TERESA RABSKA

PRAWNOUSTROJOWE UWARUNKOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Instytucja samorządu nie jest w naszym systemie czymś nowym i nieznanym, wywodzi się bowiem z głębokich polskich tradycji i znajduje uzasadnienie w rozwoju historycznym. Ma też ona głębokie korzenie w systemie prawa i nauce prawa[1]. Rozwój samorządu był przerwany w okresie wojny, po wojnie początkowo przywrócony[2], już w 1950 r. został zlikwidowany i zastąpiony systemem „terenowych organów jednolitej władzy państwowej"[3]. Samorząd terytorialny przywrócono w ramach dokonywanych w latach 1989 - 1990 przemian ustrojowych, a o jego kształcie w nowym modelu administracji państwowej przesądzą zmiany dokonywane w dwóch płaszczyznach przemian ustrojowych: gospodarczej i strukturalnej. Z prawnego punktu widzenia zmiany te znalazły wyraz w dwóch zasadniczych zmianach Konstytucji, tj. zmianie z 29 grudnia 1989 r. (zwanej dalej: zmiana I)[4] oraz z 8 marca 1990 r. (zwanej dalej: zmiana II)[5].

Zmiany ustroju gospodarczego okazały się formalnie stosunkowo łatwym zabiegiem legislacyjnym. Polegał on na jednoczesnym, dokonanym jednym aktem prawnym, skreśleniu wszystkich artykułów dotychczasowego rozdziału 2 Konstytucji, określającego „ustrój społeczno-gospodarczy" (zmiana I). W ten sposób odrzucony został model gospodarki centralnie planowanej i kierowanej. W miejsce dotychczasowych zasad wprowadzone zostały zasady:

1) swobody działalności gospodarczej, bez względu na formę własności (art. 6 w nowym brzmieniu),

---

[1] Spośród bogatej literatury prawniczej wskazać by należało w szczególności na następujące monografie: **T. Bigo**: Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa 1928; **J. Panejko**: Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż 1926 oraz wyd. 2, Wilno 1934; **H. Dembiński**: Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej. Wilno 1934; **S. Wachholz**: Instytucja samorządu we Francji, Kraków 1934; **J. Staryszak**: Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce. Warszawa 1931.

[2] Podstawę prawną nowego po wojnie systemu samorządowego stanowiła ustawa z 11.9. 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Dz.U. nr 5 poz. 22.

[3] Ustawa z 20.3 1950 o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz.U. nr 14 poz. 130, która przekreśliła możliwość formułowania jakichkolwiek form samorządowych.

[4] Ustawa z 29.12.1989 o zmianie Konstytucji PRL. Dz.U. nr 75 poz. 444.

[5] Ustawa o zmianie Konstytucji RP z 8.3.1990. Dz.U. nr 16 poz. 94.

2) jednego prawa własności (nowy art. 7) i w konsekwencji tego równości wszystkich dotychczasowych sektorów gospodarczych (co wynikało także już z cyt. art. 6),

3) nieingerencji państwa w życie gospodarcze w drodze planów centralnych[6]. Naturalną tego konsekwencją jest poddanie gospodarki prawom rynku.

W płaszczyźnie ustrojowo-strukturalnej, w świetle zmian konstytucyjnych (zmiana II, rozdz. V), pojawia się nowa koncepcja władzy wykonawczej. Ustanowiona w Konstytucji konstrukcja „Naczelnych organów administracji państwowej" została zastąpiona dwuczłonowym podmiotem: „Rząd i Aministracja" (w tym też przedziale znalazł się wojewoda). Z drugiej strony zagwarantowany został konstytucyjnie udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy (zmiana I, art. 5). Zlikwidowany został system rad narodowych[7]. W Konstytucji znalazło to wyraz w wyeliminowaniu treści rozdziału 6, dotyczącego terenowych organów władzy i administracji państwowej, a poświęconego w całości „Samorządowi terytorialnemu" (zmiana II). Samorząd terytorialny, który stał się swego rodzaju odrębnym podmiotem władzy, został uznany jako podstawowa forma organizacji życia publicznego w gminie (art. 43).

Te głębokie przemiany stworzyły konstytucyjne podstawy pod nowy model funkcjonowania państwa. Na tym tle i w tych ramach kształtuje się treść samorządu i warunki działania jego organów.

2. W świetle nowych postanowień konstytucyjnych powstaje dla organów samorządowych szereg nowych kwestii. Swoboda podejmowania działalności gospodarczej otwiera możliwości działania dla wszystkich podmiotów prawa, w tym i gminy. Działalność gminy przestała być kierowana i hamowana przez wielostopniowy system powiązanych hierarchicznie planów. Obecnie chodzi jednak o to aby aktywność gminy, której pozycja prawna wobec innych podmiotów jest szczególna, nie zagrażała interesom indywidualnym. Gmina jest przede wszystkim powołana dla zaspokajania „zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych" (art. 42 ust. 2.). Swoboda gminy w sferze działalności gospodarczej wywołuje wiele kontrowersji. Z tego względu uprawnienia gminy w tym zakresie mają kompromisowy charakter[8].

Odrzucenie zasady jednolitego funduszu majątku państwowego i wykreślenie z Konstytucji kategorii „mienia ogólnonarodowego" stworzyło podstawy indywidualizacji poszczególnych praw i powrót do autentycznych konstrucji prawa własności. Umożliwiło to przypisanie gminom prawa własności i stworzenie szczególnej kategorii mienia – mienia komunalnego (art. 46). Wprawdzie było ono już wcześniej zapisane

---

[6] Z Konstytucji wykreślone zostały konsekwentnie wszystkie postanowienia dotyczące narodowych planów społeczno-gospodarczych.

[7] Ustawa z 20.7.1983 o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego uchylona została na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10.5.1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Dz.U. nr 32 poz. 191.

[8] Ustawa o samorządzie terytorialnym postanawia, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, „jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne" (art. 9). Będą więc powstawać nieuniknione problemy, w zależności od tego, kto ocenia potrzeby społeczne oraz jakie skutki pociągnąć może za sobą podejmowanie działalności gospodarczej, której nie będą wymagać potrzeby społeczne. Podobne problemy istnieją i w państwach zachodnich, w szczególności należałoby zwrócić uwagę na dyskusje toczące się w RFN.

w prawie, ale bez głębokich przemian ustrojowo-gospodarczych nie mogło być zrealizowane[9]. Jednakże proces formułowania uprawnień własnościowych dopiero się rozpoczyna. Przekazane gminom przedsiębiorstwa państwowe stały się przedsiębiorstwami komunalnymi, ale ich status prawny na razie nie uległ zmianie[10].

Nowe warunki funkcjonowania gmin wymagały stworzenia możliwości instytucjonalnych. W zmienionej strukturze gmina zyskała osobowość prawną (art. 44); stała się odrębnym niezależnym podmiotem i chociaż powołana jest do wykonywania zadań publicznych, wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucyjnie zostały zagwarantowane subwencje na rzecz gmin (art. 47). Ustanowiono też sądową ochronę samodzielności gminy.

3. Na prawne podstawy organizacji i działalności samorządu terytorialnego składa się obecnie 7 ustaw (nie licząc ustaw o zmianie Konstytucji). Są to: ustawa o samorządzie terytorialnym i ustawa – ordynacja wyborcza z 8 marca 1990 r. (Dz.U. nr 16 poz. 95 i 96), ustawa o pracownikach samorządowych i ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (w szczególności jej rozdz. 3) z 22 marca 1990 r. (Dz.U. nr 21 poz. 123 i 124), ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32 poz. 191), ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. nr 34 poz. 198) oraz ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 34 poz. 201). Wszystkie te akty prawne stanowią swego rodzaju kodeks samorządu terytorialnego, nie wyczerpują jednak jeszcze regulacji prawnej, wchodzą bowiem w całokształt systemu prawnego, w obowiązujące przepisy prawne, zarówno prawa materialnego (określające prawnie treść działalności), jak i proceduralnego (ustalające zasady działania). W tym niewątpliwe leży trudność ich stosowania.

Jedną z istotnych cech samodzielności gminy jest jej prawo do samoogranizowania się, które ma szczególne znaczenie w chwili tworzenia się nowych organów. To właśnie prawo może w praktyce przesądzić o indywidualizacji poszczególnych podmiotów. Mimo wspólnych podstaw prawnych wewnętrzna struktura poszczególnych gmin może być bardzo w ramach tych podstaw zróżnicowana.

Prawo samoorganizowania znajduje wyraz w uchwalaniu przez rady gmin statutów, a także – choć w mniejszym już zakresie i niejako na niższym szczeblu aktów prawnych – regulaminów organizacyjnych, takich jak regulamin organizacyjny urzędu gminy, a także określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Te ważne akty organizacji[11] stanowią podstawowy trzon „przepisów gminnych", tzn. przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gmi-

[9] Vide art. 52 pkt 2 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r., po zmianie z 16.6.1988 (tekst jednolity: Dz.U. 1988 nr 26 poz. 183).

[10] Art. 8 ustawy z 10.5.1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i o pracownikach samorządowych. Dz.U. nr 32 poz. 191.

[11] Pojęcie aktów organizacji odnosi się do tych aktów prawnych, których podstawowym celem jest określenie elementów prawnych struktur organizacyjnych i związanych z tymi strukturami zadań. We współczesnym systemie zarządzania odgrywają one coraz większą rolę.

ny (art. 40 ustawy). Tytułem przykładu można wskazać, że w drodze statutu określa się ustrój gminy (art. 3) i zasady tworzenia jednostek pomocniczych w ramach gminy (art. 5). Statut decyduje o organizacji wewnętrznej oraz o trybie pracy rady i jej organów (art. 22), ustala zasady zarządu mieniem komunalnym (art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 48). Odrębny statut określa organizację i zakres działania sołectwa, dzielnicy, osiedla (art. 35, 37 ust. 3).

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie stwarza wyższych, ponad gminę, struktur samorządowych. W samej istocie samorządu tkwi już odrzucenie wieloszczeblowości, powiązanej z podporządkowaniem i zależnościami. Istotne znaczenie uzyskuje w związku z tym możliwość samodzielnego powołania związków międzygminnych. Obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy (art. 64 ust. 4 — vide też art. 5 ust. 4), natomiast gmina może zawsze decydować o wspólnym wykonywaniu zadań publicznych (art. 64). Rada gminy może więc powziąć uchwałę o ukonstytuowaniu, wraz z innymi gminami, związku komunalnego (art. 64) lub o utworzeniu stowarzyszenia (art. 48), w zależności od stawianych celów. Podstawową rolę i w tym przypadku odgrywa statut związku (art. 67) lub statut stowarzyszenia (art. 84).

W tej samodzielności organizacyjnej i w tworzeniu własnego — na podstawie upoważnień ustawowych — prawa miejscowego wyraża się w szczególny sposób podmiotowość gminy. Pomijam kwestię, która w praktyce urasta do podstawowej, a mianowicie zależnosci samodzielności gminy od jej możliwości finansowych, a więc własnego budżetu i ewentualnego zakresu subwencji[12]. Będę dalej rozpatrywała kompetencje i zadania gminy oraz sposób ich prawnego określenia, a w tym przypadku rola przepisów jest decydująca, właśnie one zapewniają odpowiednie warunki działania.

Samodzielność gminy opiera się nie tylko na działalności jej organów. Ustawa o samorządzie terytorialnym wprowadziła również instytucję referendum lokalnego. Nie analizując w tym miejscu bliżej tej instytucji, chciałabym zwrócić uwagę na możliwość samodzielnego tą drogą rozstrzygania tak istotnych spraw, jak samoopodatkowanie się mieszkańcow na cele publiczne (art. 12).

4. Odrębnym przedmiotem regulacji prawnej są zadania i kompetencje gminy. Jest to zwykle najbardziej kontrowersyjny problem przy kształtowaniu jakichkolwiek jednostek organizacyjnych, tym bardziej więc odgrywa poważną rolę w przypadku samorządu terytorialnego i jego organów.

Istotą samorządu są jego zadania własne, które przeciwstawia się zadaniom zleconym. Z praktycznych względów samorząd wykonuje również zadania poruczone (zlecone), tzn. te, które są zadaniami rządowymi. W praktyce nie zawsze wyraźnie stawia się między tymi zadaniami granice. Tymczasem zróżnicowanie ich jest istotne nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, pociąga ono za sobą szereg skutków prawnych oraz odrębności w trybie działania właściwych instancji[13].

---

[12] Nie mogę się zresztą zgodzić z powtarzanym sloganem, że „tyle samorządu, ile pieniędzy". Uważam, że trafniejsze byłoby formułowanie hasła: „ile zadań, tyle samorządu".

[13] Analiza szczegółów proceduralnych nie mieści się w ramach tego opracowania. Obok ustawy o samorządzie terytorialnym, która określa tylko ogólne zasady, podstawowe znaczenie ma cyt. wyżej ustawa z 25.5.1990 o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa o samorządzie terytorialnym ustanowiła również szczególny organ odwoławczy od decyzji organów samorządowych podejmowanych w sprawach należących do zadań własnych. Jest nim kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym (art. 39 ust. 4, art. 77 ust. 1 pkt 11 i art. 81).

Analizując zagadnienie zadań gminy z innej strony można przyjąć, że zakres i rodzaj tych zadań przesądzają o pozycji gminy. Ustalanie tych zadań w przepisach prawnych jest więc nie tylko ważnym zabiegiem legislacyjnym, ale przede wszystkim istotnym elementem ustroju gmin. Ustawodawca w ustawie o samorządzie terytorialnym przyjął chyba jedynie w tej kwestii słuszne stanowisko, zdecydował bowiem, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6), dodając przy tym, dla usunięcia ewentualnych wątpliwości, że jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w „sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym" należy do gminy, nie wyliczając szczegółowo jej zadań i nie ograniczając jej działalności do zadań ściśle w ustawie wyliczonych.

Powyższe rozwiązanie ustawowe powinno stanowić przewodnią normę interpretacyjną dla całego, bardzo przecież rozbudowanego, ustawodawstwa dotyczącego działalności samorządu terytorialnego. Praktyka ustawodawcza nie poszła jednak w tym kierunku. Uchwalona ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej wylicza enumeratywnie – wbrew założeniom ustawy samorządowej – właśnie zadania i kompetencje gmin. Przyznaje ona organom gminy tylko część zadań i kompetencji należących dotychczas do organów stopnia podstawowego (art. 1 i 3) oraz w niewielkim zakresie zadania i kompetencje należące dotychczas do stopnia wojewódzkiego. Trudno też w postanowieniach tej ustawy doszukać się głębszego uzasadnienia przyjętego tam podziału zadań na własne i zlecone, podziału mającego tak ważne znaczenie dla pozycji i samodzielności gminy. Należy więc sądzić, że jest to dopiero początek porządkowania nadmiernie rozbudowanego i w większości złego prawa materialnego, na dłuższą bowiem metę tak daleko idąca sprzeczność między ustawą o samorządzie terytorialnym a pozostałymi aktami ustawowymi nie jest do utrzymania.

5. Czynnikiem łączącym poszczególne elementy sytuacji prawnej gminy są ustanowione gwarancje przestrzegania jej praw przez inne podmioty, w szczególności przez organy administracji rządowej, oraz prawne możliwości sprzeciwu wobec działań, które prawa te naruszają. Rolę gwaranta spełnia sądowa ochrona samodzielności gminy, będąca w zasadzie logiczną konsekwencją przyznania gminie, z mocy prawa, osobowości prawnej. W tworzącym się dopiero układzie strukturalnym może ona odgrywać szczególną rolę: wykształcania poprzez orzecznictwo zasad i granic prawnej samodzielności gmin. W stosunkach między organami administracyjnymi nie było dotychczas miejsca na sądową ich kontrolę. Stanowiły one wewnętrzną sprawę administracji, a podział kompetencji i odpowiedzialności nie był jednoznaczny. Nawet więc w pozornie zdecentralizowanej strukturze administracji ingerencja organów nadrzędnych nie była w praktyce niczym ograniczona. W świetle ustawy o samorządzie terytorialnym niezgodne z prawem działania organów administracji rządowej, które sprawują nad-

zór nad działalnością samorządu, mogą podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Przy pełnym respektowaniu zasady niezawisłości sądów i sprawności ich działania jest to największe zabezpieczenie, jakie może ustanowić system prawny. Jest sprawą całkowicie otwartą, jak z tej możliwości ochrony będą korzystały gminy oraz jak sąd administracyjny spełni to nowe, tym razem o charakterze ustrojowym, zadanie.