

Ryszard P. Krawczyk

Recenzja książki „Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego”, redakcja naukowa Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, ss. 394

Niewątpliwie rozważania zawarte w monografii „Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego” doskonale wpisują się w klimat lat 2017 i 2018, w którym proces recentralizacji zadań publicznych wykonywanych dotychczas przez samorząd był aż nadto widoczny.

Książka stanowi zbiór 19 opracowań, w których Autorzy dokonują egzegezy przepisów konstytucyjnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego.

Próbują również wskazywać na konieczność głębszego odczytywania idei konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego. Zagadnienia poddane analizie prawnej dotyczą takich problemów jak: istota samorządności, funkcjonowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu sprawującego władzę publiczną, zadania samorządu terytorialnego, gwarancje samodzielności decyzyjnej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST), nadzór nad nim, akty prawa miejscowego, autonomia statutowa JST, a także ich sądowa ochrona.

Jak stwierdza Marek Mączyński, pomimo aż 48-krotnego użycia przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej¹ słowa „samorząd”,



uchwała zasadnicza nie formułuje definicji legalnej tego pojęcia ani w sposób wyczerpujący go nie określa. Pozostawiono to – jak można domniemywać – doktrynie oraz orzecznictwu. Autor opracowania „Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego a idea samorządności” zauważa, że zakres tego określenia ze wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami bazuje na idei państwowej samorządu, co niestety oznacza,

że samorząd utożsamiany jest tylko z zdecentralizowaną administracją publiczną. W polskiej doktrynie samorządowej bardzo często w tym zakresie nawiązuje się do wypowiedzi Maurycego Jaroszyńskiego: „Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych”².

Klauzula korporacyjna – obecna w Konstytucji RP oraz w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, zgodnie z którą „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową” – wydaje się pewną deklaracją konstytucyjną, która długo nie znajdowała przełożenia na konkretne uprawnienia

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.) – dalej Konstytucja RP.

² M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7.

piastuna JST. Dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³ dano grupie mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze możliwość występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Ma rację Autor, że art. 16 Konstytucji RP nie daje żadnych podstaw do postawienia tezy, iż wspólnoty samorządu terytorialnego mają immanentny dla siebie zakres działania. Wydawać by się mogło – co podkreśla Marek Mączyński – że korporacyjność to dla ustawodawcy źródło problemów. Przede wszystkim dlatego, że ustawodawca pozbawia obywatela czy grupę, ale również wspólnotę pożytków, jakie ci mogliby odnosić z racji związku z samorządem terytorialnym. Pewnym paradoksem jest to, że prawo nadmiernie chroni organy samorządowe przed naciskiem obywateli. Niestety ani nadzór administracyjny, ani kontrola sądowa nie są motorem do rzeczywistego zaspokojenia potrzeb publicznych. Ważna jest efektywność w zaspokajaniu potrzeb publicznych, dyskusyjne jest natomiast to, czy dobór wykonawcy powinien odbywać się na poziomie ustawy. Na konsekwencje państwowego charakteru samorządu terytorialnego zwraca również uwagę Bogdan Dolnicki w opracowaniu „Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 roku”, wskazując, że realizacja zadań przez samorząd terytorialny nie następuje z samej istoty wspólnot samorządowych, lecz jest konsekwencją stosowanych przepisów prawa. Autor omawia podmiot i przedmiot samorządu, jego samodzielność, w tym finansową, zadania samorządu oraz wykonywany nad nim nadzór. Wskazuje, że odmowa uznania samorządu terytorialnego za instytucję autonomiczną dysponującą władzą suwerenną jest konsekwencją linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,

³ Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

który dość konsekwentnie stoi na stanowisku, że wyłącznym źródłem władzy publicznej samorządu terytorialnego jest prawo stanowione przez państwo. Z jednej strony analiza art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wskazującego, że „ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”, pozwala postawić tezę, że w przypadku zadań własnych to nie ustawodawca powinien określać w drodze ustawy sposób wykonania danych zadań, ale wspólnota samorządowa w sposób autonomiczny może podjąć decyzje w tym zakresie. Z drugiej strony art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje na ramy ustawowe, w których może działać JST.

Oczywiście należy zgodzić się z tezą, że podział na zadania zlecone i zadania własne nie ma charakteru satysfakcjonującego i musi powodować komplikacje podczas rozdziału ich pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podział ten jest podziałem formalnym – decyzją ustawodawcy. *De lege ferenda* należałoby żądać w przyszłości ustalenia przez Konstytucję RP bardziej precyzyjnych generalnych kryteriów tego podziału.

Niewątpliwie do refleksji zmuszają rozważania Autora dotyczące samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Jawi się pytanie – co dalej? Oczywiście w Polsce przyjęto koncepcję ograniczonej samodzielności JST w zakresie finansowym i odpowiedzialności władz publicznych – centralnych w wymiarze ekonomicznym oraz prawnoustrojowym – za zapewnienie JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Argumentem za przyjęciem tej koncepcji podziału zasobów jest, co podkreśla Autor, zasada sprawiedliwości społecznej wykluczająca zróżnicowanie wielkości obciążeń i świadczeń ze strony władz publicznych w płaszczyźnie terytorialnej. Argumentem za odrzuceniem tej zasady jest szeroko rozumiana zasada samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Trzeba jednak pamiętać, że samodzielność finansowa gmin w zakresie zbieranych danin publicznych jest limitowana przez ustawy wysokością górnych i dolnych stawek

podatkowych. Należałoby wyraźnie zaznaczyć, że rozwiązania ustawowe mające równoważyć poziom dochodów gmin, tzw. janosikowe, nie spełniają pokładanych w nich nadziei i jeszcze bardziej różnicują poziom dochodów gmin najbiedniejszych (w 2017 r.: Pszów – 2.900 zł dochodu na mieszkańca, Łukowica – 343,60 zł wpływów podatkowych na mieszkańca) i najbogatszych (Kleszczów 47.000 zł dochodu *per capita* czy 33.560 zł wpływów podatkowych na mieszkańca). Jak można to uzasadnić, odwołując się do zasady sprawiedliwości społecznej? Dlaczego ustawodawca nie godzi się (nawet informacyjnie) na pokazywanie przez JST w sprawozdaniach dotyczących wykorzystania środków pochodzących z budżetu państwa na zadania zlecone rzeczywistych kosztów tych zadań? Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie jednak wskazywał, że najtrudniejsze z konstytucyjnego punktu widzenia jest zagwarantowanie samodzielności poszczególnych JST przy równoczesnym zagwarantowaniu zbliżonego poziomu zaspokajania potrzeb mieszkańców wszystkich tych jednostek.

Samorząd terytorialny jest również podmiotem sprawującym władzę publiczną – co podkreśla w kolejnym opracowaniu Piotr Tuleja. Autora niepokoi fakt braku w Konstytucji RP szczegółowych materialnoprawnych kryteriów wyznaczających zakres władzy publicznej samorządu. Może to być problemem w zachowaniu ustrojowej pozycji samorządu, ponieważ ustawodawca ma duże możliwości wkraczania w zakres jego samodzielności. Dlatego ważna jest wykładnia przepisów wzmacniających samodzielność samorządu terytorialnego. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy przepisy te (np. art. 163 Konstytucji RP) równoważą materialną niedookreśloność kryteriów samodzielności. Tym bardziej że nie wynikają z niego dyrektywy pozwalające na wskazanie zakresu zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny. Autor stoi na stanowisku, że art. 163 Konstytucji RP nie stanowi bezpośredniej podstawy do sformułowania domniemania kompetencyjnego w sposób, który ograniczałby zakres władzy ustawodawczej. Jest on jednak podstawą

do rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych przy ustalaniu zakresu władzy publicznej sprawowanej przez samorząd terytorialny. Konkludując swoje rozważania na temat konstytucyjnych podstaw sprawowania władzy publicznej przez samorząd, Piotr Tuleja wskazuje na aspekt pozytywny dotyczący ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego oraz drugi – bardziej problematyczny – dotyczący konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu oraz zakresu i sposobu wykonywania zadań publicznych.

Problematyce konstytucyjnej regulacji zadań publicznych poświęca swoje rozważania również Małgorzata Stahl. Autorka zadaje ważne dla bytu samorządu terytorialnego pytanie – jaki jest przedmiot zdecentralizowanej „istotnej” części zadań publicznych? Czy zasadne jest utrzymywanie konstytucyjnego podziału na zadania własne i zlecone, kiedy ustawy nie zawsze respektują ten podział? Autorka przyjmuje, że dla rozważań dotyczących zadań samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie mają:

- 1) oparcie ustroju terytorialnego państwa na zasadzie decentralizacji i subsydiarności,
- 2) wspólnotowy charakter JST i ich samodzielność w wykonywaniu „istotnej” części zadań publicznych.

Podobne rozważania prowadzi Krzysztof Chochołowski w opracowaniu „Konstytucyjne umocowanie samodzielności zadaniowej samorządu terytorialnego”. Objęcie ochroną sądową samodzielności samorządu terytorialnego bez wątplenia wzmacnia jego rolę w państwie. Jej brak, jak stwierdza Autor, utrudni lub wręcz uniemożliwi realizację konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. Problematykę gwarancji samodzielności JST na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej analizuje kolejny Autor – Jerzy Korczak. Analiza samodzielności JST dokonywana jest na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to samodzielność wobec innych organów władzy publicznej, głównie administracji rządowej. Druga to samodzielność wobec siebie nawzajem. Niestety – co zauważono w opracowaniu, w Polsce w 2017 r. na sile przybrał proces recentralizacji. Dotyczy on głównie

województw samorządowych, choć jego skutki dotyczą wszystkich JST. W tym zakresie Autor poddał krytycznej analizie działalność legislacyjną, której wynikiem jest ograniczanie samodzielności samorządu terytorialnego. Krytycznie ocenione zostały również uprawnienia nadzorcze wojewodów i praktyka, jaka powstała na tym tle.

Ważnym opracowaniem jest praca Tomasa Bąkowskiego dotycząca niedostatku prawnej ochrony wspólnoty samorządowej w zakresie niewykonywania na jej rzecz zadań publicznych. Pierwsze pytanie dotyczy gwarancji i zakresu prawnej ochrony interesów mieszkańców JST. Zasadniczo chodzi tu o zapewnienie skuteczności prawa adresowanego do określonych podmiotów – przede wszystkim mieszkańców. Charakter opracowania uniemożliwia szczegółową egzegezę przepisów obowiązującego prawa. Niewątpliwie przykładowo analiza ustawy o finansach publicznych⁴ w jej części dotyczącej gospodarki finansowej samorządu terytorialnego jaskrawo unaoczniałyby sztuczność wielu zawartych tam konstrukcji. Drugim, nie mniej ważnym, pytaniem jest – zdaniem Autora – prawna konstrukcja samego środka ochrony przed zaniechaniem lub wadliwym wykonywaniem zadań publicznych na rzecz wspólnoty samorządowej. Autor sugeruje na drodze do poszukiwania właściwych rozwiązań skorzystanie z rozwiązań prawnych odnoszących się do przypadków, w których organy JST nie wykonują czynności nakazanych prawem albo przez ich podejmowanie naruszają prawa osób trzecich, unormowane w art. 101a ustawy o samorządzie gminnym⁵, art. 88 ustawy o samorządzie powiatowym⁶, art. 91 ustawy o samorządzie województwa⁷.

Ważnym zagadnieniem związanym z realizacją samodzielności jest również stanowienie

przez samorząd aktów prawa miejscowego. Tej problematyce swoją uwagę poświęcił Zygmunt Niewiadomski, który wskazuje, że ustawodawca polski, kształtując uprawnienia prawotwórcze samorządu terytorialnego, zdaje się abstrahować od jego szczególnej roli i miejsca w strukturze państwa. Za zdecentralizowaniem zadań publicznych nie poszło szersze umożliwienie samorządowi względnie samodzielnego stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie tzw. normy kompetencyjnej.

Kolejne opracowanie, autorstwa Joanny M. Salachny, dotyczy konstytucyjnych gwarancji samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządu terytorialnego. Temat prawnej i faktycznej swobody podejmowania decyzji przez samorząd terytorialny wywołał w 2009 r. Michał Kulesza. Niewątpliwie powrót do zagadnienia po niemal 10 latach świadczy, że jest ono nadal aktualne. Autorka zwraca uwagę, iż konstytucyjne gwarancje samodzielności decyzyjnej i finansowej mogą być ujmowane dwojako:

- 1) w znaczeniu kompetencyjno-pozytywnym – jako zasady wyznaczające zakres (ramy) swobody decydowania o wykonywaniu zadań oraz dysponowania zasobami finansowymi,
- 2) w znaczeniu ochronnym – jako reguły wskazujące zakres nienaruszalności kompetencji JST oraz zakres dopuszczalności ingerencji w działalność samorządu terytorialnego.

Należy zgodzić się z tezą, iż relatywnie niewielki stopień samodzielności decyzyjnej i finansowej polskich samorządów nie wynika z braku gwarancji konstytucyjnych, lecz z takiego a nie innego kształtu ustawodawstwa oraz ewentualnej praktyki orzeczniczej. Podobną tezę, że regulacje konstytucyjne są wystarczającą gwarancją zabezpieczenia środków na realizację zadań publicznych przez JST, prezentuje Elżbieta Feret.

Nie sposób omówić wszystkich tez zawartych w 19 opracowaniach, z których składa się publikacja. To, co je łączy, to troska o dalszy rozwój samorządu terytorialnego. Niewątpliwie obecnie samorząd nie może być postrzegany tylko jako sposób zapewnienia wykonywania

⁴ Ustawa z 28.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

⁵ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

⁶ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.).

⁷ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.).

zadań publicznych, lecz jest również istotną barierą wobec dostrzegalnego w ostatnim czasie procesu recentralizacji.

Uzasadnia to próbę (a recenzowana książka jest niewątpliwie udaną tego próbą) głębokiego sięgania do Konstytucji RP celem pogłębiania przez zasadę pomocniczości procesu decentralizacji władzy publicznej.

Autorzy opracowań są zgodni co do tego, że samodzielność samorządu terytorialnego nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględnego. Argumenty za tym, że tak być musi, są jednak różne. Jedni powołują się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego znamiennej tezę, iż samodzielność gmin jest wartością chronioną, ale nie absolutną (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4.05.1998 r.⁸). Inni uzasadniają tę tezę szukają w jednolitości państwa i jego unitarnym charakterze – art. 3 Konstytucji RP. Należy również zauważyć, że na ustroj

państwa wpływa także w sposób istotny zasada trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). W związku z powyższym zakres władzy realizowany przez samorząd musi być wpisany w tenże model.

Analiza obcych uregulowań konstytucyjnych dotyczących samodzielności samorządu terytorialnego wskazuje, że nie istnieje żaden standard regulacyjny. Stopień szczegółowości lub ogólności, a czasami lakoniczności nie musi się przekładać na rzeczywistą pozycję ustrojową samorządu terytorialnego w danym państwie. Tak więc do przedstawicieli nauki należy zdefiniowanie rzeczywistych przyczyn społecznych, politycznych, kulturowych, mentalnych, które powodują, że rozważania nad stopniem samodzielności samorządu terytorialnego i próbami jego ograniczania są zawsze aktualne. Niewątpliwie opracowania zawarte w książce spowodują poszerzenie dyskursu nad konstytucyjnym umocowaniem samorządu terytorialnego i jego realizacją w praktyce.

⁸ Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998/3, poz. 31.

dr Ryszard P. Krawczyk

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki