

UNITARNY CHARAKTER PAŃSTWA A SAMORZĄD TERYTORIALNY

redakcja naukowa
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

UNITARNY CHARAKTER PAŃSTWA A SAMORZĄD TERYTORIALNY

redakcja naukowa
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

Stan prawny na 1 czerwca 2019 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne i łamanie

Justluk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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., 2019

ISBN 978-83-8160-823-7

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	7
Wstęp	11
Maria Kruk Samorząd w parlamencie państwa unitarnego	15
Monika Florczak-Wątor Współpraca zagraniczna samorządu terytorialnego w państwie unitarnym	42
Elżbieta Kornberger-Sokołowska Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w państwie unitarnym	66
Dorota Dąbek Unitarny charakter państwa a prawo miejscowe	76
Czesław Martysz Ustrojowa pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w zdecentralizowanym państwie unitarnym	92
Leon Kieres Unitarność a samodzielność samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	114

Marek Szewczyk Unitarny charakter państwa a autonomia terytorialna (lokalna i regionalna) na przykładzie Republiki Włoskiej – wnioski dla Rzeczypospolitej Polskiej	133
Kazimierz Bandarzewski Uwagi na temat charakteru państwa unitarnego w kontekście regulacji samorządu województwa	148
Magdalena Małecka-Lyszczek Unitarność i samorządność terytorialna jako wartości podstawowe tworzące polską państwowość	166
Jarosław Dobkowski Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu)	181
Jerzy Korczak Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym	192
Piotr Lisowski Zróżnicowanie samorządu terytorialnego a unitarność	213
Janusz Sługocki Zasada unitarności a aktualność dylematów międzywojennych koncepcji samodzielności samorządu terytorialnego	231
Maciej Kruś Wpływ zasady państwa unitarnego na planowanie przestrzenne w województwie	248
Dorota Przekłasa Samorządowe służby zatrudnienia w państwie unitarnym	261
Bibliografia	291

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

BVerfGE	– Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
GG	– Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)
Konstytucja marcowa	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
KRW	– Konstytucja Republiki Włoskiej (Costituzione della Repubblica Italiana) z 27.12.1947 r.
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 1048 ze zm.)
u.k.o.	– ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.)

u.k.w.rz.	– ustawa z 6.05.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.)
u.p.z.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1307)

Czasopisma i publikatory

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
DGP	– Dziennik Gazeta Prawna
Dz.P.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

PiP	– Państwo i Prawo
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

WSTĘP

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 3 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, co w szczególności oznacza, że ustrój naszego kraju charakteryzuje się integralnością terytorium, identycznością statusu prawnego jednostek terytorialnych, a także spójnością w zakresie organizacji władzy publicznej. Podział terytorialny naszego kraju musi jednocześnie uwzględniać zasadę wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Nadto – jak wskazano odpowiednio w art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.

Zauważenia wymaga zatem, że zasada państwowej jednolitości, czyli unitaryzmu, może być realizowana w różnych wariantach, które gwarantują realizację zasady decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Wskazana zasada ustrojowa bezpośrednio determinuje miejsce lokowania samorządu terytorialnego w strukturze organizacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także wpływa na postrzeganie jego pozycji w systemie organizacji państwa.

W związku z powyższym konieczna jest szeroka dyskusja nad miejscem samorządu terytorialnego w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Forum dla wymiany poglądów w tym zakresie stało się – zorganizowane w Krakowie w dniach 11–12 października 2018 r. – XII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane „Unitarny cha-

rakter państwa a samorząd terytorialny”. Uczestniczyli w nim przedstawiciele wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce oraz przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesi regionalnych izb obrachunkowych, a także pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. Mając na uwadze specjalizacje uczestników seminarium, zauważyć należy, że dyskusja na temat miejsca samorządu terytorialnego w państwie unitarnym toczyła się – wzorem poprzednich edycji tego cyklicznego wydarzenia naukowego – przy udziale administratywistów, ale także konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. Zgodnie z założeniem organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, spotkania te mają bowiem stanowić płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się samorządem terytorialnym.

W trakcie XII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego wygłoszono kilkanaście referatów, w tym między innymi na temat relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a parlamentem w państwie unitarnym, współpracy zagranicznej samorządu terytorialnego w państwie unitarnym, samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w państwie unitarnym, a także zróżnicowania samorządu terytorialnego oraz jednolitości administracji samorządowej. Wystąpienia te stały się podstawą do napisania artykułów zawartych w niniejszej publikacji. W książce tej ujęte zostały także – stanowiące pokłosie dyskusji przeprowadzonej podczas XII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego – teksty napisane przez uczestników wskazanego wydarzenia naukowego.

W założeniu twórców niniejszej publikacji, książka ta ma przybliżyć szerokiemu gronu odbiorców zagadnienia prezentowane i dyskutowane w trakcie XII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowanego

„Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny”. Treści w niej zawarte bez wątpienia wywołać muszą szeroką dyskusję na temat miejsca samorządu terytorialnego w Polsce, a jednocześnie stanowić powinny znaczący wkład w jej przebieg. Kolejny raz pozostaje już wyrazić nadzieję, iż przyczynią się one również do umocnienia pozycji samorządu terytorialnego w naszym kraju i niepoddawania weryfikacji miejsca, jakie instytucja ta zajmuje w obowiązującej Konstytucji RP.

prof. dr hab. Mirosław Stec
dr hab. Katarzyna Małyśa-Sulińska, prof. UJ
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
lipiec 2019

Maria Kruk

SAMORZĄD W PARLAMENCIE PAŃSTWA UNITARNEGO

1. Dwie idee wstępne

Podjęcie rozważań zaprezentowanych w niniejszym referacie ma dwa źródła inspiracji. Jedną przyniósł sam tytuł konferencji: samorząd terytorialny w państwie unitarnym, ze swoim specyficznym połączeniem pojęć samorządu terytorialnego i unitarnej struktury państwa, z czego można wyprowadzić określone wnioski. Druga inspiracja płynie z bardziej społeczno-filozoficznych przesłanek, a mianowicie z trendu obecnego coraz bardziej w rozważaniach o współczesnej Europie, a może nawet precyzyjniej – o współczesnym demokratycznym państwie, któremu to trendowi można by przypisać – jako najbardziej reprezentatywne – pytanie, „jak zdemokratyzować demokrację”, które właśnie zostało postawione w debacie publicznej¹. Trafia ono w samo sedno problemu, ponieważ proponuje refleksję nie nad tym, jak ukształtować demokrację jako ustrój państwa, w tym system jego rządów, bo na to pytanie już odpowiedziano: pierwszy raz pod koniec XVIII w., tworząc w epoce oświecenia koncepcję rządów przedstawicielskich opartych na narodzie jako suwerenie, drugi raz po II wojnie światowej po odejściu od dyktatury faszystowskiej, angażując się zwłaszcza w ochronę praw człowieka i podstawowych wolności, i – wcielając oba poprzednie

¹ Pytanie to jest częścią tytułu wywiadu: *Jak zdemokratyzować demokrację? Tytuł albo śmierć. Z Dawidem Reybrouckiem rozmawia Michał Nogaś*, „Książki” 2018/4, s. 50–53 (zob. też dalej).

dogmaty – po raz trzeci w Europie Środkowo-Wschodniej po pozbyciu się dyktatury komunistycznej, ale nad tym, jak tę istniejącą już demokrację poprawić czy uzupełnić, uwzględniając współczesne uwarunkowania polityczne i aspiracje społeczne, i nie pozwolić nią zawładnąć populizmowi ani tendencjom autorytarnym.

Autorka tekstu ma jednak świadomość, że jest on li tylko głosem w dyskusji teoretycznej, bowiem wymagając określonych zmian strukturalnych w instytucjonalnej strukturze państwa, nie trafia w moment, w którym zasygnalizowane tu zmiany mogłyby faktycznie być wprowadzone. Ale jest przywilejem dyskusji naukowej rozważanie także o tych kwestiach, które niekoniecznie mają powodzenie u polityków.

2. Zdemokratyzować demokrację

Zacząć należy od drugiej wymienionej wyżej kwestii, bo ta pierwsza, ściśle powiązana z tematem niniejszego opracowania, jest w pewnym sensie jej konsekwencją. Stanowi bowiem próbę poszukiwania jednego z możliwych sposobów realizacji owej koncepcji „demokratyzacji demokracji”, który to sposób może tkwić w zamyśle wykorzystania w tym celu parlamentu państwa unitarnego (o czym dalej).

Tymczasem samo hasło „zdemokratyzować demokrację”, w takiej dosłownej formie jak w cytowanym wyżej pytaniu, zostało sformułowane przez pisarza i społecznika proponującego oryginalne sposoby udziału obywateli w rozwiązywaniu problemów społecznych, a zarazem trafnie diagnozującego niedostatki demokracji. W cytowanym wywiadzie D. Reybrouck stwierdza: „[m]usimy wreszcie przestać sprowadzać ten ustrój jedynie do stawiania co kilka lat krzyżyków na kartach wyborczych. Zamiast ze sobą rozmawiać, szukać dialogu i wspólnych rozwiązań najbardziej palących problemów, głosujemy w ciszy tak, jak każą nam politycy zwalczających się ugrupowań”². I dalej: „[w]ładze poszczególnych państw i technokraci z Brukseli mu-

² *Jak zdemokratyzować...*, s. 52.

szą wreszcie zrozumieć, że jedynym ratunkiem jest zwrot ku obywatelom. To oni powinni wskazać przyszłość, nakreślić najważniejsze zadania dla Europy”. A wreszcie: „[b]yć może niektóre rządy krajowe będą miały trudności z zaakceptowaniem woli większości obywateli Unii. Ale prędzej czy później zrozumieją, że dla demokratyzacji demokracji i ratowania Europy taką metodą, nie ma alternatywy. Za kilka lat obywatele się obudzą, bo rozumieją, że politycy postanowili całkowicie zawładnąć naszymi umysłami...”³. To obrazowe, choć może bardziej literackie niż doktrynalne, stwierdzenie istnienia jednego z najpoważniejszych problemów współczesnej demokracji wskazuje celnie na podmiot, którego rzeczywistej aktywności w niej brakuje. To obywatele, zarówno społeczeństwo obywatelskie, jak i obywatele jako uczestnicy zorganizowanej czy spontanicznej dyskusji społecznej, w tym odbywanej lub manifestowanej „na ulicy” i w Internecie, w sondażach i (rzadkich na ogół) referendach, oraz jako organizacje wspólnot społecznych i ich reprezentanci w instytucjonalnych strukturach państwa.

Aby nie stwarzać wrażenia, że problem dostrzega tylko cytowany pisarz, można przypomnieć szereg pozycji literatury, żeby sięgnąć tylko do J. Habermasa, który już w latach 60. ubiegłego stulecia dostrzegał potencjał opinii publicznej⁴, a tym bardziej do nowszych opracowań różnych bardziej szczegółowych zagadnień z tego obszaru, gdy niekiedy same tytuły tych prac wyrażają podobne idee, jak np. ten postulujący: *Faire (re)naitre la democratie. Vers un nouvel engagement citoyen*, w której to książce autorzy⁵, uznając konieczność odrodzenia demokracji, przedstawiają własny manifest przebudowy demokracji

³ *Jak zdemokratyzować...*, s. 53. Prezentowane w cytowanym wywiadzie poglądy dotyczą szerokiego spektrum zagadnień, zarówno przykładowych sytuacji problemowych, jak i ich rozwiązywania w poszczególnych krajach (w tym w Polsce i Wielkiej Brytanii), na tle zarówno problemów z praworządnością, trudnymi decyzjami, np. w sprawie brexitu, jak i – to szczególnie akcentując – kryzysu uchodźczego w UE. D. Reybrouck proponuje także specyficzne rozwiązania w postaci zwoływania konwencji obywatelskich skrótowo scharakteryzowanych w podtytule wywiadu: *Tysiąc losowo wybranych Polaków, tysiąc Słowaków, tysiąc Greków, tysiąc Hiszpanów... Oni uratują Europę*.

⁴ M.in. J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007.

⁵ P.O. Archer, G. Martin, P. Plantier, J. Spiegel, *Chronique Sociale*, Lyon 2013.

Mirosław Stec – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; redaktor naczelny miesięcznika Regionalnych Izb Obrachunkowych „Finanse Komunalne”.

Katarzyna Małysa-Sulińska – doktor habilitowana nauk prawnych; profesor w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.

Monografia stanowi pokłosie dyskusji przeprowadzonej w trakcie XII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego, które odbyło się w dniach 11–12 października 2018 r. Wzięli w nim udział przedstawiciele wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce oraz sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesi regionalnych izb obrachunkowych, a także pracownicy urzędów administracji samorządowej i rządowej.

W książce zawarto kilkanaście artykułów poruszających – w kontekście zasady unitarnego charakteru naszego państwa – między innymi kwestie dotyczące:

- relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a parlamentem,
- współpracy zgranicznej samorządu terytorialnego,
- samodzielności finansowej samorządu terytorialnego,
- zróżnicowania samorządu terytorialnego oraz jednolitości administracji samorządowej.

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



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

