

# Wprowadzenie

Ponad 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego uzasadnia podjęcie próby oceny przyjętych w 1990 r. rozwiązań. Pomimo wielu nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawy o samorządzie gminnym)<sup>1</sup>, ratyfikowania w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>2</sup>, przyjęcia w 1997 r. na poziomie konstytucyjnym samorządowych regulacji odpowiadających wymaganiom demokratycznego państwa prawa, powołania samorządu powiatowego i wojewódzkiego w 1998 r.<sup>3</sup>, zmiany składu osobowego oraz zasad obsadzania organów wykonawczych na poziomie gminy w 2002 r.<sup>4</sup>, skonstruowany wówczas system zasadniczo pozostał niezmieniony, co do zasady pozostając w zgodzie z celami przyświecającymi twórcom projektu tej ustawy. Potwierdza to trafność większości przyjętych wówczas rozwiązań. Generalnie ich pozytywna ocena, jako odpowiadających wymogom współczesnego, zdecentralizowanego państwa prawa, sprzyjających rozwojowi oraz umacnianiu idei samorządności terytorialnej, nie może jednak przesłaniać ujawniających się w praktyce legislacyjnej oraz praktyce funkcjonowania organów państwa i samorządu, wielu niedostatków legislacyjnych wymagających głębszej refleksji nad potrzebą i kierunkami wymaganych zmian.

Podejmowane przez ustawodawcę, w ostatnich latach wcale nieprzypadkowo, próby osłabiania pozycji samorządu, zmiany ustaw samorządowych oraz ustawodawstwa bezpośrednio kształtującego rolę oraz pozycję samorządu terytorialnego pozostają w sprzeczności z przyjętymi w EKSL oraz Konstytucji zasadami,

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95. Z dniem 29 grudnia 1998 r. tytuł ustawy otrzymał brzmienie – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na podst. Dz. U. z 1998 Nr 162 poz. 1126).

<sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. Opublikowana w 1994 r. (Dz. U. z 1994 Nr 124, poz. 608) (dalej: EKSL).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. 2020 poz. 920, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. 2020 poz. 1668.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, t.j. Dz. U. 2010 Nr 176 poz. 1191.

uwypuklając przy tym niedostatki regulacji konstytucyjnych. Odnotować należy podejmowanie z narastającą intensywnością prób działań na rzecz wzmacniania pozycji administracji rządowej kosztem samorządu terytorialnego. Wymaga to przypomnienia podstawowych zasad konstytucyjnych i w ich świetle nowego spojrzenia na istotę samorządności oraz podjęcia próby weryfikacji przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań z uwzględnieniem wartości wyrażonych w najważniejszym, określającym wymogi, jakimi odpowiadać ma samorząd terytorialny współczesnego demokratycznego, zdecentralizowanego państwa prawa, akcie prawa międzynarodowego, jakim jest EKSL.

Przedkładane czytelnikowi opracowanie dotyczy wyznaczających pozycję samorządu terytorialnego zagadnień wybranych spośród najistotniejszych z punktu widzenia określonej w EKSL idei samorządności terytorialnej, a więc rzeczywistej zdolności społeczności lokalnej do realizacji istotnej części zadań publicznych w sposób w pełni samodzielny<sup>5</sup>, ale pod nadzorem ze strony państwa. W ocenie Autorów aspekty te uznać należy za kluczowe dla oceny pozycji samorządu, jako fundamentu decentralizacji państwa. Konfrontowanie samodzielności samorządu ze sprawowanym przez organy państwa nadzorem, jako nierozłącznym elementem decentralizacji, przesądzającym o dopuszczalnych kryteriach oraz środkach ingerencji państwa, choć konieczne, nie może przecież prowadzić do ograniczenia czy wręcz pozbawienia samorządu swobody działań. Wykluczałoby to odpowiedzialność samorządu za ich podejmowanie unicestwiając cel, dla którego został powołany.

Próbie zweryfikowania podstawowych, konstytucyjnych zasad i wartości z uwzględnieniem treści wyrażonych w EKSL podjęto w rozdziale pierwszym autorstwa K. Ziemskiego<sup>6</sup>.

W państwie prawa określenie pozycji samorządu, podstaw kompetencyjnych jego działań, środków pozwalających na realizację zadań oraz podstaw dopuszczalnej ingerencji nadzorczej, dokonywane musi być prawem powszechnie obowiązującym i to pochodzącym wprost od władzy ustawodawczej. Jakość i treść prawa stanowionego dla samorządu, jako gwaranta praw jednostek wyznaczają jego faktyczną pozycję ustrojową oraz rzeczywiste możliwości realizacji zadań. Temu zagadnieniu poświęcono rozdział drugim autorstwa dr. M. Szyrskiego.

Kolejne rozdziały opracowania poświęcono szeroko rozumianemu nadzorowi oraz kontroli nad samorządem, w tym także kontroli sprawowanej nad działania-

---

<sup>5</sup> W Preambule Karty mówi się wprost o autonomii samorządu.

<sup>6</sup> Zaprezentowano w nim spojrzenie na przyjęte zasady przez pryzmat wartości wyrażonych w EKSL, uwypuklając rolę wspólnot, jako gwaranta praw jednostek, wskazując na konieczność interpretacji wartości konstytucyjnych w sposób, zwłaszcza uwzględniający rolę samorządu, jako realizatora zadań własnych oraz innych, w tym konieczność szerszego uwzględniania niezbędnej samodzielności działań oraz zastosowania do nich środków nadzoru, z uwzględnieniem prób określenia proporcjonalności do stwierdzonych naruszeń prawa.

mi samorządu przez sądy. W rozdziale trzecim dr Justyna Mielczarek-Mikołajów skupiła się na zagadnieniach związanych z określeniem istoty nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym. W świetle tych ustaleń ogólnie scharakteryzowano regulacje dotyczące nadzoru nad samorządem z perspektywy EKSL.

W rozdziale czwartym mgr J. Radziwon-Kamińska skoncentrowała się na zagadnieniach związanych z nadzorem nad samorządem w kontekście kluczowych dla niego zasad praworządności oraz niedocenianej tak przez polskiego ustrojodawcę, jak i prawodawcę, silnie eksponowanej w EKSL zasady proporcjonalności. Refleksje w tym zakresie zaprezentowano na przykładzie środków nadzoru o charakterze personalnym, określanych także jako osobowe, bezpośrednio nakierowanych na organy samorządu lokalnego, a nie rezultaty ich działań.

W dalszej kolejności uwagę skierowano na środki nadzoru zapewnić mające zgodność z prawem działań organów samorządu ingerujących w prawa i obowiązki mieszkańców w sposób normatywny tj. aktów prawa miejscowego. Dr M. Jędrzejczak (rozdział piąty) podjęła próbę scharakteryzowania istoty aktów normatywnych pochodzących od organów samorządu, a następnie zaprezentowała środki nadzoru oraz kontroli sądowej nad nimi, wzbogacając je o analizy dotyczące podobnych środków mających zapewnić zgodność prawa pochodzącego od administracji lokalnej w systemie prawa angielskiego.

W rozdziale szóstym zaprezentowano analizy dotyczące jednego z bardziej kontrowersyjnych środków ingerencji w samodzielność decyzyjną samorządu, o charakterze spornym tak w doktrynie, jak i orzecznictwie, kwalifikowanym najczęściej jako przejaw nadzoru prewencyjnego. Autorzy tego rozdziału, dr Lucyna Staniszevska oraz mgr Filip Lewandowski, podjęli próbę analizy istoty działań w formie zajęcia stanowiska przez inne organy, jako przejawu ingerencji w działania samorządu. Środki te są szeroko stosowane w niemieckim systemie prawa samorządowego, gdzie uznawane są za szczególnie przejaw rodzaju nadzoru. Skłoniło to Autorów do zaprezentowania rozwiązań polskich na tle przyjętych w systemie niemieckim na przykładzie Brandenburgii. Pozwoliło to na pogłębienie analiz oraz sformułowanie skonkretyzowanych wniosków pod adresem ustawodawcy.

W „Podsumowaniu”, autorstwa L. Staniszevskiej oraz K. Ziemskiego, zaprezentowano wnioski adresowane do polskiego ustawodawcy. Nie stanowią one wyłącznie podsumowania wniosków formułowanych w poszczególnych rozdziałach, ale próbę skonstruowania bardziej obszernych konkluzji, wywiedzionych z całości opracowania. Nawet gdyby tylko część tych propozycji została dostrzeżona i wdrożona przez ustawodawcę, założony przez Autorów cel zostałby z powodzeniem osiągnięty.

*Prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński*