

Małgorzata Stahl

MIEJSCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PAŃSTWIE (PROBLEMY REGULACJI KONSTYTUCYJNEJ)

1. ZWIĄZKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I PAŃSTWA

Za podstawową funkcję ustrojową samorządu terytorialnego, ustrojową w sensie zarówno politycznym, jak i gospodarczym, uważa się w doktrynie¹ upodmiotowienie społeczności lokalnych. W sensie politycznym to upodmiotowienie znajduje wyraz w wyodrębnieniu i usamodzielnieniu związku samorządowego, jako podmiotu władzy publicznej. Współcześnie nikt nie przeciwstawia samorządu terytorialnego państwu, przeciwnie – podkreśla się liczne więzi państwa i działającego w nim samorządu.

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Do podstawowych uwarunkowań, które ją ukształtowały, zalicza się najczęściej²: teorię *pouvoir municipal*, przeniesienie teorii o wolnościach i prawach osób na stosunki gimna – państwo, liberalne teorie wolności gminy i zasady ustroju konstytucyjnego. Pojęcie gminy o własnych przyrodzonych prawach, a później pojęcie upodmiotowionego społeczeństwa mającego prawo do samorządu, zostało w toku ewolucji zastąpione koncepcjami ujmującymi samorząd terytorialny jako zdecentralizowaną formę udziału społeczeństwa w realizowaniu zadań administracji publicznej.

Ostatecznie przeciwstawianie samorządu terytorialnego państwu straciło rację bytu w państwie prawnym. Samorząd terytorialny działa w państwie (rozumianym jako organizacja społeczeństwa globalnego) i na podstawie prawa stanowionego przez państwo. To normy prawa państwowego wyznaczają sposób organizacji, zakres działania i formy nadzoru państwa nad

¹ M. in. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcja samorządu terytorialnego* „Samorząd Terytorialny” 1989, nr 1–2, s. 16.

² Tak Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989, s. 19.

samorządem terytorialnym. Prawa jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania części administracji publicznej płyną z „nadania” państwa, które przekazuje im także część swojego władztwa państwowego umożliwiającego samorządowi wykonywanie zadań w formach takich, jakie stosują organy administracji rządowej.

Nie oznacza to jednak całkowitej wolności państwa w stosunku do samorządu terytorialnego. Ograniczają je tradycje samorządowe i idee związane z instytucją samorządu – demokratyzm sprawowania władzy w państwie, dążenie ludzi do autonomii, do decydowania o sobie oraz względy pragmatyczne. Szeroki zakres i złożoność zadań współczesnego państwa wymusza na nim decentralizację i sprawia, że powołanie samorządu nie jest tylko aktem dobrej woli, ale środkiem umożliwiającym władzom centralnym skoncentrowanie się na sprawach podstawowych. Jednocześnie integralność struktury państwa prowadzi do sytuacji, w której wzmacnianie władzy centralnej wzmacnia jednocześnie państwo i czyni działania publiczne bardziej efektywnymi³.

Zależności i powiązania pomiędzy państwem i samorządem terytorialnym są uznawane za tak ważne, że współcześnie istoty samorządu upatruje się właśnie w tej sferze⁴. Ona to bowiem wyznacza prawny charakter instytucji samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny, wyposażony w odrębną od państwa osobowość prawną, jest wyrazem uznania wielości odrębnych interesów w ramach państwa i rezygnacją z zasady bezwzględnego prymatu interesu ogólnopaństwowego. W systemie państwa demokratycznego istnienie samorządu oznacza opowiedzenie się za pluralistycznym modelem ładu społecznego.

Powyższe stwierdzenia prowadzą do dość oczywistego wniosku, iż instytucja samorządu terytorialnego jest jedną z podstawowych instytucji ustrojowych w państwie. O faktycznym miejscu samorządu w państwie decyduje przede wszystkim charakter stosunku pomiędzy samorządowymi organami administracji publicznej a organami rządowymi, czyli innymi słowy – styk samorządu z innymi instytucjami państwa.

Odejście od poglądu, iż samorząd jest instytucją przeciwstawną państwu, nie oznacza braku wątpliwości przy bliższym określeniu miejsca samorządu terytorialnego w systemie podmiotów wykonujących administrację publiczną. Przyczynia się do nich m. in. dynamiczny charakter samorządu – musi on ulegać przekształceniom w związku z rozbudową funkcji współczesnego państwa.

Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy samorząd wykonujący administrację publiczną pozostaje w strukturach aparatu państwa, a jego organy są

³ Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, IULA, 1985 i Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z tegoż roku.

⁴ Nie wiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 20.

szczególnym rodzajem organów państwa (mimo posiadania odrębnej osobowości prawnej), czy też pozostaje poza strukturami państwa, bo dopiero taka jego pozycja w połączeniu z odrębną osobowością prawną świadczy o samodzielności i niezależności samorządu.

W drugim przypadku wprowadzenie i istnienie samorządu nie jest traktowane tylko jako zabieg organizacyjny zmierzający do zdecentralizowania administracji państwowej, ale także jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnej i zdeetatyzowania wyłonionych przez nią organów. Przy takim ujęciu – zadania samorządu terytorialnego wykonują związki samorządowe będące odrębnymi podmiotami władzy publicznej i działające za pomocą swoich organów, a nie organów państwa, stanowiących część aparatu państwowego.

Wątpliwości te mają na ogół charakter wątpliwości teoretycznych⁵ – ustawodawstwo konstytucyjne i zwykle rzadko bowiem precyzyjnie określa istotę samorządu terytorialnego i jego miejsce w aparacie państwa.

Podkreślana dawniej teza o nieuchronności przeciwstawiania samorządu terytorialnego państwu jest współcześnie zaliczana do mitów. Z prakseologicznego punktu widzenia władza lokalna oparta na samorządzie terytorialnym jest sprawniejsza i efektywniejsza. Dość częste są stwierdzenia, wywodzące się z doktryny Tocqueville'a, że siła państwa zasadza się na sile społeczności lokalnych⁶. Państwo, które chce wykorzystać w pełni przymioty i aksjologię samorządu terytorialnego, musi stworzyć temu samorządowi takie podstawy prawne, aby mógł on realizować przekazane mu zadania publiczne.

Wydaje się, że uznanie odrębności interesów lokalnych przemawia za tezą, że jednostki samorządu terytorialnego mają odrębne własne walory i stanowią część państwa, choć jego organy nie są częścią aparatu państwowego.

Zdaniem K. Krzyczkowskiego⁷, gmina i państwo to odmienne co do swej genezy i odmienne co do celów własnych formy organizacji społeczeństwa, które w późniejszym rozwoju odgrywają pokrewne role, dzięki podporządkowaniu organizacji gminnej państwu. Innym argumentem mogącym służyć udowodnieniu tezy o bliskich związkach państwa i samorządu jest pochodny (choć zarazem określany często jako własny) charakter zadań samorządu. Są to zadania publiczne które, gdyby nie było samorządu, wykonywałoby państwo za pomocą swego aparatu. Kryteria racjonalnego podziału zadań pomiędzy organy państwa a organy samorządu zależą od wielu czynników, są zmienne i umowne. Ruchoma linia demarkacyjna i trudność w rozdzielaniu

⁵ Zob. spory pomiędzy przedstawicielami tzw. państwowej i półpaństwowej teorii samorządu – J. P a n e j k o, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934; T. B i g o *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

⁶ A. T o c q u e v i l l e, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.

⁷ K. K r z y c z k o w s k i, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 3/1930, reprint, Wyd. Przemiany, Warszawa 1990.

zadań publicznych, zwłaszcza tych, których realizacją jest zainteresowany jednocześnie samorząd terytorialny i państwo, podkreśla umowność podziału wynikającą m. in. z rozległości zadań współczesnej administracji publicznej, szczeblowości samorządu (lub jej braku), kosztów realizacji poszczególnych zadań i stopnia ich trudności, ambicji społecznych. Głównym kryterium podziału pozostaje lokalność zadań samorządu terytorialnego, mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

2. OGÓLNE ZAGADNIENIA KONSTYTUCYJNEJ REGULACJI INSTYTUCJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Określenie stosunku pomiędzy państwem i samorządem może stanowić punkt wyjścia dla rozważań nad konstytucyjną regulacją instytucji samorządu terytorialnego, jako instytucji wywodzącej swój byt z państwowego porządku prawnego.

Problem „konstytucyjności” materii samorządu terytorialnego zasadniczo nie istnieje. Niektóre konstytucje w bardzo wąskim zakresie regulują problematykę samorządowej władzy lokalnej, ale – ogólnie ujmując – wysoka pozycja współczesnego samorządu terytorialnego w państwie pociąga za sobą potrzebę regulacji konstytucyjnej. Potrzeba ta jest w pewnej mierze rezultatem tradycji i roli samorządu jako podstawowej formy życia publicznego w gminie, oraz ustrojowej pozycji samorządu w państwie. Za konstytucyjnym regulowaniem instytucji samorządu terytorialnego przemawia także większa stabilność rozwiązań konstytucyjnych. Warto tu jednak wspomnieć, że ani Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego ani Europejska Karta nie wprowadzają bezwzględnego wymogu konstytucyjnego uregulowania niektórych, uznanych za najważniejsze, elementów pozycji samorządu i samej zasady samorządu – zalecają je tylko mniej lub bardziej wiążąco, traktując jako alternatywne uregulowanie określonej kwestii w ustawodawstwie zwykłym.

Prawne ramy organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego tworzy konstytucja i ustawodawstwo zwykłe. W państwach związkowych (federacyjnych) możemy mówić o trzech szczeblach regulacji: konstytucji związku (jeśli w ogóle regulują one sprawy samorządu terytorialnego), konstytucjach poszczególnych członków związku oraz ustawodawstwie zwykłym.

Żaden z ustawodawców europejskich nie określa *expressis verbis* istoty samorządu. W niektórych konstytucjach znaleźć można postanowienia odnoszące się do tej kwestii, ale są one fragmentaryczne i najczęściej ograniczają się do ustaleń dotyczących korporacyjnego i zdecentralizowanego charakteru

gminy⁸. Również w ustawodawstwie zwykłym brakuje pełnej pozytywnej definicji istoty samorządu terytorialnego.

W nowych regulacjach prawnych powinny być uwzględniane także ustalenia zawarte w aktach międzynarodowych – wspomnianej już Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. W miarę precyzyjnie oba te dokumenty wyznaczają zakres i zasady regulacji ustawowej, w tym także konstytucyjnej (co niekiedy zaznaczone jest wyraźnie jako regulowanie zalecane).

Zakres regulacji konstytucyjnej samorządu terytorialnego jest różny w różnych państwach. Światowa Deklaracja i Europejska Karta wymieniają 5 elementów ustrojowych samorządu terytorialnego, które powinny być uregulowane w konstytucji lub w ustawodawstwie zwykłym: sama zasada samorządu, podstawowe zadania i kompetencje, procedury nadzorcze, sądowa ochrona samodzielności samorządu i zasady finansowania samorządu. W niektórych konstytucjach ustawodawca ograniczył się do kreowania samorządu (art. 72 konstytucji Francji z 1958 r., art. 28 ust. 2 konstytucji RFN z 1949 r., § 82 konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.), w innych zakres regulacji jest wprawdzie szerszy, ale zasadnicza część regulacji prawnej znajduje się w ustawach zwykłych, w jeszcze innych „stopień regulacji konstytucyjnej samorządu terytorialnego jest na tyle szczegółowy, że w rezultacie prawo gmin jest bardziej prawem konstytucyjnym niż prawem administracyjnym”⁹. Ta ostatnia sytuacja ma miejsce przede wszystkim w Szwajcarii, w której regulacja prawna instytucji samorządu terytorialnego zawarta jest w poszczególnych konstytucjach kantonalnych, normujących podstawowe elementy pozycji gminy: ich organizację wewnętrzną, zakres działania i środki nadzoru, a niekiedy także elementy odnoszące się do samej istoty samorządu – korporacyjności i zdecentralizowanego charakteru gmin.

Wiele konstytucji podkreśla demokratyczny charakter władzy samorządowej, statuuując zasadę wybieralności organów stanowiących samorządu, oraz daje gwarancje ich samodzielności. Gwarancje te mają postać ochrony sądowej niezależności samorządu (głównie w odniesieniu do zakresu działania i zasad nadzoru organów rządowych) lub gwarancji finansowych (zapewnienie własnych źródeł dochodu, rozdziału dochodów państwa i samorządu oraz prawa uchwalania budżetu przez jednostki samorządowe).

Niektóre konstytucje regulują także sprawę dopuszczalności ustawodawstwa specjalnego w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (konstytucja Japonii, konstytucje niektórych stanów w USA). Zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych problem zakresu ustawodawstwa specjalnego w związku z systemem Home Rule nabrał szczególnej ostrości. Obecnie,

⁸ Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 20.

⁹ Tamże, przyp. 44, s. 20.

ze względu na zbyt duże rozmiary ustawodawstwa specjalnego, zasadniczo ustawodawstwo to jest konstytucyjnie wyłączone jako sposób regulacji statusu władz lokalnych (z wyjątkiem 4 stanów)¹⁰. W większości państw konstytucje nie zajmują się tą kwestią, w praktyce dopuszczając ustawodawstwo specjalne regulujące szczególnie status zwłaszcza wielkich miast i aglomeracji miejskich.

W sytuacji państwa federalnego konstytucje związku zazwyczaj nie regulują spraw związanych z samorządem, przekazując je tym samym do swobodnego uregulowania (czasem na zasadach klauzuli wyłączności) przez członków związku (USA, Szwajcaria). Niekiedy pośrednio wpływają jednak na kształt rozwiązań regulujących sytuację prawną gmin, stanowiąc np. o prawach politycznych obywateli czy o zakresie ustawodawstwa gminnego w sprawach podatków.

3. REGULACJA KONSTYTUCYJNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Rozwiązania konstytucyjne dotyczące instytucji samorządu terytorialnego mają charakter wyboru politycznego. Konstytucja RP z 17.03.1921 r.¹¹ już w art. 3 w rozdziale *Władza ustawodawcza*, stanowiła, że ustroj RP opiera się na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, którego przedstawicielskim organom przekaże właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi. Samorząd terytorialny uzyskał w ten sposób charakter zasady ustrojowej. Z kolei konstytucja z 23.04.1933 r.¹² stanowiła, że państwo powoła (akcentując w ten sposób podporządkowanie państwu i zależność istnienia samorządu od woli państwa) samorząd terytorialny do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego (art. 4 ust. 3). Dalsze przepisy ujmowały samorząd jednoznacznie jako jedną z form administracji państwowej powołaną do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych.

Obie powołane konstytucje nie nawiązywały do znanej starej ustawie francuskiej z 1789 r. oraz konstytucji Belgii z 1831 r. zasady uznawania władzy gminnej za równorzędną z państwową, czwartą władzę w państwie. Koncepcja ta miała źródło w teoriach prawnonaturalnych, uznających prawa jednostek w stosunku do państwa i przenoszących te prawa na korporacje gminne¹³.

¹⁰ Szerzej T. Langer, *Stany w USA. Instytucje-praktyka-doktryna*, Warszawa 1988, s. 316–337.

¹¹ DzU RP, nr 44, poz. 267.

¹² DzU RP, nr 30, poz. 497.

¹³ Szerzej Panejko, *Geneza...*, s. 42–44.

Rozwiązaniom zawartym w konstytucji z 1921 r. zarzucano brak precyzji i trudności interpretacyjne. Do regulacji konstytucyjnej z 1935 r. doktryna niejednoznacznie się ustosunkowywała. Mimo jej postanowień, wyraźnie pomniejszających rolę samorządu terytorialnego w stosunku do postanowień konstytucji z 1921 r., można było spotkać stwierdzenie, iż samorząd nie może być traktowany wyłącznie jako przedłużone ramię administracji rządowej, znajdujące się na końcu hierarchii władz państwowych, i że zajmuje pozycję równoległą z pozycją administracji rządowej, pozostając jednym z filarów ustroju państwa.

Polskie konstytucje z 1921 r. i 1935 r. nie zawierały sformułowanego *expressis verbis* prawa do samorządu na wzór niektórych rozwiązań przyjmowanych ówczesnie w innych państwach. Także obecna Konstytucja RP¹⁴, ani przed ani po wprowadzeniu instytucji samorządu terytorialnego, nie daje podstaw do uznania prawa do samorządu za prawo podmiotowe. W toku wcześniejszych (przed 1990 r.) prac nad nową konstytucją podkreślano, że podstawę regulacji konstytucyjnej powinno stanowić prawo społeczności lokalnej do samorządu, wyraźnie sformułowane i zagwarantowane. Jego uzupełnieniem miało być indywidualne prawo mieszkańca do udziału w samorządzie. Warto w tym miejscu przypomnieć definicję samorządu terytorialnego zawartą w Światowej Deklaracji Samorządu: „... samorząd to prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” i stwierdzenie, że „prawo to powinno być egzekwowane przez osoby indywidualne i ciała przedstawicielskie”.

Kolejne zagadnienie dotyczy rozległości i zakresu regulacji konstytucyjnej oraz charakteru postanowień odnoszących się do samorządu. Jak już wspomniano, zakres tej regulacji jest zróżnicowany. Polskę można zaliczyć do grupy państw określających w konstytucji podstawowe elementy stanowiące o istocie gminy i przerzucających na ustawodawstwo zwykłe ciężar rozwiązań szczegółowych.

Konstytucja RP (po nowelizacjach z 29.12.1989 r. i 8.03.1990 r.) gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy państwowej. Takie określenie pozycji samorządu terytorialnego pozwala na traktowanie gminy jako formy organizacji władzy publicznej, jako części struktury państwa wykonującej zadania publiczne¹⁵. Uzupełnieniem tak pojmowanej roli samorządu jest konstytucyjne uznanie go za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie. Inne, fundamentalne postanowienia konstytucji dotyczą: osobowości prawnej gminy i wykonywania przez nią zadań publicznych

¹⁴ T. jedn. DzU, 1976, nr 7, poz. 36; 1980, nr 22, poz. 81; 1982, nr 11, poz. 83; 1983, nr 39, poz. 129; 1989, nr 19, poz. 101 i nr 75, poz. 444; 1990, nr 16, poz. 94.

¹⁵ K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1–2, s. 31.

w imieniu własnym, na zasadach określonych ustawowo, sądowej ochrony samodzielności gminy, posiadania przez nią prawa własności i innych praw majątkowych jako mienia komunalnego, wybieralności organu stanowiącego – rady oraz zasady uzupełniania dochodów własnych gmin subwencjami.

W obecnym stanie prawnym krytykuje się nie tyle regulację konstytucyjną (choć dostrzega się jej pewne braki i potrzebę uzupełnień), ale niespójność części nowego ustawodawstwa z przepisami konstytucji, zwłaszcza z art. 5 i art. 45. Aktualna Konstytucja RP, podobnie jak konstytucja z 1921 r., ujmuje pozycję samorządu szerzej niż tylko jako formę wykonywania zdecentralizowanej administracji publicznej, ale także m. in. jako podmiotu kształtującego politykę rozwoju lokalnego, do którego należy rozstrzyganie we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawowo na rzecz innych podmiotów.

Przy opracowywaniu nowej konstytucji należy mieć na względzie to, że samorząd jest instytucją dynamiczną, i że różne przesłanki: kierunki rozwoju państwa, zmiany stosunków politycznych i gospodarczych – pociągać mogą za sobą potrzebę zmiany sytuacji prawnej samorządu. Tym samym na wstępie trzeba rozważyć to, czy nowa konstytucja ma ograniczyć się do zarejestrowania aktualnych zasad przestrzennej organizacji władzy lokalnej, czy też wprowadzić rozwiązania dopuszczające w przyszłości powołanie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego bez potrzeby zmiany konstytucji, czy ma potwierdzić wybieralność tylko rady gminnej, czy też wprowadzić zapis umożliwiający w przyszłości wybieranie w wyborach powszechnych także organów wykonawczych samorządu terytorialnego.

Kolejna kwestia to stosunek projektowanych rozwiązań do aktualnych rozwiązań konstytucyjnych. Ogólnie biorąc, można stwierdzić, że większość przedstawionych do maja 1991 r. projektów opiera się na rozwiązaniach aktualnych, uzupełnianych postanowieniami dodatkowymi. Jeden z najważniejszych problemów do rozstrzygnięcia to: powiązanie instytucji samorządu terytorialnego z władzami centralnymi poprzez np. Senat o szczególnym składzie lub Izbę Samorządową. Kwestia ta jest omawiana w odrębnym referacie, co zwalnia od przedstawiania jej w tym miejscu. Warto jednak przytoczyć pogląd, iż „samorząd nie jest obecnie traktowany jako czwarta władza w państwie, tylko jako forma (jedna z dwóch) wykonywania administracji publicznej”, a tym samym trudno zrozumieć, dlaczego tylko jedna z tych form miałaby uzyskać reprezentację parlamentarną w postaci odrębnej Izby. Prowadziłoby to do sprzeczności wewnętrznej systemu władzy publicznej¹⁶.

Projekt J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego (poza koncepcją „usamorządowania” Senatu) powtarza rozwiązania aktualne, uzupełnione jedynie postanowieniami dotyczącymi sejmików wojewódzkich (reprezentacją gmin

¹⁶ Tak J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2, s. 94.

w województwach są sejmiki samorządowe, których zasady działania i wyboru określić ma odrębna ustawa). Projekt Sejmowej Komisji Konstytucyjnej rozszerza aktualną regulację o postanowienia dotyczące prawa stanowienia przepisów gminnych. Znacznie większy zakres uzupełnień przewiduje projekt senacki.

Propozycje zawarte w uchwale Komisji Konstytucyjnej Senatu w sprawie VI rozdz. konstytucji (Samorząd Terytorialny) wykraczają poza proste uzupełnienia. Pojęcie gminy i samorządu terytorialnego proponuje się zastąpić pojęciem terytorialnych związków samorządowych, stanowiących wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Takie ujęcie eksponuje korporacyjność jednostek samorządowych. Pojęcie terytorialnych związków samorządowych ma tę zaletę, że pozwala na wprowadzenie w przyszłości, ustawą zwykłą, innych niż gminy jednostek samorządowych, bez konieczności zmiany konstytucji. Jednocześnie w projekcie zakłada się wiodącą rolę gminy jako podstawowego związku terytorialnego. Projekt odchodzi od określenia zadań samorządu jako zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, w to miejsce proponując wskazanie, że terytorialne związki samorządowe wykonują istotną część zadań publicznych. Wydaje się jednak, że w sytuacji gdy charakter zadań służy określaniu istoty samorządu, bliższe ich scharakteryzowanie jako zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej jest zabiegiem celowym. Inne z proponowanych uzupełnień uzasadniane są bądź potrzebą dostosowania rozwiązań nowej konstytucji do postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, bądź też wagą zagadnienia wymagającą zabezpieczenia konstytucyjnego. Należą do nich: prawo zrzeszania się związków samorządowych na obszarze państwa i współpracy ze wspólnotami lokalnymi innych państw; instytucja referendum lokalnego; potwierdzenie, że działanie we własnym imieniu wiąże się z działaniem na własną odpowiedzialność, oraz że rada swobodnie określa w granicach prawa wewnętrzną strukturę związku. Te propozycje są w pełni uzasadnione. Wydaje się, że można byłoby je uzupełnić w odniesieniu do sposobu powoływania organów wykonawczych – wprowadzając w przyszłości możliwość wyboru organów wykonawczych związków samorządowych w drodze wyborów bezpośrednich. Odpowiedni artykuł mógłby przybrać postać następującą: „Organy wykonawcze związku wybiera rada albo mieszkańcy w wyborach bezpośrednich”.

W toku prac nad nową konstytucją w latach 1990/91 przygotowane zostały także dwa inne projekty: partii PSL–Odrodzenie oraz zespołu S. Zawadzkiego. Oba te projekty są oparte na odmiennych niż aktualne rozwiązaniach.

Projekt PSL–Odrodzenie wprowadza m. in. klauzulę generalną właściwości rad gmin we wszystkich sprawach miejscowych wspólnot obywatelskich (o ile nie zostały one ustawowo wyłączone do właściwości organów administracji rządowej). Zwraca tu uwagę pojęcie wspólnoty obywatelskiej korespondujące

z propozycjami znacznego zwiększenia ustrojowej roli samorządu. Umocnienie ustrojowej roli samorządu w tym projekcie wyraża się także w propozycjach wprowadzenia przepisu stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działania innych form samorządu. W ten sposób instytucja samorządu terytorialnego ma charakter zasady ustrojowej. Również w tym projekcie proponuje się nadanie charakteru postanowienia konstytucyjnego prawu gmin do tworzenia związków i porozumień dla realizacji wspólnych zadań, oraz instytucji sejmików samorządowych na szczeblu województwa. W projekcie PSL–Odrodzenie uregulowanie nadzoru proponuje się przenieść do regulacji ustawowej, brakuje w nim także wskazania sądowych środków ochrony samodzielności samorządu. Nowym rozwiązaniem jest zamysł wprowadzenia przepisu wprowadzającego zasadę autonomii finansowej gmin w granicach określonych ustawami oraz prawa uchwalania i pobierania podatków lokalnych i udziału w podatkach wpływających do Skarbu Państwa.

Kolejny projekt – zespołu S. Zawadzkiego – jest najobszerniejszy. Podobnie jak projekt senacki umożliwia w przyszłości powołanie kolejnych szczebli samorządu, bez potrzeby zmiany konstytucji – posługuje się bowiem zbiorczym pojęciem samorządu terytorialnego jako powszechnej formy organizacji życia publicznego i organizowania się społeczności lokalnych i jednostek podziału terytorialnego (zasady podziału terytorialnego kraju ma określić ustawa) oraz unika bliższych określeń (pomija pojęcie gminy). Niektóre propozycje powtarzają się, np. propozycje uregulowania prawa tworzenia związków komunalnych, prawa uchwalania podatków i opłat lokalnych i stanowienia prawa miejscowego, wprowadzenia do konstytucji klauzuli generalnej dla określenia właściwości samorządu terytorialnego. Projekt ten zawiera wiele postanowień kojarzących się z dawnym modelem rad narodowych: proponuje konstytucyjny zapis o prezydium rad, przede wszystkim jako organów organizujących pracę rad; reguluje bliżej rolę samorządu jako podmiotu uczestniczącego w określaniu kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego swojej jednostki terytorialnej i realizacji określonych zadań; proponuje określenie uprawnień rad wobec zarządów jako kontroli; przywraca pojęcie samorządu mieszkańców.

W stosunku do projektów omawianych wcześniej – ten zawiera jeszcze inne postanowienia: m. in. wprowadza zasadę współdziałania samorządu terytorialnego z innymi samorządami (nasuwa się tu pytanie, dlaczego tylko z samorządami), bliżej określa organy wykonawcze i ich skład (przy czym proponowane rozwiązanie opiera się na zarządzie zawodowym – jest to istotne odejście od rozwiązań aktualnych, zawartych w ustawie z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym). Na podkreślenie zasługuje w tym projekcie dość szczegółowe uregulowanie nadzoru nad samorządem, ograniczające go do

nadzoru nad legalnością w stosunku do zadań własnych, wprowadzenie w odniesieniu do tych zadań nadzoru organów samorządowych lub organów powoływanych przez samorząd, ustanowienie prawa organów nadzorczych do zaskarżania do Trybunału Administracyjnego uchwał samorządu sprzecznych z prawem (nie przewiduje się jednak takiego zaskarżania aktów organów nadzorczych), wprowadza prawo zaskarżania przez samorząd do Trybunału Konstytucyjnego aktów stanowiących przez centralne i terenowe organy administracji państwowej naruszające jego uprawnienia.

Generalnie biorąc, nowelizacja Konstytucji RP z 8.03.1990 r. sprawiła, że jej postanowienia odnoszące się do sytuacji prawnej władzy lokalnej nie budzą takich emocji jak regulacja innych instytucji i zasad ustrojowych w opracowywanej nowej Konstytucji. Wyrazem pewnego uznania dla aktualnych zapisów konstytucyjnych może być to, że opracowywane projekty tylko uzupełniają lub konkretyzują regulację aktualną. Postulatów zmian bardziej radykalnych jest niewiele – w szczególności dotyczą one kwestii, istotnej dla miejsca samorządu terytorialnego w państwie, powiązań samorządu terytorialnego ze strukturami władzy ustawodawczej.

Innym problemem, podnoszonym w czasie prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym, była celowość nadania tej ustawie charakteru ustawy „organicznej”, konstytucyjnej. Potrzebę taką uzasadniano koniecznością zapewnienia zgodności później uchwalanych ustaw, dotyczących spraw samorządu terytorialnego lub mających wpływ na jego pozycję – z założeniami przyjętymi w ustawie o samorządzie terytorialnym. Z koncepcji tej wówczas zrezygnowano – wymagałaby ona bowiem szerszej zmiany Konstytucji – praktyka ustawodawcza po marcu 1990 r. skłania jednak do ponownego rozważenia tej kwestii – zbyt wiele szkody wyrządziła instytucji samorządu terytorialnego sprzeczność postanowień wiele późniejszych ustaw z przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisami Konstytucji odnoszącymi się do tej materii.

Wyrazem miejsca samorządu terytorialnego w państwie może być również systematyka Konstytucji i ujmowanie problematyki samorządu terytorialnego w odrębnym rozdziale, albo w rozdziale dotyczącym całej administracji publicznej. Obecnie nikt, jak dotąd, nie kwestionuje potrzeby wprowadzenia do nowej Konstytucji odrębnego rozdziału poświęconego problematyce samorządu terytorialnego.

4. PODSUMOWANIE

1. Propozycje nowej regulacji konstytucyjnej bazują na regulacji aktualnej, rozszerzają ją jedynie i uzupełniają.

2. Kwestią najbardziej dyskusyjną pozostaje kwestia reprezentacji interesów samorządu terytorialnego na szczeblu centralnym.
3. Należałoby rozważyć możliwości wprowadzenia kategorii ustaw konstytucyjnych i nadać taką rangę ustawie o samorządzie terytorialnym.
4. Postanowienia konstytucyjne powinny być tak sformułowane, by zmiana warunków społecznych, gospodarczych i politycznych, i wynikająca z niej potrzeba zmiany w ustawodawstwie zwykłym, nie pociągała za sobą konieczności zmiany konstytucji.
5. Regulacja konstytucyjna powinna być niezbyt szczegółowa i ograniczona do kwestii podstawowych.
6. Samorząd terytorialny we współczesnych państwach spełnia rolę wykraczającą poza „udział w wykonywaniu administracji publicznej”, nowa konstytucja powinna tę wysoką pozycję samorządu potwierdzać i nie odchodzić od traktowania samorządu terytorialnego jako zasady ustrojowej.

Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji
Uniwersytet Łódzki

Małgorzata Stahl

POSITION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE STATE (PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL REGULATION)

Summary

The paper deals with the problems of constitutional regulation of the institution of local self-government. The interdependence and links between the state and the local self-government are considered so important that lately the substance of local self-government is perceived just in that sphere. The local self-government which is one of the fundamental institutions of the structure of the state has a legal character. It operates within the state basing upon the norms of law determined by the state. It is disputable, however, whether the organs of local self-government are particular organs of the state (although they have the status of a separate legal entity) and therefore are a part of state machinery, or else are situated outside the structures of the state. In the opinion of the author the involvement in separate local matters supports the view that local self-governments are not parts of the state machinery, although they are strongly linked with it. The main criterion of division of public duties between the state organs and local self-government organs remains the local character of tasks for the local self-government of meeting the common needs of local communities.

In the second part of the paper the general problems of constitutional regulation of the institution of local self-government have been discussed. It has been indicated that the range of regulation of the institution of local self-government is different in particular countries and that it is necessary to conform the constitutional provisions to the requirements contained in the

World-wide Declaration of Local Self-government and the European Charter of Local Self-government.

The third part of the paper is dedicated to the problems of constitutional regulation of local self-government in Poland. The author presents the general provisions of the former Polish constitutions of 1921 and 1935, as well as the present regulations included in the constitution of the Republic of Poland after the amendments of 1989 and 1990. In the subsequent part of the paper the proposals of new solutions have been discussed. In the opinion of the author the proposals somehow approve the existing regulation, as they are limited to its completion or concretion.

The most disputable questions are the problems of representation of interests of local self-governments on the central level, the problem of giving the Local Self-government Act of 8th March 1990 the rank of a constitutional regulation, as well as treating the local self-government as a structural principle.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski