

Konstytucyjny model samorządu terytorialnego

1. *Uwagi wstępne.* Konstytucja – „najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej” – zawiera przepisy, z których wynikają najwyższe w polskim porządku prawnym normy dotyczące samorządu terytorialnego. Są one zawarte w rozdziale I „Rzeczpospolita” – w szczególności w art. 15 i art. 16 – oraz w obszernym, poświęconym w całości samorządowi terytorialnemu rozdziale VII (art. 163–172). Nie można zarazem nie uwzględnić sformułowanej w preambule zasady pomocniczości, odnoszącej się w znacznym stopniu do samorządu – lecz mającej szerszy zakres zarówno w tradycyjnym ujęciu wertrykalnym, jak i tym bardziej w nowszym ujęciu horyzontalnym.

Konstytucja należy do licznych europejskich ustaw zasadniczych, które w sposób szeroki i stosunkowo kompleksowy formułują konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego¹. Zakres i sposób ich formułowania jest jednak bardzo zróżnicowany. Określone materie mogą być unormowane w konstytucjach niektórych innych państw europejskich bardziej szczegółowo niż w Konstytucji. Dotyczy to zadań samorządu (wyróżniła się pod tym względem Chorwacja), finansowania jego działalności (Niemcy), organizacji (Austria, Portugalia, Słowacja) czy też nadzoru nad działalnością jednostek samorządu (Austria i, z powodów, których można się domyślać, Węgry). Z kolei polska ustawa zasadnicza wyróżnia się, obok portugalskiej, stosunkowo wyraźnym akcentem doktrynalnym – co jednak nie oznacza ani w pełni klarownego wypowiedzenia się w sprawach, w których tradycyjnie i współcześnie, w Europie i w Polsce, występują różnice poglądów na tle ideowym, ani podjęcia całości kwestii doktrynalnych. W szczególności w Konstytucji nie można znaleźć bezpośredniego sformułowania prawa do samorządu, które zawarto (w rozbieżnych zresztą rozumieniach) w ustawach zasadniczych Austrii, Chorwacji, Czech, Litwy i Niemiec². Trybunał Konstytucyjny, poszukując w wyroku z 18.02.2003 r.³ argumentów za konstytucyjnością ustawy o ustroju m.st. Warszawy, podjął dyskusyjną próbę zdekodowania tego szczególnego prawa podstawowego z art. 16 ustawy zasadniczej.

¹ Zob. zestawienia przepisów konstytucji innych państw członkowskich odpowiadających poszczególnym przepisom Konstytucji – H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020, s. 28–32.

² Zob. H. Izdebski, *Prawo do samorządu – Prawo obywateli i prawo mieszkańców*, Samorząd Terytorialny 2018, nr 10; I. Zachariasz, *Prawo do samorządu – prawo wspólnot samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2018, nr 10.

³ K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

Zarazem, przy wszelkich różnicach technicznych i treściowych między formułami konstytucyjnymi poszczególnych państw europejskich i przy znacznym zróżnicowaniu instytucjonalnych rozwiązań z obszaru samorządu terytorialnego, funkcjonują europejskie standardy określające podstawy ustroju i działania samorządu terytorialnego. Są one wyrażone przede wszystkim w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL), a w pewnym stopniu także w niemającej statusu konwencyjnego Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego. Europejska Karta Samorządu Lokalnego została ratyfikowana przez RP (bez zastrzeżeń, co odróżnia nas od wielu innych państw europejskich i co oznacza, że przy utrzymującym się braku odrębnego instrumentu konwencyjnego Karta stosuje się także do samorządu regionalnego⁴) 26.04.1993 r. i weszła w życie 1.03.1994 r.⁵ – zatem jeszcze w początkowym okresie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w nowym składzie po wyborach 1993 r. Europejska Karta Samorządu Regionalnego została przyjęta przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy 5.06.1997 r., a więc już po uchwaleniu Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, jednakże jej projekty były dostępne w toku prac konstytucyjnych. Standardy – i to obydwóch Kart (z których w drugiej *explicitie*, i to kilkakrotnie, powołano się na zasadę pomocniczości) – mogły zatem wpłynąć i wpłynęły na brzmienie odpowiednich przepisów Konstytucji. Z obowiązku przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) wynika, także jeżeli nie będzie się kierować konstrukcją multicytryczności systemu prawa, stosowanie „przyjaznej” dla międzynarodowych, w tym przypadku europejskich, standardów prawnych wykładni przepisów ustawy zasadniczej.

Przepisy Konstytucji mające za przedmiot samorząd terytorialny co do zasady trudno uznać za efekt swoistej transpozycji postanowień EKSL. Stanowią one bowiem w znaczącym stopniu kontynuację znacznie zwięźlejszych przepisów Małej konstytucji (nieprzypadkowo zatytułowanej: Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym) z 1992 r. Mała Konstytucja nie zawierała jednak odpowiedników art. 15 i art. 165 ust. 2 Konstytucji, czyli deklaracji tak podstawowych zasad jak decentralizacja władzy publicznej i samodzielność jednostek samorządu; tym bardziej nie została w niej przywołana zasada pomocniczości. Mała Konstytucja nie była pierwszym wyrazem ogólniejszego konstytucyjnego potwierdzenia przyjęcia europejskich standardów samorządu. Ich podstawowe treści, odnoszące się do gmin, zostały wpisane do Konstytucji z 22.07.1952 r. – po dokonaniu w niej 29.12.1989 r. gruntownych zmian, wraz z powrotem do dawnej nazwy państwa – w dniu 8.03.1990 r. w związku z przywróceniem samorządu gminnego⁶, czyli tzw. pierwszym etapem reformy samorządowej. Nie wszystkie treści zostały przenie-

⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 27.

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm. Należy zaznaczyć, że RP nie podpisała, a zatem i nie ratyfikowała – późniejszego, sporządzonego bowiem w 2009 r. – Protokołu dodatkowego do Karty w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach lokalnych.

⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 94. Tym samym dostosowano Konstytucję do już ustalonych rozwiązań ustawowych, a nie odwrotnie – S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 2009, t. 12, s. 317 i n.

sione do Małej Konstytucji, w której z kolei dodane zostały przepisy o referendum lokalnym oraz o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu⁷.

Przepisy Konstytucji dotyczące samorządu terytorialnego od ćwierćwiecza zachowują niezmienione brzmienie. W tym czasie zmieniało się natomiast wiele – długo postępowała globalizacja, która słabnie w wyniku kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 i atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę; szeroko utrwałała się świadomość, jeżeli nie dokonania, to dokonywania się „rewolucji praw”, czyli wychodzenia w rozważaniu kwestii ustrojowych od praw podstawowych⁸; w ramach „rewolucji praw” kształtowało się, już nie tylko jako idea, prawo do miasta⁹; RP przystąpiła do Unii Europejskiej, uznając pierwszeństwo prawa unijnego; Unia nabiera od 2009 r. nowego kształtu instytucjonalnego; Europa przechodziła przez kolejne kryzysy: finansowy w 2008 r., migracyjny w 2015 r., pandemiczny w 2020 r., ukraiński w 2022 r., które powodowały bardziej jej wzmocnienie niż osłabianie, i to mimo odejścia Wielkiej Brytanii; w Polsce było 5 kolejnych większości parlamentarnych o różnym obliczu politycznym i 9 premierów – wszystkie te i wiele innych zmian nie pozostawało bez wpływu na funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego.

Sama akcesja RP do Unii Europejskiej oznaczała, że do jednostek samorządu znalazło zastosowanie 70% ówczesnego prawodawstwa wspólnotowego¹⁰, które od tego czasu znacznie się rozbudowało. Zmiany większości parlamentarnej skutkowały różnym podejściem, tylko po części wyrażającym się w zmianach prawa, do instytucji demokratycznego państwa prawnego, w tym jego istotnego składnika – samorządu. W trwającym od 2015 r. okresie „wrogiego przejścia porządku konstytucyjnego”¹¹, które – mimo że w znaczącym stopniu nie objęło samorządu terytorialnego – silnie go dotknęło, postępuje, także pod pretekstem walki z pandemią i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, „recentralizacja państwa, pozbawienie samorządu terytorialnego kompetencji i niezależności finansowej, podporządkowanie systemu oświaty centralnemu zarządzaniu politycznemu”; „to wszystko przypomina próbę rekonstrukcji ustroju zgodnie z obowiązującą w PRL-u zasadą jednolitego systemu władzy państwowej. Nie sposób się w nich dopatrzeć poszanowania dla zasady pomocniczości i samorządności”¹².

⁷ Zob. J. Kuciński, *Postępowe i demokratyczne dziedzictwo polskich aktów konstytucyjnych źródłem inspiracji unormowań Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012, s. 48–49.

⁸ Zob. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2020, s. 159 i n.

⁹ Zob. H. Izdebski, *Prawo do miasta – aspekty prawne*, [w:] *Prawo do miasta a wyzwanie polityki miejskiej*, red. M.J. Nowak, Warszawa 2022.

¹⁰ M. Jouen, *Les collectivités locales des nouveaux Etats membres dans la dynamique européenne*, Pouvoirs Locaux 2005, t. 64, s. 126.

¹¹ „Wrogie przejście” porządku konstytucyjnego – określenie M. Wyrzykowskiego (*Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jankowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017, s. 831 i n.).

¹² E. Bendyk, *Samorządna Rzeczpospolita – historia pewnego marzenia*, [w:] *Samorządna Rzeczpospolita 40 lat później*, Warszawa 2021, s. 2–3.

Musiał się też zmieniać, niezależnie od zmian otoczenia politycznego, sam samorząd, instytucjonalnie ukształtowany w wyniku tzw. drugiego etapu reformy samorządowej w 1998 r. z dalszymi modyfikacjami, dotyczącymi przede wszystkim organów wykonawczych gmin w 2002 r. – lecz bez przystąpienia do postulowanego od co najmniej dekady, wraz z wysuwaniem różnych konkretnych propozycji, trzeciego etapu reformy¹³.

Doświadczenia ćwierćwiecza funkcjonowania konstytucyjnych przepisów o samorządzie terytorialnym skłaniają do refleksji nad tym, jak przepisy te powinno się rozumieć i jak je stosować – nie tylko jako rodzaj tarczy, okazuje się, że niekoniecznie skutecznej, przed próbami powrotu do jednolitości władzy państwowej, lecz jako istotną podstawę do korzystania przez obywateli z instrumentów demokracji, w tym demokracji partycypacyjnej oraz z prawa do dobrej administracji. W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba takiej refleksji, podzielona na trzy części. Pierwsza część będzie dotyczyła tych elementów tekstu Konstytucji, które ze względu na niewystarczająco jednoznaczną redakcję, po części wynikającą z kompromisów zawieranych w obrębie „większości konstytucyjnej”, budzą wątpliwości interpretacyjne i dlatego również praktyczne. W drugiej części poruszone zostaną kwestie dostrzegane lub takie, które mogły być dostrzegane w okresie przygotowywania projektu ustawy zasadniczej. Stały się one przedmiotem wykładni budzącej, szczególnie obecnie, wątpliwości z punktu widzenia podstaw, czasem na nowo odczytywanej, aksjologii konstytucyjnej. Część trzecia natomiast zostanie poświęcona potrzebie odczytania w Konstytucji tych treści, których autorzy Konstytucji mogli jeszcze nie dostrzec, bowiem ich wyrazy pojawiły się lub co najmniej ugruntowały po uchwaleniu ustawy zasadniczej – a ta jest przecież aktem „żywym”, wymagającym odczytywania odpowiednio do zmieniających się warunków, przy zachowaniu właściwej dlań aksjologii.

2. *Trudności interpretacyjne związane z niejednoznacznością redakcji przepisów Konstytucji.* Mogłoby się wydawać, że przynajmniej większość przepisów Konstytucji nie powinna budzić wątpliwości interpretacyjnych. W art. 15 Konstytucji zadeklarowana jest zasada decentralizacji władzy publicznej jako istotny aspekt ustroju terytorialnego (ust. 1), jak również wiąże się zasadniczy podział terytorialny państwa z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego (a nie dla celów administracji rządowej) – dokonywanym jednak nie arbitralnie, lecz na zasadzie jednoczesnego uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz zdolności do wykonywania zadań publicznych (ust. 2). W art. 16 podkreślono korporacyjno-obywatelską istotę samorządu („ogół mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” – ust. 1), a przede wszystkim, deklarując, co wydawałoby się wręcz oczywiste, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, stwierdzono, iż wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych, „przysługującą mu w ramach ustaw”. W rozdziale VII Konstytucji sformułowana została zasada domniemania zadań: samorządu terytorialnego w ramach systemu władz publicznych

¹³ Zob. H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, Samorząd Terytorialny 2020, nr 3, s. 29–30.

(art. 163) oraz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1) w ramach systemu samorządu (art. 164 ust. 3), jak również m.in. zadeklarowane: posiadanie przez jednostki samorządu osobowości prawnej oraz przysługiwanie im prawa własności i innych praw majątkowych (art. 165 ust. 1), ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2), kwalifikowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1), adekwatność zadań jednostek samorządu i środków finansowych przypadających na realizację tych zadań (art. 167), ograniczenie nadzoru nad działalnością samorządu do kryterium legalności (art. 171 ust. 1). Deklaracje: prawa jednostek samorządu do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168), prawa członków wspólnoty samorządowej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty (art. 170) oraz prawa jednostek samorządu do zrzeszania się, w tym przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 172), zawierają już odesłanie do unormowania ustawowego.

Ustrojodawca nie rozstrzygnął natomiast, pozostawiając rozstrzygnięcie ustawodawcy, istotnych kwestii ustrojowych, tj. kwestii zasadniczego podziału terytorialnego państwa, czyli poziomów, na których tworzy się jednostki samorządu (poza wskazaniem kryteriów tworzenia jednostek – art. 15 ust. 2 Konstytucji, oraz wskazaniem potrzeby istnienia gminy, jak również co najmniej jednego poziomu regionalnego, przy możliwości stworzenia także lokalnego poziomu ponadgminnego – art. 164 ust. 1 i 2), oraz kwestii organów jednostek samorządu (poza wskazaniem konieczności występowania organów stanowiących i wykonawczych oraz określeniem zasad wyborów do organów stanowiących – art. 169 ust. 1 i 2).

Pozostawienie ustawodawcy tak znacznego „luzu” decyzyjnego mogłoby oznaczać brak możliwości oceny konstytucyjności jego rozstrzygnięć. Twierdzenie takie nie jest jednak bynajmniej oczywiste, a to z powodu potrzeby dokonania wyboru określonego stanowiska interpretacyjnego w sytuacji zarówno niejednoznaczności odesłania do ustawy w art. 16 ust. 2 w zw. z art. 164 ust. 2 Konstytucji (co oznacza określenie w ustawie zasadniczego podziału terytorialnego państwa – czy, zwłaszcza w kontekście sformułowania, że to ustawa określa inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego, wystarczy określenie, że jest to np. podział trójstopniowy, i wskazanie zasad i trybu, w jakim organy władzy wykonawczej tworzą jednostki poszczególnych poziomów), jak i możliwości dwójakiego odczytywania określenia „ustawa” w art. 169 ust. 2 (ustawa określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania ważności wyborów do organów stanowiących oraz warunki ważności wyborów) i ust. 3 (ustawa określa zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych) – jest to jedna ustawa dla całości samorządu czy odrębne ustawy np. dla poszczególnych poziomów, a do tego jeszcze, także mającej niedoregulowany konstytucyjnie status (w art. 29 nie wskazuje się, że jest miastem) Warszawy? Uznanie, że określenie „ustawa” ma charakter rodzajowy (jak na ogół przyjmuje się w odniesieniu do tego rodzaju odesłania), nie rozstrzyga kwestii, czy różne ustawy mogą zawierać oderwane od siebie rozwiązania. Czy można zatem mówić o konstytucyjnym modelu samorządu terytorialnego?

Odpowiednio czytelne przepisy zawarte są natomiast w niektórych konstytucjach europejskich, a wystarczająco czytelne znaleźć także można w art. 65–67

Konstytucji marcowej. Z kolei w art. 73 ust. 2 Konstytucji kwietniowej zapisano, że podział na województwa wymaga aktu ustawodawczego. W ramach reformy w 1998 r. przyjęto to ostatecznie rozwiązanie, jednakże można mieć wątpliwości, dlaczego inaczej niż mogłoby to wynikać z ogólnego odesłania do ustawy potraktowane zostały gminy (w ich przypadku można jednak mówić o stanie zastanym w 1998 r.) i powiaty. Od 2011 r., tj. od wejścia w życie kodeksu wyborczego, kwestie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego normuje ta jedna ustawa, zasadnie uwzględniająca jednak specyfikę poszczególnych poziomów jednostek, a nawet wewnętrzne zróżnicowanie na poziomie gmin. Organizacja władz samorządowych poszczególnych poziomów nie tylko jest przedmiotem unormowania odrębnych ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, ale przyjęte rozwiązania są różne w stopniu niemogącym znaleźć uzasadnienia w specyfice poziomów; w szczególności organ wykonawczy powiatu i samorządu województwa jest kolegialny i wybiera go organ stanowiący, podczas gdy od 2002 r. organ wykonawczy gminy, który musiał stać się jednoosobowy, jest wybierany w wyborach bezpośrednich. Natomiast w odniesieniu do gminy i (w sposób dorozumiany) powiatu przyjęta jest zasada domniemania kompetencji organu stanowiącego, a w województwie – organu wykonawczego. Gdyby przez „ustawę” rozumieć jedną ustawę (uwzględniającą specyfikę poszczególnych poziomów), a nie większą liczbę ustaw, mielibyśmy nie tylko bardziej czytelną, ale i – jak można sądzić – racjonalną organizację władz samorządowych. Trudno jest mówić o realizowaniu pod tym względem konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego, skoro model nie został wystarczająco sprecyzowany. Jednak nawet tak oceniany model powinien oznaczać określoną systemowość, odpowiadającą sformułowanej w preambule Konstytucji zasadzie sprawności działania instytucji publicznych.

Z innych już nieco powodów można mieć wątpliwości co do konstytucyjności utrzymywania się ustawowego ograniczenia do gmin unormowania podatków i opłat lokalnych¹⁴ – w sytuacji, gdy w art. 168 Konstytucji mowa jest o prawie jednostek samorządu do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W materii finansów samorządowych ustawę zasadniczą odczytuje się w sposób daleki od jej, zdawałoby się, literalnego brzmienia, które można uznać za wystarczająco klarowne, choć zarazem jest zredagowane skrótowo w porównaniu z odpowiednimi postanowieniami (art. 9) EKSL. W Karcie wyraźnie bowiem zastrzega się, że społeczności lokalne (w odniesieniu do Polski także regionalne) mają prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień (ust. 1), a przyznanie subwencji (w terminologii Konstytucji nie tylko subwencji ogólnych, ale i dotacji celowych) nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień (ust. 7).

3. *Wykładnia przepisów konstytucyjnych a aksjologia Konstytucji: pomocniczość, dobro wspólne, decentralizacja, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.* Restryktywne odczytywanie przepisów Konstytucji w materii

¹⁴ Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).

finansów samorządowych dotyczy przede wszystkim zasady adekwatności – zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz dokonywania odpowiednich zmian w dochodach publicznych wraz ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, który utożsamiał ze sobą co do zasady zakres zadań własnych jednostek samorządu z wydatkowaniem na nie dochodów własnych, w tym ustalanego przez ustawodawcę udziału tych jednostek w podatkach dochodowych (których stawki ustawodawca również samodzielnie ustala – i w praktyce często zmniejsza), „ustawodawca musi brać pod uwagę całość sektora finansów publicznych, jako odpowiedzialny za wszystkie sfery działania państwa (...) Ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jak też ich poziomu (...) Ocena, czy zostały zachowane odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego, należy zasadniczo do ustawodawcy, nie zaś Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał musi jednak uwzględnić, w oparciu o dowody przedkładane przez uczestników postępowania, czy wydatki konieczne na realizację zadań nie znoszą istoty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, sprowadzając ją do pojęcia fasadowego (pozornego)”¹⁵.

Problem sygnalizowanego od dawna, a obecnie pogłębiającego się niedostatku dochodów własnych został tym samym sprowadzony do postępowania dowodowego, w którym ciężar dowodu, bardzo trudnego, a na ogół niemożliwego do przeprowadzenia, spoczywa na skarżącej jednostce samorządu. Stanowisko TK jest przez wielu autorów krytykowane jako odbiegające od właściwego rozumienia zasady adekwatności, znajdującego również podstawę w postanowieniach art. 9 EKSL – w kontekście zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego¹⁶ oraz zasad pomocniczości i decentralizacji, którym trzeba będzie poświęcić więcej uwagi, po zacytowaniu bardzo ostrej i zasadnej, niestety, krytyki M. Kuleszy, jednego z „ojców-założycieli” naszego samorządu: „zasada adekwatności z art. 167 Konstytucji (...) jest tłumaczona przez Trybunał w sposób skrajnie destrukcyjny dla stabilności finansowej samorządu”¹⁷, oraz po wskazaniu jeszcze jednego aspektu rozumienia konstytucyjnych unormowań materii finansów samorządowych.

W Konstytucji nie ma przepisu, który by odpowiadał postanowieniu art. 9 ust. 5 EKSL, zgodnie z którym ochrona finansowo słabszych społeczności

¹⁵ Postanowienie TK z 26.06.2014 r., K 13/12, OTK 2014, nr 6, poz. 66.

¹⁶ Zob. np. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013; K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2015, nr 391; M. Zdebel, *Zasady samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015, nr 870; E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, Samorząd Terytorialny 2020, nr 4.

¹⁷ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawiązkach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 12, s. 18.

lokalnych wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków. Nie oznacza to, że już jakiegokolwiek ustawowe rozwiązania z tego zakresu mogą być kwestionowane z punktu widzenia ich konstytucyjności, lecz zarazem rozwiązania te powinny być traktowane jako wyjątkowe, zwłaszcza gdyby polegały one nie na pionowej redystrybucji dochodów z budżetu państwa do słabszych finansowo jednostek samorządu, w Europie uznawanej za standard, lecz na dającej się wytłumaczyć potrzebie realizacji zasady solidarności, dekodowanej przede wszystkim z preambuły Konstytucji (lecz przy potrzebie uwzględnienia także zasad proporcjonalności i adekwatności), przymusowej poziomej redystrybucji dochodów – w obrębie samorządu, w szczególności między jednostkami tego samego poziomu.

Ustawodawca wprowadził redystrybucję poziomą, szczególnie silnie obciążającą bogatsze powiaty (i tym samym miasta na prawach powiatów) i jedno województwo (mazowieckie), co spowodowało nazwanie w języku potocznym mechanizmu redystrybucji „janosikowym”. Już sama ta nazwa wskazywałaby, że nie jest to instytucja wyjątkowa, lecz Trybunał Konstytucyjny, skądinąd sygnalizując wadliwość ustawowej konstrukcji, nie uznał jednak „janosikowego” gminnego i powiatowego za niezgodne z Konstytucją, bowiem „stwierdzenie naruszenia zasady adekwatności byłoby uzasadnione tylko w wypadku udowodnienia przez wnioskodawców, że sposób ustalania wskaźników decydujących o potencjale dochodowym gmin (powiatów) przekreślił możliwość wykonywania zadań publicznych”¹⁸. Trybunał przyznał, że taki dowód wystąpił w odniesieniu do „janosikowego” wojewódzkiego¹⁹, co i tak nie wpłynęło na nowe, systemowe rozwiązanie kwestii redystrybucji poziomej²⁰.

Wskazany kierunek orzecznictwa trybunalskiego w materii finansów samorządu trudno uznać za przypadkowy, bowiem był on wyrazem ogólniejszego podejścia do samorządu terytorialnego. Już 13 lat temu podejście takie poddał bardzo ostrej krytyce M. Kulesza: „Szczególne zasługi w dziele konsekwentnego kompromitowania pojęcia «samodzielności» samorządu (...) ma od lat – cóż za paradoks – Trybunał Konstytucyjny. Analiza orzecznictwa Trybunału w tym zakresie wskazuje na niezwykle dwoistość jego poglądów. Z jednej strony można w orzecznictwie – na poziomie abstrakcyjnym – znaleźć wszystkie, dosłownie wszystkie wartości decentralizacji, samodzielności gminy, zasady pomocniczości itp. (...) Z drugiej strony szaloną karierę zrobiła teza Trybunału, że «samodzielność gminy – chociaż jest wartością konstytucyjną – nie ma charakteru absolutnego». Zgadzam się z tą tezą, natomiast nie mogę zaakceptować sposobu, w jaki jest ona w praktyce stosowana w wyrokach Trybunału, zawsze na niekorzyść samorządu, bez uwzględnienia podstawowych, wyznawanych na poziomie abstrakcyjnym, wartości zasady pomocniczości i demokracji, a także bez rozważania sprawy w kategoriach zasady proporcjonalności. W kraju, w którym zasada pomocniczości, decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest wpisana *expressis verbis* do Konstytucji, który w 1993 r. przyjął bez

¹⁸ Wyrok TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK 2013, nr 1, poz. 7.

¹⁹ Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK 2014, nr 3, poz. 28.

²⁰ Zob. H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 239 i n.

zastrzeżeń Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, Trybunał pozbawia formułę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jakiegokolwiek praktycznego znaczenia”²¹. Ocena ta – odnosząca się także do praktycznego ignorowania zasady domniemania zadań gminy i tylko może zbyt ostro wyrażona – pozostaje, zwłaszcza w obecnych warunkach, więcej niż aktualna.

Podłoże krytykowanego podejścia do samorządu nie tylko Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, ale i licznych „uczonych administratywistów” M. Kulesza upatrywał w głębokim i trwałym – od czasów zaborów, przez II Rzeczpospolitą po 1926 r. do Polski Ludowej – kontekście kulturowym, którego dominantą był i jest nadal centralizm. Użył również określenia „etatyzm” – na drodze do etatyzmu mieliśmy, jego zdaniem, dojść do końca, wobec czego konieczne jest zawrócenie. Obecnie centralizm i etatyzm posunęły się znacznie dalej niż 13 lat temu, lecz z drugiej strony takie podejście, jak opisywał je M. Kulesza, nie jest reprezentowane przez wszystkich „uczonych administratywistów”; ci, dla których decentralizacja i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowią ważne wartości konstytucyjne, na ogół wydają się zarazem bardziej skupiać na nich niż na, również konstytucyjnej, zasadzie pomocniczości.

Tymczasem powinno się przyjąć, że – ogólniejsza – zasada pomocniczości w jej ujęciu wertrykalnym ma charakter nadrzędny w stosunku do będącej metodą jej realizacji zasady decentralizacji. Z kolei implikacją odpowiadającej wymogom pomocniczości decentralizacji jest (rzeczywista, nie tylko deklarowana) samodzielność jednostek samorządu²². Zarazem „ustanowienie zasady pomocniczości, określenie samorządu jako wspólnoty oraz uznanie zadań publicznych jako kryterium uprawnień samorządu to swoista triada tworząca jego trzon (...) Uznanie pomocniczości jako podstawy konstrukcji władzy w Polsce pozwala połączyć z jednej strony ideę wolności jednostki, z drugiej – ukazać znaczenie wspólnoty, a idea dobra wspólnego łączy te elementy w konstrukcji Rzeczypospolitej Polskiej”²³.

Konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego istotnie nie można dekodować bez uwzględnienia wartości i zasady dobra wspólnego, wyrażonej w art. 1 ustawy zasadniczej. O ile jednak zgodzić się trzeba ze stwierdzeniem TK, że „granice decentralizacji wyznaczone są także przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, o tyle dalszy ciąg wywodu trzeba uznać za niewystarczająco uwzględniający zasadę pomocniczości: „oznacza to konieczność utrzymania równowagi między potrzebami lokalnymi znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym”²⁴. Trybunał Konstytucyjny opowiadał się bowiem – i tym bardziej opowiada się obecnie – za wykładnią art. 1 utożsamiającą dobro wspólne, o którym mowa w tym przepisie, ze wspólnym dobrem, o którym była mowa w art. 1 Konstytucji kwietniowej – a zatem z etatystycznym rozumieniem dobra

²¹ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji...*, s. 17.

²² Zob. H. Izdebski, *Komentarz...*, s. 54 i n., 205 i n.

²³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 70–71.

²⁴ Wyrok TK z 18.02.203 r., K 24/02, OTK 2003, nr 2, poz. 11.

wspólnego jako wyrazu autonomicznej wartości państwa i źródła obowiązków wszystkich członków wspólnoty wobec państwa. Dobro wspólne można jednak – co więcej, powinno się – rozumieć w sposób nawiązujący do Konstytucji 3 maja, jako „zasadę zasad”, w której państwo stanowi wspólnotę wszystkich obywateli, pełniąc niezafaszcowaną przez jednostki i grupy rolę służebną wobec wszystkich członków tej wspólnoty²⁵. Tak rozumiana zasada dobra wspólnego wyklucza etatyzm i centralizm, a w związku z zasadą pomocniczości zakłada ważną rolę samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych, łącząc się zarazem z jak najdalej idącym współuczestnictwem obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które stanowić powinny przede wszystkim cechę instytucji samorządowych.

Jeżeli wyklucza się etatyzm, powstaje problem – żywo dyskutowany w II Rzeczypospolitej²⁶ – czy, a jeżeli tak, to na ile samorząd terytorialny można ujmować w ujęciu naturalistycznym. Koncepcja etatystyczna (państwowa) oznacza traktowanie samorządu terytorialnego jako części aparatu państwa, jedynie inaczej zorganizowanej, istniejącej z woli państwa i realizującej z woli państwa przyznane jej zadania publiczne (nie przypadkiem w powołanym ostatnio wywodzie TK użył wyrażenia „kompetencje przyznane społecznościom lokalnym”) na zasadach i w zakresie ustalonych w odpowiednich aktach państwa, poczynając od konstytucji, jeżeli jest w niej mowa o samorządzie. Koncepcja ta przejawia się w orzecznictwie nie tylko Trybunału Konstytucyjnego, ale i sądów administracyjnych. Jest również reprezentowana przez znaczącą część doktryny – zdaniem jednego z jej przedstawicieli „na gruncie polskiego prawa mamy do czynienia z zastosowaniem tzw. państwowej teorii samorządu terytorialnego (i innych podmiotów zdecentralizowanych)”²⁷. Z kolei koncepcję naturalistyczną w jej bardziej umiarkowanym wydaniu – w skrajnym wydaniu dziewiętnastowiecznym wychodziła ona z założenia, że gmina jest starsza od państwa, które powstało w wyniku łączenia się gmin – można sprowadzić do uznawania istnienia niezależnych od nadania przez władzę państwową uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania władzy publicznej na danym obszarze; uprawnień te zatem jednostkom samorządu przysługują.

W art. 16 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca użył wyrażenia „przysługującą mu istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje (...)”, co może stanowić argument za przyjęciem, że ustawa zasadnicza opiera się na – oczywiście umiarkowanej, uwzględniającej zasadę legalizmu – naturalistycznej koncepcji samorządu terytorialnego. Wniosek o wychodzeniu od koncepcji naturalistycznej, tym razem EKSL, można zarazem wysnuć z definicji samorządu terytorialnego sformułowanej w art. 3 ust. 1 Karty, zaczynającej się od tego, że samorząd oznacza prawo społeczności lokalnych. Argumentem za przyjęciem naturalistycznej koncepcji samorządu jest jednak przede wszystkim powiązanie i w Konstytucji,

²⁵ Zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 25; M. Piechowiak, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Art. 1–86. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 16 i n.

²⁶ Zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej. 1918–1939*, Warszawa 2006.

²⁷ P. Radziejewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2005, nr 1–2, s. 23.

i w Karcie jego zadań z zasadą pomocniczości, której niewątpliwie nie można traktować jako nadanej przez władzę państwową²⁸ – tym bardziej, jeżeli będzie się opowiadać za drugim z przedstawionych sposobów rozumienia zasady dobra wspólnego w art. 1 Konstytucji.

Naturalistyczną – czy naturalistyczno-państwową – doktrynalną podstawę samorządu w ujęciu polskiej ustawy zasadniczej, i to nie tylko przywoływanych już wypowiedzi ustrojodawcy, coraz częściej zauważa się w doktrynie prawa publicznego. „Ustrojodawca, czyniąc w art. 15 i 16 Konstytucji samorządność terytorialną trwałym elementem ustroju terytorialnego państwa, nie tylko nałożył na ustawodawcę obowiązek dokonania podziału kraju na jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, ale szczegółowo zdefiniował ten proces i to zarówno z punktu widzenia sposobu jego przeprowadzenia, jak i celu, jaki ma zostać przy tym osiągnięty (...) Zadania w duchu teorii naturalistycznej podzielił na zadania własne oraz zadania zlecone. Te pierwsze powinny przysługiwać wspólnocie samorządowej, choć z mocy ustawy, to jednak niezależnie od woli państwa, stając się jedynie niejako zadekretowanymi z uwagi na konstytucyjny wymóg przypisania samorządowi tej części zadań publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1) (...) W ten sposób nawiązano także do koncepcji «przyrodzonych praw samorządu», która osadzona jest na uznaniu godności człowieka oraz suwerenności narodu wraz z ich prawno-ustrojowymi konsekwencjami dla wyznaczenia sfery praw i wolności jednostki jako podmiotu uprawnionego do partycypacji w sprawowaniu władzy lokalnej”²⁹. Postulowane przez M. Kuleszę zawrócenie na drodze, która doprowadziła do etatyzmu, będzie, jak można sądzić, w doktrynie narastać, stanowiąc także reakcję na recentralizacyjne praktyki ostatnich lat – a jego efektem powinno być inne niż dotąd utrwalone, właściwe umiarkowanemu naturalizmowi, rozumienie decentralizacji, samodzielności i adekwatności.

4. *Nowe treści, które można (trzeba) odczytać z przepisów ustawy zasadniczej.* W ciągu ćwierćwiecza, które upłynęło od uchwalenia Konstytucji, w odniesieniu do unormowanej w niej materii pojawiły się nowe kwestie, których autorzy ustawy zasadniczej mogli jeszcze nie dostrzec. Wymienić tu można co najmniej cztery kwestie.

Po pierwsze, mimo że w art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnota samorządowa (termin ten występuje też w art. 166 ust. 1 i w art. 170) jest zdefiniowana jako ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, czyli to mieszkańcy – a nie tylko obywatele zamieszkali na terenie danej jednostki samorządu (określenie „jednostka samorządu terytorialnego” jest przy tym zastosowane po raz pierwszy w art. 164) – stanowią jego substrat podmiotowy, w 1997 r. określenia „obywatele” i „mieszkańcy” można było rozumieć jako łoż-

²⁸ Godne uwagi jest powiązanie pomocniczości ze stwierdzanymi prawidłowościami (w końcu nie konwencjonalnymi, lecz na swój sposób naturalnymi) z zakresu zarządzania publicznego – A. Baszyński, S. Kańduła, *Zadania samorządu terytorialnego w świetle koncepcji zawodności rynku i państwa*, *Ekonomia i Prawo* 2010, t. 6, s. 101 i n.

²⁹ A. Chorążewska, *Samorząd terytorialny jako filar demokratycznego państwa – refleksje o idei samorządności terytorialnej na tle tradycji samorządowych II Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, nr 4, s. 183–184.

same. Rzeczpospolita stanowi dobro wspólne obywateli (art. 1), obywatele mają prawo wybierania m.in. przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1) oraz prawo do dostępu do służby publicznej (zatem również w samorządzie) na jednakowych zasadach (art. 60); jedynie prawo składania petycji, wniosków i skarg m.in. do organów samorządu przysługuje każdemu, a nie tylko obywatelowi (art. 63), a w odniesieniu do referendum lokalnego użyte zostało enigmatyczne określenie: „członkowie wspólnoty samorządowej” (art. 170).

Traktowanie określeń „mieszkańcy” i „obywatele” jako synonimów jest nadal spotykane, lecz obecnie – po akcesji do Unii Europejskiej oraz w miarę nasilania się imigracji – nie znajduje ono uzasadnienia. Nie zmieniając art. 62 ust. 1 Konstytucji, trzeba było, jako *minimum minimorum* zastosowania przepisów prawa unijnego³⁰, zapewnić stale zamieszkałym w gminie obywatelom innych państw UE czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy (z wyjątkiem biernego prawa wyborczego w wyborach wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) na takich samych warunkach jak obywatele RP; oznacza to również uznanie ich prawa do udziału w referendum gminnym. Należy podkreślić, że w niektórych konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej mowa jest o tożsamyh do tych, które mają obywatele, prawach do udziału w wyborach (i ewentualnie referendum) co najmniej na szczeblu gminy wszelkich cudzoziemców, o ile stale mieszkają oni na danym obszarze. Można to uznać za pewien wyraz akceptacji zasady sformułowanej w art. 6 ust. 1 Konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym sporządzonej w Strasburgu 5.02.1992 r.: „każda Strona zobowiązuje się (...) do przyznania każdemu cudzoziemcowi, zamieszkałemu na jej terytorium, prawa do udziału w głosowaniu oraz kandydowania w wyborach do władz lokalnych, jeżeli spełnia on te same prawne wymagania, które stosują się do obywateli tego państwa, a ponadto był legalnym i stałym mieszkańcem tego państwa przez 5 lat poprzedzających wybory”³¹. Konwencję tę, umożliwiając wejście jej w życie w 1997 r., ratyfikowały jedynie Norwegia, Szwecja, Włochy i Holandia – poza nimi z państw członkowskich UE uczyniły to, jak dotąd, Dania, Finlandia i Republika Czeska. Można uznać, że rozwiązanie przyjęte w Konwencji jest ogólnie przedwczesne, ale wyznacza ono kierunek, w jakim może zmierzać europejski samorząd terytorialny – jako samorząd mieszkańców, a nie tylko obywateli³². Jest oczywiste, że jego szersze przyjęcie nie mogłoby się dokonać bez wprowadzenia odpowiedniej zmiany w Konstytucji.

³⁰ Art. 22 ust. 1 TFUE oraz art. 40 Karty Praw Podstawowych UE zapewniają obywatelom Unii czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkują – na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa; te ogólne przepisy znalazły rozwinięcie w dyrektywie Rady nr 94/80/WE z 19.12.1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. UE L 368, s. 38, ze zm.).

³¹ *Wybór konwencji Rady Europy. Wersja polska*, Warszawa 1999, s. 199 i n.

³² Zob. A. Bodnar, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 9.

Po wtóre, wspomniana już została kwestia prawa do samorządu, zadeklarowanego w niektórych konstytucjach europejskich, i zasygnalizowana kwestia prawa do miasta, zadeklarowanego w konstytucjach niektórych państw Ameryki Łacińskiej. Jeśli chodzi o prawo do samorządu, występują dwa sposoby ujmowania jego podmiotu: jest to prawo jednostek samorządu albo prawo obywateli lub mieszkańców. Nie rozwijając całego zagadnienia, stwierdzić trzeba, że jako jeden z efektów „rewolucji praw” należałoby przyjąć, że prawo do samorządu przysługuje, tak jednak jak będziemy ich rozumieć, „członkom wspólnoty samorządowej”, a nie samej wspólnocie, która ma prawo do ochrony prawnej swojej samodzielności. Tak rozumiane prawo do samorządu Trybunał Konstytucyjny zdekodował z art. 16 Konstytucji. O ile można ogólnie zgodzić się z takim sposobem odczytywania Konstytucji, o tyle treści, jakie Trybunał próbował przypisać temu prawu, wymagają pogłębionych analiz i refleksji, których zabrakło w uzasadnieniu powołanego wyroku. Analiz i refleksji wymaga również to, na ile z Konstytucji da się zdekodować prawo do miasta, co do którego nie powinno być jednak wątpliwości, że jego podmiotem są mieszkańcy.

Po trzecie, w 1997 r. nie mogło budzić wątpliwości rozumienie zasady unitaryzmu (jednolitości państwa), wyrażonej w art. 3 Konstytucji. Rozumiano ją bowiem jako proste przeciwieństwo federalizmu. Po 25 latach, gdy w oparciu o doświadczenia państw o ustroju autonomii regionalnej: Włoch i Hiszpanii, dyskutowane są różnego rodzaju projekty wzmocnienia statusu jednostek regionalnych, w tym projekt Europejskiej Karty Demokracji Regionalnej z 2008 r., znacznie obszerniejszy od Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, na której się oparł³³, coraz bardziej za dopuszczalne uznaje się przyjęcie w ramach wyznaczonych w art. 3 ustawy zasadniczej rozwiązań określanych jako regionalizm polityczno-administracyjny czy zregionalizowane państwo unitarne³⁴. W obecnych warunkach potrzeba regionalizacji staje się bowiem coraz bardziej oczywista, a dyskutować można o jej zakresie czy granicach, lecz nie o jej potrzebie.

Po czwarte, istotną część zadań własnych samorządu stanowi nie wykonywanie władzy publicznej, lecz dostarczanie lub organizowanie dostarczania różnego rodzaju usług publicznych. Niezależnie od tego, że jest to obszar, w którym najłatwiej dochodziło i dochodzi do różnego rozumienia konstytucyjnej zasady domniemania zadań samorządu w ogóle, a w obrębie samorządu domniemania zadań gminy – i to o właściwe rozumienie tej zasady występował M. Kulesza, jest to również obszar w poważnym stopniu objęty zakresem tzw. norm programowych Konstytucji. W 1997 r. normy programowe rozumiane były wciąż jeszcze tak, jak rozumiano je na początku transformacji ustrojowej – na zasadzie dychotomicznego przeciwstawienia prawom podmiotowym, których poszanowanie mogło być dochodzone w drodze różnych odpowiednich procedur. Dychotomia ulegała jednak pewnemu osłabieniu, a w pewnych zakresach – przykładem może być, sformułowany w art. 75 ust. 1 Konstytucji, nakaz prowadzenia przez

³³ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3*, Warszawa 2021, s. 103 i n.

³⁴ Zob. H. Izdebski, *Prawo miejscowe w państwie unitarnym*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 237 i n.

władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (w praktyce są to w znacznym stopniu zadania gmin) – z konstytucyjnych przepisów mających zawierać normy programowe co raz częściej dekoduje się prawa, i to prawa każdego³⁵; dotyczy to także prawa do mieszkania, choć jego treść pozostaje, i zapewne musi pozostać, niedookreślona. Zmiana sposobu rozumienia norm programowych nie pozostaje bez wpływu na rozumienie zakresu zadań samorządu.

5. *Uwagi końcowe.* Przy niezmienionym brzmieniu przepisów dotyczących samorządu terytorialnego „żywa” Konstytucja okazała się stosunkowo zmienna, a kierunek zmian nie był i nie jest – niezależnie także od obecnego „wrogiego przejęcia porządku konstytucyjnego” – łatwy do określenia. Mimo sformułowania w Konstytucji zasad, które określają ważne miejsce samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych: pomocniczości, decentralizacji, samodzielności jednostek samorządu, adekwatności zadań i dochodów, nad wykładnią odpowiednich przepisów zaciążyła tradycja centralizmu i etatyzmu, z którą trudno jest zerwać. Obecna faktyczna i po części prawna recentralizacja może, paradoksalnie, prowadzić do wykładni rzeczywistości odpowiadającej aksjologii konstytucyjnej, „przyjaznej” standardom europejskim – a przy okazji otwartej na nowe kwestie, których mogli nie dostrzegać autorzy ustawy zasadniczej.

Trzeba zatem, jak to 13 lat temu postulował M. Kulesza, zawrócić z drogi etatyzmu, co nie wymaga zmiany tekstu, ale wymaga innego do niego podejścia i rozumienia. Jeżeli chodzi o formalną zmianę przepisów odnoszących się do samorządu terytorialnego, można najwyżej rozważyć rozbudowanie przepisów dotyczących finansów samorządowych, w tym określenie podstaw funkcjonowania mechanizmu wyrównawczego, a w pewnym czasie dojdzie zapewne, biorąc pod uwagę tendencję europejską, do konieczności takich zmian, które spowodują, że na samorząd będą się istotnie składać wspólnoty mieszkańców, a nie tylko obywateli.

Constitutional Model of Territorial Self-Government

The article, after presenting a comparison of provisions of the Polish 1997 Constitution relating directly to territorial self-government with respective provisions of constitutions of other European states within the context of standards of the European Charter of Local Self-Government, is an attempt to draw basic conclusions from the experience of functioning during 25 years the same constitutional provisions in changing legal and political conditions, in particular, in the conditions on the one hand of Poland's membership in the EU and on the other hand of actual and formal recentralisation having been

³⁵ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 75*, Warszawa 2022 (w druku).

developed since 2015. Reflection on how constitutional provisions relating to territorial self-government should be interpreted and applied in the light of the experience has been divided into three parts. „Living” Constitution has proved to be relatively changeable, and the trend of the changes was not and has not been easy to identify. In spite of the principles that define the important place of territorial self-government in the system of public authorities having been formulated in the Constitution: subsidiarity, decentralisation, the autonomy of self-government units, adequacy of tasks and revenues, the tradition of centralism and etatism still weights on an interpretation of respective constitutional provisions, and it is difficult to break with. The interpretation that meets the axiology of the Constitution expresses that is „friendly” to European standards, and that is open to new questions the authors of the fundamental law could not perceive as an actual treatment of self-government communities as those of inhabitants and not only of citizens, with recognition of inhabitants’ right to self-government and to the city, and an approach of the constitutional principle of a unitary state in terms of the need of regionalisation as well – can be, however, a reaction to the present recentralisation.

Słowa kluczowe: konstytucja, samorząd terytorialny, decentralizacja, centralizacja, aksjologia, europeizacja, subsydiarność, pomocniczość

Keywords: constitution, local government, decentralization, centralization, axiology, Europeanization, subsidiarity, subsidiarity

Bibliografia

- Baszyński A., Kańduła S., *Zadania samorządu terytorialnego w świetle koncepcji zawodności rynku i państwa*, *Ekonomia i Prawo* 2010, t. 6
- Bendyk E., *Samorządna Rzeczpospolita – historia pewnego marzenia*, [w:] *Samorządna Rzeczpospolita 40 lat później*, Warszawa 2021
- Bodnar A., *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, *Samorząd Terytorialny* 2013, nr 9
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drużej Rzeczypospolitej. 1918–1939*, Warszawa 2006
- Chorażewska A., *Samorząd terytorialny jako filar demokratycznego państwa – refleksje o idei samorządności terytorialnej na tle tradycji samorządowych II Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, nr 4
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2020
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020

- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 3*, Warszawa 2021
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 75*, Warszawa 2022
- Izdebski H., *Prawo do miasta – aspekty prawne*, [w:] *Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej*, red. M.J. Nowak, Warszawa 2022
- Izdebski H., *Prawo do samorządu – Prawo obywateli i prawo mieszkańców*, Samorząd Terytorialny 2018, nr 10
- Izdebski H., *Prawo miejscowe w państwie unitarnym*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020
- Izdebski H., *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, Samorząd Terytorialny 2020, nr 3
- Jouen M., *Les collectivités locales des nouveaux Etats membres dans la dynamique européenne*, Povoires Locaux 2005, t. 64
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, Samorząd Terytorialny 2020, nr 4
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013
- Kuciński J., *Postępowe i demokratyczne dziedzictwo polskich aktów konstytucyjnych źródłem inspiracji unormowań Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 12
- Piechowiak P., [w:] *Konstytucja RP, t. I, Art. 1–86. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Radziejewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2005, nr 1–2
- Rogowski S., *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2009, t. 12
- Tuleja P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Wójtowicz K., *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2015
- Wyrzykowski M., *„Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego*, [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jankowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017
- Zachariasz I., *Prawo do samorządu – prawo wspólnot samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2018, nr 10
- Zdebel M., *Zasady samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2015, nr 870