

Bogusław Przywora*

 <https://orcid.org/0000-0002-8809-3971>

O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

Uwagi wprowadzające

Problematyka LXI Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego poświęcona została ustrojowej niezależności samorządu terytorialnego. Doceniając istotność tego zagadnienia – zarówno z teoretycznego punktu widzenia, jak i z poziomu praktycznego (realizacji zadań oraz zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych) – zaproponowałem, w ramach opracowania, rozważania nad pojęciem wspólnoty samorządowej w rozumieniu unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹. Jest to jedno z podstawowych pojęć określających pozycję samorządu terytorialnego w Konstytucji RP².

* Dr hab. Bogusław Przywora, prof. UJD – Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie.

1 Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Zob. szerzej w piśmiennictwie, np.: I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019; zob. też np.: M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2019; *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018; *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbiца, Warszawa 2018; *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015; J. Regulski, *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 7–19; T. Dębowska-Romanowska, *Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający*, [w:] *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, red. W.M. Miemieć, Warszawa 2015; *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013; *Samorzady w Konstytucji RP z 2.04.1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.

Ustrojodawca posługuje się terminem wspólnota samorządowa w wielu kontekstach, przypisując mu szczególne znaczenie³. W pierwszym rzędzie podkreślić należy, że pozycja prawna „wspólnot samorządowych” determinowana jest unormowaniami konstytucyjnymi, w tym zwłaszcza gwarantowaną samodzielnością samorządu terytorialnego⁴. Podzielić należy stanowisko W. Jakimowicza, że: „podmiotowość publicznoprawna wspólnot samorządowych, zgodnie z państwową teorią samorządu, jest konsekwencją podmiotowości prawnej państwa i jako taka wyznaczana jest ich samodzielnością i władztwem publicznym, jakie uzyskują one w drodze ustawowej. Skoro więc atrybut władztwa publicznego wiązany jest z samodzielnością wspólnoty samorządowej wyznaczoną jej prawami i obowiązkami publicznoprawnymi, to uprawnione jest twierdzenie, że publiczne prawa podmiotowe i obowiązki takiej wspólnoty uzasadniają jej władztwo publiczne i wyznaczają jego granice”⁵.

Samo pojęcie „wspólnota” należy do kategorii terminów socjologicznych⁶. Pojęcie to oznacza „nader intensywną więź spajającą”, jest to więź obiektywna (art. 15 Konstytucji RP), ale z drugiej strony – ogół mieszkańców „zespolony” jest również związany „więzami natury psychicznej i emocjonalnej”⁷. Słusznie twierdził P. Sarnecki, że to więź emocjonalna, która czyni z jednostek samorządowych tzw. „małe ojczyzny”⁸. Aktywność tych wspólnot determinuje powołanie innych podmiotów oraz procedur społeczeństwa obywatelskiego (np. zebrań mieszkańców, inicjatyw uchwałodawczych mieszkańców, konsultacji społecznych)⁹.

W skład wspólnoty wchodzi ogół mieszkańców danej jednostki samorządu (zarówno obywatele, jak i cudzoziemcy i bezpaństwowcy). Na ogół mieszkańców mogą składać się nie tylko osoby związane więzami lokalnymi, ale także luźno powiązane z gminą¹⁰. Zatem zintegrowanie społeczności w ramach tej wspólnoty

3 Por. G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 19; także M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 37–39; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 330.

4 Zob. W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 167; także np. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 258; również zob. M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 15–18.

5 W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania...*, s. 166.

6 Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 3; zob. też: P. Sarnecki, *Uwagi do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 474; także M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 37.

7 P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2.04.1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała Toruń 2013, s. 26.

8 Tamże, s. 26.

9 Tamże, s. 27.

10 Zob. też K. Complak, *Komentarz do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 29.

opiera się na zamieszkiwaniu na tym samym obszarze, a nie na przesłance zameldowania. Oznacza to, że brak zameldowania nie pozbawia osoby, która zamieszkuje stale w gminie, statusu członka wspólnoty gminnej¹¹. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 lipca 2014 roku¹² podkreślił, że „to nie zameldowanie zatem decyduje o przynależności danej osoby do wspólnoty samorządowej, a jej miejsce zamieszkania”. Ich powstawanie *ex lege* stanowi podstawę do traktowania jako tzw. „korporacji przymusowych” (co dotyczy zwłaszcza członkostwa) czy „publicznoprawnych”¹³. Stąd też jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) są traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru – korporację terenową¹⁴. Członkowie wspólnoty samorządowej w znaczeniu szerszym to z mocy prawa wszyscy mieszkańcy jednostki samorządu, natomiast w ujęciu wąskim – jako wyborcy, którym przysługują prawa wyborcze¹⁵. Wspólnota to zatem „szczególny podmiot zbiorowy”, który powstaje z mocy prawa (ustawy), który składa się z mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego¹⁶.

1. Pojęcie społeczności lokalnych w świetle standardów Rady Europy

Podstawowe znaczenie ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁷ (sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r.¹⁸, dalej EKSL). Jest to jedyna ratyfikowana przez Polskę umowa międzynarodowa, wskazująca standardy samorządu lokalnego¹⁹. Na postanowienia EKSL powołują się niejednokrotnie organy stanowiące jednostek

11 A. Skoczylas, W. Piątek, *Uwagi do art. 16*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 420; także: M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 38.

12 I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.

13 P. Sarnecki, *Uwagi do art. 16...*, s. 474.

14 Zob. B. Dolnicki, *Podmiot samorządu*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 50; zob. też B. Banaszak, *Komentarz do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012, s. 138–139.

15 E. Olejniczak-Szałowska, *Członkowie wspólnoty samorządowej*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, s. 22–23; także M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 39.

16 I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, s. 330.

17 Zob. np. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2005.

18 Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.

19 Szerzej zob. np. L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 79–80.

samorządu terytorialnego, składając do Trybunału Konstytucyjnego (na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP), wnioski o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą, jak i ratyfikowaną umową międzynarodową, ustawy albo aktu podstawowego²⁰. Warto zwrócić uwagę, w pierwszej kolejności, na postanowienia zawarte w preambule do EKSL, w której wskazano aksjologiczne uwarunkowania samorządu terytorialnego w życiu publicznym państw europejskich, a zwłaszcza związek pomiędzy samorządem a demokracją²¹. Akcentuje się też znaczenie społeczności lokalnych, podkreślając, że „stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego” oraz że „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. W preambule do EKSL zwraca się też uwagę, że „społeczności lokalne wyposażone są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań”. Rozwinięciem tych postanowień są kolejne artykuły EKSL, a w szczególności wskazać należy na ujęcie samorządu lokalnego jako prawa i zdolności „społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 ust. 1), zaś „prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi [...]” (art. 3 ust. 2). Ponadto dopuszczalne jest uwzględnienie na poziomie ustawowym roli zgromadzeń obywateli, referendum, jak też innej formy bezpośredniej partycypacji obywateli (art. 3 ust. 2). Podstawowe kompetencje społeczności lokalnych powinny wynikać z Konstytucji albo z przepisów określonych w ustawach, co „nie wyklucza [...] możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem” (art. 4 ust. 1). Z unormowań EKSL wynika też – co istotne – założenie, że „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2), „kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem (art. 4 ust. 4), a w razie „delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę

20 Szerzej B. Przywora, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo międzynarodowe i europejskie a sądownictwo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Kraków 2015, s. 116–117.

21 Zob. też np. K. Kiczka, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 107.

dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych (art. 4 ust. 5). Europejska Karta Samorządu Lokalnego przewiduje też potrzebę konsultowania ze społecznościami lokalnymi rozstrzygnięć w sprawach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 ust. 6). Natomiast kontrola administracyjna społeczności lokalnych, choć dopuszczalna, może być dokonywana na podstawie uregulowań przewidzianych w konstytucji oraz w ustawach z punktu widzenia kryterium legalności, a także może obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom delegowane (art. 8 ust. 1–2). Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje także standardy dotyczące: zasad finansowych społeczności lokalnych (art. 9), zrzeszania się społeczności lokalnych (art. 10) i ochrony sądowej (art. 11).

Zwrócić uwagę należy także na Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (dalej EKSR). Jest to akt stanowiący wytyczne dla regionów w Europie, pierwotnie przyjęty w 1988 roku przez Radę Europy, zaakceptowany przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5 czerwca 1997 roku w Strasburgu²². Nie uzyskano jednak jej konsensu politycznego w Komitecie Ministrów. Oznacza to, że EKSR ma charakter deklaracji co do intencji, przyjętej przez dwie podstawowe instytucje Rady Europy. Jednak bez akceptacji Komitetu Ministrów EKSR nie może zostać uznana za konwencję Rady Europy. Państwa członkowskie mogą jednak dobrowolnie dostosowywać swoje ustawodawstwo do jej standardów²³.

2. Wspólnota samorządowa w unormowaniach konstytucyjnych – ujęcie porównawcze

Z unormowań konstytucyjnych państw współczesnych wynikają podstawy ustroju samorządu terytorialnego. Przykładowo wskazać można na unormowania w Niemczech. Zgodnie z art. 28 ustawy zasadniczej z 1949 roku „gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw lokalnych w ramach określonych w ustawach. Także związki gmin mają prawo do samorządności w zakresie swoich ustawowych zadań i zgodnie z postanowieniami ustaw. Zagwarantowanie samorządności obejmuje także podstawy własnej odpowiedzialności finansowej; do tych podstaw należy przysługujące gminom, mającym prawo do ustalania stawek podatku gruntowego i podatku od

22 Zob. K. Wlaźlak, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] *Encyklopedia samorządu...*, s. 46–47.

23 L. Kieres, *Europejska Karta...*, s. 80.

działalności gospodarczej, źródło podatkowe zależne od ich potencjału gospodarczego”²⁴. W Konstytucji Francji przewidziano odrębny rozdział poświęcony wspólnotom terytorialnym (rozdz. 12)²⁵, w Konstytucji Hiszpanii wprowadzono unormowania o organizacji terytorialnej państwa (tytuł VIII)²⁶, w Konstytucji Austrii poświęcono gminom część unormowań (art. 115–120)²⁷. Także ustrojodawca szwajcarski określił podstawy samorządu lokalnego (art. 50)²⁸. Na tym tle warto zwrócić uwagę w szczególności na art. 100 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej, określający jednostki samorządu terytorialnego jako terytorialne społeczności obywateli, mające prawo do samorządu, a art. 101 ust. 3 definiuje jednostki samorządu terytorialnego jako korporacje publicznoprawne, które mogą posiadać własny majątek oraz prowadzą gospodarkę na podstawie własnego budżetu²⁹. Przykładowo zaś w Szwecji ustrój realizowany jest poprzez system przedstawicielski i parlamentarny oraz poprzez samorząd gmin³⁰.

3. Wspólnota samorządowa w ujęciu Konstytucji RP

3.1. Ujęcie wspólnoty samorządowej w świetle preambuły do Konstytucji RP

Z preambuły do Konstytucji RP wyprowadza się zasadę pomocniczości, co wyraża się w następujących postanowieniach: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasadę

24 Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (dostęp 29.12.2019).

25 Konstytucja Francji, tłum. W. Skrzydło, wyd. 2 uaktual., Warszawa 2005, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (dostęp 29.12.2019).

26 Konstytucja Hiszpanii, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html> (dostęp 29.12.2019).

27 Konstytucja Austrii, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html> (dostęp 29.12.2019).

28 Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html> (dostęp 29.12.2019).

29 Konstytucja Republiki Czeskiej, tłum. M. Kruk-Jarosz, Warszawa 2011, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf (dostęp 29.12.2019).

30 § 1 Aktu o Formie Rządu z 28.02.1974 r. w brzmieniu tekstu jednolitego z 26.11.1998 r. z uwzględnieniem później ogłoszonej poprawki; Konstytucja Królestwa Szwecji, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, wyd. 2 zm. i uaktual., Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html> (dostęp 14.01.2020); szerzej zob. też: M. Grzybowski, *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019, s. 184–186.

pomocniczości (jedną z zasad ustrojowych państwa) wiąże się z problematyką samorządu terytorialnego. Obok państwa, jako najwyższej wspólnoty, wyróżnia się wiele wspólnot mniejszych, w tym wspólnoty samorządowe³¹.

Istota konstytucyjnej zasady pomocniczości zakłada, że „administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów”³². Przykładowo konflikty oraz różnice interesów będące impulsem do zmian w podziale terytorialnym mogą stanowić przykład sytuacji, w której zachodzi konieczność działania centralnego organu państwa. Przemawia za tym interes państwa³³. Co do zasady jednak „władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego”³⁴. Ewentualna ingerencja, choć dopuszczalna, powinna następować przynajmniej po wysłuchaniu przedstawicieli społeczności lokalnej, a nie w drodze narzucania jej rozwiązań³⁵. Wyrażona w preambule do Konstytucji RP zasada subsydiarności zakłada umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot, co koresponduje z przywoływanymi już w opracowaniach unormowaniami EKSL, zgodnie z którymi odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić, w pierwszym rzędzie te organy władzy publicznej, które znajdują się najbliżej obywateli³⁶.

Podzielić należy stanowisko S. Patyry, że: „W warstwie aksjologicznej, zasada dobra wspólnego szczególnie wyrażnie łączy się z zasadą subsydiarności (pomocniczości)”, bowiem w tych „zasadach – jak w soczewce – skupiają się rudymenty funkcjonowania samorządu terytorialnego”³⁷. Uwzględniając, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę, to zespolenie mieszkańców w ramach tej wspólnoty ma nie tylko charakter terytorialny, ale wyraża się w realizacji dobra wspólnego, rozumianego jako prawidłowy rozwój cywilizacyjny wspólnoty lokalnej. Urzeczywistnia się to zwłaszcza w nieskrępowanej możliwości korzystania z instytucji prawnych, gwarantujących uczestnictwo mieszkańców w procesie decyzyjnym, w zakresie spraw określonej wspólnoty samorządowej (gminy), np. przez poprzez korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach organów jednostki samorządu terytorialnego, referendum lokalne, konsultacje społeczne³⁸.

31 K. Kiczka, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania...*, s. 109.

32 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 8.04. 2009 r., K 37/06, OTK ZU 4A/2009, poz. 47.

33 Tamże.

34 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 21.10.2008 r., P 2/08 OTK ZU 8A/2008, poz. 139; zob. też powoływany tam wyrok TK z dnia 20.04.2005 r., K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38.

35 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 21.10.2008 r., P 2/08.

36 S. Patyra, *Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 233.

37 Tamże, s. 232.

38 Tamże, s. 232; zob. też: M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 37–38.

Korzyści płynące z udziału wspólnoty samorządowej w rozstrzyganiu spraw istotnych dla jednostki samorządowej mogą być różne: zapewnia trafną identyfikację problemów społecznych, umożliwia wypracowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania, a w konsekwencji przyczynia się do ograniczenia konfliktów zarówno w ramach wspólnoty, jak i konfliktów z władzą publiczną, wzmacnia się poziom aktywizacji społeczności lokalnej, co sprzyja włączeniu zwłaszcza organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych³⁹.

Wynikające z preambuły, a rozwinięte w kolejnych postanowieniach ustawy zasadniczej pojęcie wspólnoty samorządowej należy odczytywać zarówno w znaczeniu ustrojowym, jak też materialnoprawnym⁴⁰. Wprowadzenie pojęcia wspólnoty samorządowej ma na celu „uruchomienie, kreację potencjalnego bytu interesów lokalnych, regionalnych, pochodnych od pojęcia wspólnoty”, co znajduje wyraz zwłaszcza w realizacji przez wspólnoty zadań publicznych⁴¹.

4. Rola wspólnoty samorządowej w określeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa

Konstytucja RP stanowi, że samorząd terytorialny jest integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie. Pozostający zaś w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego jest przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej⁴². Ma – z jednej strony – „służyć lepszemu realizacji praw jednostek”, z drugiej zaś „stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji RP)”⁴³. Ograniczenia te zwłaszcza sprowadzają się do podległości prawa miejscowego ustawie, co wynika wprost z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP⁴⁴.

Z punktu widzenia tematu szczególnie interesujące są wywody Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 27/02 (z 10.12.2002 r.)⁴⁵. Trybunał Konstytucyjny zwrócił słusznie uwagę, że Konstytucja z 1997 roku wprowadziła autonomiczne rozumienie pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego państwa

39 D. Fleszer, *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI(1), s. 109.

40 Podobnie I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, s. 330.

41 Tamże, s. 330.

42 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 31.01.2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013/1, poz. 7.

43 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.

44 Tamże; zob. też A. Kulig, *Akty prawa miejscowego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnacki, Warszawa 2011, s. 62–63; zob. także D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 31–32.

45 OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92.

(występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym). Ustrojodawca w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „powiązał zagadnienie pojęcia podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego”⁴⁶. W świetle tego artykułu: „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Zatem wynika z tego, że podział administracyjny państwa powinien być dokonywany dla realizacji celów samorządu terytorialnego i uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i musi zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych⁴⁷. Do ustawodawcy zaś należy określenie szczegółowych zasad zasadniczego podziału terytorialnego wedle wskazanych kryteriów (art. 15 Konstytucji)⁴⁸. Natomiast ustrojodawca w art. 164 dokonuje rozwinięcia zasad ustroju terytorialnego państwa oraz określa rodzaje wspólnot samorządowych. Konstytucja nie przesadza wprost struktury samorządu terytorialnego⁴⁹, jedynie dopuszcza możliwość powołania w drodze ustawy „jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego”. Jednocześnie ustrojodawca eksponuje podstawowe znaczenie gminy na tle innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1), co można uznać za konkretyzację zasady pomocniczości⁵⁰. Ustrojodawca gminę sytuuje jako podstawową jednostkę samorządową, powierzając jej do wykonania wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3, tzw. domniemanie kompetencji na rzecz gminy)⁵¹. Wyprowadzić z tego należy, że to gmina realizuje podstawowe zadania i zobowiązana jest zaspokajać podstawowe potrzeby wspólnoty samorządowej, a zadania innych jednostek muszą być wyraźnie wskazane w ustawie⁵².

Kwestie podziału terytorialnego państwa reguluje ustawa z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵³, przesądzając, że jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa (art. 1 ust. 2). Podział terytorialny państwa „nie jest konstrukcją niezmienną”, ale „podlega on procesom dostosowawczym do zmian demograficznych, społecznych i jest funkcją polityki państwa w zakresie administracji, gospodarki i kultury. Podział nie odpowiadający zmienionym warunkom

46 Tamże.

47 Zob. też P. Tuleja, *Komentarz do art. 15, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 74.

48 A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 117.

49 Zob. np. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 164, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013, s. 219.

50 P. Czarny, *Komentarz do art. 164, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej..., red. P. Tuleja*, s. 497.

51 Zob. np. M. Serowaniec, *Samorząd terytorialny, [w:] Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacata, Toruń 2015, s. 556.

52 Zob. np. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 164..., s. 219*.

53 Dz. U. nr 96, poz. 603.

staje się hamulcem rozwoju”⁵⁴. Do ustawodawcy należy zatem skonstruowanie takich rozwiązań, aby w możliwie optymalnym stopniu służyło to wspólnocie samorządowej. Można to osiągnąć np. poprzez określenie zasad dotyczących zmian w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia poszczególnych, konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Jako instrument sprzyjający uwzględnianiu więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych można wskazać konsultacje społeczne. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 4 listopada 2003 roku w sprawie K1/03⁵⁵, dotyczącej konstytucyjności niektórych przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta – łączenie powiatów i ustalanie ich granic. Zasadnie Trybunał podkreślił:

W świetle Konstytucji, a zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz obowiązku uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych przy kreowaniu oraz zmianie zasadniczego podziału terytorialnego (art. 15 ust. 2), trudno uznać konsultacje z mieszkańcami za wymóg jedynie proceduralny. Oznaczałoby to bowiem traktowanie tych konsultacji w sposób skrajnie formalistyczny, tzn. tak, jakby ich wynik nie miał żadnego znaczenia. Znosiłoby to ich polityczną, a co za tym idzie i – odpowiednio – prawną doniosłość.

Trybunał wywiódł, że zarówno konsultacje z mieszkańcami

[...] w trybie wnioskowym, jak i z inicjatywy Rady Ministrów mają znaczenia polityczne, a co za tym idzie pewną prawną doniosłość – mimo, że nie są i nie mogą być wiążące. W państwie demokratycznym bowiem wola mieszkańców wspólnoty polityczno-terytorialnej musi mieć znaczenie. Oni to zresztą jedynie najlepiej wiedzą, czy więzi ich łączące ze sobą – poprzez pryzmat terytorium – są dostatecznie silne.

Instrumentem służącym realizacji celów wspólnoty, w odniesieniu do podziału terytorialnego, jest także instytucja referendum⁵⁶. Dał temu wyraz ustrojodawca w art. 170, w świetle którego: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Jednocześnie ustrojodawca scedował na ustawodawcę obowiązek określenia zasad i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa

⁵⁴ OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92.

⁵⁵ OTK ZU 8A/2003, poz. 85.

⁵⁶ Zob. np. *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, a zwłaszcza opracowania: B. Przywora, *Referendum lokalne z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – uwagi na kanwie referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa z 2014 r.*, tamże, s. 365–380 i M. Woźniński, *Referendum lokalne w sprawie połączenia jednostek samorządu terytorialnego w praktyce na przykładzie referendum w ramach procesu połączenia Miasta i Gminy Zielona Góra przeprowadzonego w dniu 18 maja 2014 roku w Gminie Zielona Góra*, tamże, s. 381–392.

ustawa⁵⁷. W orzecznictwie podkreśla się, że: „Społeczności lokalne, są adresatem art. 170 Konstytucji, jako zbiorowość, której przepis ten nadaje podmiotowość w sensie polityczno-socjologicznym – niezależnie od formalnych struktur organizacyjnych. Daje im prawo wypowiedzania się bezpośredniego o sprawach dotyczących tej wspólnoty – czyli o sprawach, które kształtują byt tej wspólnoty i jej tożsamość”⁵⁸. Słusznie Trybunał podkreślił, że ustawodawca nie może w sposób całkowicie swobodny (nieracjonalny) tworzyć lub likwidować jednostki samorządu terytorialnego dowolnie, tzn. bez uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, łączących mieszkańców danego terytorium. Ewentualna likwidacja zaś jednostki, choć dopuszczalna „może następować po zagwarantowaniu nie pogorszenia stanu lokalnych więzi społecznych, w efekcie zmiany albo w imię ważnego interesu publicznego, który wymaga zmian – nawet kosztem pogorszenia tych więzi”⁵⁹ (np. brak zdolności do wykonywania zadań publicznych)⁶⁰. Podzielić należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że: „prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Przeczyłoby to zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, który nie jest zbudowany na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczy się z rzeczywistością i uwzględnia doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych”⁶¹. Natomiast z „obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, by wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, nawet jeśli oznacza to zniesienie poszczególnych gmin warszawskich i utworzenie jednej gminy. Doświadczenie wskazuje, że w dziedzinie funkcjonowania władzy publicznej nie ma rozwiązań doskonałych i niezmiennych; są tylko przedsięwzięcia lepsze i gorsze z punktu widzenia wartości, potrzeb praktycznych i reguł racjonalności, a także ze względu na sposób ich przeprowadzenia”⁶². Należy podkreślić, że „prawo do samorządu jest prawem obywateli, a nie struktur powołanych przez ich przedstawicieli dla potrzeb ustroju stolicy”⁶³.

57 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 741 ze zm.).

58 Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 16.

59 Tamże.

60 Tamże.

61 Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 18.02.2003 r., K 24/02.

62 Tamże.

63 Tamże.

5. Udział wspólnoty samorządowej w wyłanianiu władz samorządowych

W kontekście podejmowanego zagadnienia należy uwzględnić unormowania dotyczące samorządowego prawa wyborczego. Na kształt tych regulacji znaczący wpływ wywarła Rada Europy⁶⁴. Konstytucja RP wymienia jedynie rodzaje organów samorządu terytorialnego, organy stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1), nie precyzując ani ich kompetencji, ani zasad⁶⁵. Jednocześnie ustrojodawca (art. 169 ust. 2) określa podstawowe zasady samorządowego prawa wyborczego, stanowiąc, że „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”, jednocześnie ceduje na ustawodawcę obowiązek określenia zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów. Znajduje to wyraz w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy*⁶⁶. Ustrojodawca wprowadził zasadę powszechności wyborów, a zatem ustanowienie w ustawie dodatkowych wymogów prowadzi do ich sprzeczności z Konstytucją RP⁶⁷. Z Konstytucji RP wynika także, że do obowiązków ustawodawcy należy określenie zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Kwestie te również reguluje wspomniany wyżej *Kodeks wyborczy*.

Z przywołanego w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP wynika upoważnienie do ustawowego określenia a) zasad i trybu przeprowadzania wyborów, b) warunków ważności wyborów. Kierując się art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji RP, które proklamują, w sposób wyraźny zasadę powszechności prawa wybierania i w konsekwencji – prawa wybieralności – do organów stanowiących samorządu terytorialnego, należy wywieść, że unormowanie ustawowe nie może tej zasady wyłączyć lub ograniczyć co do jej istoty⁶⁸. Ponadto, art. 62 ust. 1 Konstytucji RP nie przewiduje literalnie wyposażenia w prawo wybierania „przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego” osób, które nie posiadają obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej, ale stale zamieszkując na terytorium konkretnej gminy w Polsce i są obywatelami innych państw członkowskich Unii Europejskiej i – w następstwie tego (art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; dalej TWE)

64 J. Jaskiernia, *Wpływ standardów demokratycznych Rady Europy na kształt samorządowego prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, t. 2, red. E. Żelasko-Makowska i in., Częstochowa 2018, s. 111–126.

65 Zob. też: W. Skrzydło, *Komentarz do art. 169...*, s. 224.

66 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.

67 Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 20.02.2006 r., K 9/05, OTK ZU 2A/2006, poz. 17; zob. też K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 24.

68 Wyrok TK z dnia 20.02.2006 r., K 9/05.

– są obywatelami Unii Europejskiej. Przyznanie prawa wybierania do organów samorządu terytorialnego tej kategorii osób (kończących najpóźniej w dniu głosowania 18 lat) traktować należy jako konsekwencję zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z Traktatu akcesyjnego oraz Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu Traktatu z Maastricht), a w szczególności z art. 19 ust. 1 TWE, zgodnie z którym, obywatele Unii Europejskiej korzystają z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, na którego terytorium przebywają, a którego obywatelstwa nie posiadają, i to na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa⁶⁹.

Korzystanie z praw wyborczych ma istotne znaczenie, bowiem umożliwia, w sposób bezpośredni, wpływanie na kształt osobowy organów stanowiących oraz wykonawczych gminy oraz organów stanowiących powiatu oraz województwa⁷⁰. W konsekwencji też umożliwia, w pewnym stopniu wpływać wspólnocie na kierunek zarządzania sprawami w samorządzie.

6. Problematyka zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej

Z perspektywy wspólnoty samorządowej podstawowe znaczenie ma zaspokajanie jej potrzeb. W świetle art. 166 Konstytucji RP: „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne” (ust. 1), a jeśli „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych” (ust. 2). Jednocześnie ustrojodawca ceduje na ustawodawcę obowiązek określenia trybu przekazywania i sposobu wykonywania zadań zleconych. Ustrojodawca zadanie własne rozumie jako zadanie publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej⁷¹. Można zatem wyprowadzić, że każde zadanie, które służy zaspokajaniu takich potrzeb, powinno być, jeśli to możliwe, wykonywane jako zadanie własne⁷². W orzecznictwie TK podjęto próbę wskazania różnic pomiędzy zadaniami własnymi od zadań zleconych i podano

69 Tamże.

70 Zob. też M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 41.

71 Z. Gromek, *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy transformacji ustrojowej*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszewi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 179–180.

72 Wyrok TK z dnia 25.07.2006 r., K 30/04, OTK ZU 7A/2006, poz. 86.

„przede wszystkim ich lokalny charakter”⁷³. Zasadnie podkreśla się, że: „identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategoriale, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej”. Ustrojodawca przypisuje szczególne znaczenie przymiotnikowi „własne” przy określaniu tego rodzaju zadań. A zatem art. 166 ust. 1 Konstytucji RP należy odczytywać w połączeniu z przywoływanym już art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, tzn. zadaniem własnym będzie zadanie, które „samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania”⁷⁴. Konsekwencją tego jest to, że rola organów lokalnych w odniesieniu „do zadań zleconych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych”, bowiem na poziomie ustawowym określono sposób ich wykonywania, natomiast sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze jednostki samorządu. Organy te ponoszą także odpowiedzialność polityczną, prawną oraz finansową za ich wykonywanie⁷⁵.

Pojęcie „zadanie własne” nierozdzielnie należy łączyć z pojęciem „dochodów własnych”, o których mowa art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Mając to na względzie należy wyprowadzić, że zadaniem własnym będzie zadanie, wykonywane przez samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (w tym także w ujęciu finansowym). W konsekwencji „podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu”⁷⁶.

Cechą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie zadań publicznych. Zatem decyzje powinny być podejmowane przez organy tego samorządu swobodnie, we własnym zakresie. Działalność samorządu terytorialnego z jednej strony podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP), z drugiej strony zaś – samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega także ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)⁷⁷.

Obecnie uzasadnienie i znaczenie rozróżnienia na zadania własne i zlecone małe. Podkreśla się odmienny rygor prawny tych zadań, a zróżnicowanie znajduje wyraz, przede wszystkim w:

73 Tamże; zob. też Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 138.

74 Wyrok TK z dnia 25.07.2006 r., K 30/04.

75 Tamże.

76 Tamże.

77 Wyrok TK z dnia 8.05.2002 r., K 29/00, OTKZU 3A/2002, poz. 30.

- a) sposobie określania zadań zleconych, których zakres wyznaczać mogą tylko ustawy i tylko wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- b) sposobie finansowania zadań zleconych (jednostka samorządu musi otrzymać środki finansowe niezbędne dla realizacji zadań zleconych);
- c) określeniu środków nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w realizacji tych zadań⁷⁸.

Uwagi końcowe

W świetle poczynionych ustaleń i przywołanego orzecznictwa można wyprowadzić, co następuje. Istotny wpływ na kształtowanie się rozwiązań konstytucyjnych oraz ustawowych w zakresie samorządu terytorialnego miały unormowania EKSL. Ustrojodawca traktuje „wspólnotę samorządową” nierozdzielnie z samorządem terytorialnym, któremu przyznaje szczególne miejsce w sprawowaniu władzy publicznej, gwarantując m.in. ochronę sądową. Dlatego też, wprowadzając kolejne unormowania samorządowe, nie może tracić z pola widzenia postanowień konstytucyjnych, determinujących pozycję samorządu terytorialnego. Wszelka zaś ingerencja organów administracji rządowej w funkcjonowanie samorządu terytorialnego powinna być uzasadniona wartościami konstytucyjnymi i służyć realizacji dobra wspólnot samorządowych, w rozumieniu art. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca nie może nie dostrzegać ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminy jako podstawowej jednostki i jej samodzielności. Ma to szczególne znaczenie w kontekście wykonywania przez samorząd gminy podstawowych jej zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Bibliografia

- Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Augustyniak M, Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2019.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 16, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2012.

78 Wyrok TK z dnia 29.11.2005 r., P 16/04, OTK ZU 10A/2005, poz. 119 i wskazana tam pozycja.

- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Chorążewska A., *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Complak K., *Komentarz do art. 16, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Czarny P., *Komentarz do art. 164, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dębowska-Romanowska T., *Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający, [w:] Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, red. W.M. Miemieć, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Podmiot samorządu, [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Fleszer D., *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI(1).
- Gromek Z., *Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy transformacji ustrojowej, [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
- Grzybowski M., *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jakimowicz W., *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Jaskiernia J., *Wpływ standardów demokratycznych Rady Europy na kształt samorządowego prawa wyborczego w Polsce, [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego*, t. 2, red. E. Żelasko-Makowska, K. Mucha, B. Przywora, M. Wrzałik, Częstochowa 2018.
- Kiczka K., *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3..
- Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2018.
- Kryszeń G., Prokop K., *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Kulig A., *Akty prawa miejscowego, [w:] Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Mączyński M., *Samodzielność a samorządność, [w:] Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbiца, Warszawa 2018.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkowie wspólnoty samorządowej*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Patyra S., *Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013.
- Przywora B., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo międzynarodowe i europejskie a sądownictwo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Kraków 2015.
- Przywora B., *Referendum lokalne z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – uwagi na kanwie referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa z 2014 r.*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Regulski J., *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Samorzady w Konstytucji RP z 2.04.1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Sarnecki P., *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2.04.1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubiak, Warszawa 2016.
- Serowaniec M., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Skoczylas A., Piątek W., *Uwagi do art. 16*, [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 164*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 169*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2006.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Woziński M., *Referendum lokalne w sprawie połączenia jednostek samorządu terytorialnego w praktyce na przykładzie referendum w ramach procesu połączenia Miasta i Gminy Zielona Góra przeprowadzonego w dniu 18 maja 2014 roku w Gminie Zielona Góra*, [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.

Akty normatywne

- Konstytucja Austrii, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa, 2004, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html>, (dostęp 29.12.2019).
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html> (dostęp 29.12.2019).
- Konstytucja Francji, tłum. W. Skrzydło, wyd. 2 uaktual., Warszawa 2005, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (dostęp: 29.12.2019).
- Konstytucja Hiszpanii, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hispania.html> (dostęp 29.12.2019).
- Konstytucja Królestwa Szwecji, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, wyd. 2 zm. i uaktual., Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html> (dostęp 14.01.2020).
- Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (dostęp: 29.12.2019).
- Konstytucja Republiki Czeskiej, tłum: M. Kruk-Jarosz, Warszawa 2011, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf (dostęp 29.12.2019).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK ZU 3A/2002, poz. 30.
- Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02 OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.
- Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 16.
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38.
- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK ZU 10A/2005, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 r., K 9/05, OTK ZU 2A/2006, poz. 17.
- Wyrok TK z dnia 21 października 2008 r., P 2/08 OTK ZU 8A/2008, poz. 139.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK ZU 4A/2009, poz. 47.
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013/1, poz. 7.
- Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.