

**PRAWO
DO DOBREGO SAMORZĄDU
W PERSPEKTYWIE
KONSTITUCYJNO-INSTITUCJONALNEJ**

**redakcja naukowa
Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska**

AUTORZY

Jolanta Blicharz

Grażyna Cern

Monika Chlipała

Anna Chochowska

Jarosław Dobkowski

Adam Doliwa

Katarzyna Eliaz

Maciej Kiełbus

Jakub Krawczyk

Agnieszka Piskorz-Ryń

Maciej Pisz

Jakub H. Szlachetko

Lidia Zacharko

Krystian M. Ziemski

**PRAWO
DO DOBREGO SAMORZĄDU
W PERSPEKTYWIE
KONSTYTUCYJNO-INSTITUCJONALNEJ**

**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

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie

Stan prawny na 15 kwietnia 2021 r.

Redaktorzy naukowci

Prof. dr hab. Mirosław Stec, ORCID 0000-0002-3537-9204

Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ, ORCID 0000-0002-6406-8851

Recenzenci

Dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK, ORCID 0000-0002-8361-5064

Dr hab. Marek Mącznyński, prof. UJ, ORCID 0000-0001-8558-3361

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-064-3

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
<i>Adam Doliwa</i> Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i jej urzeczywistnianie przez samorząd terytorialny	13
<i>Maciej Pisz</i> Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.	31
<i>Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko</i> Prawo do dobrego samorządu terytorialnego a zasada dobrej administracji	49
<i>Anna Chochowska</i> Dobry samorząd terytorialny w świetle standardów międzynarodowych	63
<i>Katarzyna Eliasch</i> Demokracja deliberatywna a prawo do dobrego samorządu ...	85
<i>Agnieszka Piskorz-Ryń</i> Jawność i niejawność jako element prawa do dobrego samorządu	103

<i>Grażyna Cern</i> Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i dylematy...	121
<i>Monika Chlipała</i> Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego w obszarze prawa do dobrego samorządu	143
<i>Krystian M. Ziemiński, Maciej Kielbus</i> Jawność funkcjonowania organów stanowiących JST jako przejaw prawa do dobrego samorządu	163
<i>Jakub H. Szlachetko</i> Koncepcja MEGApolis. Prawo do dobrego samorządu a ustrój przyszłej metropolii	189
<i>Jakub Krawczyk</i> Realizacja prawa do dobrego samorządu terytorialnego w drodze kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego	207
<i>Jarosław Dobkowski</i> Anglosaskie koncepcje dobrego samorządu terytorialnego ...	223
Bibliografia.....	233

WSTĘP

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym członkowie wspólnoty samorządowej w granicach zakreślonych przez prawo mogą uczestniczyć w określaniu sposobu ich realizacji. Prawo do dobrego samorządu należy zatem postrzegać jako prawo jednostki do tego, aby podmioty decyzyjne poszukiwały najlepszych form funkcjonowania samorządu terytorialnego. Istotą tego prawa jest zaś przyznanie członkom wspólnoty samorządowej uprawnienia do udziału w procesie zarządzania sprawami publicznymi, co oznacza, iż dobry samorząd należy identyfikować z takim, który uwzględnia interesy jego członków.

Samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje istotną część zadań publicznych. Rodzi się zatem pytanie o to, w jakim zakresie jego członkowie mogą uczestniczyć w tym procesie i czy posiadają narzędzia pozwalające realnie wpływać na jego przebieg. Konieczna zatem jawi się szeroka dyskusja na ten temat. Forum dla wymiany poglądów w tym zakresie miało być zaplanowane pierwotnie w październiku 2020 r. XIV Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *O prawie do dobrego samorządu – perspektywa wspólnoty i państwa*, które z uwagi na sytuację epidemiologiczną w Polsce i na świecie dotychczas nie mogło się odbyć. Termin ten został przesunięty na czas, w którym

możliwe będzie zrealizowanie zaplanowanego programu, jednakże za zasadne należy uznać upublicznienie już teraz drukiem opracowań, które miały być podstawą dyskusji w gronie przedstawicieli wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce, a także przedstawicieli praktyki prawniczej, w tym sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, a także pracowników urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W założeniu organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat wspólnot samorządowych powinna toczyć się przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków, co znajduje odzwierciedlenie w zestawieniu autorów naszych opracowań dotyczących problematyki samorządowej. Seminaria Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią bowiem płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

W trakcie XIV Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zaplanowano wygłoszenie kilkunastu referatów, przy czym ogłoszony program wydarzenia stał się podstawą do napisania 37 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na liczbę i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w niniejszym tomie zatytułowanym *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej* ujęto teksty traktujące m.in. o urzeczywistnianiu przez samorząd terytorialny zasad konstytucyjnych, samorządzie terytorialnym w świetle standardów międzynarodowych oraz jawności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe artykuły zostały zaś ujęte w kolejnych dwóch tomach. Jeden z nich został zatytułowany *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, a drugi *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*.

W naszej ocenie opracowania zawarte we wszystkich tych książkach powinny wywołać szeroką dyskusję na temat prawa do dobrego samorządu terytorialnego, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Niezmiennie od kilku już lat wyrażamy nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a także bezpowrotnie zakończą okres, w którym kwestionowana jest doniosłość tej – ujętej w obowiązującej Konstytucji RP – instytucji.

prof. dr hab. Mirosław Stec,
ORCID 0000-0002-3537-9204

dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ,
ORCID 0000-0002-6406-8851

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
kwiecień 2021 r.

Adam Doliwa

KONSTYTUCYJNA ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ I JEJ URZECZYWISTNIANIE PRZEZ SAMORZĄD TERYTORYALNY

1. Uwagi wstępne – natura i pozycja prawna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce a tytułowy problem badawczy

Jak wiadomo, doktryna prawnicza tak zwaną naturę lub właściwości jednostek samorządu terytorialnego, czyli ich najistotniejsze cechy, w szczególności określane na podstawie ustrojowych przepisów konstytucyjnych, specyficzne dla tej kategorii podmiotów prawnych, określa w ramach założeń i konkluzji wynikających z głównych współczesnych koncepcji (teorii) samorządu terytorialnego¹. W tej mierze ograniczyć

¹ Zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, passim; A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, ST 1999/11, s. 3 i n.; R. Grynis, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, ST 2003/1–2, s. 46 i n.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26 i n.; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 167 i n.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 11 i n.

się można do konstatacji, że fundamentem współczesnych europejskich rozwiązań ustrojowych i używanych powszechnie pojęć prawnych jest państwowa teoria samorządu, która w sensie poznawczym i praktycznym była kolejnym etapem rozwoju samorządu terytorialnego. Etapem dojścia do teorii o państwowej naturze samorządu terytorialnego była teoria społeczna, która po koncepcjach prawnonaturalnych, odwołujących się do koncepcji naturalnego prawa do samorządności i do założenia o przedpaństwowym charakterze gminy, po przyswojeniu tezy o udziale społeczeństwa lokalnego w sprawowaniu administracji państwowej w teorię państwową się przeobraziła².

Podkreślić należy przy tym, że początkiem nowego podejścia do teoretycznego ujmowania istoty samorządu terytorialnego stała się koncepcja konstytucyjnego państwa prawnego, a więc państwa opartego na porządku prawnym, w którym społeczeństwo, w tym lokalne, nie jest jedynie przeciwstawnym państwu odrębnym podmiotem pierwotnych uprawnień, lecz staje się substratem i personifikacją państwa (oraz jednostek samorządu terytorialnego) jako postaci porządku publicznego. Dodać można, że nowoczesny państwowy samorząd terytorialny powstał dopiero wtedy, gdy stosunek państwa i jego *imperium* do jednostki przestał być jednostronnym stosunkiem poddania, a stał się dwustronnym stosunkiem o charakterze prawnym, zakładającym istnienie publicznych praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości. Oznacza to, że zrzeczenia terytorialne obywateli, podobnie jak i poszczególni obywatele, choć są państwu i prawu podporządkowane, to nie są jednak przez państwo pochłonięte i zmajoryzowane. W takim ujęciu zarządzanie sprawami ogólnospołecznymi należeć ma do rządu (państwa), samorząd terytorialny zaś jest powołany do zarządzania lokalnymi sprawami publicznymi jako sprawami własnymi. Państwo zatem wykonuje uprawnienia i obowiązki publiczne dwutorowo – przez podległe sobie organy oraz w trybie konstytucyjnego i ustawowego przekazania części swojej władzy społeczeństwu lokalnemu. Lokalne społeczeństwo staje się odrębnym podmiotem uprawnień publicznych i majątkowych, staje się odrębną

² Zob. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 385 i n.; Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, s. 17; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, s. 173 i n.

i samodzielną osobą prawną, wchodzącą także z państwem w stosunki publicznoprawne. Jednostki samorządu terytorialnego jako terytorialne korporacje będące personifikacją miejscowego społeczeństwa mają także własne uprawnienia cywilnoprawne (majątkową zdolność prawną)³.

Jedna z odmian teorii o państwowej naturze samorządu terytorialnego podkreśla, że punktem odniesienia dla ustalenia istotnych cech jednostek samorządowych jest przede wszystkim porządek prawny kształtowany przez państwo; podkreślić należy przy tym, że w myśl powyższego, pozytywnoprawnego ujęcia, gminie przysługuje określone administracyjne zwierzchnictwo terytorialne – wprawdzie przekazane jej przez państwo – ale już wykonywane jako własne publiczne prawo podmiotowe⁴. Pozytywnoprawna i państwowa koncepcja samorządu terytorialnego określa jednostki samorządowe jako związki publicznoprawne powstające i działające na podstawie obowiązującego państwowego prawa⁵. Co istotne, w ramach systemu prawa dopuszczalna jest zarówno publicznoprawna, jak i prywatnoprawna podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego⁶; z tym że to państwo w drodze konstytucji lub ustawy przyznaje gminie samodzielność i osobowość prawną⁷.

Podkreślić należy też, że scharakteryzowana wyżej koncepcja upodmiotowionego samorządu terytorialnego⁸, nienegująca jego państwo-

³ Zob. A. Doliwa, *Osobowość...*, s. 74 i n. oraz s. 190 i n.; Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, s. 16 i n.; L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 14 i n.

⁴ Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 162; D. Dąbek, *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa* [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 129.

⁵ Tak T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint – Warszawa 1990), s. 51.

⁶ Zob. M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993/3, s. 37.

⁷ Zob. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 21–23.

⁸ Na ten temat J. Jendroška, *Koncepcja samorządu terytorialnego Profesora Tadeusza Bigo* [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej*, red. A. Błaś, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996/35, s. 17 i n.

wej natury, opiera się jednocześnie na tezie, że korporacyjne jednostki samorządowe są podmiotami samodzielnymi wobec państwa. Realizowane przez samorząd terytorialny zadania publiczne są tego samego rodzaju co zadania publiczne administracji rządowej, ale nie są to zadania państwowe, lecz zadania samorządowe. Podmiotem administracji samorządowej nie jest państwo, lecz odrębne samorządowe osoby prawne⁹. Państwo na mocy prawa stanowionego udziela gminie środków prawnych służących zorganizowaniu wspólnoty mieszkańców jednostki podziału terytorialnego, a ponadto udziela samorządowej gminie *imperium* w zakresie administracji publicznej. Relacja pomiędzy państwem a gminą polega na tym, że państwo tworzy gminę, a także na tym, że podmiotowość prawna gminy jest granicą „wszechwładztwa państwowego” – „Państwo może istnieć o tyle tylko, o ile wszechwładztwo jego będzie ograniczone (...) prawami obywatelskimi”¹⁰.

W kontekście ustrojowym i konstytucyjnym za czynniki determinujące pozycję ustrojową i prawną oraz działalność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce uznać należy zasady: pomocniczości (zob. Preambuła do Konstytucji RP), demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), państwa unitarnego (art. 3 Konstytucji RP), praworządności (art. 7 Konstytucji RP) i zasadę decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP). Dodatkowo pojęcie samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na substratach korporacyjnym i terytorialnym, jako że art. 16 Konstytucji RP wprowadza kategorię ustrojową wspólnoty samorządowej, którą z mocy prawa jest ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wreszcie w myśl przywołanego jako ostatni przepisu Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

⁹ Tak T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 140 i n.; zob. też S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) – konstrukcja prawna*, „Studia z Prawa Publicznego” 1999/1, s. 68 i n. oraz E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 25 i n.

¹⁰ Zob. A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932 (reprint – Warszawa 1990), s. 8–9.

Konkludując tę wstępną część rozważań, należy stwierdzić, że systemowo-prawną rolę samorządu terytorialnego w Polsce w zasadniczych zrębach określić można w szczególności na podstawie przepisów art. 16 i art. 165 Konstytucji RP. W konsekwencji samorząd terytorialny, na który w znaczeniu organizacyjnym składają się szczególne osoby prawne (gminy, powiaty i województwa samorządowe), samodzielne w swojej działalności względem organów wykonawczej władzy rządowej (zob. art. 165 Konstytucji RP) – jest, w duchu przedstawionej wyżej teorii państwowego, upodmiotowionego i samodzielnego samorządu terytorialnego – częścią ustroju państwa, częścią Rzeczypospolitej (zob. art. 16 Konstytucji RP). Skoro zaś jednostki samorządu terytorialnego są częścią Rzeczypospolitej, to są także adresatem normy określonej w art. 2 Konstytucji RP. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami publicznoprawnymi, które w ramach demokratycznego państwa prawnego w swojej działalności powinny urzeczywistniać (przestrzegać¹¹) zasady sprawiedliwości społecznej. Tym samym w przywołanych przepisach widzieć należy zasadę ustrojową determinującą sposoby i kierunki działalności samorządu terytorialnego, w celu kształtowania lokalnego i regionalnego sprawiedliwego ładu społecznego.

2. Zasada sprawiedliwości społecznej jako zasada konstytucyjna (art. 2 Konstytucji RP)

Po pierwsze, należy zauważyć, że zasady Konstytucji RP i przewidziane w niej wartości konstytucyjne stanowią aksjologiczny fundament polskiego systemu prawa. Wartości konstytucyjne to (uznawane za takie) pewne warunki życia społecznego lub ich cechy wyróżnione przez ustrojodawcę jako pożądane i jako takie podlegające szeroko pojętej ochronie prawnej (dobra prawnie doniosłe)¹². Charakter oddziaływania przez normy i wartości konstytucyjne na konkretne gałęzie prawa jest w poszczególnych państwach zróżnicowany. Kwestii tej pogłębiają uwa-

¹¹ Zob. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 9.

¹² Zob. M. Piechowiak [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Preambuła, nb. 37–38.

W publikacji omówiono m.in. takie zagadnienia, jak:

- konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej i jej urzeczywistnianie przez samorząd terytorialny,
- dobry samorząd terytorialny w świetle standardów międzynarodowych,
- jawność i niejawnosc jako element prawa do dobrego samorządu,
- granice prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny,
- raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego w obszarze prawa do dobrego samorządu,
- realizacja prawa do dobrego samorządu terytorialnego w drodze kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego.

Książka zawiera opracowania stanowiące wprowadzenie do dyskusji na temat różnorodnych aspektów prawa do dobrego samorządu jako najbardziej uniwersalnego i ogólnego prawa każdego członka wspólnoty samorządowej. Jest przeznaczona dla przedstawicieli samorządu terytorialnego, w tym pracowników administracji samorządowej, a także regionalnych izb obrachunkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych, wymiaru sprawiedliwości, administracji rządowej oraz środowisk naukowych.

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

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



978382460643 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-064-3



9 788382 460643

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL