

**Anna Chorążewska<sup>1</sup>**

## **Samorząd terytorialny a podział władzy państwowej w Konstytucji RP z 1997 r.**

**Słowa kluczowe:** instytucja samorządu terytorialnego, samorząd lokalny/regionalny, członek wspólnoty samorządowej, status wspólnoty samorządowej, społeczeństwo obywatelskie, zasada podziału władzy państwowej, zasada decentralizacji władzy publicznej, władza/uprawnienia samorządu terytorialnego

**Keywords:** institution of territorial self-government, local/regional self-government, member of self-governing community, status of self-governing community, civil society, principle of the division of state powers, principle of decentralization of public authorities, powers of territorial self-government

### **Streszczenie**

Samorząd terytorialny to instytucja głęboko osadzona w strukturze społeczeństwa obywatelskiego, a jako taki powinien mieć ustrojowo zagwarantowaną możliwość naturalnej ewolucji, stosownie do rozwoju i osiągania kolejnych etapów dojrzałości polskiego społeczeństwa obywatelskiego. W konsekwencji w założeniu ustrojodawcy regulacja konstytucyjna tej instytucji nie tylko nie powinna stanowić czynnika hamującego naturalne procesy zachodzące wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego w strukturach wspólnot samorządowych, lecz powinna pozwalać na ich petryfikowanie w ustrojowych ustawach samorządowych. W niniejszej pracy możliwość realizacji powyższego założenia oraz obszaru kompetencji samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez pryzmat zasad podziału władzy państwowej oraz decentralizacji władzy publicznej. Rozważania prowadzą

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0003-2917-3119, doktor habilitowany, Instytut Nauk Prawnych Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach. E-mail: anna.chorazewska@us.edu.pl.

do wniosku o braku istnienia podstaw ustrojowych do wyodrębnienia władzy samorządowej jako niezależnego i równorzędnego w stosunku do pozostałych segmentu władzy państwowej. Ustrojodawca stworzył jednak podstawy do wydzielenia w ramach pionowego podziału władzy państwowej władztwa wspólnot samorządowych i władzy samorządowej.

## **Abstract**

### **The Territorial Self-Government and the Division of State Powers under the Constitution of the Republic of Poland of 1997**

Territorial self-government is an institution deeply entrenched in the fabric of civil society. As a result, the state should guarantee that institution's right to evolve naturally, following the development of and attainment of successive maturity stages by Polish civil society. Consequently, according to the constitution-maker's intentions, the constitutional regime of territorial self-government should not be an inhibitive factor for the natural processes accompanying the civil society's development within self-governing communities, but it should allow for the ossification of such processes in territorial self-government laws. In this paper, the possibility of implementing the above assumption and the powers of territorial self-government are considered through the prism of the principles of the division of state powers and decentralization of public authorities. The considerations lead to the conclusion that there are systemic foundations for the separation of self-government authority within the vertical division of state power.

★

## **I. Samorząd terytorialny jako część systemu władzy publicznej w Konstytucji RP**

W polskiej konstytucji z 1997 r. instytucja samorządu terytorialnego zyskała status koniecznego i niezbędnego składnika struktury demokratycznego państwa prawnego, a także ważnego elementu konstrukcji aparatu władzy publicznej<sup>2</sup>. Na proces ustrojodawczy w tej materii wpłynęły dwa czynniki.

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Z jednej strony kształtująca się od okresu międzywojennego w Polsce tradycja samorządności terytorialnej, która zdeterminowała konstytucyjną aksjologię opisująca pozycję tej instytucji, a z drugiej postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej EKSL)<sup>3</sup>. Przywołana umowa międzynarodowa formuje warunki prawne, jakim powinno odpowiadać w prawie krajowym unormowanie pozycji ustrojowej instytucji samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Analizy postanowień naszej ustawy zasadniczej prowadzą do wniosku, iż idea samorządności jako część tożsamości konstytucyjnej państwa powiązana jest z innymi wartościami konstytucyjnymi, wyznaczającymi sposób jej rozumienia oraz zakres przynależnego wspólnotom samorządowym władztwa. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują dwie kategorie pojęciowe, a mianowicie: dobro wspólne oraz społeczeństwo obywatelskie. Samorząd terytorialny jako ważny element systemu sprawowania władzy publicznej (realizowanej w imieniu i na rachunek suwerena), nie może być bowiem pomyślany inaczej niż jako instytucja głęboko osadzona w strukturze społeczeństwa obywatelskiego, która służy realizacji dobra wspólnego<sup>5</sup>. W konsekwencji samorząd posiada konstytucyjnie zagwarantowaną możliwość naturalnej ewolucji w ustrojowych ustawach samorządowych stosownie do rozwoju i stopnia osiągnięcia kolejnych etapów dojrzałości polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Regulacja konstytucyjna nie może być w efekcie interpretowana jako czynnik hamujący naturalne procesy zachodzące wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, a wyrażające się w aktywizacji lokalnych i regionalnych wspólnot celem artykułowania i realizowania ich interesów i innych potrzeb. W realizacji aksjologii konstytucji sukcesywne zwiększanie świadomości i aktywności obywatelskiej lokalnych i regionalnych wspólnot powinny zatem znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w sukcesywnym zwiększa-

<sup>3</sup> Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

<sup>4</sup> Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 289–302.

<sup>5</sup> Kwalifikowanie samorządności terytorialnej jako ważnego czynnika kształtującego społeczeństwo obywatelskie jest akcentowane od momentu wdrażania reform politycznych i społecznych po 1989 r. Idea dobra wspólnego postrzegana jest jako element łączący w konstrukcji Rzeczypospolitej Polskiej dwa kardynalne elementy składające się na tożsamość konstytucyjną państwa: wolność jednostki oraz znaczenie wspólnoty ludzkiej, w tym terytorialnej. Tak. A. Łabno, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 39–40.

niu zakresu imperium samorządu terytorialnego w ustrojowych ustawach samorządowych. Samorządność terytorialna i sprzyjanie jej naturalnemu, stadialnemu rozwojowi, powinno być kwalifikowana jako szczególne zadanie państwa, dążącego do utrwalania w strukturach społecznych form działania właściwych dla społeczeństwa obywatelskiego.

Prawodawca przy określaniu pozycji ustrojowej samorządności terytorialnej w ustawie nie dysponuje zatem pełną swobodą. Konstytucja formułuje pewne ramy, w których regulacja ustawowa powinna się mieścić. Definiując ustrój naszego kraju ustrojodawca zdecydował, że jest oparty m.in. o zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), przesądzając jednocześnie iż nie powinna ona polegać tylko na delegowaniu części kompetencji (zadań) władzy centralnej na niższe szczeble administracji publicznej, ale przede wszystkim na utworzeniu w oparciu o idee samorządności terytorialnej instytucji samorządu terytorialnego jako elementu struktury aparatu władzy (art. 16 ust. 1). W wykonaniu tego zadania powoływane z mocy prawa lokalne i regionalne wspólnoty wyposażone zostały w przymioty ciała politycznego (art. 169 i 170)<sup>6</sup> oraz status podmiotu uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 15 ust. 2 i 16 ust. 2)<sup>7</sup>.

Na gruncie naszej konstytucji – w odwołaniu do jej art. 15 i 16 w zw. z art. 3 ust. 1 EKSL – „samorządność terytorialna” oznacza w efekcie prawo podmiotowe lokalnych/regionalnych wspólnot do samorządności terytorialnej rozumianej jako uprawnienie i zdolność wspólnoty samorządowej (tworzonej z mocy prawa przez ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Zawarte zaś w ustawie zasadniczej odnośne zasady ustroju oraz szczegółowe reguły organizacyjne samorządności terytorialnej współtworzyć mają jej konstytucyjny model łącznie ze zdeterminowaniem przedmiotu i zakresu władztwa samorządowego

---

<sup>6</sup> W. Piątek, *Komentarz do art. 163–172 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 880–962.

<sup>7</sup> W. Piątek, *Komentarz do art. 15 i art. 16 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP.T. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 397–424; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 i art. 16 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 464–479.

wraz ze stosownymi gwarancjami. Te ostatnie dotyczą z jednej strony praworządności działania organów jednostki samorządu terytorialnego (nadzór, art. 171), a z drugiej konstytucyjności działań legislatywy i egzekutywy podejmowanych wobec tych jednostek (sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, art. 165 ust. 2)<sup>8</sup>.

Podsumowując samorządność terytorialną i zakres jej imperium trudno jednoznacznie zakwalifikować wyłącznie jako zdecentralizowaną administrację. Nawiązując do dyspozycji art. 4 oraz art. 16 ust. 1 i 2 konstytucji, ustrojodawca upodmiotowił bowiem lokalne i regionalne wspólnoty w sensie politycznosocjologicznym i prawnym. Ustawodawca nie mógł w efekcie dowolnie tworzyć jednostek samorządu terytorialnego oraz kreować składów ich organów przedstawicielskich. Tworząc te jednostki prawodawca musiał uwzględnić więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe łączące mieszkańców danego terytorium (art. 15 ust. 2) oraz zobowiązany był przy powoływaniu ich organów stanowiących uwzględnić wymóg obsadzania ich składów w demokratycznych wyborach (art. 169 ust. 2 i 3). Przypisując tym jednostkom w drodze ustawy zadania publiczne do wykonywania, powinien był zapewnić wspólnotom samorządowym uprawnienie do sprawowania – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych – istotnej części władzy publicznej (art. 16 ust. 2 i art. 169 ust. 1). Ponadto, uznając wynikające z art. 170 prawo polityczne każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym, ustawodawca musiał tym społecznościom przypisać prawo do współdecydowania w sprawach dotyczących ich wspólnoty, czyli o sprawach, które kształtują jej byt i tożsamość. W ten sposób tym zbiorowościom, niezależnie od formalnych struktur organizacyjnych nadano podmiotowość w znaczeniu politycznosocjologicznym i prawnym<sup>9</sup>.

Ustrojodawca nawiązał bowiem do dyspozycji art. 4 naszej ustawy zasadniczej, powierzającej Narodowi władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej. Naród, podobnie jak członkowie wspólnoty samorządowej, sprawuje przysługująca mu władzę suwerenną przez swoich przedstawicieli, powołując niektóre organy państwowe, także w określonych prawem formach demokra-

<sup>8</sup> A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 27–97.

<sup>9</sup> Por. wyrok TK z 26 lutego 2003, K 3/02, OTK ZU nr 2A/2003, poz. 16.

cji bezpośredniej, współdecydując wraz z władzą publiczną w sprawach państwa i dobra wspólnego. Naturalną konsekwencją tych uprawnień suwerena staje się jego prawo do wyrażania opinii w przedmiocie władzy politycznej, a zatem dokonywania oceny sposobu jej sprawowania zwłaszcza przez piastunów najwyższych stanowisk państwowych<sup>10</sup>. Spójność ujęcia pozycji ustrojowej Narodu i wspólnoty samorządowej jako wspólnoty politycznej, pozwala na uzasadnienie tezy, że powstająca z mocy prawa wspólnota samorządowa posiada status *quasi*-suwerena, bowiem w przeciwieństwie do władzy suwerennej Narodu ich władztwo z natury rzeczy jest ograniczone. Realizuje się ono bowiem wyłącznie w granicach ściśle wyznaczonych przez prawo pozytywne, tj. przyznanej do wykonywania wspólnocie lokalnej części władzy suwerennej z równoczesną delimitacją swobody decyzyjnej przez zakaz naruszania interesów wyrażających dobro wspólne Narodu oraz nakaz ochrony wartości wyrażonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jednocześnie nie podlega kwestii, że instytucja samorządu terytorialnego jako ważna część struktury społeczeństwa obywatelskiego, posiada ustrojowo zagwarantowaną możliwość naturalnej ewolucji stosownie do osiągnięcia kolejnych etapów dojrzałości polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Na tle powyższych rozważań zasadne wydaje się rozważenie miejsca samorządu terytorialnego w strukturze aparatu władzy. Podejmując to zagadnienie trzeba mieć na uwadze, że trudno jest wskazać na podstawy ustrojowe pozwalające na wyodrębnienie władzy samorządowej jako niezależnego i równorzędnego w stosunku do pozostałych segmentu władzy państwowej, a w konsekwencji jako samodzielnej struktura tradycyjnego poziomego podziału władzy (art. 10). Jednocześnie władztwo przypisane organom jednostek samorządu terytorialnego a zarazem wspólnotom samorządowym, wyraża się w samodzielnym sprawowaniu przez nie – z zastosowaniem zasad subsydiarności i decentralizacji – istotnej części władzy publicznej, wymykając się charakterystyce właściwej dla zdecentralizowanej administracji. W konsekwencji zasadne jest podjęcie studiów natury teoretycznej z zastosowaniem metodyki badań dogmatycznych z uwzględnieniem metody historycznej i badań literaturowych, celem rozważenia miejsca interesującej

---

<sup>10</sup> M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971, s. 235–244.

nas instytucji w strukturze aparatu władzy państwowej z perspektywy wer-tykalnego podziału władz<sup>11</sup>.

## II. Władztwo samorządu terytorialnego a podział władzy państwowej

Utrwaloną regułą organizacyjną państwa demokratycznego, określającą relacje pomiędzy organami państwa tworzącymi system władzy publicznej, jest zasada podziału władzy państwowej nazywana również zasadą jej rozdziału<sup>12</sup>. Geneza tej reguły ustrojowej sięga czasów rewolucji angielskiej połowy XVII stulecia, jej sformułowanie związane jest zaś z Charlesem Loui- sem de Montesquieu, który choć jej nie odkrył, to jednak w słynnym dziele *Duch Praw* (*L'Esprit des lois*) z 1748 r. jako pierwszy wyraził dziś klasyczną, a wtedy jej nowoczesną doktrynę. Była ona przedmiotem rozważań wielu rozważań doktrynalnych<sup>13</sup>. Konkludując ich wysiłki można opisać jej treść w oparciu o pięć zasadniczych kanonów, zakładających w pierwszej kolejności dokonanie: (1) podziału władzy (na minimum dwie) prawne sfery działania państwa oraz (2) rozdziału aparatu państwowego na grupy organów stosownie do wydzielonych wcześniej prawnych sfer działania państwa, a w drugiej usankcjonowanie trzech reguł determinujących stosunki między organami państwa powołanymi do zarządzania wydzielonymi dlań prawnymi sferami działania państwa. Owe reguły zakładają oparcie relacji między tymi organami o za-

<sup>11</sup> Tak. A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej...*, s. 91; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020. Por. I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.

<sup>12</sup> Te terminy traktowane są jako synonimy przy czym pod pojęciem podział władzy kryć się ma wyodrębnienie prawnych sfer działania państwa i aspektu przedmiotowego (funkcjonalnego) tej reguły ustrojowej, a rozdział władzy – przydzielenia określonym grupom organów zadań i aspektu podmiotowego (organizacyjnego). Tak. R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 104.

<sup>13</sup> G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014; P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006; A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 6; idem, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

sady (3) niezależności i równorzędności (4) wzajemnego hamowania się, które skutkować ma ich względną równowagą, jak i współpracą, a ponadto wymagają przy przydzielaniu zadań i kompetencji należnych każdej z nich (5) zagwarantowania, że każda grupa organów będzie powołana do realizowania przede wszystkim swej własnej prawnej sfery działania oraz będzie dysponować stosunkowo ograniczoną możliwością ingerencji w funkcjonowanie pozostałych grup<sup>14</sup>.

Polski ustrojodawca tę regułę ustrojową wyraził jako zasadę podziału i równoważenia się (art. 10) oraz współdziałania (preambuła) władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent RP i Rada Ministrów) i władzy sądowniczej (sądy i trybunały). Konstytucyjne unormowanie tej zasady hołduje tradycyjnej, a przez to przestarzałej wizji podziału władzy, wyrażającej się w klasycznym, dokonanym w ujęciu poziomym, trójpodziale prawnych sfer działania państwa, pomijającym współcześnie tak istotne jego zakresy jak kontrola, kontrola konstytucyjności prawa czy ściganie przestępstw. Ponadto kwalifikuje prezydenta do organów władzy wykonawczej, pomimo że w przyjętym w Polsce zrationalizowanym modelu parlamentarnego systemu rządów jego rola ustrojowa wyraża się przede wszystkim w reprezentowaniu państwa oraz integrowaniu i stabilizowaniu funkcjonowania aparatu państwa z pozycji władzy neutralnej (moderującej) powołanej do stania na straży przestrzegania konstytucji<sup>15</sup>. Na tym tle rodzi się pytanie o status prawny władztwa samorządu terytorialnego i jego miejsce w systemie sprawowania władzy publicznej, a dokładniej o możliwość wyodrębnienia władzy określanej w piśmiennictwie mianem samorządowej czy municypalnej oraz jej uplasowania w systemie podzielonej władzy państwowej. Reprezentantem tej koncepcji był B. Constant, który uznając Monteskiuszowski trójpodział władzy za nieadekwatny do potrzeb ówczesnego państwa, wskazywał na zasadność wyodrębnienia obok władzy wykonawczej (ministrów), prawodawczej (z trwałą władzą przedstawicielską Izby Deputowanych, czy-

<sup>14</sup> R.M. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 100–119.

<sup>15</sup> Tak. R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej...*, s. 104–105; idem, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 104–107; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 160, 161; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 30–40.



li izby niższej parlamentu powoływanej w wyborach oraz władzą reprezentacyjną opinii Izby parów, czyli izby wyższej parlamentu mianowanej przez monarchę) i sędowniczej (sądów), jako oddzielnej i niezależnej od pozostałych władzy municypalnej (samorządów – *le pouvoir municipa*) oraz władzy neutralnej (króla – *le pouvoir neutre*)<sup>16</sup>. W ten sposób Constant opowiedział się za rozdzieleniem tradycyjnie przynależnych egzekutywie funkcji<sup>17</sup> na trzy różne prawne sfery działania państwa z równoczesnym założeniem, że powinny być one wykonywane niezależnie przez trzy różne organy. Mianowicie z zakresu zadań związanych z szeroko rozumianym administrowaniem państwem, w który to wyposażył kolegium ministrów (rząd), jako oddzielne i niezależne wydzielił kategorie spraw należących odrębnie do właściwości władzy neutralnej monarchy oraz władzy municypalnej samorządów. W systemie podzielonych władz władza monarsza stanowić miała czynnik równowagi, municypalna zaś stawiała sobie za cel przeciwstawienie się przerostowi władzy centralnej<sup>18</sup> względnie stworzenie dla niej przeciwwagi<sup>19</sup>. W konsekwencji do systemu organów państwa włączone miały zostać, obok tradycyjnie szczebla centralnego, lokalne organy władzy publicznej. Następujący w ten sposób podział władzy i rozdział aparatu państwa powinien być przy tym przeprowadzony w taki sposób, by władza samorządowa z jednej strony nie mogła krępować centralnej władzy wykonawczej, a z drugiej by nie była od niej zależną i posiadała uprawnienie do samozarządu kompleksem spraw o charakterze miejscowym jedynie pod nadzorem władzy państwowej (rządu centralnego)<sup>20</sup>.

Rozważając możliwość zaadoptowania do polskich warunków ustrojowych Constantonowskiej koncepcji władzy municypalnej, wydaje się to niemożliwe, a zwłaszcza w czystej postaci, gdyż nie pozwala na to zasada państwa jednolitego. Zagadnienie to było już przedmiotem refleksji w okresie dwudzie-

---

<sup>16</sup> Zob. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003, s. 368–375. W. Szyszkowski, *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*, Warszawa–Poznań–Toruń 1984, s. 86–118; A. Bosiacki, *Władza municypalna w ujęciu Beniamina Constanta a teorie podziału władzy*, „*Studia Iuridica*” 2008, t. XLVIII, s. 341–347.

<sup>17</sup> B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej...*, s. 85.

<sup>18</sup> W. Szyszkowski, *Beniamin Constant. Doktryna...*, s. 117.

<sup>19</sup> Obie te przyczyny wskazuje R.M. Małajny, [w:] *Trzy teorie...*, s. 369.

<sup>20</sup> A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej...*, s. 64–71 i cyt. tam lit.

stolecia międzywojennego<sup>21</sup>. Wskazywano wówczas, że samorząd to „oparta na przepisach ustawy, zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie administracji rządowej i samodzielne w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego”. Administracja rządowa i administracja samorządowa tworzą zatem jedną administrację państwową, niemniej o odmiennym statusie. Owa odmienność wyraża się w aspekcie formalnym organizacji tej drugiej, a mianowicie przypisaniu korporacji samorządowej osobowości prawnej. W konsekwencji organy administracji lokalnej – w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego – wykonywać miały przynależne samorządowi zadania publiczne w zakresie administrowania sprawami państwa, jak i stanowienia prawa w formie lokalnych uchwał i zarządzeń z zastosowaniem reguł samodzielności i niezależności decyzyjnej od pozostałych organów aparatu państwowego, a zatem na zasadzie decentralizacji. W piśmiennictwie okresu międzywojnia przeważał pogląd, że nie sposób kwalifikować władzy samorządowej wyłącznie zatem jako jednej z form sprawowania władzy wykonawczej.

Problematyka określenia pozycji samorządu terytorialnego względem lub w ramach konstytucyjnego systemu podziału władzy państwowej, była podejmowana w piśmiennictwie i orzecznictwie trybunalskim, aczkolwiek nie została dotąd definitywnie rozstrzygnięta<sup>22</sup>. Na gruncie przepisów obecnie obowiązującej konstytucji, akcentując że podział władzy państwowej posiada trzy aspekty, a mianowicie organizacyjny (podmiotowy), funkcjonalny (przedmiotowy) oraz personalny (*incompatibilitas*), Trybunał Konstytucyjny domaga się określenia w jego ramach pozycji władztwa należnego upodmiotowionym lokalnym i regionalnym wspólnotom. Zdaniem sądu konstytucyjnego istota samorządności terytorialnej wyraża się bowiem w tym, „że pewne dziedziny

<sup>21</sup> Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934, s. 97, 106, 108–110, 130.

<sup>22</sup> Na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. wyrażono pogląd, że „de lege lata konstytucja nie stwarza żadnych podstaw dla tworzenia konstrukcji odrębnej «władzy samorządowej», ani nie nakazuje, aby zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego musiały być klasyfikowane według reguł «trójpodziału» władz”. W rezultacie, jako odnosząca się do systemu naczelnych organów państwowych, konstytucyjna zasada podziału władz uznana została za irrelevantną, nie mogła stanowić podstawy do udzielenia ochrony samorządowi terytorialnemu. Tak: Wyrok TK z 23 października 1995, K. 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11.

spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się tym wspólnotom do samodzielnego rozwiązywania. Zadania, które przypadają organom samorządu stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy. (...) W konsekwencji dochodzi do stworzenia dualistycznego modelu administracji, cechującego współczesne ustroje demokratyczne (...). Trzeba podkreślić, że obecnie w Polsce organy władzy samorządowej wykonują znaczną część zadań, które wcześniej (do 27 maja 1990 r.) realizowane były w całości przez agendy administracji rządowej hierarchicznie podporządkowane Radzie Ministrów, Premierowi albo poszczególnym ministrom. Wszystko to uzasadnia wniosek, że w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej<sup>23</sup>.

W piśmiennictwie analizy struktury aparatu władzy prowadziły do wniosku, że „składnikiem konstytucyjnej konstrukcji podziału władz pozostaje także czytelny w ustawie zasadniczej podział na władze publiczne i podmioty tworzące społeczeństwo obywatelskie, do których art. 12 Konstytucji zalicza związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje. Podobny charakter mają w istocie korporacje, o których mowa w art. 17 Konstytucji, a więc samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz inne rodzaje samorządu”. Z tej perspektywy zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinno być postrzegane jako partner dla władzy, która zgodnie z zasadą pomocniczości powinna umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot, a swoje działanie opierać na dialogu społecznym<sup>24</sup>. W konsekwencji, z powołaniem rozważania zawarte w uzasadnieniu do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 16/04, można sformułować wniosek, że samorząd lokalnych i regionalnych wspólnot może być uznany za część władzy wykonawczej<sup>25</sup>, aczkolwiek jej

<sup>23</sup> Wyrok TK z 11 stycznia 2000, K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, wyrok TK z 29 listopada 2005, P 16/04, OTK ZU 10A/2005, poz. 119.

<sup>24</sup> R. Piotrowski, *Zasada podziału władz...*, s. 123.

<sup>25</sup> Pogląd o przynależności władzy samorządowej do egzekutywy w piśmiennictwie jest podzielany. Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 345; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 263, 264. Ten ostatni autor wskazuje, że funkcją samorządu terytorialnego jest bezpośrednie zarządzanie sprawami terenu oraz samodzielne zarządzanie swoimi sprawami.

część szczególną. Z mocy postanowień ustawy zasadniczej mają one bowiem uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej, a zatem wykonywać nie tylko część władzy wykonawczej, ale także we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych<sup>26</sup>.

Nie sposób zatem dziś kwestionować znaczącej roli samorządności terytorialnej w systemie sprawowania władzy publicznej. Wyraża się ona między innymi w uznaniu uprawnienia samorządowych wspólnot – w granicach obowiązującego prawa – do samodzielnego i niezależnego zarządzania kompleksem przypisanych im ustawą spraw przez demokratycznie legitymowane organy samorządowe z prawem do ingerencji państwa tylko w granicach wyznaczonych nadzorem. Te ustalenia prowadzą do wniosku, że doktryna Constanta daje dziś co najmniej asumpt do wyróżnienia, obok wyrażonego *expressis verbis* w art. 10 konstytucji tradycyjnego, poziomego (horyzontalnego) podziału władzy państwowej, również jego wymiaru pionowego (wertykalnego)<sup>27</sup> w zakresie odpowiedniego doń rozdzielenia funkcji, zadań i kompetencji władzy publicznej<sup>28</sup>.

### **III. Władztwo samorządu terytorialnego jako wyraz pionowego podziału władzy**

Na gruncie polskiej Konstytucji nie sposób stwierdzić istnienia podstaw ustrojowych do wyodrębnienia władzy samorządowej jako niezależnego i równorzędnego w stosunku do pozostałych segmentu władzy państwowej. Przeprowadzone analizy prowadzą jednak do wniosku, że ustrojodawca – nawiązując do koncepcji Constanta – stworzył podstawy ustrojowe do wydzielenia w ramach pionowego podziału władzy państwowej władztwa wspólnot samorządowych i władzy samorządowej. Do przeprowadzenia owego podziału w drodze decentralizacji władzy publicznej został zobowiązany ustawodawca zwykły w drodze regulacji zawartych w ustrojowych ustawach samorządowych. Ustrojodawca, wyznaczając pozycję ustrojową władzy samorządowej zdecydował,

<sup>26</sup> R. Piotrowski, *Zasada podziału władz...*, s. 123.

<sup>27</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 335 i 343.

<sup>28</sup> A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej...*, s. 76–78.

że ma być ona odmienna od statusu innych organów aparatu państwowego. Mianowicie, włączając ją do systemu organów władzy państwowej zdecydował, że przynależne jej władztwo – z zastrzeżeniem przestrzegania reguły praworządności oraz podlegania nadzorowi z punktu widzenia legalności – ma sprawować na zasadach samodzielności i niezależności, a nie hierarchicznego podporządkowania i zależności od organów wyższego szczebla. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, że zakres zadań i kompetencji przypisanych samorządowi terytorialnego przynależy i jest wydzielony z zakresu właściwego władzy wykonawczej. Uwzględniając konstytucyjny wymóg powołania ustawą zarówno organów wykonawczych, jak i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wraz z określeniem należnych im zadań, kompetencji i form działania, wydaje się, że ustrojodawca usankcjonował wymóg włączenia samorządu lokalnego do wykonywania spraw przynależnych tradycyjnie tak egzekutywie, jak i legislatywie<sup>29</sup>. Jednocześnie gwarantem braku możliwości naruszenia niezależnymi i samodzielnymi działaniami organów samorządu interesu ogólnopaństwowego (dobra wspólnego) jest wymóg działania na podstawie i w granicach wyznaczonych przez prawo (ustawę). W efekcie, gwarantowana przez sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zasada legalizmu obowiązująca władze lokalne przy sprawowaniu należnej im, przypisanej ustawą, części władztwa państwowego, jak również wiążąca władze centralne przy sprawowaniu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, staje się czynnikiem zapewniającym funkcjonalność stosowania opisanego mechanizmu ustrojowego pionowego podziału władzy (decentralizacji władzy publicznej).

## Literatura

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

---

<sup>29</sup> Zob. Na temat funkcji prawotwórczej samorządu i jej granic: P. Mijał, *Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2(18), s. 215–229.

- Bosiacki A., *Władza municypalna w ujęciu Beniamina Constanta a teorie podziału władzy*, „*Studia Iuridica*” 2008, t. XLVIII.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Chorażewska A., *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Cieślak S., *Teorie samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i społeczne aspekty rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu*” 2001, nr 8
- Constant B., *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, tłum. W. Niemojowski, A. Bosiacki (red. naukowa i wstęp), Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Z dziejów najwyższej jednostki podziału terytorialnego w państwach nowożytnych. Prowincja – departament – region*, „*Państwo i Prawo*” 1977, z. 2(372), r. XXXII.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.
- Łabno A., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Małajny R.M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „*Przeгляд Sejmowy*” 2009, nr 1.
- Małajny R.M., *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „*Przeгляд Sejmowy*” 2017, nr 6.
- Małajny R.M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003.
- Mijał P., *Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego*, „*Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*” 2014, nr 2(18).
- Mikuli P., *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
- Niżnik-Dobosz I., *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy RP*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2020, nr 4.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990).
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934.
- Piątek W., *Komentarz do art. 15 i art. 16 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP.T. I: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Piątek W., *Komentarz do art. 163–172 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Puńło A., „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Puńło A., *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 6.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 15 i art. 16 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, red. J. Lewandowska, Kraków 1971.
- Szyszkowski W., *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*, Warszawa–Poznań–Toruń 1984.
- Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.