

KONSTYTUCYJNE UMOCOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa
Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

MONOGRAFIE

KONSTYTUCYJNE UMOCOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Stan prawny na 1 lipca 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Hubert Izdebski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Hanna Kolenkiewicz

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-875-4

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
<i>Marek Mączyński</i> Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności	17
<i>Bogdan Dolnicki</i> Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.	45
<i>Piotr Tuleja</i> Samorząd terytorialny jako podmiot sprawujący władzę publiczną	73
<i>Adam Doliwa</i> Znaczenie konstytucjonalizacji osobowości prawnej, własności i innych praw majątkowych j.s.t.....	91
<i>Jarosław Dobkowski</i> Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego w świetle art. 2 EKSL	121
<i>Małgorzata Stahl</i> Konstytucyjna regulacja zadań samorządu terytorialnego ...	131

<i>Krzysztof Chochowski</i> Konstytucyjne umocowanie samodzielności zadaniowej samorządu terytorialnego w Polsce	145
<i>Jerzy Korczak</i> Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej	159
<i>Dawid Chaba</i> Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności	179
<i>Tomasz Bąkowski</i> O niedostatku prawnej ochrony wspólnoty samorządowej w zakresie (nie) wykonywania na jej rzecz zadań publicznych	199
<i>Dariusz R. Kijowski</i> Konstytucyjne uwarunkowania funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych	209
<i>Zygmunt Niewiadomski</i> Akty prawa miejscowego a samodzielność samorządu terytorialnego	223
<i>Marek Szewczyk</i> Quasi-autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego – w świetle postanowień Konstytucji RP	235
<i>Joanna M. Salachna</i> Konstytucyjne gwarancje samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządu terytorialnego	253

Katarzyna Święch-Kujawska

**Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego
w świetle postanowień Konstytucji RP 281**

Elżbieta Feret

**Regulacje konstytucyjne wystarczającą gwarancją
zabezpieczenia środków publicznych na realizację zadań
publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego? 297**

Kazimierz Bandarzewski

**Nadawanie nazw ulicom a samodzielność samorządu
gminnego (uwagi na tle regulacji tzw. ustawy
dekomunizacyjnej) 311**

Martyna Szlufik, Mariusz Szyrski

**Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w świetle
zadań i kompetencji podmiotów administrujących w j.s.t. 337**

Paulina Łazutka-Gawęda

**Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego
w Republice Federalnej Niemiec w przedmiocie
współdziałania jednostek samorządu terytorialnego..... 353**

Bibliografia..... 371

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|----------------|---|
| EKSL – | – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607) |
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.) |
| u.s.g. | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) |
| u.s.p. | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) |
| u.s.w. | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.) |

Czasopisma i publikatory

- | | |
|-------|--|
| APSKM | – „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” |
| ATDP | – „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” |
| AUW | – „Acta Universitatis Wratislaviensis” |
| BR | – „Biblioteka Regionalisty” |
| Dz.U. | – „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” |
| FK | – „Finanse Komunalne” |
| FOB | – „Folia Oeconomica Bochniensia” |
| Gl. | – „Głosa” |
| GSiA | – „Gazeta Samorządu i Administracji” |
| GSP | – „Gdańskie Studia Prawnicze” |
| M.P. | – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” |
| ONS | – „Ogrody Nauk i Sztuk” |

ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNKW	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa
OTK	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	-	„Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”
PiP	-	„Państwo i Prawo”
PPiA	-	„Przegląd Prawa i Administracji”
PPP	-	„Przegląd Prawa Publicznego”
Prz. Sejm.	-	„Przegląd Sejmowy”
RAP	-	„Rocznik Administracji Publicznej”
Rej.	-	„Rejent”
RNP	-	„Rocznik Nauk Prawnych”
RPEiS	-	„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
RSPH	-	„Regionalne Studia Polityczne Humanitas”
RZN	-	Rzeszowskie Zeszyty Naukowe
RŻ	-	„Rocznik Żyrardowski”
SFZH	-	„Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi”
SI	-	„Studia Iuridica”
SL	-	„Studia Lubuskie”
SP	-	„Studia Prawnicze”
SPE	-	„Studia Prawno-Ekonomiczne”
SRiL	-	„Studia Regionalne i Lokalne”
ST	-	„Samorząd Terytorialny”
SZN	-	„Studenckie Zeszyty Naukowe”
ŚSP	-	„Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”
Wok.	-	„Wokanda”
WSP	-	„Wrocławskie Studia Politologiczne”
Wsp.	-	„Wspólnota”
ZNPŚ	-	„Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”
ZNPWSZ im. Witelona w Legnicy	-	„Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”
ZNPWSZ we Włocławku	-	„Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku”
ZNSA	-	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
ZNUS	-	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”
ZNUW	-	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”

Inne

j.s.t.	- jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego
KPRM	- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MSWiA	- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
NSDAP	- Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PSP	- Państwowa Straż Pożarna
RFN	- Republika Federalna Niemiec
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZSRR	- Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

WSTĘP

Instytucja samorządu terytorialnego stanowi adekwatną odpowiedź na – ujęte w Konstytucji RP – zasady: subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej. Pojęcie samorządu terytorialnego, choć wprowadzone do ustawy zasadniczej, nie zostało jednak w niej ani zdefiniowane, ani określone w sposób wyczerpujący. Instytucja samorządu terytorialnego, a także jego istota, są zatem definiowane przez doktrynę prawa oraz orzecznictwo. Podkreślenia wymaga przy tym stwierdzenie, że obecnie, niestety, materia ustawowa stanowi wyłącznie iluzoryczną ochronę dla samorządu terytorialnego. Zauważalny jest także wpływ procesów pozaprawnych, w tym społecznych, politycznych i ekonomicznych, na demokrację rozumianą jako system sprawowania władzy. Powyższe kwestie uzasadniają postawienie pytania o pozycję samorządu terytorialnego w aktualnym ustroju Polski. Samorząd terytorialny nie może już bowiem być postrzegany wyłącznie jako sposób zapewnienia wykonywania zadań publicznych, ale staje się też istotnym narzędziem ochronnym przed procesem recentralizacji, który stanowi obecnie realne niebezpieczeństwo w naszym kraju, a także przed uniformizacją i globalizacją. Uwarunkowania te powodują, że we współczesnym odczytywaniu istoty samorządności lokalnej zawierać się musi w znaczącym zakresie zapewnienie różnorodności, w tym zarówno poglądów, jak i preferencji politycznych, gdyż demokracja opiera się na ich pluralizmie oraz swobodzie podejmowania rozstrzygnięć. Wszystko to uzasadnia niezbędność sięgania szerzej i głębiej do Konstytucji RP, której przepisy nie tylko nie przewidują recentralizacji, ale nakazują utrzymanie i pogłębianie procesu decentralizacji władzy publicznej.

Jako niezbędna jawi się zatem szeroka dyskusja nad istotą samorządności, a także rolą jaką Konstytucja RP przewiduje dla instytucji samorządu terytorialnego. Forum wymiany poglądów w tym zakresie było XI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane „Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego”, które odbyło się w Krakowie w dniach 19-20 października 2017 r. W seminarium tym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce oraz reprezentacja ośrodków zagranicznych. Dyskusja na temat konstytucyjnego umocowania samorządu terytorialnego – z uwagi na specjalizacje uczestników seminarium – toczyła się przy udziale administratywistów, ale także konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. Zauważenia przy tym wymaga, że wśród dyskutantów szeroką grupę stanowili przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesi regionalnych izb obrachunkowych, a także pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. Seminaria naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego – w założeniu jego organizatorów – mają bowiem stanowić płaszczyznę wymiany poglądów wszystkich tych środowisk.

W trakcie XI Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego wygłoszonych zostało kilkanaście referatów poruszających kwestie dotyczące m.in. istoty samorządności, samorządu terytorialnego jako podmiotu sprawującego władzę publiczną, zadań samorządu terytorialnego, gwarancji samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządu terytorialnego, nadzoru nad nim, autonomii statutowej jednostek samorządu terytorialnego, a także ich sądowej ochrony. Na kanwie tych wystąpień powstały teksty artykułów ujętych w niniejszej książce. Nadto publikacja ta zawiera opracowania uczestników przywołanego wydarzenia, które stanowią pokłosie dyskusji przeprowadzonej w jego trakcie.

Podstawowym celem oddawanej Państwu do rąk książki jest zatem przedstawienie szerokiego gronu odbiorców zagadnień prezentowanych i diskutowanych w październiku 2017 r. podczas XI Seminarium

Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Opracowania ujęte w niniejszym tomie niewątpliwie spowodują poszerzenie dyskusji dotyczącej konstytucyjnego umocowania samorządu terytorialnego, stanowiąc jednocześnie znaczący wkład w jej przebieg. Pozostaje wyrazić nadzieję, iż przyczynią się one także do umocnienia pozycji samorządu terytorialnego we współczesnej Polsce i niedeprecjonowania miejsca jakie dla tej instytucji przewidziano w obowiązującej Konstytucji RP.

*Prof. dr hab. Mirosław Stec,
Dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Uniwersytetu Jagiellońskiego*

Marek Mączyński

KONSTYTUCYJNE POJĘCIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A IDEA SAMORZĄDNOŚCI

W Konstytucji RP termin „samorząd” został użyty w różnych kontekstach 48 razy, przy czym aż 44-krotnie w związku lub w bezpośrednim odniesieniu do samorządności terytorialnej, w znakomitej większości w rozdziale VII Konstytucji RP, poświęconym właśnie samorządowi terytorialnemu. Trzeba jednak pamiętać, że Konstytucja RP, mimo iż samorządowi terytorialnemu poświęca wiele uwagi, to jednak nie formułuje ani legalnej definicji tego pojęcia, ani w sposób zupełnie wyczerpujący go nie określa, pozostawiając w ostatecznym rozrachunku trud jego interpretowania oraz określenia jego istoty doktrynie i orzecznictwu.

I jakkolwiek nie można powiedzieć, że te ostatnie nie radzą sobie z tym zadaniem, to jednak z reguły interpretują pojęcie samorządu z bardzo wyraźnym przywiązaniem do poglądów wypracowanych na gruncie już dość dawno temu sformułowanej idei państwowej samorządu i powtarzają jak mantrę, iż samorząd terytorialny to przede wszystkim decentralizacja administracji publicznej. W konsekwencji ocenę pozycji ustrojowej samorządu bardzo często w doktrynie determinuje też rozumienie sformułowanej przed blisko stu laty weberowskiej koncepcji biurokracji jako władzy legalnej. Nie ma potrzeby w tym miejscu szerzej

rozwozić się nad powszechnie znanymi jej zaletami i wadami¹. Chciałbym jednak zwrócić uwagę, że powstała ona w czasach, gdy dominujące funkcje państwa, zakres decentralizacji jego administracji terytorialnej, ale też skala demokratyzacji procesów decyzyjnych w sferze publicznej były dalece odmienne od tego, z czym mamy dzisiaj do czynienia². To wszystko niewątpliwie musi rzutować na formułowanie pojęć samorządności i samorządu terytorialnego. Jednakowoż przez wzgląd choćby na ewolucyjne kształtowanie samorządu terytorialnego pojęcie samorządu terytorialnego – mimo iż wielokrotnie były i są podejmowane próby jego zdefiniowania w znaczeniu prawnym, politycznym i funkcjonalnym – jest w doktrynie nadal rozumiane niejednolicie³. Dlatego najczęściej pojęcie to definiuje się opisowo poprzez próbę wskazania konstytutywnych cech samorządu terytorialnego (na podstawie przyjętych rozwiązań normatywnych) w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym⁴. Zakładam, że podejście takie jest wszystkim zainteresowanym dobrze znane i nie ma potrzeby wyczerpującego omawiania go na tym etapie naszych rozważań. Tym bardziej, iż szczegółowej analizy miejsca samorządu terytorialnego w obowiązującej Konstytucji RP dokonują inni Autorzy. Dlatego skupiam się jedynie na tych kilku wybranych aspektach

¹ Por. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 63–67, oraz S. Oliwniak, *Biurokracja i biurokratyzm w administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 155–160.

² Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, *passim*; *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016, *passim*, oraz E. Bonusiak, *Współczesne prawne formy działania w administracji publicznej* [w:] *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 95–115; G. Krawiec, *Założenia koncepcji good-governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 15–27; A. Jaxa Dębicka, *Sprawne Państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 92 i n.

³ Szerzej na temat zróżnicowania pojęć i definicji samorządu terytorialnego m.in. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 17–30, oraz K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 21–45; zob. także H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2015, s. 13 i n.

⁴ W świetle Konstytucji RP wyczerpująco na ten temat J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 19–40.

pojęcia samorządu terytorialnego, które pozwolą nam powiedzieć, czym jest (lub powinien być) ów samorząd w kontekście istoty terytorialnej samorządności we współczesnym państwie. Zdaję sobie bowiem sprawę, że wszelka próba rozważań na temat roli zadań samorządu terytorialnego i jego istoty we współczesnym państwie jest w znacznym stopniu determinowana właśnie przez samo pojęcie samorządności (a w zasadzie lokalności i regionalności), które w ujęciu systemowym (w ramach państwa prawa) nie uzyskują jednakowej pozycji i znaczenia. Ich wspólną cechą jest jednak to, że obydwa te pojęcia są pojęciami wieloaspektowymi (wykraczającymi poza sferę prawa i obejmującymi lub odnoszącymi się także do ekonomii, gospodarki, polityki, socjologii, demografii, kultury, a nawet historii)⁵ oraz że obydwa są powszechnie używane w ramach dyskursu nad kierunkami ewolucji współczesnego państwa, tudzież systemów polityczno-prawnych. Co do zasady bowiem we współczesnym, zdemokratyzowanym świecie samorząd terytorialny uzyskuje postać kwalifikowaną, tzn. w ujęciu systemowym jest on prawnie gwarantowany, określany, chroniony i traktowany jako trwały i niezbywalny element współczesnego demokratycznego państwa prawnego⁶. Tym samym obydwa fundamentalne elementy wchodzące w skład pojęcia samorządu terytorialnego, tzn. samorząd lokalny i regionalny, choć różnie pojmowane i interpretowane, stają się obecnie kluczowymi problemami teorii demokracji, gdyż, chcąc nie chcąc, odnoszą się do takich fundamentalnych wartości, jak wolność, równość (inkluzja), efektywność i uczestnictwo (partycypacja), jak też zmuszają do stawiania pytań o zakres i istotę zarówno pluralizmu politycznego, jak i zróżnicowań prawno-organizacyjnych we współczesnym państwie, a także skłaniają do stawiania pytań czy to o pożądaną, czy o faktyczny zakres i sposób oddziaływania fenomenu samorządu terytorialnego na funkcjonowanie państwa⁷.

W naszym przypadku jest to tym bardziej istotne, iż legalną definicję pojęcia samorządu terytorialnego, a w istocie samorządu lokalnego, zawiera

⁵ M.B. Steger, *Globalization*, New York 2010, s. 15.

⁶ Por. R. Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London 1992.

⁷ Por. *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, red. M. Goldsmith, E. Page, New York 2010, *passim*.

W monografii przedstawiono zagadnienia omawiane w trakcie XI Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, które odbyło się w dniach 19–20.10.2017 r. w Krakowie. Uczestnicy spotkania dyskutowali o istocie samorządności, a także roli jaką Konstytucja RP przewiduje dla instytucji samorządu terytorialnego. W ramach Seminarium powstało kilkanaście artykułów ujętych w niniejszej książce, poruszających m.in. kwestie dotyczące:

- istoty samorządności,
- samorządu terytorialnego jako podmiotu sprawującego władzę publiczną,
- zadań samorządu terytorialnego,
- gwarancji samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządu terytorialnego,
- autonomii statutowej jednostek samorządu terytorialnego, a także ich sądowej ochrony.

Książka uwzględnia najnowsze zmiany legislacyjne wprowadzone:

- ustawą z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych,
- ustawą z 14.12.2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz dla praktyków prawa: adwokatów, radców prawnych, sędziów, prokuratorów, doradców podatkowych. Może być przydatna także pracownikom naukowym i studentom.



9788381248754 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8124-875-4



9 788381 248754

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL