

**Zasada ochrony
samorządności terytorialnej
Studium konstytucyjne**

Pamięci Profesora Marcina Kudeja

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 3765

50 lat
Uniwersytetu
Śląskiego
w Katowicach

Anna Chorążewska

**Zasada ochrony
samorządności terytorialnej
Studium konstytucyjne**

Redaktor serii: Prawo
Andrzej Matan

Recenzent
Iwona Niżnik-Dobosz

Redaktor Barbara Todos-Burny

Projektant okładki Marta Więckowska

Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2018 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-3482-0
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-3483-7
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 16,5. Ark. wyd. 20,0.
Papier Alto 80 g Cena 34 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: Volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział pierwszy	
Instytucja samorządu terytorialnego na tle rozważań polskiej nauki prawa	13
1. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej i ich dzisiejsze oddziaływanie	13
2. Samorządność terytorialna w strukturze społeczeństwa obywatelskiego	27
3. Władztwo samorządu terytorialnego (władza municypalna) na gruncie systemu sprawowania władzy przez suwerena i zasady podziału władzy państwowej	56
4. Instytucja samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku a prawo jednostki (wspólnoty lokalnej) do samorządności terytorialnej	92
Rozdział drugi	
Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku	97
1. Pojęcie zasady ustroju jako jednej z kategorii norm Konstytucji.	97
2. Prawo wspólnoty lokalnej do samorządności terytorialnej jako wartość konstytucyjna pretendująca do statusu zasady ustroju	114
3. Rekonstrukcja treści maksymy samorządności terytorialnej – samodzielność jednostki samorządu terytorialnego oraz subsydiarność i decentralizacja władzy publicznej jako subreguły zasady ochrony samorządności terytorialnej.	118
3.1. Wprowadzenie	118
3.2. Geneza pojęcia „pomocniczość”	121
3.3. Treść normatywna kategorii: „samodzielność”, „pomocniczość” i „decentralizacja”.	128
3.3.1. Samodzielność	128
3.3.2. Pomocniczość i decentralizacja	132
3.3.3. Przedmiot i zakres imperium samorządu terytorialnego	142

Rozdział trzeci	
Wymóg ochrony prawa wspólnoty lokalnej do samorządności terytorialnej jako wartość konstytucyjna	157
1. Podstawy i mechanizmy ochrony konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego	157
2. Kontrola i nadzór jako instytucje ochrony samorządności terytorialnej	161
2.1. Kontrola nad samorządem terytorialnym	164
2.2. Nadzór jako instytucja ochrony samorządności terytorialnej	182
3. Judykatura a ochrona konstytucyjnego modelu samorządności terytorialnej	191
3.1. Sądowa ochrona samodzielności jednostki samorządu terytorialnego a zasada prawa do sądu	191
3.2. Realizacja prawa do ochrony podstaw ustrojowych samorządności terytorialnej	199
Zakończenie	227
Bibliografia	245
Publikacje	245
Orzecznictwo	260
Akty prawne	261
Summary	263
Zusammenfassung	264

Pozostaje nam jeszcze mówić o władzy municypalnej, którą także zawsze mieszano z władzą wykonawczą, która jednakże w swoim okręgu powinna być władzą oddzielną, od innych niezawisłą.

Benjamin Constant,
*O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych**

Wprowadzenie

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że szerokość i głębokość reglamentacji oraz powiększająca się liczba wątków współczesnych konstytucji wpływają na podkreślenie znaczenia tych ich elementów, które integrują ich treść i mają szczególną pozycję w wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych. Są to tzw. zasady naczelné, zwykle definiowane jako przewodnie myśli konstytucji, określające typ państwa i wyrażające wolę (ustrojodawcy) w przedmiocie podstaw organizacji władzy państwowej, znajdujące swój wyraz w szczegółowych postanowieniach konstytucji. Statuuje je w tekście ustawy zasadniczej sam ustrojodawca, zwyczajowo w jej pierwszych rozdziałach (jednostkach redakcyjnych). Dla wyodrębnienia zasad ustroju decydujący jest zarówno sposób ich wysłowienia w normie prawnej (tj. nazwanie zasady), jak i jej usytuowanie w systematyce konstytucji. Niemniej w praktyce rodzi się wiele dodatkowych trudności. Po pierwsze, język postanowień ogólnych konstytucji nie zawsze sprzyja precyzyjnemu sformułowaniu (nazwaniu) zasad ustrojodawstwa. Ponadto, z reguły brak też ich definicji, co nasuwa wątpliwości w procesie wykładni przy ustalaniu ich treści normatywnej. Po drugie, czasem zasada niewypowiedziana wprost w części wstępnej konstytucji wyłania się w sposób jednoznaczny z całokształtu jej postanowień odnoszących się do konkretnego zagadnienia lub w ramach jej systematyki, np. jako zasada trójpodziału władzy bądź przeciwnie – skupienia jej w ręku jednego lub jakiejś grupy organów państwowych. Po trzecie, często wydaje się, że jakaś zasada została wyrażona w części ogólnej konstytucji, jednakże nie znajduje ona zupełnie rozwinięcia w szczegółowych postanowieniach konstytucji, co prowadzi do kwestionowania jej charakteru prawnego i funkcji politycznej¹. Po czwarte,

* B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, tłum. W. Nie-mojowski, red. naukowa i wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2016, s. 85.

¹ Por. A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 133–136.

może zdarzyć się, że choć wstępna analiza wartości zawartej w konstytucji stanowi podstawę nazwania określonej zasady ustroju, jednak jej systemowa wykładnia w kontekście powiązanych z nią merytorycznie norm ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że jest to część znacznie większej zasady ustrojodawstwa.

W nauce prawa podkreśla się, że istotę każdej ustawy zasadniczej wyrażają przede wszystkim te z zawartych w niej przepisów prawnych, którym nadaje się rangę naczelnych zasad ustroju. W efekcie zagadnieniu wyodrębniania zasad naczelnych konstytucji przyznaje się znaczącą rolę; co więcej, jest ona tym większa, im bardziej kontrowersyjny i skomplikowany jest proces formułowania zasady. W tym kontekście podkreśla się, że owe zasady mogą być zarówno „odkrywane” – nazwane bezpośrednio w tekście konstytucji (w jego literalnym brzmieniu), jak i precyzowane przez orzecznictwo sądowe oraz naukę prawa².

Uwzględniając powyższe, zwrócić należy uwagę, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zawiera szereg postanowień odnoszących się do instytucji samorządu terytorialnego. Przez pryzmat regulacji ustawy zasadniczej ów samorząd postrzegany być musi jako jedna ze struktur społeczeństwa obywatelskiego, a zatem także partnera władzy państwowej, która zobowiązana jest – w myśl zasady pomocniczości – do umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot w odwołaniu do wymogu działania na podstawie szerokiego dialogu społecznego. Jednocześnie w literaturze wskazuje się, że samorząd ten może być uznany za szczególną część egzekutywy³, gdyż zarazem – w myśl ustawy zasadniczej – uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a więc sprawuje nie tylko część władzy wykonawczej; samorząd terytorialny wykonuje też istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁴. Ponadto, ustrojodawca zawarł szczegółowe rozwiązania dotyczące statusu ustrojowego samorządu terytorialnego w rozdziale VII Konstytucji. Przepisy konstytucyjne tego rozdziału, wraz z zasadami ogólnymi zawartymi w preambule oraz rozdziale I, stały się podstawą wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których potwierdzenie znalazły demokratyczne podstawy samorządności terytorialnej⁵. Przytoczone ustalenia, w odwołaniu do praktyki samorządności w Polsce, prowadziły piśmiennictwo do wniosku, że samorząd terytorialny

² Por. ibidem, s. 133–136; M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 20.

³ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt P 16/04.

⁴ R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 123.

⁵ P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 45.

w rozwiniętej postaci może urastać do rangi czwartej władzy, zabiegającej o prawodawstwo, o coraz szersze administrowanie, a nawet proste formy wymiaru sprawiedliwości⁶.

Na tym tle rodzi się pytanie, czym jest samorządność terytorialna i sam samorząd terytorialny na gruncie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Podejmując próbę wyznaczenia wartości normatywnej, zawartych w niej norm determinujących samorządność terytorialną, w pierwszej kolejności uwzględnić wypada, że w chwili jej wejścia w życie, w dniu 17 października 1997 r., w polskim systemie władz publicznych funkcjonował już, powołany reformą z marca 1990 r., jednoszczeblowy (gminny) samorząd terytorialny⁷. Ponadto, obowiązująca w okresie tzw. prowizorium konstytucyjnego lat 1992–1997 mała Konstytucja z 17 października 1992 r. (ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym) odnosiła się do interesującej nas instytucji. Mimo wielu wad, zaletami tego aktu było niewątpliwie wyraźne wprowadzenie zasady trójpodziału władz i w konsekwencji zniesienie nadrzędności Sejmu w systemie organów państwowych, wprowadzenie zasady wolnego mandatu przedstawicielskiego i zakazu łączenia określonych urzędów i stanowisk (tzw. *incompatibilitas*) oraz określenie niektórych zasad ustroju i działania samorządu terytorialnego⁸.

Ustrojodawca, kształtując pozycję ustrojową tej ostatniej instytucji, przynajmniej w pewnym stopniu musiał liczyć się z istniejącym już w tej materii stanem prawnym, a w efekcie i faktycznym (praktyką ustrojową), a zwłaszcza z utrwalającą się w świadomości społecznej wizją jej funkcji. Powołanie w marcu 1990 r. samorządu gminnego stanowiło – co prawda jeden z wielu, niemniej bardzo ważny – przejaw dokonujących się

⁶ A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 127.

⁷ Już wówczas w piśmiennictwie wskazywano, że samorząd terytorialny to wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, posiadający osobowość prawną terytorialny związek lokalnej społeczności, powołany do samodzielnego wykonywania części zadań publicznych i wyposażony w tym celu w stosowne środki materialne i prawne. Z uwagi na powierzenie temu samorządowi zadania wykonywania administracji publicznej w ujęciu tak reglamentacyjnym, jak i organizacyjnym konieczne stało się poddanie praworządności jego działalności ocenie w trybie nadzoru państwowego. Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989, s. 21 i n.; J. Nowacki, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 17; A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce po II wojnie światowej oraz po roku 1989*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 61, 64–68.

⁸ M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć...*, s. 17; H. Zięba-Załużka, *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918–1996*, w: *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 1999, s. 15–18.

w naszym kraju przemian społeczno-gospodarczych. Zachodzące wówczas procesy w założeniu miały doprowadzić do stworzenia ustrojowych podstaw prawnych państwa demokratycznego i oparcia koncepcji budowy struktur społecznych na filozofii właściwej dla zasady społeczeństwa obywatelskiego. Tak wyznaczona idea przewodnia działań ustrojodawcy w rezultacie m.in. wymagała zinstytucjonalizowania form współdziałania i współdecydowania władzy publicznej i obywateli (narodu-suwerena) w sprawach publicznych w duchu wartości demokratycznych. Te ostatnie formułowały konieczność, w zgodzie z wartościami demokratycznej Europy, zinstytucjonalizowania samorządności terytorialnej lokalnych wspólnot jako ważnej instytucji realizującej powyższe założenie.

Zarówno przywołane uwarunkowania, jak i polskie doświadczenia okresu dwudziestolecia międzywojennego miały niewątpliwie decydujący wpływ na sposób uregulowania pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w Konstytucji RP z 1997 r. W efekcie, z jednej strony, w ustawie zasadniczej: zawarto legalną definicję wspólnoty samorządowej, przesądzono co najmniej dwuszczeblową strukturę interesującego nas samorządu, a ponadto zdeterminowano naturę przedmiotu jego władztwa, przyjmując, że sprowadza się ona do zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Konstytucja za pomocą norm-reguł reglamentuje szereg kwestii organizacyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego, przesądzając, że jest on potrzebnym, a zarazem niezbędnym elementem systemu sprawowania władzy publicznej w naszym kraju. Jednocześnie jego status ustrojowy wyznaczać mają, określone przepisami ustawy zasadniczej, trzy cechy, a mianowicie: usankcjonowanie zasady pomocniczości, określenie samorządu jako wspólnoty oraz uznanie zadań publicznych za kryterium wyznaczania zakresu uprawnień tegoż samorządu. Owa swoista triada ma stanowić trzon interesującej nas instytucji, przy czym maksyma pomocniczości ma dodatkowo stanowić fundament konstrukcji władzy w naszym państwie⁹.

Z drugiej jednak strony ustrojodawca nie zawarł w ustawie zasadniczej *expressis verbis* zasady samorządności terytorialnej, a tym bardziej jej definicji, nie dokonał też rozdziału zadań w sferze władzy publicznej między organy władzy państwowej i samorządowej, przez skonkretyzowanie sfery wyłączności reglamentacyjnej samorządu terytorialnego (tj. sfery samodzielnie i niezależnie od administracji rządowej samoszarządowanej przez organy samorządu terytorialnego). Tym samym ustrojodawca w interesującym nas zakresie pozostawił znaczną swobodę ustawodawcy. Niewątpliwie powodem takiego rozstrzygnięcia jest uwzględnienie oko-

⁹ Tak A. Łabno, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 39.

liczności, że samorząd terytorialny, jako instytucja głęboko osadzona w strukturze społeczeństwa obywatelskiego¹⁰, powinien mieć ustrojowo zagwarantowaną możliwość naturalnej ewolucji, stosownie do rozwoju i osiągania kolejnych etapów dojrzałości polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Innymi słowy, regulacja konstytucyjna w założeniu ustrojodawcy nie powinna stanowić czynnika hamującego naturalne procesy zachodzące wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, których efektem jest sukcesywne zwiększanie świadomości oraz aktywności lokalnych i regionalnych wspólnot, a także narastająca potrzeba stworzenia szerszych i niejednokrotnie innej natury warunków prawnych (niemożliwych do przewidzenia w trakcie prac ustrojodawczych) do sformalizowanego artykułowania i realizowania ich lokalnych interesów i innych potrzeb.

Powyższa konstatacja nie oznacza, że ustawodawca dysponuje w interesującej nas materii pełną swobodą. Konstytucja formułuje bowiem pewne ramy ustrojowe, w których regulacja ustawowa samorządności terytorialnej powinna się mieścić. Celem niniejszej pracy jest zdekodowanie owych ram oraz ich treści, wraz z ustaleniem, czy oraz w jakim zakresie i formie podlegają one ochronie prawnej. Tak zakreślony cel badawczy powoduje, że przedmiotem analiz i rozważań stał się model formalny samorządu terytorialnego zawarty w Konstytucji RP z 1997 r. oraz odnośny dorobek polskiej myśli prawniczej od odrodzenia samorządności terytorialnej w Polsce w 1990 r. na tle genezy polskiej myśli samorządowej okresu międzywojennego. W rozprawie pominięto rozważania natury prawnoporównawczej, ponieważ były one przedmiotem refleksji polskiej nauki samorządu terytorialnego i doprowadziły do ustaleń, które wyznaczały oś badawczą opracowania. Niniejsza monografia stanowi próbę uporządkowania najistotniejszych zagadnień dotyczących statusu ustrojowego samorządu terytorialnego, które posiadają, po pierwsze, status wartości regulowanych w ustawie zasadniczej, a po drugie – utrwalone, również na gruncie badań prawnoporównawczych, rozumienie w polskiej doktrynie samorządu terytorialnego. W konsekwencji celem podjętych wysiłków stała się próba postawienia i uzasadnienia tezy, że jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada ochrony samorządności terytorialnej, a następnie zrekonstruowania jej treści na podstawie modelu formalnego samorządu terytorialnego w Konstytucji RP z 1997 r. oraz dorobku polskiej prawniczej myśli samorządowej, sformułowanej na tle prawnoporównawczym.

¹⁰ Zależność pomiędzy posiadającym charakter wspólnotowy samorządem terytorialnym a procesem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest wyraźnie akcentowana w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. Co więcej, kwalifikowanie samorządności terytorialnej jako ważny czynnik kształtujący społeczeństwo obywatelskie było podkreślane od samego początku reform politycznych i społecznych wprowadzanych po 1989 r. Ibidem, s. 40.

Anna Chorążewska

The Principle of Protection of the Local Government
A Constitutional Study

Summary

The present monograph constitutes a constitutional study of the institution of the local government discussed through the prism of the principle of local self-government. Such an approach to the titular principle allows to consider it not only from the political and legal perspective, but also from a functional one, while the discussion oscillates around: the constitutional status of a person regarded as an individual as well as their dignity guaranteed by the Constitution, the constitutional status of a person regarded as an obligatory member of the self-government community, the status of the self-government community, the status of the national community, the status of the state, as well as the status of the underlying structures of the civil society and non-governmental organizations.

The argument leads to the conclusion that the local government is an institution deeply entrenched in the structure of the civil society, and, as a result, should be guaranteed by the state the right to evolve naturally, in accordance with the evolution and maturation of the Polish civil society. As a consequence, the constitutional regulations of the local government should not constitute an inhibitive factor for the natural processes accompanying the development of the civil society.

The present study could find its practical application both in cases of judicial control of the constitutionality of legislation with regard to the law on local self-government, as well as judicial control over exercising and applying the law, the didactic process at the university, the day-to-day functioning of social and non-governmental organizations as well as the bodies of local self-government agencies and councilors. Moreover, it could prove helpful in the processes of reform of the public administration and the creation of institutions for the study of the effectiveness of the creation and operation of public administration systems.

Keywords: local government, the principle of the political system, local self-government, the civil society, the separation of powers, the powers of the local government

Anna Chorążewska

Das Prinzip des Schutzes von der territorialen Selbstbestimmung
Eine konstitutionelle Studie

Zusammenfassung

In vorliegender Monografie wird die konstitutionelle Institution der territorialen Selbstverwaltung in Bezug auf das Prinzip der territorialen Autarkie in Form einer konstitutionellen Studie untersucht. Solch eine Auffassung hat nicht nur einen staatsrechtlichen, sondern auch einen funktionalen Charakter. Die Betrachtungen der Verfasserin betreffen den konstitutionellen Status des Menschen als eines Individuums, dessen verfassungsmäßige Würde, den konstitutionellen Status des Menschen als eines obligatorischen Mitglieds der Selbstverwaltungsgemeinschaft, den Status der Selbstverwaltungsgemeinschaft, den Status der Nationalitätsgemeinschaft, den Staatsstatus als auch den Status der organisatorischen Strukturen von der bürgerlichen Gesellschaft und von Nichtregierungsorganisationen.

Die Ausführung lässt die Schlussfolgerung ziehen, dass territoriale Selbstverwaltung in der Struktur der bürgerlichen Gesellschaft gefestigt ist und sollte deshalb eine verfassungsrechtlich garantierte Möglichkeit haben, sich dem aktuellen Entwicklungsstadium der polnischen bürgerlichen Gesellschaft gemäß natürlich zu entwickeln. Die verfassungsrechtliche Regelung der titelgebenden Institution sollte laut dem Verfassungsgeber kein hemmender Faktor für die innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft verlaufenden Prozesse sein.

Die Monografie kann die Anwendung finden: bei gerichtlicher Überprüfung der gesetzgebenden Tätigkeit im Bereich des Selbstverwaltungsrechtes, bei gerichtlicher Überprüfung der Rechtsausführung und Rechtsanwendung, in der Hochschuldidaktik und bei Seminarsitzungen, in täglicher Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationen/Nichtregierungsorganisationen, der Selbstverwaltungsorgane und der Ratsmitglieder. Sie kann auch bei der Reform der öffentlichen Verwaltung und bei der Gründung von den, die Effizienz der Strukturen der öffentlichen Verwaltung zu prüfenden Institutionen hilfreich sein.

Schlüsselwörter: territoriale Selbstverwaltung, Verfassungsprinzip, territoriale Autarkie, bürgerliche Gesellschaft, Gewaltenteilung, die Macht der territorialen Selbstverwaltung