wykonaniem. Przepisy dotyczące ustroju samorządu gminnego określają źródła dochodu gminy, jednakże Konstytucja RP wprowadza szczególny podział dochodów gminy na subwencje ogólne i dotacje celowe. Źródłem tych dochodów jest budżet państwa. Szczególna jest pozycja dotacji celowych, ponieważ z tych środków gmina realizuje zadania zlecone przez administrację rządową. Niewłaściwe wydatkowanie tych środków związane jest z obowiązkiem zwrócenia ich do budżetu państwa. Raz jeszcze należy podkreślić dominującą rolę samorządu gminnego w sprawowaniu władzy publicznej przez wzgląd na kompetencję do samodzielnego stanowienia o wysokości podatków oraz opłat lokalnych, które przeznaczają na realizację zadań publicznych<sup>29</sup>.

Z całą stanowczością należy podkreślić, iż choć samorząd terytorialny nie sprawuje władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, to jednak nie można

---

<sup>29</sup> Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11, LEX nr 1436061.

pozbawiać jego przymiotu organu władzy publicznej. Ustawa zasadnicza, chociaż nie zawiera definicji organu władzy publicznej, to jednak z jej treści da się wywieść, że jednostki samorządu terytorialnego także sprawują władztwo publiczne. W art. 16 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca wskazał, że "Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Z drugiej strony, w art. 163 Konstytucji RP ustanowiono, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Z tego wniosku można wywieść, że ustawodawca powierzył samorządowi terytorialnemu wykonywanie zadań administracji publicznej niezastrzeżonych dla innych organów władzy państwowej<sup>30</sup>.

Opisana przez autorów daleko idąca samodzielność w sprawowaniu władzy publicznej, szczególnie z punktu widzenia legalności, wiąże się z koniecznością sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu gminnego. Legalność jest i zawsze powinna być jednym kryterium sprawowania nadzoru nad działalnością gminy. Jeżeli ustawodawca wprowadzi kiedykolwiek inne kryteria nadzorcze, wówczas gmina utraci przymiot samorządu. W innych kwestiach, można poszerzyć spektrum sprawdzania działalności samorządu gminnego, ale tylko w procesie kontrolnym. Często wymienia się takie kryteria jak celowość, gospodarność oraz rzetelność. Konstytucja RP wskazuje organy nadzoru nad samorządem gminnym w postaci wojewody oraz Prezesa Rady

---

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 25 maja 2010 r., sygn. I FSK 852/09, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)> [dostęp: 02.05.2017].

Ministrów, a w sprawach z zakresu finansów publicznych - regionalne izby obrachunkowe. Wydaje się w pełni uzasadnione przypisanie kompetencji nadzorczych Prezesowi Rady Ministrów z uwagi na fakt, że Prezes Rady Ministrów kieruje Radą Ministrów, która zgodnie z Konstytucją RP sprawuje politykę wewnętrzną w Rzeczypospolitej Polsce. Taki zapis wydaje się być upewnieniem w słuszności przekazania kompetencji nadzorczych Prezesowi Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę ogrom ilości samorządów gminnych, ustawodawca nie chcąc paraliżować działania Rady Ministrów, w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>31</sup> wskazał, iż wojewoda reprezentuje Radę Ministrów w województwie. Tym samym, wojewoda jest organem właściwym do prowadzenia w imieniu Prezesa Rady Ministrów, postępowania nadzorczego wobec samorządu terytorialnego i jest on właściwy także do podejmowania wiążących rozstrzygnięć. Szczególnie ważne jest zaakcentowanie konieczności prowadzenia postępowania i podejmowania rozstrzygnięcia w formach przewidzianych przez ustawę. Nie można, bowiem prowadzić postępowania nadzorczego bez jasno sprecyzowanych form prawnych. Zagadnienie nadzoru i kontroli gospodarki finansowej przypisuje się regionalnym izbom obrachunkowym<sup>32</sup>. Ten organ został powołany nie będąc związanym z rządową administracją zespoloną, przez, co zwiększona jest efektywność nadzoru pod względem merytorycznym. W najbardziej skrajnych przypadkach, wynik postępowania nadzorczego może być podstawą do skorzystania przez Sejm

---

<sup>31</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zmianami.

<sup>32</sup> K. Sikora, *Samodzielność gminy w aspekcie oddziaływań nadzorczych*, Radom 2010, s. 166.



RP z kompetencji rozwiązania organu stanowiącego w gminie, jeżeli w sposób uporczywy i rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawy. Oznacza to, że kadencja organu działającego wbrew prawu może być skrócona jedynie przez Sejm RP albo w drodze referendum wspólnoty samorządowej.

Omawiając tematykę nadzoru, nie można nie wspomnieć o kontroli. Najwyższym organem państwa w zakresie kontroli jest Najwyższa Izba Kontroli. NIK przeprowadza postępowanie kontrolne tylko i wyłącznie fakultatywnie w wybranych przez siebie obszarach pod względem celowości, rzetelności oraz gospodarności. NIK nie posiada instrumentów prawnych służących do korygowania działalności podmiotu kontrolowanego. NIK może jedynie sygnalizować nieprawidłowości, ale nie posiada mocy sprawczej<sup>33</sup>.

### **Podsumowanie**

Uregulowanie samorządu terytorialnego w materii konstytucyjnej podkreśla jego ważną rolę w sprawowaniu władzy publicznej. Jego ranga nie tylko została mocniej zaakcentowana, ale też podkreślono jego niezależność w odniesieniu do władzy państwowej. Szczególne znaczenie samorządu gminnego tak często podkreślane przez autorów wynika z tego, że to właśnie samorząd gminnym ma wiedzę szczególną w zakresie określenia najważniejszych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ustawodawca uregulował jedynie pozycję samorządu gminnego w Konstytucji RP, co powinno się spotkać

---

<sup>33</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 poz. 524).

z aprobatą. Ze względu na dynamikę rozwoju, ustawodawca pozostawił możliwość dalszego wprowadzania kolejnych szczebli samorządowych, co wynika zwykle z nieustannie pojawiającymi się zapotrzebowaniami kraju.

Niezwykle istotne zdaniem autorów jest brak podporządkowania jednostek samorządu terytorialnego względem siebie. Każda jedna jednostka ma swoje indywidualne zadania i nie zostały powołane do sprawowania nadzoru nad sobą. Ich działalność ma jedynie sprowadzać się do realizowania potrzeb wspólnot samorządowych, co stanowi podstawę ich funkcjonowania.