

*Michał Chmielnicki*  
*Krzysztof Lewandowski*

## **ZASADA UDZIAŁU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SPRAWOWANIU WŁADZY PUBLICZNEJ NA PODSTAWIE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; władza publiczna; decentralizacja; pomocniczość

### **Streszczenie**

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej zyskał w Polsce rangę zasady konstytucyjnej. Jej ujęcie w Konstytucji RP zostało określone przez ustawodawcę konstytucyjnego niezwykle powściągliwie. Ograniczono się jedynie do wskazania gwarancji udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej bezpośrednio w art. 16 ust.2 Konstytucji RP. Jednocześnie z treści ustawy zasadniczej wynika, iż kanon ustroju władzy publicznej opartej o oś samorządową wykazuje powiązania z innymi normami i zasadami prawa konstytucyjnego, w szczególności z artykułami rozdziału VII. Konstytucji RP. Istota tej kardynalnej zasady ustroju współczesnej Polski, zwłaszcza jej zakresu, obarczona jest enigmatycznością, czego wynikiem są konstatacje doktryny prawniczej. Zatem jej pełnego zdekodowania należy poszukiwać w dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego, co próbowano uczynić w niniejszym zwięzłym opracowaniu.

### **Wprowadzenie**

Zainicjowane ustaleniami okrągłego stołu przemiany ustrojowe doprowadziły do odrzucenia scentralizowanego modelu władzy i restytucji instytucji samorządu terytorialnego, jako podmiotu samodzielnie zarządzającego sprawami publicznymi. System władzy publicznej oparto na, wyrażonej w art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, zasadzie decentralizacji, przekazując tym samym znaczną część przynależnego organom państwowym władztwa wspólnotom samorządowym. Zakres decentralizacji władzy publicznej został dookreślony w art. 16 ust. 2 zasadniczego aktu ustrojowego Rzeczypospolitej, gwarantując udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. W myśl komentowanego przepisu część władzy publicznej przynależna jest wspólnotom samorządowym,

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zwanej dalej Konstytucją RP

które urzeczywistniają ją w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, poprzez realizację istotnej części zadań publicznych w granicach ustawowych.

Zasada decentralizacji, tak jak i demokratyczny aksjomat udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, został w obowiązującej Konstytucji określony z dużą dozą wstrzeźliwości<sup>2</sup>. Ta konstytucyjna roztropność, będąca wynikiem różnic poglądów Autorów obowiązującego obecnie ustroju Polski, wpływa na niejedolite pojmowanie wspomnianych pojęć w literaturze prawniczej<sup>3</sup>, może rodzić zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje. Dlatego też wydaje się celowe zapoznanie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie, zwłaszcza w zakresie współdziałania samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, co stanowi treść niniejszego skromnego opracowania.

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej nie jest nowym rozwiązaniem. Jego geneza wywodzi się z czasów Rewolucji Francuskiej 1789 roku, czyli przypada na okres przeobrażania się państw typu policyjnego w państwa konstytucyjne. W paralelnym znaczeniu, idei państwa prawnego, powstaje na terenach Prus Ordynacja miejska z 1808 roku, autorstwa ministra von Steina, powołująca samorząd nowego typu, oparty o partycypację społeczną. Dzięki jej rozwiązaniom mieszkańcy wspólnot lokalnych uzyskali prawo do zarządzania sprawami o charakterze lokalnym, poprzez możliwość wyboru swoich przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. W ten sposób pobudzono oddolną aktywność mieszkańców wspólnot samorządowych, która dość szybko przerodziła się w postulat autonomii społeczeństwa o interesach przeciwstawnych państwu, określonej społecznej teorią samorządu.

W paradygmacie ustrojowym, opartych o oś samorządu terytorialnego, współczesnych państw demokratycznych, wspólnoty samorządowe nie są pojmowane jako pozapaństwowe podmioty władzy i administracji. Przeciwnie w idei tej samorząd terytorialny, którego desygnatem są między innymi lokalne społeczeństwa, powołany jest do realizowania funkcji władczych i administracyjnych państwa, jako odrębny od struktur państwowych podmiot. Innymi słowy państwo, uznaje podmiotowość prawną obywateli i w drodze decentralizacji przekazuje ich korporacjom prawo i obowiązek wykonywania władzy publicznej<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Wydanie 5*, Warszawa 2007, s. 22.

<sup>3</sup> Z. Husak, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 256.

<sup>4</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom VI*, R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 105.

## Decentralizacja jako fundament ustroju demokratycznej Polski

Reguła uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest nierozzerwalnie związana z fundamentalną zasadą ustroju jaką stanowi decentralizacja władzy publicznej, razem tworzą konstytucyjny kanon organizacji ustroju całego państwa<sup>5</sup>. Należy zauważyć, iż w dorobku doktrynalnym odnaleźć można głosy odmawiające zasadzie będącej treścią niniejszego opracowania przymiotu ustrojowości wykazując przy tym powiązanie z innymi zasadami<sup>6</sup>. Z tego też powodu, dla pełnego zdekodowania kodu aksjologicznego zasady współdziałania samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, konieczne jest ich omówienie, zwłaszcza zasady decentralizacji władzy publicznej i zasady subsydiarności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Decentralizacja władzy publicznej oznacza proces trwałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego szczebla w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków do ich realizacji<sup>7</sup>. Trybunał konstytucyjny podkreśla, że decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłanianym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. Wskazując przy tym na fakt, iż im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie szersze, a przy tym samorząd terytorialny będzie korzystał z wszechstronnej niezależności, ograniczonej tylko obowiązującym prawem, tym lepiej będzie realizowana idea decentralizacji państwa<sup>8</sup>.

Decentralizacja władzy państwowej nie może być pojmowana jednopodmiotowo, dotyczy nie tylko samorządu terytorialnego, obejmuje znacznie szerszy katalog organów, które wskutek zaimplementowania zasady decentralizacji otrzymały przymioty władztwa publicznego<sup>9</sup>. W tym miejscu warto przytoczyć cechy zdecentralizowanej władzy publicznej. Jednymi z pierwszych i fundamentalnymi cechami zdecentralizowanej władzy publicznej są jej sprawowanie w sposób samodzielny, rozumiany jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczająca wol-

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 31, s. 12.

<sup>6</sup> J. Kuciński, *Zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, J. Kuciński, W. J. Wołpiuk (red.), Warszawa 2012, s. 389.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK z 2003 r. Nr 2A, poz. 11, s. 34.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK z 2006 r. Nr 10A, poz. 147, s. 26.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK z 2004 r. Nr 1A, poz. 1, s. 44.

ność od ingerencji w jej sprawy przez organy wyższego stopnia. Samodzielność zdecentralizowanej władzy publicznej, także tej samorządowej, nie jest przymiotem o charakterze absolutnym. Ustrojodawca nie wyklucza możliwości przyjęcia takich rozwiązań, które wymagają wyłączenia pewnych spraw z kompetencji organów władzy samorządowej i przekazaniu ich innym organom władzy. Ewentualne ograniczenia granic decentralizacji winny być dokonywane w zakresie określonym prawem, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Zmiana granic decentralizacji determinowana może być ewolucją polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej, możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. Zawsze jednak, zgodnie z ustaleniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>10</sup>, lokalizacja realizującej swoje zadania władzy publicznej winna być umiejscowiona możliwie najbliżej obywatela, po dokonaniu wnikłej oceny wszelkich społeczno-ekonomicznych okoliczności<sup>11</sup>.

Tak jak już wspomniano decentralizacja władzy publicznej to nic innego jak przekazanie uprawnień władczych i związanych z tym zadań administracyjnych centralnych organów państwa jednostkom władzy publicznej niższego stopnia, w szczególności samorządowi terytorialnemu. Przekazanie tych uprawnień i zadań władzy publicznej niższego stopnia wiąże się z przyznaniem jednostkom samorządu terytorialnego daleko idącej samodzielności. Wynika to z treści art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, realizuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawodawca konstytucyjny uzupełnił swoją powyższą intencję w art. 163 Konstytucji RP, wskazując, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego właśnie samodzielność jest szczególnie istotą wartością, której walor podlega prawnej ochronie<sup>12</sup>. Wyrazem tego są odpowiednie regulacje zawarte w ustrojowych aktach każdego z trzech poziomów samorządu terytorialnego. W stosunku do samorządu gminnego ochrona samodzielności działania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego została wyrażona w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>13</sup>. Samodzielność ponadlokalnej jednostki samorządu terytorialnego, powiatu zredagowana została w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK 2006 r. Nr 7A, poz. 80, s. 18.

<sup>12</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994 r. Nr 2, poz. 46, s. 8.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; zwanej dalej u.s.g.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.; zwana dalej u.s.p.

Także samorządowa jednostka szczebla regionalnego korzysta z prawem gwarantowanej samodzielności, która została określona w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>15</sup>.

Samodzielność samorządu terytorialnego w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, co było niejednokrotnie podkreślane w bogatym orzecznictwie, nie może być rozumiana absolutnie. Samorząd terytorialny samodzielnie realizuje bowiem tę część zadań, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów władzy, szczególnie powiązanych z organami administracji rządowej<sup>16</sup>. Innymi słowy jednostki samorządowe nie mogą działać we wszystkich sprawach dotyczących wspólnoty<sup>17</sup>, gdyż sprawy publiczne niejednokrotnie wymagają podziału ich realizacji pomiędzy samorząd terytorialny a organy władzy państwowej<sup>18</sup>. Należy podkreślić, iż pogląd Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie jest zbieżny z linią doktrynalną<sup>19</sup>, wskazując jednocześnie, iż decentralizacja władzy w znacznym zakresie powoduje domniemanie realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny, zwłaszcza wspólnoty gminne. Wynika z tego, iż samorząd gminny posiada prymat wykonywania zadań publicznych, którego delimitacja na wyższe poziomy władzy, czy to samorządowej czy rządowej (państwowej) może odbywać się w ściśle określonych obowiązującym prawem przypadkach, a jej ograniczenie w tym zakresie poprzez ingerencję w postaci poleceń, wytycznych, czy w końcu całkowitym przejęciem nie może być zbyt dalekie<sup>20</sup>.

### Zasada subsydiarności przeciwwagą dla decentralizacji

Zasadę decentralizacji należy powiązać z kanonem pomocniczości, zgodnie uważanych przez jurysprudencję za fundamenty demokratycznego państwa prawnego, którego struktura władzy oparta została o oś samorządową. Zasada pomocniczości, określana zamiennie zasadą subsydiarności, stanowi istotny element nauki Kościoła Katolickiego, jej proveniencję można jednak odnaleźć w poglądach sta-

<sup>15</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.; zwanej dalej u.s.w.

<sup>16</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1996 r., K 1/96, OTK z 1996 r. Nr 5, poz. 38, s. 14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK z 1998 r. Nr 1, poz. 4, s. 3-4.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 13, s. 5.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK z 2005 r. Nr 11A poz. 131, s. 8.

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s.20.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK z 2002 r. Nr 3A poz. 30, s. 4.

rożnych filozofów, wśród których wskazuje się m.in. Arystotelesa<sup>21</sup>. W nauce Kościoła Katolickiego subsydiarność była przedmiotem encyklik papieskich, wśród których naczelnym miejscem przypisuje się trzem z nich. Leon XIII w *Rerum novarum* nie posłużył się bezpośrednio terminem subsydiarności, zwracał jednakże uwagę na sytuację jednostki, która nie mogąc zaspokoić swoich potrzeb samodzielnie, oczekuje w tym zakresie ingerencji państwa<sup>22</sup>. Natomiast Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* udowodnił, że każda akcja społeczna ze swej istoty posiada charakter pomocniczy, która ma za zadanie pomagać członkom organizacji społecznej, a nie niszczyć ich aktywność<sup>23</sup>. Oznacza to, iż władza państwowa powinna niższymi poziomami władzy, zwłaszcza wspólnotom, zostawiać mniej ważne sprawy, które mogłyby w nadmiarze rozpraszać działalność władzy szczebla centralnego. Autorem trzeciej encykliki zatytułowanej *Mater et magistra* był Jan XXIII. W swoim dziele twierdził, iż władze państwowe mogą nakazywać tylko to co jest konieczne do osiągnięcia dobra całego kraju i jego obywateli, ich działania powinny charakteryzować troską o równomierny rozwój przemysłu, rolnictwa i usług. Jednak to właśnie mieszkańcy wspólnoty powinni stanowić motor wszelkiego postępu, bowiem tylko społeczeństwo, które wnosi znaczny wkład w dzieło poprawy swego losu, godne jest miana obywateli.

Sformułowanie pojęcia subsydiarności we współczesnej nauce świeckiej przypisuje się Henrichowi Peschowi, który w 1926 r. analizując granice ingerencji państwa w gospodarkę, dopuszczał ją tylko w przypadkach najwyższej konieczności. Należy przyznać, iż pogląd ten jest najbliższy współczesnemu ujęciu subsydiarności, który określa obowiązki państwa wobec danej jednostki, bądź wspólnoty, która nie posiada możliwości zaspokojenia swoich własnych potrzeb<sup>24</sup>.

Tak pojmowana subsydiarność stała się jedną z naczelnych zasad ustroju współczesnej Polski, nie została jednak, tak jak inne zasady ustroju, określona bezpośrednio w przepisach obowiązującej Konstytucji RP. Ustrojodawca wskazał ją jedynie pośrednio w treści preambuły, rodzi się w związku z tym pytanie, czy jej treści przypisać można normatywny charakter, taki jaki posiadają artykuły Konstytucji RP? Należy zauważyć, że w doktrynie prawniczej funkcjonują dwa odmienne poglądy na znaczenie prawne preambuły, co w znacznym stopniu utrudnia bezsporne uznanie jej wartości prawnej za równorzędną z pozostałą częścią aktu prawne-

<sup>21</sup> A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo – Koncepcje i zadania*, M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), Wrocławskie Studia Erazmiańskie, z. II, Wrocław 2008, s. 155.

<sup>22</sup> M. Sadowski, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Wrocław 2002, s. 126–128.

<sup>23</sup> Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno”*, tłum. ks. J. Piwoarczyk, Znak 1982, nr 80, s. 707–708.

<sup>24</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 22.



go<sup>25</sup>. Pomimo doktrynalnego sporu o normatywny charakter preambuły konstytucji, należy z całą stanowczością stwierdzić, iż subsydiarność jest jednym z fundamentów istnienia demokratycznej Polski. Tezę jakoby zasada pomocniczości wykazywała znamiona podstawowej zasady prawa, obok innych pryncypiów konstytucyjnych, zdaje się potwierdzać także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które wykazuje, iż preambuła konstytucji stanowi syntezę normatywną ustawy zasadniczej, wskazówki jej interpretacji<sup>26</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wykazał, iż umieszczona w treści preambuły Konstytucji RP zasada pomocniczości stanowi, obok innych konstytucyjnych wartości, takich jak wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog, jedno z kryteriów oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym tej o charakterze ustawodawczym, mających urzeczywistniać wszystkie zasady demokratycznego państwa prawa<sup>27</sup>. Należy przy tym podkreślić, iż doniosłość zasady pomocniczości jest ponadto potęgowana przez fakt pojmowania jej jako fundamentu ustroju i funkcjonowania instytucji Zjednoczonej Europy.

Zasada pomocniczości jest nierozzerwalnie związana z decentralizacją władzy publicznej, uzasadnia istnienie władzy hierarchicznej i podziałów ponadlokalnych samorządowej władzy publicznej. Innymi słowy struktury władzy ponadlokalnej przejmują zadania organów szczebla podstawowego jeżeli nie są one zdolne do ich wykonania. Najlepiej jednak istotę subsydiarności oddają słowa, znane niemal wszystkim zajmującym się zagadnieniami demokratycznego samorządu terytorialnego i aktywnością społeczną, „*tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe*” oraz „*tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe*”.

## Zakres zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej

Konsekwencją implementacji do porządku prawnego gwarancji udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, której składowymi

<sup>25</sup> Istnieją dwa podstawowe, skrajne poglądy na charakter prawny preambuły konstytucji. Pierwszy pogląd traktuje treść preambuły jako swoisty manifest polityczny, drugie przekonanie przyznaje jej treści walor normy prawnej. Szerzej na temat dyskusji w przedmiocie charakteru prawnego preambuły konstytucji. Zob. S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, *Studia Iuridica* 1998, t. 36, s. 118 i nast.

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K18/04, OTK z 2005 r. Nr 5A, poz. 49, s. 43-46; K. Działocha, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. XXXII, Warszawa 2009, s. 69-71.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 49, s. 63.

są zasady decentralizacji i pomocniczości, jest przyznany przymiot samodzielności i niezależności, które niosą ze sobą odpowiedzialność za realizację podejmowanych zadań publicznych. Samorząd terytorialny, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, chociaż działając w ramach państwa podejmuje swoje zadania na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu jako odrębna struktura kompetencyjna<sup>28</sup>. Wymaga podkreślenia, że odrębność samorządu terytorialnego, jako obowiązkowego elementu zdecentralizowanej struktury władzy publicznej, jest uważana za konstytucyjną cechę wyróżniającą samorząd terytorialny. Odrębny charakter samorządu terytorialnego przejawia się przede wszystkim w odmienności instytucjonalnej i funkcjonalnej względem innych organów władzy publicznych, spoza osi samorządowej, a który podlega gwarancjom konstytucyjnym w postaci przyznania bezpośrednio przez Konstytucję RP osobowości prawnej, praw majątkowych oraz ochrony sądowej<sup>29</sup>.

Zakres udziału samorządu terytorialnego najbardziej uwidacznia obszar zadań realizowanych przez wspólnotę samorządową, a także zdolność finansowa w tym przedmiocie. W świetle domniemania zadaniowego gminy, można odnieść wrażenie, iż obszar działalności samorządu terytorialnego jest niemal nieograniczony. W rzeczywistości jednak zadania samorządu terytorialnego najszerzej realizowane są na poziomie podstawowym, na wyższych poziomach ich obszar ulega zawężaniu przepisami ustaw szczególnych<sup>30</sup>. Podobnie wygląda samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, która zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z głównych konstytutywnych cech ich podmiotowości<sup>31</sup>.

Do istoty samodzielności finansowej należy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych, pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego swobody w kształtowaniu wydatków publicznych z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie<sup>32</sup>. Zabezpieczenie środków finansowych na odpowiednim poziomie osiąga się poprzez precyzyjne, szczegółowe, ustawowe wskazanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które nie ma na celu naruszania autonomii finan-

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 155, s. 14.

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK z 1999 r. Nr 4, poz. 70, s. 11.

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 140, s. 41.

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK z 2001 r. Nr 5, poz. 119, s. 9.

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK z 1998 r. Nr 2, poz. 12, s. 7.



sowej samorządu terytorialnego, tylko samoograniczenie władz państwowych<sup>33</sup>. Takie podejście gwarantuje bowiem zapewnienie adekwatnych środków finansowych na realizację zadań nałożonych ustawowo na jednostki samorządu terytorialnego, które nie może być traktowane czysto instrumentalnie w postaci dostarczania odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych<sup>34</sup>. Niestety jak dowodzi praktyka, a co potwierdza bogate orzecznictwo, gwarancje adekwatności środków finansowych na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego często są niewystarczające. Najdobitniej asymetria finansów publicznych jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do przydzielonych kompetencji uwypukla się na poziomie powiatowym.

Pochodną wyodrębnienia finansowego samorządu terytorialnego stanowi jego własność mienia i inne prawa majątkowe, które w świetle powszechnie przyjętej wykładni stanowią prawa podmiotowe w ujęciu cywilistycznym, określane jako mienie komunalne. Otrzymywane dochody z mienia komunalnego i innych praw majątkowych konsumowane są na potrzeby zaspakajania realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego. Zatem własność ta odgrywa szczególną rolę, która w obecnej konstrukcji ustrojowej posiada charakter konstytucyjny prawem chroniony<sup>35</sup>. Własność komunalna zatem, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w pewnym sensie decyduje o realności systemu samorządowego w państwie, jego sprawności.

Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli<sup>36</sup>. Przy tej okazji należy zauważyć, iż paradygmat kontroli i nadzoru jednostek samorządu terytorialnego wyznaczają także zakres udziału władzy publicznej samorządu terytorialnego i przysługującej mu w tym zakresie samodzielności.

Prawo ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości opłat i podatków lokalnych, odbywa się w trybie określonym ustawowo, które należy z całą pewnością uznać za element określający zakres udziału sprawowania władzy publicznej. Przytoczoną tezę potwierdza przekonanie Trybunału Konstytucyjnego,

---

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK z 1998 r. Nr 7, poz. 115, s. 6.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK z 2001 r. Nr 5, poz. 123, s. 9-10.

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK z 2000 r. Nr 3, poz. 87, s. 20-24.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2001 r., K 11/01, OTK z 2001 r. Nr 7, poz. 210, s. 12.

wyrażone w jednym z wielu wyroków dotyczącym omawianego zagadnienia. Trybunał wskazał, iż przy ustalaniu podatków i opłat lokalnych samorząd terytorialny zobowiązany jest kierować się ustalonym przez Parlament porządkiem prawnym, jednak jego sytuacja w tym zakresie podlega jednocześnie niektórym zasadom gwarancyjnym, wypracowanym dla ochrony praw obywatela-podatnika<sup>37</sup>.

Wyznacznikiem zakresu udziału jednostek samorządu terytorialnego stanowi nadzór nad ich działalnością, który w świetle art. 171 Konstytucji RP i ustawach ustrojowych jest nadzorem wąskim, aczkolwiek precyzyjnie określonym. Kontrola wobec jednostek samorządu terytorialnego może być sprawowana tylko według kryterium legalności i przez ściśle wskazane podmioty, nie przewiduje się prowadzenia kontroli uznaniowej, zwłaszcza przez organy administracji rządowej<sup>38</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego, jak niejednokrotnie już wspomniano, realizując misję zdecentralizowanej władzy publicznej, korzystając z daleko posuniętej samodzielności. Jednym z wielu jej wyznaczników jest także możliwość zrzeszania, za które należy uważać każdą instytucjonalną formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. Należy przy tym podkreślić, iż tak jak istota samorządności, tak i współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego, jako organów władzy publicznej stanowi fundament współczesnej demokratycznej Polski<sup>40</sup>. Współdziałanie jest wartością konstytucyjną, korespondującą z zasadą pomocniczości, którą można uznać za antidotum na bolączki funkcjonowania współczesnych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza ich rodzaju powiatowego<sup>41</sup>.

Elementem wyznaczającym zakres zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest także przyznana działalność jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie miejscowej legislacji. W myśl bowiem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Podmiotami uprawnionymi do stanowienia aktów prawa miejscowego, będących jednocześnie powszechnie obowiązującym prawem, ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego są co do zasady ich organy uchwałodawcze<sup>42</sup>. Zatem konstrukcja taka może być postrzegana jako związanie samorządu terytorialnego, który realizuje misję władzy wykonawczej w terenie, z władzą ustawodaw-

<sup>37</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1995 r., K 8/95, OTK z 1995 r. Nr 2, poz. 8, s. 5-6.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK z 2002 r. Nr 7A, poz. 92, s. 13.

<sup>39</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 31, s. 5.

<sup>40</sup> W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, Państwo i Prawo 2010, nr 2, s. 3.

<sup>41</sup> J. Boć, *Powiat w państwie. Kwestie wybrane*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 57.

<sup>42</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 161 i nast.

czą. Opinia taka w świetle ustaleń dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego jest całkowicie nieuzasadniona, gdyż po pierwsze działalność legislacyjna samorządu terytorialnego nie może być kwalifikowana jako typowa funkcja władzy ustawodawczej, jest to raczej jej frakcja stanowiąca, będąca wynikiem przekazanego władztwa miejscowego. Należy zauważyć, iż krzyżowe podejście do ustalania kompetencji nie stanowi zagrożenia dla standardów demokracji, zwłaszcza trójpodziału władzy. Stanowi raczej wynik daleko posuniętej troski o sprawy publiczne, gdyż często w obecnym zdyktymizowanym świecie klasyczna funkcja parlamentu nie jest w stanie w sposób prawidłowy i bezpośredni skutecznie oddziaływać w terenie. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż delegacja funkcji prawodawczej na organy jednostek samorządu terytorialnego, o ile z całą pewnością kształtuje katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa, o tyle nie są samoistnymi źródłami prawa, tylko ma za zadanie konkretyzację ustaleń legislatywy zawartych w aktach powszechnie obowiązujących wyższej rangi<sup>43</sup>.

## Posumowanie

Dokonując konkluzji nad przedmiotem naszych rozważań w niniejszym opracowaniu należy stwierdzić, iż zakres przekazanych samorządowi terytorialnemu zadań władczych w żaden sposób nie wskazuje na istnienie alternatywnej struktury władzy publicznej. Jak zauważył Trybunał konstytucyjny, za Z. Niewiadomskim, przekazana część władztwa publicznego samorządowi terytorialnemu oznacza realizowanie przez wspólnoty samorządowe władzy państwowej w postaci realizowania takiego charakteru zadań, pomimo istnienia dychotomii zadań na własne i zlecone<sup>44</sup>. Istotę zakresu udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej według nas najdoskonalej oddaje wypowiedź byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Profesora J. Stępnia, iż samorząd terytorialny nie stanowi czwartej władzy w Państwie, nie jest jej przeciwstawną formą, a jedynie jej komplementarną odmianą wykazującą wyraźny poziomy charakter<sup>45</sup>. Nie ma zatem podstaw do kwalifikowania samorządu terytorialnego według klasycznego monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, który odnosi się w szczególności do systemu naczelnych organów państwowych<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r. K 4/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 11, s. 14.

<sup>44</sup> J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 27.

<sup>45</sup> J. Stępień, *Samorząd a państwo*, Samorząd terytorialny 1991, nr 1-2, s. 91.

<sup>46</sup> A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej*, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3, s. 11.

Warto podkreślić, iż dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego odnoszący się do zakresu udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest naprawdę imponujący, nie oznacza to jednak mnogości poglądów w rozpatrywanym zakresie. Przeciwnie Trybunał Konstytucyjny rozpatrując problematykę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej w całej rozciągłości czasowej, od najwcześniejszych orzeczeń, po dzień dzisiejszy, podtrzymuje swoje poglądy odnoszące się do zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. W związku z przyznaniem udziałowi samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej kanonu konstytucyjnego porządku ustrojowego należy uznać trwałość i rekonstrukcję przekonań Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie za wartość samą w sobie i niemożna odmówić jej przynależności do konstytucyjnych przepisów o charakterze programowym. Można więc, za L. Garlickim, z całą stanowczością stwierdzić, iż obecnie obowiązująca Konstytucja RP, nie bez pomocy Trybunału Konstytucyjnego, zdaje egzamin ustrojowy, choć nie może to oznaczać petryfikacji jej unormowań, wręcz przeciwnie pewne obszary wymagają podjęcia może nie pilnych ale koniecznych prac nowelizujących<sup>47</sup>.

Obszar przekazanego władztwa publicznego na rzecz samorządu terytorialnego wydaje się niezwykle szeroki, choć wykazuje odmienny zakres na trzech poziomach terytorialnego podziału kraju. Najszerszy jest bowiem na poziomie gminnym i w związku z oddziaływaniem dwóch integralnych zasad, decentralizacji i subsydiarności, ulega pomniejszaniu na kolejnych stopniach (powiatowym i wojewódzkim). Takie podejście do podziału władzy zapewnia uporządkowane i uczciwe życie wspólnoty, ukierunkowuje je na realizację dobra publicznego w zgodzie z przyjętym paradygmatem prawnym i moralnym<sup>48</sup>, na którego straży stoi Trybunał Konstytucyjny.

## THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITY IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT

**Key words:** local self-government, public authority, decentralization, subsidiary

### Summary

The share of local government in the exercise of public power in Poland gained the status of a constitutional principle, however its wording in the Constitution is very concise. The constitutional legislator has restrained himself to the insertion of the explicit guarantee of participation of local government in

<sup>47</sup> L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 28.

<sup>48</sup> P. Winczorek, *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012, s. 73.

the exercise of public authority in Article 16 Section 2 of the Constitution. At the same time the overall substance of the Constitution shows that the canon of public authority system leans against the self-government axis and bears relations to other rules and principles of constitutional law, in particular to Chapter VII of the Constitution. This cardinal principle of the political system of modern democratic Poland, and especially its scope, is fraught with interpretative enigmas, which results in various opinions of legal doctrine on the issue. Therefore a complete decipherment of this principle should be sought in the case law of the Constitutional Court, which constitutes the main objective of this article.