



#CAL

Raport — 10

**Tomasz Bojanowski**

**Doktrynalne  
podstawy  
samorządności  
terytorialnej**

**Autor główny:**  
Tomasz Bojanowski

**Skład:**  
Bogumiła Owczarek

**Wykorzystano materiały CC autorstwa:**  
gravisio, AnnieSpratt-pixabay,

---

## Centrum Analiz Latarnika Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: [latarnikkaliski.pl/analizy](http://latarnikkaliski.pl/analizy)



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM  
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU  
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

<b>Spis treści</b>	Wprowadzenie	4
	Naturalistyczna czy pozytywistyczna koncepcja samorządu terytorialnego	5
	Zasada pomocniczości i proporcjonalności	7
	Samorząd w koncepcji podziału władz	8
	Samorząd w realiach demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej	9
	Koncepcje zarządzania publicznego	10
	Prawa do miasta	11
	Prawo do samorządu	12
	Pionowy podział władz	13
	Podsumowanie	14
	Bibliografia	16



# Autor

**Tomasz Bojanowski** – Magister prawa, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w dyscyplinie nauk prawnych. Współpracownik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji - menedżer ds. działalności online. Doświadczenie zawodowe zdobywał w Rządowym Centrum Legislacji i Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości Główny obszar zainteresowań: prawo i postępowanie karne, ochrona praw człowieka, prawo międzynarodowe i prawo konstytucyjne.

# 1

## WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszej analizy będzie omówienie wybranych podstaw doktrynalnych samorządności terytorialnych. Z uwagi na ścisłe powiązanie samorządności terytorialnej z zagadnieniami ustrojowymi należy skupić się na wybranych koncepcjach doktrynalnych, które znajdują swoje odzwierciedlenie i są realizowane w ramach demokratycznego państwa prawnego doby XXI wieku.

Próba omówienia wszystkich koncepcji, które były realizowane w przeszłości, ale straciły na aktualności lub tych, które są naukowymi i niezwyfikowanymi propozycjami, byłaby z góry skazana na niepowodzenia i zdecydowanie przekroczyłaby ramy niniejszego opracowania. Należy wskazać, że istnieje literatura, która je omawia<sup>1</sup> – w najbardziej pełny sposób zagadnienie analizują podręczniki do przedmiotu doktryny polityczno-prawne na studiach prawniczych, jednak nie skupiają się one na aspekcie samorządu, a ustroju<sup>2</sup>.

Koncepcje podstaw samorządności terytorialnej mogą mieć dwojakie źródło. Jednym z nich było wprowadzenie, wzmocnienie, obrona lub rozbudowanie samorządu terytorialnego, a z drugiej strony była krytyka, chęć wycofania reform, czyli powrót do centralizacji lub zaatakowanie idei samorządności terytorialnej.<sup>3</sup> Jednak należy podkreślić, że samorządność towarzyszyła człowiekowi od samego początku tj. od tworzenia pierwszych wspólnot.

Należy podkreślić, że niektóre koncepcje przetrwały i „są z samorządem” od lat, a niektóre zostały zaproponowane dopiero niedawno i nie zostały jeszcze należycie skonfrontowane z realiami praktyki i zweryfikowane. W związku z tym kolejne omawiane doktryny, zasady czy też koncepcje będą także swojego rodzaju retrospektywą historyczną rozwoju samorządności.

W opracowaniu przeanalizowane zostaną fundamentalne dla decentralizacji i społeczeństwa obywatelskiego koncepcje samorządu terytorialnego – **naturalistyczna (liberalna)** i **pozytywistyczna (etatystyczna)**. Następnie omówione zostaną **zasady pomocniczości i subsydiarności** – kluczowe w kontekście pozycji ustrojowej samorządu. Nie można pominąć kwestii po-

1 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020; I Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2020 r.; B. Dolnicki, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2021.

2 H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2021; A. Sylwestrzak, Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 2022; H. Izdebski, Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2013; L. Dubel, Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku, Warszawa 2022.

3 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 83.

działu władz i umiejscowienia w niej samorządu. Ponadto, autor postara się **naświetlić funkcjonowanie samorządu w realiach demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej, a także idee prawa do miasta** (prawa do jakości życia np. prawo do czystego powietrza). Ostatnimi merytorycznymi elementami analizy będzie **wyłożenie kwestii prawa do samorządu oraz pionowego podziału władz.**

W niniejszej analizie zostaną wykorzystane metody naukowe właściwe dla nauk prawnych tj. teoretycznoprawna, historycznoprawna i aksjologiczna.

## 2

## NATURALISTYCZNA CZY POZYTYWISTYCZNA KONCEPCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kluczowe i ciągle aktualne w dyskusji nad istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego pozostają **dwie koncepcje samorządu terytorialnego – naturalistyczna, zwana liberalną, i pozytywistyczna, zwana etatystyczną czy też państwową.** Oba nurty mają silne podstawy aksjologiczne i światopoglądowe. W istocie w państwach Europy tj. demokracji liberalnej istnieją modele hybrydalne uwzględniające zarówno jedną, jak i drugą koncepcję przechylające – w zależności od zamierzeń – szalę na korzyść jednej z nich.

### Koncepcja naturalistyczna

Zasada się na klasycznym liberalizmie<sup>4</sup>, lecz w ostatnich latach odbiegła od swych źródeł. Jej założeniem jest, że wspólnota terytorialna (samorząd terytorialny) była obecna przez powstaniem instytucji, jaką jest państwo<sup>5</sup>. Wynika z tego, że państwo istnieje dzięki funkcjonowaniu poszczególnych wspólnot terytorialnych, na przykładzie Polski są to sołectwa, gminy, powiaty i województwa. W związku z tym koncepcja liberalna zakłada funkcjonowanie niezależnych od władzy państwowej jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania władzy publicznej na określonym obszarze<sup>6</sup>. Widać tu silny wpływ decentralizacji wynikający właśnie z koncepcji liberalnych. Niekiedy wskazuje się także na doświadczenia ustroju monarchii absolutnej niektórych zachodnich państw (np. Francja, Austria, Niemcy), gdzie faktycznie

4 L. von Mises, Liberalizm w tradycji klasycznej, Kraków 2009.

5 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 85.

6 J. Wojnicki, Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18), s. 29–30.

dochodziło do wytworzenia instytucji quasi-samorządowych<sup>7</sup>. Głównym elementem tej koncepcji jest samodzielność i niezależność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>, w efekcie stopień tychże determinuje zakres realizacji liberalizmu w samorządzie. Charakterystyczna dla tej koncepcji jest próba zestawienia i wykazania różnic pomiędzy państwem i samorządem<sup>9</sup>.

### Koncepcja etatystyczna

Jest nazywana także koncepcją państwową. Wynika z niej, że samorząd terytorialny jest traktowany jako konieczne przedłużenie zorganizowanej władzy państwowej, dlatego wykonuje zadania publiczne na zlecenie państwa<sup>10</sup>. Fundamentalne znaczenie ma podział zadań określony w aktach prawnych, poczynając od Konstytucji przez ustawę, kończąc na rozporządzeniach. Niniejsza koncepcja nie wyklucza decentralizacji, ale warunkuje jej niższy stopień. Jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu do koncepcji liberalnej nie są samodzielne. Z koncepcji etatystycznej wynika, że państwo przekazuje im (jednostkom samorządu terytorialnego) zadania i kompetencje. Jak wskazuje M. Kasiński w myśl tej koncepcji: „samorząd jest konstrukcją czysto formalną, tworem organizacyjnym w jednolitym, scentralizowanym systemie władzy państwa, stanowi jedynie podtrzymywaną – ze względów politycznych – fikcję ustrojową”<sup>11</sup>.

**Konflikt pomiędzy tymi dwoma koncepcjami pozostanie nierozstrzygnięty.** Na przykładzie Polski należy wskazać, że Konstytucja marcowa nie określała jasno koncepcji funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale Konstytucja kwietniowa miała już charakter ściśle etatystyczny, co rzutowało na pozycję samorządu. Taki sam charakter miały tzw. rady narodowe, które de facto były terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. Aktualnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>12</sup> oraz poszczególne ustawy samorządowe<sup>13</sup> wydają się opowiadać po stronie koncepcji naturalistycznej, z kolei orzecznictwo sądów jest przywiązane do koncepcji etatystycz-

7 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 85.

8 L. Rajca, Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce, Warszawa 2019, s. 72.

9 H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 86

10 H. Izdebski, Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza, Warszawa 2016 r., s. 3.

11 M. Kasiński, Wartości i antywartości samorządu terytorialnego, [w:] Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin, red. A Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018, s. 150.

12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

13 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

nej.<sup>14</sup> Należy jednak wskazać, że w praktyce funkcjonowania samorządu uwzględniane są obie koncepcje.

# 3

## ZASADA POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

U podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego w europejskiej kulturze prawnej leżą dwie zasady, które zostały skodyfikowane zarówno w Konstytucji RP z 1997 r., jak i Traktacie o Unii Europejskiej<sup>15</sup> oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego<sup>16</sup>.

**Zasada pomocniczości**, nazywana także **zasadą subsydiarności**, swoje korzenie ma w nauce społecznej Kościoła katolickiego – encyklice Papieża Piusa XI *Quadragesimo anno*<sup>17</sup>. W myśl tej zasady wykonywanie zadań publicznych w jak najszerszym zakresie (o ile jest to możliwe) powinno należeć do zakresu obowiązków wspólnot samorządowych. Wynika z niej pewna swoboda w działaniu jednostki samorządu terytorialnego, o ile konkretna kompetencja nie jest zarezerwowana dla innego organu władzy publicznej<sup>18</sup>. Zgodnie z tą zasadą decyzje powinny być podejmowane przez organy znajdujące się najbliżej obywateli.

W doktrynie wyróżniamy **pomocniczość wertykalną (pionową)**. Określa ona, co jest zadaniem publicznym – rozstrzyga problemy i spory zbiorowości, które nie mogą być rozwiązane przez społeczeństwo obywatelskie<sup>19</sup>. **Istotne jest tutaj ukierunkowanie na realizację zasady dobra wspólnego**. Co istotne takie rozumienie tej zasady pozwala też na rozdzielenie poszczególnych zadań publicznych pomiędzy różne poziomy i szczeble samorządu terytorialnego, a także władzę centralną oraz na ewentualną współpracę.

Z kolei **pomocniczość horyzontalna** „*opiera się na współdziałaniu i komplementarności obywateli i instytucji publicznych; jej celem jest usprawnienie i ulepszenie dobra publicznego, a nie przeniesienie działalności z sektora publicznego do prywatnego*”<sup>20</sup>. Inaczej mówiąc, pomocniczość horyzontalna

14 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz*, Warszawa 2020, s. 87

15 Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.

16 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607

17 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz*, Warszawa 2020, s. 87-89.

18 W. Springer, *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: Dariusz Milczarek red., *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 111.

19 D. Wacinkiewicz, *Horizontal dimension of subsidiarity in the activity of Polish local government*, Granada 2020, s. 11224–11229.

20 H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 172–173.

to realizowanie zadań publicznych przy szerokim udziale społeczeństwa obywatelskiego, czyli dzielenie się lub wprost przekazywanie części zadań organizacjom pozarządowym, ale jednocześnie je nadzorując.

Z zasadą pomocniczości ściśle związana jest zasada proporcjonalności. Wskazuje ona na stopień ingerencji organów władzy centralnej w zadania jednostek samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. Zgodnie z zasadą proporcjonalności jakakolwiek ingerencja powinna być szeroko uzasadniona. W polskim systemie zasada proporcjonalności została zdefiniowana w art. 31 ust 3 Konstytucji w odniesieniu do ingerencji w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności człowieka.

## 4 SAMORZĄD W KONCEPCJI PODZIAŁU WŁADZ

Demokratyczne państwo prawne zasadza się na monteskiuszowskim trójpodziale władzy (władza wykonawcza, ustawodawcza, sędziowska)<sup>22</sup>. Konstytucja RP nie przypisuje samorządu terytorialnego do wskazanych władz. Jednak Trybunał Konstytucyjny wskazał, że samorząd terytorialny to przedłużenie władzy wykonawczej<sup>23</sup>.

**Za zaklasyfikowaniem samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej przemawiają następujące przesłanki:**

- 1) przedmiot działania samorządu terytorialnego);
- 2) administracyjne środki działania;
- 3) podstawą działania samorządu są ustawy i rozporządzenia;
- 4) samorząd podlega nadzorowi organów państwowych;
- 5) w Konstytucji RP przepisy dotyczące samorządu usytuowano po przepisach dotyczących Rady Ministrów (naczelnym organem wykonawczym)

Należy jednak wskazać, że samorząd stanowią także organy uchwałodawcze tj. rady gminy, rady miejskie, rady dzielnic, rady powiatowe i sejmiki województwa. Uchwalają one akty prawa miejscowego, które mają charakter powszechnie obowiązujący, co do określonego terytorium. Niemniej jed-

21 H. Izdebski, Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/1

22 Doktryny polityczno-prawne wskazują, że propozycja Monteskiusza nie była jedyną koncepcją podziału władz. Swoje autorskie koncepcje posiadali m.in. John Locke czy Benjamin Constant.

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119.

24 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119.



nak nie można tych organów określić mianem władzy ustawodawczej.

Co więcej, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza kategorycznie także traktowania samorządu terytorialnego jako „czwartej władzy” jako wyodrębniony i szczególny segment władzy wykonawczej<sup>25</sup>.

## 5

## SAMORZĄD W REALIACH DEMOKRACJI DELIBERATYWNEJ I PARTYCYPACYJNEJ

Literatura przedmiotu wskazuje, że samorząd najlepiej oddaje istotę demokracji z uwagi na szereg instytucji, które go stanowią. Po pierwsze przedstawiciele samorządu są wybierani w wyborach powszechnych. Po drugie istnieją narzędzia wpływu na władzę, takie jak: referendum lokalne, konsultacje, petycje, inicjatywa lokalna, wysłuchanie publiczne, budżet obywatelski, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, udział w posiedzeniach organów stanowiących. Po trzecie jest to najlepsze połączenie pomiędzy demokracją pośrednią (przedstawicielską) a bezpośrednią.<sup>26</sup>

W istocie lokalne wspólnoty, czyli samorząd terytorialny, w szczególności na tym najniższym szczeblu, to przestrzeń, gdzie najlepiej funkcjonują sprawdzone instytucje oraz to pole do sprawdzenia nowych rozwiązań demokratycznych. To ostatnie to oznaka wzmocnienia i szerszego uwzględnienia koncepcji demokracji delibertywnej (deliberacyjnej) oraz partycypacyjnej.



**Demokracja deliberatywna** nazywana także demokracją deliberacyjną lub debatującą polega na stwarzaniu możliwości do zabrania głosu w debacie publicznej wszystkim zainteresowanym<sup>27</sup>. Najistotniejszą kwestią jest gwarancja pluralizmu objawiająca się w szerokiej gamie opinii, ocen oraz stanowisk w danej sprawie<sup>28</sup>. Tak rozumiana demokracja zasadza się na minimalnych warunkach brzegowych oraz instytucji, które stanowią o jawności oraz transparentności działania władzy publicznej.

Natomiast **demokracja partycypacyjna** to faktyczny i realny udział w sprawowaniu władzy publicznej na każdym z jej etapów<sup>29</sup>. Ważne jest, aby obywatele korzystali z biernego oraz czynnego prawa wyborczego, zabierali

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 200 r., K 7/99, OTK ZU nr 1/200, poz. 2.

26 R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016.

27 M. Tobiasz, Demokracja deliberatywna a władza. Iluzje współdecydowania. „Studia Politologiczne”, vol. 41/2016.

28 J. Sroka, Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka. Wrocław 2009.

29 J. Grygień, Demokracja na rozdrożu: deliberacja czy partycypacja polityczna?. Kraków 2017.

głos w referendach, korzystali z instrumentów zagwarantowanych przez prawo do kontroli administracji publicznej, a także, żeby szeroko udzielali się w ramach konsultacji społecznych i komunikowali swe wymagania, potrzeby oraz stanowiska w sprawach, które ich dotyczą.

**Szerokie uwzględnienie demokracji deliberatywnej oraz partycypacyjnej stanowi pożądany konsensus pomiędzy demokracją bezpośrednią i pośrednią. Pozwala na możliwe szeroki udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, jednocześnie gwarantując jej sprawne działanie i decyzyjność.**

## **6 KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO**

Dyskusje na temat stosunku czy też podejścia władzy publicznej do obywatela w systemach demokratycznych nie tracą na aktualności. Państwa Europy Zachodniej posiadają swoją specyfikę – co do zasady funkcjonują w realiach gospodarki kapitalistycznej, ale jednocześnie organy władzy państwowej oferują szeroki wachlarz usług społecznych (państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze)<sup>30</sup>.

**Rozwój usług publicznych i nauki o administracji doprowadził do wypracowania pewnych koncepcji co do zarządzania administracją – new public management i good governance (good public governance).**

Pierwsza z nich jest silnie związana z funkcjonowaniem administracji publicznej i samorządu w realiach gospodarki rynkowej. Jest to wykwit technokratyzmu i neoliberalizmu, który zakłada optymalizację i racjonalizację wydatków publicznych poprzez cedowanie zadań publicznych (związanych ze świadczeniem pewnych usług) albo na przedsiębiorstwa publiczne (zależne od jednostek samorządu terytorialnego), albo na podmioty prywatne (np. organizacje pozarządowe)<sup>31</sup>. **Celem tej koncepcji było przede wszystkim podniesienie jakości świadczenia usług publicznych oraz zachowanie ich opłacalności i gospodarności.** Na dalszym planie pozostawała kwestia rozwoju samorządności terytorialnej. Co do zasady jest to koncepcja, która kojarzona jest raczej z administracją centralną, ale administracja lokalna także potrafi ją wykorzystywać<sup>32</sup>.

30 T. G. Palmer T.G., Ubóstwo a państwo opiekuńcze [w:] T.G. Palmer (red.), Państwo opiekuńcze – kosztowne złudzenie, Warszawa 2014.

31 K. Schedler, I. Proeller, „The New Public Management. A perspective from main land Europe”, w: K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (red.), New Public Management. Current Trends and Future Prospects, London 2003, s. 163–180.

32 J. Hausner, Zarządzanie publiczne, Warszawa 2018.

Bardziej uniwersalny charakter posiada koncepcja dobrego rządzenia, na szczeblu samorządu terytorialnego nazywana także zasadą dobrej administracji, a w doktrynie określana jako **good governance, good public governance, new public governance, public value governance** lub **responsive and accountable public governance**<sup>33</sup>. Jest ona skierowana w szczególności na obywatela jako interesariusza (nie klienta) i zasadza się na szeregu czynników, które mają świadczyć o udziale obywatela w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, jego poszanowaniu i w wyjściu naprzeciw jego oczekiwaniom np. praworządność, transparentność, jawność, responsywność, skuteczność, innowacyjność itd.

**Współczesne koncepcje zarządzania publicznego są ściśle powiązane z ideami demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej** – można powiedzieć, że są ze sobą komplementarne. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zasadzają się one na tzw. aksjologii państwa zdecentralizowanego i sieciowego oraz **multi-level governance** (zarządzanie wielopoziomowe)<sup>34</sup>.

## 7

## PRAWA DO MIASTA

Z demokracją deliberatywną oraz partycypacyjną, a także współczesnymi koncepcjami zarządzania publicznego, powiązane jest prawo do miasta. Jest to dość nowa idea, która została sformułowana przez Henriego Lefebvre'a w 1967 r., a wywodzi się z założeń starożytności i średniowiecza, gdzie miasto traktowano jako wspólną wyodrębnioną murami przestrzeń fizyczną<sup>35</sup>.

### Prawo do miasta

Definiuje się jako prawo każdego mieszkańca miasta do godnego życia wraz z zapewnieniem dostępu do usług publicznych na odpowiednim poziomie oraz gwarancją wpływu na decyzje podejmowane w mieście<sup>36</sup>. Kongres Ruchów Miejskich w 2015 r. określił niniejsze jako prawo „do korzystania zasobów miasta i prawo do współdecydowania o najważniejszych sprawach miasta oraz mieszkank i mieszkańców”<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> W. Szumowski, Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia, ZNUE 2017/2.

<sup>34</sup> R. Chrabąszcz, Współzarządzanie a administracja publiczna, [w:] Współzarządzanie publiczne, red. S Mazur, Warszawa 2015, s. 40.

<sup>35</sup> H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 102

<sup>36</sup> H. Izdebski, Prawo do miasta – perspektywa prawnika, ST 2017/12; P. Juszkowiak, Przestrzenie wspólnoty. Filozofia wspólnotowości w perspektywie badań nad miastem postindustrialnym, Poznań 2015.

<sup>37</sup> Kongresruchowmiejskich.pl/tezy-spis/tezy-miejskie [dostęp 30.04.2024 r.]

Prawo do miasta jest silnie rozwijane przez ruchy miejskie, a jego treść jest dynamiczna. Światowa Karta Praw Miasta wskazuje osiem zasad, które determinują prawo do miasta tj.:

1. demokratyczne zarządzanie miastem;
2. funkcja społeczna miasta;
3. społeczna funkcja własności;
4. pełne wykonywanie praw człowieka i własności;
5. równość i niedyskryminacja;
6. ochrona grup i osób defaworyzowanych;
7. zaangażowanie społeczne miejskiego sektora prywatnego;
8. pobudzenie ekonomii solidarnej i progresywnych polityk fiskalnych<sup>38</sup>.

Jak widać, idea prawa do miasta ma silne zabarwienie społeczne i socjalistyczne. Należy mieć na uwadze, że treść tego prawa ulega zmianie i np. w Brazylii składa się na nie prawo do transportu, infrastruktury czy czystego powietrza<sup>39</sup>.

Największe miasta, które realizuje idee prawa do miasta, starają się tworzyć organizację czy też sieci miast. np. Cittaslow.

## 8

## PRAWO DO SAMORZĄDU

W rozważaniach na temat doktrynalnych podstaw samorządności terytorialnej nie sposób pominąć **prawo do samorządu**. Definiuje się je jako podstawę samodzielności jednostek samorządu, a swój rodowód posiada w Wielkiej Rewolucji Francuskiej oraz Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1849 r., a także Konstytucji Republiki Weimarskiej<sup>40</sup>.

Inne podejście nakazuje rozumieć prawo do samorządu jako prawo podstawowe przynależne obywatelom, a nawet mieszkańcom, a także prawo do udziału w prowadzeniu spraw publicznych<sup>41</sup>.

Niemniej istotna jest normatywna podstawa prawa do samorządu. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wprost nie wskazuje takiego upraw-

38 A. Szpak, Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast, *Studia Miejskie* 2017/25, s. 80.

39 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz*, Warszawa 2020, s. 103

40 H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz*, Warszawa 2020, s. 105.

41 P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa 2010.

nienia. W preambule wspomina jedynie o „kierowaniu spraw publicznych” przez obywateli, dopiero drugi protokół do tego aktu prawnego stanowi o prawie do samorządu jako o uprawnieniu do uczestnictwa w określaniu i w wykonywaniu zadań publicznych przysługujących odpowiednio po temu skonstruowanemu samorządowi<sup>42</sup>.

Prawo do samorządu zostało wyrażone wprost w Konstytucjach takich państw jak Republika Czeska, Republika Litewska i Republika Chorwacka. Polska Konstytucja nie gwarantuje takiego prawa. Jednak w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. zdefiniowano prawo obywateli do dobrego i lepszego samorządu i wskazano na podmiot tych praw, jakim jest obywatel, a nie struktury powołane do sprawowania władzy<sup>42</sup>.

## 9

## PIONOWY PODZIAŁ WŁADZ

Istotną kwestią z doktrynalnego punktu widzenia jest umiejscowienie organów samorządu terytorialnego w strukturze pionowego podziału władz. Wcześniej omówiono kwestie zasady pomocniczości w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym oraz wskazano na przypisane samorządu terytorialnego do władzy wykonawczej. Jednak to właśnie z pionowego podziału władz wynika decentralizacja.

Polska doktryna oraz orzecznictwo mają problem przełożeniem tej kwestii na płaszczyznę samorządu terytorialnego, przyjęto bowiem założenie, że koncepcja pionowego podziału władz może mieć zastosowanie do podziału zadań i kompetencji pomiędzy państwo federalne a wchodzące w jego skład podmioty<sup>44</sup>. Co do zasady odrzuca się funkcjonowanie tej koncepcji w realiach państwa jednolitego (unitarnego). Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się szerzej na ten temat, w związku z tym koncepcja trójpodziału władzy nie została przeniesiona na realia samorządu terytorialnego.

Jednak przedstawiciele doktryny próbują znaleźć możliwość dostosowania tej konstrukcji i wskazują, że w związku z kłopotami natury językowej można zaproponować konwencję, w myśl której do podziału pionowego należałoby przyporządkować określenie podziału władz, a do tzw. wewnętrznego (w ramach władzy wykonawczej) podziału pionowego

<sup>42</sup> L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RPEiS 2015/3 t. 77.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

<sup>44</sup> A. Pułło, Podział władzy, Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993/3 s. 11.

określenie „podział władz”. Służy na podkreśleniu szczególnej roli samorządu podpartej prawem międzynarodowym, zasadami konstytucyjnymi oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>45</sup>.

## 10 PODSUMOWANIE

Przechodząc do podsumowania, należy podkreślić, że **samorząd terytorialny ma szerokie i bogate podstawy doktrynalne**. Wywodzą się one z europejskiej kultury prawnej oraz doświadczenia politycznego. Oczywiście z uwagi na doświadczenia historyczne poszczególnych państw podejście do samorządu terytorialnego nie jest jednolite – można wyróżnić poszczególne regiony np. w Europie, gdzie systemy wyglądają podobnie (Skandynawia, Wielka Brytania). Co więcej, w Europie Wschodniej i Centralnej zauważalny jest wpływ systemu komunistycznego na funkcjonowanie instytucji państwowych i jednostki samorządu terytorialnego.

Co więcej, władza centralna oraz samorząd są miejscem, gdzie realizowane są pewne idee i koncepcje. **Ich celem jest co do zasady poprawa życia obywateli, sprawne zapewnienie usługi i stworzenie godnych warunków do życia**. Niemniej jednak drogi, które mają do tego doprowadzić, są różne i mogą mieć rozmaite podłoża ideologiczne np. socjalne, liberalne, konserwatywne etc.

Na przykładzie Polski widoczny jest pewien trend, tj. w większych miastach na popularności zyskały ruchy miejskie, idea prawa do miasta. Związane jest to także z tym, że co do zasady takie miasta zarządzane są przez lokalnych polityków opcji socjalnej i liberalnej (jednak nie w klasycznym sensie rozumienia tego terminu). Z kolei mniejsze miasta i gminy wiejskie są rządzone w myśl klasycznego liberalizmu i idei bardziej konserwatywnych. Oczywiście nie jest to regułą, ponieważ wpływ na to mają uwarunkowania historyczne, geograficzne oraz lokalne. **Specyfiki polityki ogólnopolskiej nie można nigdy w pełni przełożyć na politykę samorządową.**

Faktem jest, że funkcjonując w realiach demokratycznego państwa prawnego, samorząd terytorialny i jego instytucje są gwarantowane przez

<sup>45</sup> H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020, s. 110-111.

prawo. Stopień tych gwarancji może być różny, ale ostatecznie to od poszczególnych jednostek będzie zależało, jak będą z nich korzystać. Co więcej, samorządność to pojęcie dynamiczne i, co potwierdziła niniejsza analiza, podlega zmianom i redefinicjom. Jeszcze 50 lat temu nikt na poważnie nie myślał o idei prawa do miasta oraz prawie do infrastruktury i czystego powietrza, a teraz w niektórych miejscach na świecie mówi się o tym głośno.

**Reasumując,** należy wskazać, że samorząd terytorialny tworzą wszyscy obywatele, którzy zamieszkują na danym terenie – nie tylko osoby, które zostały wybrane w wyborach. Prawo daje nam instrumenty wpływania na władze i realizowania swoich postulatów. Konieczne jest uświadamianie obywateli o swoich prawach tak, aby w sprawach, które ich dotyczą, mogli wywierać wpływ na jednostki samorządu terytorialnego.

## BIBLIOGRAFIA

- H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władz, Warszawa 2020;
- I Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2020 r.;
- B. Dolnicki, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2021;
- H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2021;
- A. Sylwestrzak, Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 2022;
- H. Izdebski, Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2013;
- L. Dubel, Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku, Warszawa 2022;
- L. von Mises, Liberalizm w tradycji klasycznej, Kraków 2009;
- 9 J. Wojnicki, Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18);
- L. Rajca, Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce, Warszawa 2019;
- H. Izdebski, Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza, Warszawa 2016 r.;
- M. Kasiński, Wartości i antywartości samorządu terytorialnego, [w:] Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin, red. A Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018;
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566;
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607;
- W. Springer, Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN), w: Dariusz Milczarek red., Subsydiarność, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996;
- D. Wacinkiewicz, Horizontal dimension of subsidiarity in the activity of Polish local government, Granada 2020, s. 11224–11229;
- H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2015;
- H. Izdebski, Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010/1
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 200 r., K 7/99, OTK ZU nr 1/200, poz. 2;
- R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016;
- M. Tobiasz, Demokracja deliberatywna a władza. Iluzje współdecydowania. „Studia Politologiczne”, vol. 41/2016;
- J. Sroka, Deliberacja i rządy wielopasmowe: teoria i praktyka. Wrocław 2009;
- J. Grygieńć, Demokracja na rozdrożu: deliberacja czy partycypacja polityczna?. Kraków 2017;
- T. G. Palmer T.G., Ubóstwo a państwo opiekuńcze [w:] T.G. Palmer (red.), Państwo opiekuńcze – kosztowne złudzenie, Warszawa 2014;
- K. Schedler, I. Proeller, „The New Public Management. A perspective from main land Europe”, w: K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie (red.), New Public Management. Current Trends and Future Prospects, London 2003;
- J. Hausner, Zarządzanie publiczne, Warszawa 2018;
- W. Szumowski, Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia, ZNUE 2017/2;
- R. Chrabąszcz, Współzarządzanie a administracja publiczna, [w:] Współzarządzanie publiczne, red. S. Mazur, Warszawa 2015;
- H. Izdebski, Prawo do miasta – perspektywa prawnika, ST 2017/12;
- P. Juskowiak, Przestrzenie wspólnoty. Filozofia wspólnotowości w perspektywie badań nad miastem postindustrialnym, Poznań 2015;
- Kongresuruchowmiejskich.pl/tezy-spis/tezy-miejskie [dostęp 30.04.2024 r.]
- A. Szpak, Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast, Studia Miejskie 2017/25;
- P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2010;
- L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RPEiS 2015/3 t. 77;
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11;
- A. Pułło, Podział władzy, Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, Przegląd Sejmowy 1993/3 s. 11;