

WSPÓŁCZESNE UJĘCIE PAŃSTWOWEJ TEORII SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

IWONA NIŻNIK-DOBOSZ

1. WPROWADZENIE

Twórczości Szanownej Jubilatki Taisi Čebišovėj bardzo bliskie są zagadnienia dotyczące ustroju i reformowania administracji publicznej. Dlatego pozwoliłam sobie ofiarować Jej tekst dotyczący rdzenia współczesnej administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego, jakim jest instytucja samorządu terytorialnego.

Nauka prawa administracyjnego w swoim rozwoju – nawiązując do różnych koncepcji prawa – dopracowała się całego szeregu teorii samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu wymienić teorię: naturalistyczną, polityczną, socjologiczną, naturalistyczno-państwową, uniwersalistyczną i państwową¹. Teoria naturalistyczna i państwową stanowią dwa przeciwstawne ujęcia genezy bytu tej instytucji i jej relacji z instytucją państwa. Tezy teorii naturalistycznej i państwowej łączy w sobie teoria naturalistyczno-państwowa

Aktualnie w doktrynie podnosi się zasadność i wiodący charakter państwowej teorii samorządu terytorialnego². Należy zarazem zaznaczyć, że obecnie dominująca teoria państwową wspiera się tezami i argumentacją teorii uniwersalistycznej³ nawiązującej do dorobku Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego⁴.

Warto zatem zastanowić się nad tym, jak teoria państwowa była ujmowana w obrębie tradycyjnej, klasycznej nauki prawa administracyjnego i jakie instytucje, pojęcia, zagadnienia prawne decydują obecnie o jej współczesnym obliczu.

¹ Skrzydło-Niżnik I., Model ustroju samorządu terytorialnego na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, s. 167–204.

² Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2008, s. 95–96, s. 102–103, s. 109.

³ Dobosz P., Uniwersalistyczna teoria samorządu terytorialnego (teoria ponadpaństwowych determinant modelu samorządu terytorialnego), (w:) Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 318–334.

⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

2. TEORIA NATURALISTYCZNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Teoria naturalistyczna samorządu terytorialnego ukształtowana została w charakterze odpowiedzi na pytanie dotyczące istoty, genezy powstania gminy i związanej z nią prawa komunalnego. Zarówno dla pojęcia gminy, jak i prawa komunalnego, priorytetowe znaczenie posiada pojęcie sąsiedztwa, czyli współżycia z ludźmi na pewnym terytorium. Prawo komunalne zostaje zdefiniowane jako prawo zawierające normy wynikające z sąsiedztwa. Wobec konstatacji, że współżycie ludzi na pewnym terytorium ukształtowało się wcześniej niż państwo – na gruncie osiemnastowiecznej francuskiej filozofii – formułowana jest naturalistyczna teoria o *pouvoir municipal* jako o władzy współrzędnej a nawet przeciwstawnej władzy państwowej⁵. Rozwijając tę myśl teoria naturalistyczna samorządu terytorialnego – opierając się na filozofii liberalizmu, który podnosił koncepcje odwiecznych i niewzruszalnych praw przysługujących człowiekowi z jego natury i porządku świata – przeniosła prawa naturalne przypisywane człowiekowi, jednostce na związki socjalne, w tym przede wszystkim gminę. W ten sposób gmina, analogicznie jak człowiek, uzyskała wynikające z natury jej istoty (obiektywnego znaczenia jakie posiada dla kształtowania się różnorodnie zorganizowanych form życia ludzkiego) odwieczne i niewzruszalne prawa opierające się na prawie naturalnym a nie postanowieniach prawa pozytywnego stworzonego przez państwo. Wyposażona w odwieczne prawa natury gmina może zatem, w myśl założeń teorii naturalistycznej: po pierwsze dążyć do uwolnienia się od zbyt ciężkiej na niej władzy państwa (monarchy absolutnego); jak i po drugie uważać ingerencję państwa w wewnętrzne życie i sprawy gminy za szkodliwą i łamiącą normy prawa naturalnego⁶.

3. TEORIA NATURALISTYCZNO-PAŃSTWOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Teoria naturalistyczna podnosząca naturalne prawo mieszkańców gminy do własnej organizacji i wykonywania swojej zorganizowanej woli zderzyła się z pojęciem suwerenności władzy państwa, będącej źródłem, czyli podstawą wszelkich praw obowiązujących w państwie. W tej sytuacji, w której organizacja mieszkańców pewnego terytorium i posiadanie władztwa, imperium jest nieodłącznym atrybutem gminy – należy przyjąć, że te atrybuty gmina może otrzymać jedynie od suwerennego państwa. W tym ujęciu gmina, jako związek socjalny dysponujący władztwem publicznym, istnieje z woli państwa. Historyczny fakt powstania gminy wcześniej niż państwo, a zatem okoliczność posiadania przez nią na pewnym etapie historii własnego pierwotnego naturalnego zakresu działania, a także własnego pierwotnego władztwa tłumaczony jest, w ujęciu teorii naturalistyczno-prawnej, stwierdzeniem podnoszą-

⁵ Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 5.

⁶ Paczyński S., *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933, s. 8.

cym: „Jeżeli powstała wcześniej niż państwo w ścisłym znaczeniu tego słowa, to była państwem sui generis. Była mikrokosmosem, którego zakres działania i cele były więc zbliżone go gminy, niż do państwa w ściślejszym znaczeniu tego słowa”⁷.

Nazwa teorii naturalistyczno-państwowej bierze się stąd, że siła i tradycja argumentów naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego znalazła swój wyraz i pewną aprobatę w prawodawstwie państw, które w pewnym zakresie usankcjonowały przedpaństwowy zobiektywizowany naturalny charakter gminy, nazywając ją „ugrupowaniem naturalnym”, „czwartą władzą”.

Przykładem w tym przypadku może posłużyć konstytucja belgijska z 1831 r. wyrażająca się o władzy komunalnej jako o czwartej władzy państwowej, obok: prawodawczej, wykonawczej i sądowej. Pojęcie czwartej władzy wynika z wpływu teorii naturalistycznej o *pouvoir municipal*. Wypowiedź na ten temat w konstytucji oznacza jednak przyjęcie zasady, że gmina jest wytworem, instytucją prawa państwowego, a prawo komunalne stanowi część porządku prawnego państwa⁸.

4. TEORIA PAŃSTWOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W chwili obecnej rozwoju nauki i prawa administracyjnego – wiedzący i niezaprzeczalny w swej zasadności charakter – posiada państwowa teoria samorządu terytorialnego.

Teoria państwowa wykazuje największą konsekwencję w podkreślaniu państwowej genezy gminy i samorządu terytorialnego. Zdecydowanie podnosi także brak możliwości sformułowania kryteriów dla rozdzielenia, w obszarze zadań publicznych z zakresu administracji publicznej, sfery zadań własnych (naturalnych, pierwotnych) i zleconych samorządowi, konkludując, że przedmiotowe podziały funkcjonujące *de facto* i *de iure* w aktach normatywnych posiadają charakter względny, umowny i zależne są w swej istocie od woli ustawodawcy, a nie od dających się zobiektywizować czynników zewnętrznych.

W polskim prawie administracyjnym reprezentatywne są w tym przypadku m.in. poglądy S. Paczyńskiego, który stwierdza, że: „Zakres spraw załatwianych przez gminy nie różni się rodzajowo od spraw załatwianych przez administrację rządową. Utrzymany w ustawodawstwach pozytywnych niektórych państw podział na sprawy własne i poruczone – zakres własny i poruczony – ma znaczenie tylko z punktu widzenia nadzoru państwowego, wyrażającego się w mniejszej lub większej intensywności tego nadzoru, zależnie od tego, czy mamy do czynienia z zakresem własnym, czy poruczonym”⁹.

Przedstawiciele państwowej teorii samorządu terytorialnego, wykazując zgodność poglądów w przedmiocie tezy podnoszącej, że samorząd terytorialny jest pojęciem i instytucją prawa zależną w swym bycie od woli państwa, a zatem od postanowień

⁷ Kroński A., *Teoria...*, s. 6.

⁸ Kroński A., *Teoria...*, s. 6.

⁹ Paczyński S., *Techniczno...*, s. 9.

prawa, przechodzą następnie do tez, antytez i rozwiązań pośrednich w przedmiocie istoty, treści, atrybutów tego pojęcia. W centrum uwagi znalazły się kwestie związane z: określeniem charakteru prawnego podmiotu samorządu terytorialnego a z nim pojęcia związku publicznoprawnego (związku samorządowego) i organu państwowego, pojęciem samodzielności samorządu terytorialnego, mechanizmem podejmowania woli przez związek publicznoprawny i organ państwowy, rozróżnieniem podmiotu samorządu od pojęcia samorządu utożsamianego z decentralizacją, pojęciem decentralizacji jako ustrojowym stosunkiem publicznoprawnym i administracyjnoprawnym, problemem podmiotu, względem którego następuje decentralizacja, zagadnieniem osobowości prawnej, osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego a także publicznych praw podmiotowych samorządu terytorialnego.

Teoria państwowa opiera się zatem na negacji praw gminy wynikających z samej natury, negacji podziału spraw załatwianych przez gminę na zakres własny i poruczony, jako nie znajdującego teoretycznych zobiektywizowanych kryteriów klasyfikacji. Jednocześnie teoria ta podnosi, że wszystkie sprawy realizowane przez gminę są sprawami państwowymi.

4.1 TEORIA PAŃSTWOWA JEDNODPMIOTOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W dorobku przedstawicieli teorii państwowej samorządu możemy wyróżnić dwie zasadnicze, różniące się grupy poglądów dotyczących ilości podmiotów prawa publicznego.

W nauce polskiej okresu międzywojnia dla teorii jednopodmiotowej reprezentatywne są poglądy J. Panejki, do których przychylają się: M. Jaroszyński¹⁰, W. L. Jarworski, S. Paczyński. Dla teorii wielopodmiotowej wykładnikiem są tezy T. Bigi.

Teoria państwowa jednopodmiotowa opiera się na założeniu, że istnieje tylko jeden podmiot prawa publicznego i jest nim instytucja państwa. W myśl tej teorii, podmioty/jednostki samorządu terytorialnego należy utożsamiać z organami administracyjnymi. Przedstawiciele teorii państwowej jednopodmiotowej uważają samorząd terytorialny za instytucję prawną powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa. Zaznaczają, że nie istnieje materialna różnica między administracją rządową a samorządową. Różnica istotna znajduje się, mówiąc językiem doktryny, w „formalnej stronie” samorządu terytorialnego, czyli w jego organizacji¹¹. Wyrazem tej formalnej strony jest ustrojowa samodzielność samorządu terytorialnego względem administracji rządowej. Samodzielność ta polega na tym, że samorząd terytorialny jako organ państwowy został postanowieniami ustawy wyprowadzony z układu podległości hierarchicznej, charakterystycznego dla scentralizowanego systemu budowy administracji państwowej. Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym jako administracyjnym organem państwowym a pozostałymi administracyjnymi organami państwowymi, czyli rządowymi, zostały oparte na zasadzie decentralizacji.

¹⁰ Jaroszyński M., Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu, Warszawa 1936, s. 7.

¹¹ Panejko J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, s. 81.

Szczególnym dorobkiem tej teorii jest utożsamienie samorządu terytorialnego z decentralizacją w obrębie państwowych organów administracyjnych jednej osoby prawa publicznego, którą jest państwo.

4.2 TEORIA PAŃSTWOWA WIELOPODMIOTOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Punktem wyjścia dla tej teorii jest w nauce polskiej – w nawiązaniu do poglądów Labanda – wywiedzenie pojęcia samorządu terytorialnego z różnic pomiędzy pojęciem „Selbstverwaltung” a pojęciem „Verwaltwerden”¹².

Analizując znaczenie terminu samorządzenia (samozarządzania) użytego w odniesieniu do samorządu terytorialnego, jako pewnego podsystemu administracji publicznej, wnioskuje się, że termin ten zakłada, iż korporacja określona tym terminem „sama się rządzi”. Następnie – skoro są w systemie administracji publicznej podmioty, które samorządzą, a także takie, które nie posiadają tego atrybutu (jak na przykład organy administracji rządowej) – to z tych okoliczności można wywnioskować istnienie wyższej władzy, która mogłaby tą korporacją rządzić.

W związku z tym, z pojęciem samorządu terytorialnego nie można wiązać pojęcia najwyższej suwerennej władzy.

Jednakże ze stwierdzenia okoliczności, że on „sam rządzi” – można uzasadniać, że samorząd „samorządząc”: działa w imieniu i na rzecz państwa, w jego zastępstwie lub na mocy udzielonej przez państwo delegacji.

W konsekwencji władza, na podstawie której gmina działa nie jest jej władzą, lecz władzą państwa. Inaczej mówiąc, gmina działa na podstawie udzielonej przez państwo władzy.

Po dokonaniu tej konstatacji doktryna wywodzi, że państwo ma dwie możliwości wykonywania praw zwierzchnich: administracja bezpośrednia i pośrednia¹³.

Pierwsza możliwość, to wykonywanie władzy zwierzchniej drogą bezpośrednią, przy pomocy hierarchicznie zbudowanego aparatu administracji państwowej, rządowej stojącego do jego wyłącznej dyspozycji.

Druga możliwość to wykonywanie władzy zwierzchniej drogą pośrednią w formie tzw. samoograniczenia się państwa, przez tworzenie związków publicznoprawnych innych niż państwo. Samoograniczenie się państwa polega na tym, że państwo ogranicza się tylko do ustalenia normy upoważniającej do wykonywania tych praw zwierzchnich i do nadzoru nad ich wykonywaniem. Samo wykonywanie praw zwierzchnich porucza podwładnym jej, ale w swym zakresie działania samodzielnym, korporacjom lub pojedynczym osobom (urzędnikom honorowym).

Według przedstawicieli teorii wielopodmiotowej, pojęcie samorządu terytorialnego zostało wprowadzone po to, by zaznaczyć, że funkcją zarządzania w sposób samodzielny zajmuje się jeszcze inny podmiot praw i obowiązków publicznoprawnych niż państwo¹⁴.

¹² Bigo T., Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 129.

¹³ Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2001, s. 213, s. 230. Maurer H. Ogólne prawo administracyjne, Nowacki K., tłum. i red., Wrocław 2003, s. 230–231.

¹⁴ Filipek J. Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I, Kraków 1995, s. 71–80.

Analizując pojęcie samorządu terytorialnego trzeba zatem, wskazać podmiot wykonujący ten samo-zarząd, czyli kogoś, kto jest podmiotem praw i obowiązków związanych z samorządowaniem sprawami publicznymi. Poszukiwania te muszą wyłączyć z zakresu tych podmiotów państwo, gdyż: „nie dla oznaczenia administracji państwa powstało wyobrażenie samodzielniego administrowania, lecz przeciwnie dla odróżnienia i odgraniczenia od administracji państwowej”¹⁵.

W ten sposób nauka polska uzasadnia tezę o odrębności podmiotów samorządzących, czyli o nieidentyczności państwa jako podmiotu administracji państwowej (rządowej) i podmiotu administracji samorządowej.

W chwili obecnej analiza polskich rozwiązań ustawowych dotyczących konstrukcji samorządu terytorialnego w Polsce dowodzi, że polski ustawodawca przyjął koncepcję państwowej wielopodmiotowej teorii samorządu terytorialnego.

5. ZAGADNIENIA PRAWNE AKTUALIZUJĄCE TREŚĆ WSPÓŁCZESNEJ PAŃSTWOWEJ TEORII SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawowym problemem badawczym tekstu jest przedstawienie podstawowych atrybutów obecnej państwowej teorii samorządu terytorialnego, które w tej chwili decydują o jej nowoczesnym i aktualnym kształcie.

Zagadnieniem, które wysuwa się na pierwszy plan jest kwestia wielostopniowości jednostek samorządu terytorialnego i wynikający z niej problem sztucznych, a nie naturalnych, wspólnot, które – z obiektywnego punktu widzenia – egzystują w większych, niż gmina, jednostkach podziału terytorialnego Polski, a więc w powiecie i w województwie/regionie.

Dla polskiego systemu prawnego charakterystyczne jest, że nazwa danego podmiotu/jednostki samorządu terytorialnego jest taka sama jak nazwa jednostki podziału terytorialnego kraju.

Konstytucja RP i polskie ustawy ustrojowe o poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego (gmina, powiat, samorząd województwa)¹⁶, posługują się takim samym mechanizmem kreowania wspólnot samorządowych. Wspólnoty te tworzą – bezpośrednio z mocy ustawy – mieszkańcy odpowiednio gminy, powiatu, województwa/regionu (tutaj w znaczeniu jednostki podziału terytorialnego kraju).

Samorządowa wspólnota gminy posiada jeszcze nadal we względnie dużym zakresie atrybuty wspólnoty naturalnej.

W związku z tym niezbędna jest – niezwykle istotna uwaga metodologiczna – odnosząca się do sposobu pojmowania przez doktrynę gminy na tle innych związków publicznych (osób prawnych).

¹⁵ Bigo T., Prawo administracyjne, Część ogólna (stenogram wykładów akademickich, Lwów 1932, s. 105–106.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.). Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., nr 142, nr poz. 1590 ze zm.).

W tym zakresie doktryna sięga do dorobku socjologii. Otóż idąc w ślad za F. Tönniesem, nauka prawa przyjmuje podział związków, (osób prawnych) na: Gemeinschaft i Gesellschaft. Przez wspólnotę (Gemeinschaft) rozumie związek naturalny, przez Gesellschaft związek sztuczny. Gemeinschaft obejmuje, życie realne i organiczne, Gesellschaft życie idealne i mechaniczne¹⁷. F. Tönnies podkreśla, co wykorzystuje doktryna, że współczesne tendencje polegają na rozwoju Gemeinschaft w sposób zbliżający ją do Gesellschaft, w związku z czym rozwój cywilizacji pociąga za sobą powstanie i rozwój tzw. wspólnot sztucznych¹⁸.

We wspólnotach sztucznych nie ma możliwości występowania bezpośrednich relacji pomiędzy wszystkimi członkami tych wspólnot. Charakterystyczna jest także anonimowość i pewna obojętność jej członków na problemy i interesy wspólnoty wyróżnionej w oparciu interesy wspólne dla mieszkańców względnie dużej jednostki podziału terytorialnego kraju.

Wspólnotami sztucznymi są w Polsce: wspólnota powiatowa i wojewódzka i oczywiście państwo. Niewątpliwa obiektywna sztuczność tych wspólnot stawia przed polskim ustawodawcą zagadnienie tworzenia skutecznych, efektywnych podstaw prawnych dla budowania świadomości społecznej w przedmiocie istoty oraz prawnego, politycznego i praktycznego znaczenia wspólnot samorządowych.

Trzeba bowiem w tym miejscu podkreślić, że powstała bezpośrednio z mocy ustawy wspólnota sztuczna (powiat, samorząd województwa) jest podmiotem lokalnego i regionalnego władztwa publicznoprawnego, które ma wykonywać w imię dobra wspólnego podmiotu samorządu terytorialnego i państwa.

W polskim prawie samorządowym rozwiązaniami, które służą temu celowi są między innymi postanowienia ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepisy art. 5b tej ustawy nakładają na gminy obowiązek podejmowania działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Przewidują także możliwość tworzenia młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Z tego wynika, że te wspólnoty, w których jeszcze występuje pierwiastek wspólnoty naturalnej – stanowią podstawową bazę wyjściową, którą polski ustawodawca wykorzystuje dla budowy świadomości samorządowej członków większych, sztucznych wspólnot samorządowych. Odpowiednie przepisy, służące rozwiązaniu podniesionego problemu, znajdują się także w ustawie o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa.

Cechą obecnego rozwoju cywilizacyjnego jest informatyzacja i budowanie w oparciu o nią społeczeństwa informatycznego. To społeczeństwo i zarazem ustawodawca muszą mieć na względzie konieczność wykorzystania tej drogi komunikowania się dla kreowania więzi pomiędzy członkami sztucznych wspólnot samorządowych powiatu i województwa¹⁹.

Wielostopniowość samorządu terytorialnego wynika w Polsce z dwóch przyczyn. Pierwsza to realizacja, wyrażonej w art.15 Konstytucji RP, zasady decentralizacji

¹⁷ Jaworski, W. L., Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1924, s. 148.

¹⁸ Szacki, J. Historia myśli socjologicznej, Warszawa 2002, s. 444–447.

¹⁹ Monarcha-Matlak, A., Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej, Warszawa 2008, s. 42–54.

władzy publicznej. Druga to cały szereg konsekwencji związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Wielostopniowość samorządu terytorialnego państw członkowskich UE i istnienie w nich regionów, wynika stąd, że tylko region – definiowany jako jednostka usytuowana pomiędzy administracją państwową centralną a odpowiednią lokalną jednostką samorządu terytorialnego – jest adresatem wspólnotowych funduszy strukturalnych. Państwowa teoria samorządu państw członkowskich musi zatem uwzględniać w swych koncepcjach region, jako podmiot/stopień samorządu terytorialnego, który zapewni rozwój regionu, a w konsekwencji i państwa, także dzięki zdolności do pozyskania finansowych środków wspólnotowych.

W konsekwencji członkostwa Polski w UE – teoria państwowa samorządu musi także uwzględniać prawa wyborcze obywateli UE do władz lokalnych jednostek samorządu terytorialnego²⁰. Musi mieć także na uwadze, że wobec decentralizacji wykonywania celów i zadań i prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie – jednostki polskiego samorządu terytorialnego muszą posiadać zdolność do stosowania nie tylko krajowego, ale i wspólnotowego porządku prawnego. Omawiane zjawisko można określić mianem europeizacji samorządu terytorialnego.

Państwowa teoria samorządu terytorialnego nie może także lekceważyć eksponowania znaczenia instytucji państwa w procesie decentralizacji władzy publicznej. Stąd właśnie w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa jest nałożony na samorząd województwa obowiązek określania strategii rozwoju województwa uwzględniającej pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej.

Przedstawione powyżej zagadnienia prawne, które determinują obecną wizję państwowej teorii samorządu terytorialnego wyraźnie wskazują, że teoria ta, nadal zachowując swoją podstawową treść – bo inaczej nie byłaby to teoria państwowa – musi uwzględniać dodatkowe czynniki wynikające: 1. z europeizacji administracji publicznej państw członkowskich UE, przy konieczności zachowania tożsamości lokalnej, kulturowej i narodowej wspólnot samorządowych oraz 2. znajdować rozwiązania prawne, w tym oparte na informatyzacji, urealnijające – wynikający bezpośrednio z mocy ustawy – byt naturalnych i sztucznych wspólnot samorządowych.

CONTEMPORARY UNDERSTANDING OF THE PUBLIC THEORY ON TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND

Summary

The article is entitled “Contemporary understanding of the public theory on territorial self-government in Poland”. The law distinguishes the following theories on territorial self-government: naturalist, political, sociological, naturalistic-public, universalist and public. At present, in legal science and

²⁰ Olejniczak-Szałowska, E., Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi we wspólnotach samorządowych w świetle dyrektywy Rady 94/80/WE, Samorząd Terytorialny 2006, nr 1–2, s. 7–11.

in the Polish law, the public theory prevails, supported with the theses of universalist theory related to the heritage of the European Charter of Local Self-Government and the *European Charter of Local Self-Government*.

The fundamental research problem of the text is the presentation of legal issues of the public theory on territorial self-government, which are decisive to its current shape. These issues include: 1) “artificial” nature of large self-government communities (powiat (district) and voivodeship/regional self-government); 2) use of IT systems for building relations between members of “artificial” communities; 3) region as a mandatory level of territorial self-government of a European Union Member State, ensuring that the state can absorb community funds; 4) need to secure voting rights for the executives of a local unit of territorial self-government to European Union citizens, via EU Member State; 5) due to decentralisation of execution of goals, tasks and the law of the European Union by Member States – the need for the Polish territorial self-government units to apply not only national, but also community legal order; 6) appropriate shaping of the relations between the state and the region, ensuring the cultivation of the Polish identity, as well as development and shaping of national, citizen and cultural awareness of the people, and nurturing and development of local identity.