



Colloquium 4(40)/2020  
ISSN 2081-3813, e-ISSN 2658-0365  
CC BY-NC-ND.4.0  
DOI: 10.34813/32coll2020

## SAMORZĄD TERYTORIALNY W UJĘCIU WYBRANYCH REFLEKSJI NAUKOWYCH I KATOLICKICH ŚRODOWISK

**Self-government in selected reflections of scientific and Catholic environments**

Gracjana Dutkiewicz  
Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni  
g.dutkiewicz@amw.gdynia.pl  
ORCID: 0000-0002-0028-4563

### Streszczenie

Samorząd terytorialny jest uznawany za niezbędny element współczesnych demokracji, przez który obywatele mają większy wpływ na życie publiczne. Świadczy o tym fakt, iż w demokratycznym państwie prawa stanowi on część składową systemu władz publicznych. Oznacza to, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy i administracji publicznej, a przyznany mu w ramach prawa zakres zadań publicznych realizuje niezależnie i samodzielnie. Z tego względu jego powołanie i istnienie uzasadnione jest ważną rolą w państwie, tj. wykonywaniem zdecentralizowanej administracji państwowej oraz swobodnym działaniem wspólnot terytorialnych.

Przedmiotem rozważań prowadzonych w niniejszym artykule jest zaprezentowanie odmiennych, jak i wspólnych kwestii samorządowi terytorialnemu, w podejściu, które ujmuje samorząd terytorialny jako administrację publiczną oraz wspólnotę terytorialną, a które można odnaleźć w wybranych refleksjach naukowych i katolickich środowisk.

Tak założony cel wymagał zastosowania spektrum metod badawczych – analizy literatury, dokumentów i materiałów źródłowych. Pozwoliły one na wskazanie zasadności powołania, znaczenia i roli samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem wybranych ujęć teoretycznych, tj. koncepcji funkcjonalnej (państwowej) i naturalnej.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, wspólnota lokalna, administracja publiczna, ujęcie funkcjonalne, ujęcie naturalne.

### Abstract

Local government is recognised as an essential element of modern democracies, through which citizens influence public life.

In this article, the subject of the deliberations is to present different and common issues to local government, in an approach that includes local government as a public administration and a territorial community, and which can be found in selected reflections of scientific and catholic environments.

Such an objective required the application of a range of research methods – analysis of literature, documents and source materials. They made it possible to indicate the legitimacy of the establishment, significance and role of local self-government, taking into account selected theoretical approaches: functional (state) and natural concepts.

**Keywords:** local government, local community, public administration, functional approach, natural approach.

## Wstęp

Samorząd terytorialny jest standardową instytucją demokratycznego państwa prawnego (Izdebski, 2008, s. 9). Jest on formą organizowania się działających na jego terytorium wspólnot samorządowych, którym przypisuje się samodzielność w różnych aspektach. Przekłada się to na niezależność, wolność i chronione prawem wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych wynikających z potrzeb ich mieszkańców, tj. zarządzanie swoimi sprawami i rozwiązywanie swoich problemów (Dutkiewicz, 2019a, s. 152). Jego istnienie wynika z decentralizacji administracji publicznej i oznacza przeniesienie części jej zadań oraz środków finansowych na ich realizację na szczebel samorządowy, co przejawia się w uspołecznieniu władzy publicznej i upodmiotowieniu wspólnot samorządowych (Wyszkowska, 2018, s. 127).

Samorząd terytorialny w ogólnym rozumieniu stanowi uzupełnienie trójpodziału władzy, a mianowicie formę uczestnictwa obywateli w wykonywaniu tejże władzy. Wynika to z regulacji prawnych określających organizację i sposób funkcjonowania wspólnot terytorialnych, na podstawie których organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego posiadają pełny i swobodny wpływ na stanowienie oraz wykonywanie władzy samorządowej. W tym znaczeniu umożliwia on w państwie, w drodze upodmiotowienia wspólnot terytorialnych wszystkim obywatelom udział w sprawowaniu władzy publicznej, co powoduje obywatelską odpowiedzialność, uczestnictwo i demokratyczny sposób rządzenia (Dutkiewicz, 2019b, s. 75).

Za powołaniem samorządu terytorialnego przemawia efektywniejsze wykonywanie zadań publicznych, co należy utożsamiać z zasadą pomocniczości (subsydiarności), według której zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywateli, czyli w najmniejszej i najniższej jednostce samorządu terytorialnego – gminie. W świetle tego ujęcia, w rozwijaniu idei pomocniczości podkreśla się rolę nauki społecznej Kościoła katolickiego, zwłaszcza w nauczaniu papieża (Gawłowski, Machalski, Makowski, 2017, ss. 29–30). Zwolennicy tej idei głoszą tezę, że powołanie i istnienie samorządu terytorialnego sprzyja potrzebie jedności, integracji i solidarności wspólnoty terytorialnej. Ponadto uznają, iż potrzeby te są szczególnie ważne w życiu publicznym, ponieważ są one wyrazem zaangażowania społecznego chrześcijan, które wynika z wiary.

We współczesnym świecie rozwój samorządu terytorialnego i ugruntowanie jego samodzielności w znacznej mierze dokonuje się przez odpowiednie zmiany w mentalności społecznej i politycznej, budowanej w kierunku umacniania podstaw demokra-

tycznego państwa prawnego. Zmiany te są m.in. efektem rzetelnej dyskusji dotyczącej znaczenia i roli samorządu terytorialnego, jego dzisiejszych wyzwań, problemów i perspektyw. W tym kontekście zagadnienia samorządu terytorialnego stały się przedmiotem wielu badań i opracowań, podjętych przez środowiska naukowe, m.in. teoretyków, praktyków i specjalistów z zakresu administracji publicznej i samorządu terytorialnego (Izdebski, 2008, s. 10). Stąd ich poglądy zostały zaprezentowane w niniejszym opracowaniu jako pierwsze.

Zagadnienia samorządu terytorialnego są również przedmiotem badań i opracowań środowisk katolickich, m.in. duchownych i badaczy katolickiej nauki społecznej. Na gruncie tych analiz dyskusje nad zasadnością powołania i istnienia samorządu terytorialnego odnoszą się m.in. do wartości i upodmiotowienia wspólnot terytorialnych oraz zasady pomocniczości w demokratycznym państwie prawa opartym na doktrynie Kościoła katolickiego, w którym zasady religii często przekłada się na życie publiczne i struktury państwowe (Dutkiewicz, 2018, s. 121). Dlatego też ich wybrane ujęcia zostały zaprezentowane w drugiej części niniejszego opracowania.

U podstaw dyskusji wyżej wymienionych środowisk ważne jest usytuowanie samorządu terytorialnego w stosunku do państwa. Zwolennicy koncepcji funkcjonalnej, którymi są przede wszystkim przedstawiciele nauk o administracji, uznają, że to państwo powołuje do życia samorząd terytorialny jako formę decentralizacji administracji państwowej, wyposażając go w odpowiednie prawa, kompetencje i obowiązki. Z kolei zwolennicy koncepcji naturalnej, głównie komunitaryści, którzy podkreślają ważność i wartość wspólnot terytorialnych w życiu społecznym człowieka, uznają, iż powstają one z naturalnego biegu rzeczy, tj. całkowicie niezależnie od państwa i funkcjonują niezależnie od jego woli, czyli ich prawa kształtują się na wzór praw naturalnych, a potrzeba samorządności tych wspólnot wynika z samej istoty życia społecznego (Kachniarz, Raczyński, 2018, ss. 15–18). Warto dodać, że we współczesnej dyskusji nad zasadnością powołania samorządu terytorialnego, zwłaszcza różnymi aspektami jego samodzielności, szczególną rolę przypisuje się zasadzie pomocniczości (subsydiarności), która uzupełnia powyższe ujęcia.

Zasada subsydiarności (łac. *subsidiium* – pomoc, wsparcie) zakłada, że władza polityczna powinna być jedynie pomocnicza (wspierająca) i pobudzająca względem autonomicznych i samodzielnych jednostek oraz społeczności, które te tworzą, a nie zastępować bądź niszczyć ich oddolnej aktywności. Wywodzi się ona od sposobu funkcjonowania antycznej demokracji greckiej i od arystotelowskiej koncepcji społeczeństwa. Można ją również odnaleźć w pismach św. Tomasza z Akwinu, J. Althusiusa, G.W.F Hegla, W. Humboldta i A. Lincolna. Na jej rozwój wpływ również miała twórczość J. Locke, A. Fergusona, J.S. Milla, W. Röpke, A. Müller-Armacka. Natomiast w pełni została ona rozwinięta w społecznej nauce Kościoła katolickiego: w encyklice Leona XIII (*Rerum novarum*, 1891), Piusa XI (*Quadragesimo Anno*,

1931) i wykładni wyznaczonej przez dokumenty Soboru Watykańskiego II (1962–1965) (por. *Subsydiarność*).

### Samorząd terytorialny w refleksji środowisk naukowych

Od momentu pojawienia się samorządu terytorialnego w literaturze dotyczącej jego funkcjonowania wiele miejsca poświęca się jego powołaniu, znaczeniu i roli w państwie (Dutkiewicz, 2010, ss. 193–203; 2011, ss. 69–82; 2017, ss. 117–119).

Samorząd terytorialny w rozumieniu klasycznym można zdefiniować jako wspólnoty terytorialne i wyłonione przez nie organy władzy, które na mocy prawa powołano do wykonywania roli administracji publicznej w formach zdecentralizowanych (Leoński, 2008, s. 117). W związku z tym występuje on jako władza właściwa dla danego obszaru oraz forma lokalnego rządu, która jest podporządkowana władzy centralnej, a w przypadku państw federalnych władzy stanowej lub regionalnej (Heywood, 2011, s. 210).

W literaturze przedmiotu można znaleźć jeszcze wiele innych koncepcji definicyjnych jego pojęcia. Warto jednak zauważyć, że samorząd terytorialny jest najczęściej postrzegany jako system administracyjny dla mniejszych struktur terytorialnych, który działa w granicach większej struktury państwowej (Robertson, 2012, s. 392). System ten umożliwia swoim obywatelom udział w sprawowaniu władzy publicznej. W tym znaczeniu przyczynia się on do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, a więc odpowiedzialności mieszkańców za swoje wspólnoty terytorialne, w których ci swobodnie i bez przeszkód mogą się realizować (Lis, 2012, ss. 161–162).

W odniesieniu do ujęcia państwowego, reprezentowanego m.in. przez Jerzego Panejkę<sup>1</sup>, samorząd terytorialny powstał z woli państwa, a mianowicie w celu realizacji części administracji państwowej, czyli administracji samorządowej. W świetle tego ujęcia państwo powstało pierwsze dlatego, że samorząd terytorialny w rozumieniu współczesnym pojawił się dopiero w XIX wieku i był efektem decentralizacji administracji państwowej. Panejko twierdził, że samorząd terytorialny powstał, gdy stosunek władzy absolutnej w państwie do jego obywateli zmienił się w stosunek prawny, gdy jego obywatele poza prawami prywatnymi uzyskali prawa publiczne i kiedy powstałe państwo na mocy prawa i konstytucji powołało związki gminne jako samorządowe jednostki publicznoprawne (Panejko, 1934, ss. 9–10; zob. Buczkowski, 1994, s. 9; Bosiacki, 2006, s. 108; Gawłowski, Machalski, Makowski, 2017, s. 31).

<sup>1</sup> Jerzy Panejko (1886–1973) – prawnik, profesor nauk prawnych, specjalista prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego. Wykładał m.in. na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie i Wolnym Uniwersytecie Ukraińskim w Monachium. Był członkiem Towarzystwa Przyjaciół Nauk w Wilnie, Polskiego Instytutu Prawa Publicznego w Poznaniu i Polskiej Komisji Współpracy Prawniczej Międzynarodowej w Warszawie. Publikował z zakresu prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego.

Innym przedstawicielem ujęcia funkcjonalnego samorządu terytorialnego jest Zbigniew Leoński<sup>2</sup>, który podkreślał jego znaczenie, w jakim ten występuje w doktrynie państwa kapitalistycznego, tj. obejmuje grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane na mocy prawa, w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Leoński wskazywał przy tym istotne cechy samorządu terytorialnego, do których zaliczył: obligatoryjny charakter – grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie (członkiem samorządu staje się z mocy prawa, a nie dobrowolnie na zasadzie woli), zagwarantowanie ochrony prawnej (prawo do zarządzania swoimi sprawami), zarządzanie na zasadach samodzielności, nadzór nad działalnością samorządu wyłącznie w formach przewidzianych prawem oraz wykonywanie zadań należących do administracji publicznej (Leoński, 2008, ss. 117–118). W zaprezentowanym ujęciu samorząd terytorialny wiąże się z decentralizacją administracji państwowej oraz przyznaniem niezależności i samodzielności.

Rozwinięcie idei samorządu terytorialnego w ujęciu wspólnoty terytorialnej przypisuje się m.in. Eugeniuszowi Ochendowskiemu<sup>3</sup>. W opinii tego uczonego stanowi on wspólnotę, której mieszkańcy zgodnie z prawem tworzą organizację samorządową, w granicach której decydują o realizacji zadań publicznych będących następstwem ich potrzeb, ale pod ustawowym nadzorem administracji rządowej. Ponadto w rozumowaniu Ochendowskiego owa przynależność do organizacji samorządowej kształtuje się na wspólnym terytorium, które jest podstawą formułowania się następujących więzi: społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturowych, geograficznych, demograficznych (Ochendowski, 1997, s. 22). Można zatem przyjąć, że zaprezentowane przez Ochendowskiego argumenty przemawiają za ujęciem funkcjonalnym samorządu terytorialnego, albowiem został on powołany, aby wykonywać administrację publiczną. Jednocześnie wydaje się, że ujęcie to uwzględnia pewne elementy samorządu terytorialnego jako wspólnoty terytorialnej ukształtowanej na

---

<sup>2</sup> Zbigniew Leoński (1929–2006) – prawnik, profesor nauk prawnych, specjalista prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego. Wykładał m.in. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, gdzie pełnił funkcję kierownika Katedry Prawa Administracyjnego. Był członkiem Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów. Publikował z zakresu prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego.

<sup>3</sup> Eugeniusz Ochendowski (1925–2015) – prawnik, profesor nauk prawnych, specjalista prawa administracyjnego, polityk i poseł na Sejm PRL IX kadencji. Wykładał m.in. na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, gdzie pełnił liczne funkcje oraz na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Pracował również w Szkole Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku oraz w Kujawsko-Pomorskiej Szkole Wyższej w Bydgoszczy. Był członkiem Komitetu Nauk Prawnych PAN, Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk oraz Towarzystwa Naukowego w Toruniu. Jego publikacje pochodzą z zakresu prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego.

podstawie wspólnych więzi, cech i potrzeb, właściwej władzy samorządowej, jak i miejsca procesów gospodarczych (Waniewska-Bobin, 2013, ss. 40–45).

Z punktu widzenia cech samorządu terytorialnego, typowo rozumianego jako wspólnoty terytorialnej, Stanisław Wójcik<sup>4</sup> wymienia: korporacyjność – zrzeszenio-wość (wspólne terytorium), obligatoryjny charakter (obowiązkowa przynależność do określonej wspólnoty terytorialnej), wybieralność (poprzez wybory i referendum mieszkańcy wspólnoty terytorialnej decydują o jej rozwoju), władztwo (prawo do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), decentralizacja (samodzielnością odrębność od administracji rządowej), nadzór (nadzór prawny, który wyznacza granice decentralizacji i chroni samodzielność wspólnoty terytorialnej) (Wójcik, 1999, ss. 296–297).

W oparciu o przywołane wyżej ujęcia można odnieść się do roli samorządu terytorialnego w państwie. W tym znaczeniu Bogdan Dolnicki<sup>5</sup> słusznie dodaje, że jest on pojmowany jako wykonywanie zadań publicznych, w sposób samodzielny przez niezależne od państwa organy władzy samorządowej, które nie są w tym zakresie poddane żadnej ingerencji ze strony państwa (Dolnicki, 2006, s. 17).

### Samorząd terytorialny w refleksji środowisk katolickich

Szukając w literaturze przedmiotu argumentów za funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w ujęciu, które odnosi się do ważności i wartości wspólnot terytorialnych w życiu społecznym człowieka, trudno jest nie odnieść się do refleksji środowisk katolickich, zwłaszcza nauczania papieża, na którym opiera się katolicka nauka społeczna, jak również do dokumentu II Soboru Watykańskiego, tj. *Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”*<sup>6</sup>.

Zaprezentowane w *Gaudium et spes* zagadnienie samorządu terytorialnego, w rozumieniu ogólnym odwołuje się do uzasadniania jego powołania, wskazując, iż wspólnoty terytorialne zapewniają wszystkim obywatelom w państwie udział w zarządzaniu tym państwem i wyborze jego władz. Bardzo ważna w tym względzie jest przyznana mu niezależność i samodzielność, dlatego, że państwo ma wspierać wspól-

<sup>4</sup> Stanisław Wójcik – profesor nauk prawnych, badacz m.in. problematyki samorządu terytorialnego. Wykładowca Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II.

<sup>5</sup> Bogdan Dolnicki – prawnik, radca prawny, profesor nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, specjalista w zakresie prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego.

<sup>6</sup> II Sobór Watykański – dwudziesty pierwszy sobór powszechny Kościoła katolickiego. Zwołany 11 października 1962 roku z inicjatywy papieża Jana XXIII, w celu uwspółcześnienia Kościoła katolickiego, a zakończony 8 grudnia 1965 roku przez papieża Pawła VI. Jego rezultatem były następujące konstytucje: *Konstytucja o liturgii świętej „Sacrosanctum concilium”* (1963), *Konstytucja dogmatyczna o Kościele „Lumen gentium”* (1964), *Konstytucja dogmatyczna o Objawieniu Bożym „Dei verbum”* (1965), *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”* (1965).

noty terytorialne w ich działalności i pod żadnym względem nie ograniczać ich wolności, tj. prawa do organizowania się, decydowania o sobie, wykonywania zadań publicznych, zarządzania swoimi sprawami oraz reprezentowania interesów swojej wspólnoty (Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym, 75, ss. 602–603; zob. Dutkiewicz, 2018, s. 126). W świetle tego ujęcia wspólnoty terytorialne i ich reprezentacje powinny być niezależne i samodzielne wobec władzy państwowej, a mianowicie posiadać prawo swobodnego funkcjonowania (Konstytucja, ss. 602–603, zob. Dutkiewicz, 2010, s. 194). U podstaw powyższego modelu samorządu terytorialnego leży koncepcja naturalna, która uznaje potrzebę samorządności wspólnot terytorialnych za naturalny bieg rzeczy, który wynika z istoty życia społecznego, a który państwo powinno chronić i respektować.

Przedstawione wyżej ujęcie *Gaudium et spes* postulujące zasadność przyznania niezależności i samodzielności samorządowi terytorialnemu pojawia się także w rozumowaniu Józefa Majki<sup>7</sup>. W rozumowaniu Majki samorząd terytorialny powstał w efekcie oparcia organizacji życia społecznego na zasadzie pluralizmu państwowego, a więc na skutek różnorodności funkcjonowania i swobodnego działania w państwie różnych grup, którym zagwarantowano prawo do wyrażania swoich interesów, zwłaszcza udział w sprawowaniu władzy publicznej (Majka, 1986, s. 384; zob. Kasiński, 2008, s. 205).

Zwolennicy podejścia, które odnosi się do ważności i wartości wspólnot terytorialnych w życiu społecznym człowieka przemawiają za ich całkowitą podmiotowością. Jest to podstawowy argument w refleksji Andrzeja Dziuby, który przemawia za istnieniem samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Autor ten uważa, że lokalność stanowi niezbędny element życia społecznego człowieka oraz warunek konieczny właściwego, dynamicznego i rozwojowego funkcjonowania wszystkich podmiotów. Jest to możliwe poprzez upodmiotowienie wielorakich wspólnot, grup i bytów społecznych, tj. pełne upodmiotowienie jednostki ludzkiej. W efekcie istotnym dobrem upodmiotowienia wspólnot terytorialnych jest ich jedność, integracja i solidarność oparta na różnorodności i pluralizmie, co oznacza zabezpieczenie i uszanowanie ich wolności

---

<sup>7</sup> Józef Majka (1918–1993) – duchowny katolicki, profesor nauk teologicznych, filozof i socjolog religii. Wykładał na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie oraz w Wyższym Seminarium Duchownym w Tarnowie i w Lublinie. Był członkiem wielu towarzystw naukowych i komisji Episkopatu Polski. Był również długoletnim konsultorem Rzymskiego Sekretariatu dla Niewierzących. Jego zainteresowania naukowe skupiały się wokół socjologii religii i katolickiej nauki społecznej.

<sup>8</sup> Andrzej Dziuba – polski duchowny katolicki, profesor nauk teologicznych, od 2004 roku biskup diecezjalny diecezji łowickiej. W latach 1989–2004 wykładowca na Wydziale Teologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Obecnie wykładowca na Wydziale Teologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, gdzie również piastuje funkcję dyrektora Ośrodka Dokumentacji i Studiów nad Osobą i Nauczaniem Kardynała

działania w państwie (Dziuba, 2011, ss. 178–180). Odnosząc się do przedstawionych przez Dziubę argumentów, należy wiązać samorząd terytorialny ze społecznościami lokalnym, zorganizowanymi w terytorialne związki samorządowe. Z tej perspektywy samorząd terytorialny utożsamia wszystkich mieszkańców zamieszkujących w jego granicach, a jego celem jest dobro ogólne tych mieszkańców, ważność i wartość którego uznają analizowane koncepcje – funkcjonalna i naturalna.

Upodmiotowienie wspólnot lokalnych poprzez samorząd terytorialny jest szczególnie ważne w poglądach Henryka Skorowskiego<sup>9</sup>, albowiem zapewnia on jednostce ludzkiej przestrzeń do spełnienia oraz warunki dla aktywności i właściwego działania w społeczności lokalnej, do której należy i z którą się identyfikuje, tj. realizacji własnej podmiotowości. W tym znaczeniu samorząd terytorialny inspiruje i pobudza człowieka do różnej działalności, w zależności od posiadanych zdolności i kompetencji, co sprzyja jego poczuciu odpowiedzialności i zaangażowaniu w życie społeczne (Skorowski, 1990, ss. 23–24). Skorowski wskazuje przy tym, że Kościół katolicki uczy, iż zaangażowanie człowieka w życie społeczne jest istotnym wymiarem chrześcijaństwa i konsekwencją wiary, ponieważ człowiek wierzący nie może biernie przebywać w otaczającej go rzeczywistości. Skorowski rozumie zaangażowanie społeczne człowieka jako jego udział w rozstrzyganiu spraw wspólnoty lokalnej, narodowej i państwowej dla dobra wszystkich jej członków, jak i dla dobra wszystkich tych wspólnot przez udział w sprawowaniu władzy na wszystkich jej szczeblach, w jej wyborze, kreowaniu, kontroli i określaniu treści jej zadań (Skorowski, 1999, ss. 155, 161–163; por. Dutkiewicz, 2018, s. 127). Stąd też w zaprezentowanym ujęciu samorząd terytorialny stanowi przykład aktywnej obecności katolików w życiu publicznym, która dokonuje się na wielu płaszczyznach. Można przyjąć, że w tym wyraża się jego interdyscyplinarna natura: miejsce aktywności społecznej (społeczeństwo), wykonywanie zadań publicznych (administracja), zarządzanie i usługi (gospodarka), władza publiczna (polityka).

Z punktu widzenia samorządu terytorialnego przez pryzmat naturalnej potrzeby samorządności społeczności lokalnych warto zauważyć, że Tadeusz Ślipko<sup>10</sup> zwracał

---

Stefana Wyszyńskiego. Aktualnie także przewodniczący Rady Naukowej Konferencji Episkopatu Polski.

<sup>9</sup> Henryk Skorowski – polski duchowny katolicki, salezjanin, profesor nauk teologicznych. Wykładał m.in. w Wyższym Seminarium Duchownym Salezjańskim w Łądzie nad Wartą, w Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie, gdzie kierował Katedrą Historii Doktryn Społecznych i Studium Caritas oraz na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, którego w latach 2010–2012 był rektorem. Prowadził także zajęcia w Akademii Obrony Narodowej w Rembertowie. Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół socjologii, politologii i katolickiej nauki społecznej.

<sup>10</sup> Tadeusz Ślipko (1918–2015) – polski duchowny katolicki, jezuita, profesor, filozof specjalizujący się w zagadnieniach etycznych. Wykładał na Wydziale Filozoficznym Towarzystwa Jezusowego w Krakowie, którego w latach 1957–1964 był dziekanem, na Papieskim



uwagę, że ich podmiotowość wynika z samej natury tych społeczności (Ślipko, 1982, s. 280), a Stanisław Kamiński<sup>11</sup> podkreślał, iż dokonuje się ona w ramach autonomii owych społeczności (Kamiński, 1985, s. 159). W tym zakresie cytowany wyżej Andrzej Dziuba dostrzega, iż podmiotowość samorządu terytorialnego łączy się zasadą pomocniczości, co pozwala na efektywniejsze wykonywanie przyznanych mu zadań publicznych na wielu płaszczyznach życia społecznego (Dziuba, 2011, s. 179).

Na gruncie analizowanej problematyki niezbędne jest także odwołanie się do zagadnienia samorządu terytorialnego w kontekście zasady pomocniczości, wywodzącej się z chrześcijańskiej nauki społecznej. Do zasady pomocniczości nawiązuje encyklika *Quadragesimo Anno* papieża Piusa XI<sup>12</sup>. W jej nauczaniu państwo powinno realizować jedynie te zadania, które należą bezpośrednio do niego, a pozostałe pozostawić do realizacji mniejszym i niższym społecznościom. W tej sytuacji państwo daje im możliwość swobodnie działać, zaspakajając swoje potrzeby i spełniać się jako podmioty życia społecznego (Pius XI, 1931, s. 80). Natomiast encyklika *Pacem in Terris* papieża Jana XXIII<sup>13</sup> naucza, iż relacje w państwie powinny opierać się na zasadzie pomocniczości. Przekłada się to na zagwarantowanie wspólnotom terytorialnym bezpiecznych warunków do realizacji ich zadań (Jan XXIII, 1963, s. 140). O zasadzie pomocniczości naucza również encyklika *Centesimo Annus* papieża Jana Pawła II<sup>14</sup>, która uznaje w państwie istotną rolę niezależnych i samodzielnych wspólnot terytorialnych, zdolnych wykonywać swoje zadania i być za nie odpowiedzialnych. W tym celu państwo powinno działać pośrednio – zgodnie z zasadą pomocniczości, tworząc możliwości do pełnego rozwoju wspólnot terytorialnych, przy zachowaniu pomocniczych usług państwa, jak i bezpośrednio – zgodnie z zasadą solidarności, która sprzyja dobru wspólnemu (Jan Paweł II, 1991, s. 15).

---

Wydziale Teologicznym w Krakowie i na Wydziale Filozofii Chrześcijańskiej Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie, gdzie również w latach 1976-1980 był dziekanem.

<sup>11</sup> Stanisław Kamiński (1919-1986) – polski duchowny katolicki, profesor, filozof związany z dwoma kierunkami w filozofii: scholastycznym i szkoły lwowsko-warszawskiej. Ponadto jego zainteresowania naukowe skupiały się wokół logiki, historii logiki i metodologii nauk. Wykładał na Wydziale Filozofii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Należał m.in. do Towarzystwa Naukowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Komitetu Nauk Filozoficznych Papieskiej Akademii Nauk, Polskiego Towarzystwa Teologicznego oraz Polskiego Towarzystwa Filozoficznego.

<sup>12</sup> Pius XI (1857–1939) – włoski duchowny rzymskokatolicki. W latach 1919–1921 nuncjusz apostolski w Polsce, a w latach 1921–1922 arcybiskup Mediolanu. Od 1922 roku do 1939 roku 259 papież.

<sup>13</sup> Jan XXIII (1881–1963) – włoski duchowny rzymskokatolicki, tercjarz franciszkański, w latach 1953-1958 patriarcha Wenecji. Od 1958 roku do 1963 roku 261 papież.

<sup>14</sup> Jan Paweł II (1920–2005) – polski duchowny rzymskokatolicki. W latach 1958-1964 biskup pomocniczy krakowski, a następnie w latach 1964–1978 arcybiskup metropolita krakowski, 1967–1978 kardynał, 1969–1978 zastępca Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski. Od 1978 roku do 2005 roku 264 papież.

## Podsumowanie

Istnieje wiele koncepcji teoretycznych odnoszących się do zasadności powołania, znaczenia i roli samorządu terytorialnego w państwie, wśród których wyróżnia się ujęcie funkcjonalne i naturalne samorządu terytorialnego.

W refleksji środowisk naukowych, reprezentowanych przez przedstawicieli nauk o administracji publicznej i samorządzie terytorialnym dominuje ujęcie funkcjonalne samorządu terytorialnego, zgodnie z którym jego powołanie uzasadniane jest wykonywaniem zdecentralizowanej administracji publicznej. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest istotną formą wykonywania zadań państwa, tj. państwo powołuje do życia samorząd terytorialny i wyposaża go w odpowiednie prawa, kompetencje i obowiązki. Natomiast w refleksji środowisk katolickich, zwolenników ważności i wartości wspólnot terytorialnych w życiu społecznym przeważa ujęcie naturalne samorządu terytorialnego, według którego jego potrzeba wynika z samej natury życia społecznego, tj. wspólnoty lokalne powstają i funkcjonują niezależnie od państwa, posiadają zatem prawo do samodzielności, którego państwo nie powinno naruszać ani ograniczać.

Ujęcia te w różny sposób odnoszą się do powołania i funkcjonowania samorządu terytorialnego. W podejściu funkcjonalnym samorząd terytorialny powołano do wykonywania części administracji państwowej, w drodze jej decentralizacji, a więc samorząd terytorialny istnieje z woli państwa i wykonuje dla państwa przyznane ustawowo zadania. W podejściu naturalnym samorząd terytorialny powstaje z potrzeby samorządności wspólnot terytorialnych i funkcjonuje aby bronić ich interesów.

W przypadku kwestii wspólnych samorządowi terytorialnemu u podstaw wyżej zaprezentowanych refleksji ważnym elementem współczesnego modelu samorządu terytorialnego jest zagwarantowanie mu niezależności i samodzielności w realizacji administracji i władzy samorządowej. Przede wszystkim przez wykonywanie zadań publicznych zgodnie z zasadą pomocniczości, która sprzyja ich efektywniejszemu wykonywaniu w najmniejszych i najniższych wspólnotach terytorialnych. Ponadto przedstawiciele analizowanych ujęć są zwolennikami pełnej podmiotowości wspólnot terytorialnych.

Wydaje się jednak, że w świecie ponowoczesnym wyżej zaprezentowane podejścia, ulegają zniekształceniu, a perspektywa rozwoju idei samorządności i samorządu terytorialnego w kontekście współczesnych refleksji naukowych i katolickich środowisk wskazuje na jego interdyscyplinarną naturę, tj. jednej instytucji, która jawi się jako administracja, władza, polityka, wspólnota i gospodarka, w której częściej występuje ujęcie funkcjonalne samorządu terytorialnego z uwzględnieniem jednak cech z modelu naturalnego samorządu terytorialnego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bosiacki, A. (2006). *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa: LIBER.
2. Buczkowski, P. (1994). Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r. W: P. Buczkowski (red.), *Odrodzenie samorządu terytorialnego* (9). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
3. Dolnicki, B. (2006). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 17.
4. Dutkiewicz, G. (2010). Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej. *Colloquium*, 2, 193–203.
5. Dutkiewicz, G. (2011). Współczesny model samorządu terytorialnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, 187A*, 69–82.
6. Dutkiewicz, G. (2017) Samorząd terytorialny Stanisławowa i Ziemi Stanisławowskiej w II Rzeczypospolitej. W: M. Kardas, A.A. Ostanek, P. Semków (red.). *Po stronie pamięci i dialogu... Stanisławów i Ziemia Stanisławowska w dobie przemian społecznych oraz narodowościowych XIX i pierwszej połowy XX wieku* (t. 1, 117–119). Warszawa–Stanisławów. ELPIL.
7. Dutkiewicz, G. (2018). Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. *Przegląd Religioznawczy*, (1)267, 126–127.
8. Dutkiewicz, G. (2019b). Elity polityczne w lokalnej strukturze samorządu terytorialnego. *Colloquium*, 4, 75.
9. Dutkiewicz, G. (2019a). Samorząd terytorialny w kontekście zasady pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. *Przegląd Religioznawczy*, (3)273, 152–153.
10. Dziuba, A. F. (2011). Samorząd terytorialny drogą upodmiotowienia społeczności lokalnych. *Teologia i Człowiek*, 17, 178–180.
11. Gawłowski, R., Machalski, P., Makowski, K. (2017). *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*. Warszawa: CeDeWu.
12. Heywood, A. (2011). *Politologia*. Warszawa: PWN.
13. Izdebski, H. (2008). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
14. Jan Paweł II (1991). *Centesimo annus*. Pobrano z: [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/encykliki/centesimus\\_1.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_1.html).
15. Jan XXIII (1963). *Pacem in terris*. Pobrano z: [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_xxiii/encykliki/pacem\\_in\\_terriss\\_11041963.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_xxiii/encykliki/pacem_in_terriss_11041963.html).
16. Kachniarz, M., Raczyński, R. (2018). *Samorząd XXI wieku. Problemy. Trendy. Rozwiązania*. Wrocław: Siedmiogród, 15–18.
17. Kamiński, S. (1985), Autonomia. W: F. Gryglewicz, R. Łukaszyk, Z. Sułowski (red.), *Encyklopedia katolicka* (t. 1, 1159–1160), Lublin: KUL.
18. Kasiński, M. (2008). Samorząd terytorialny jako wartość cywilizacyjna. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, (2)11, 205.
19. Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym „Gaudium et spes”. Pobrano z: <http://ptm.rel.pl/files/swii/141-gaudium-et-spes.pdf>.
20. Leoński, Z. (2008). Ustrój i zadania samorządu terytorialnego. W: S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania* (117). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
21. Lis, W. (2012). Istota i rola samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym. *Rocznik Nauk Prawnych*, 22(1), 161–162.
22. Majka, J. (1986). *Katolicka nauka społeczna*. Rzym: Fundacja Jana Pawła II. Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej.
23. Ochendowski, E. (1997). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK,

24. Panejko, J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Księgarnia św. Wojciecha.
25. Pius XI. (1931). *Quadragesimo anno*. Pobrano z: <http://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Quadragesimo%20anno.htm>.
26. Robertson, D. (2012). *Słownik Polityki*. Warszawa: Sic!
27. Skorowski, H. (1990). Etyczno-społeczne aspekty samorządu terytorialnego w świetle katolickiej nauki społecznej. *Życie Katolickie*, 5–6, 23–24.
28. Skorowski, H. (1999). Zaangażowanie społeczne istotnym wymiarem chrześcijaństwa. *Seminare. Poszukiwania naukowe*, 15, 155–170.
29. Subsydiarność (pomocniczość). Pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/subsydiarnosc;4836984.html>
30. Ślipko, T. (1982), *Zarys etyki szczegółowej*. Kraków: WAM.
31. Waniewska-Bobin, M. (2013). *Europejskie modele samorządu terytorialnego*. Lublin: KUL.
32. Wójcik, S. (1999). *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*. Lublin: KUL.
33. Wyszowska, D. (2018). Samorząd terytorialny w ujęciu wybranych koncepcji teoretycznych. *Optimum. Economic Studies*, 1(91), 127.