

SAMORZĄD TERYTORYALNY

Pionowy podział władzy

Hubert Izdebski

SERIA AKADEMICKA

SAMORZĄD & TERYTORYALNY

Pionowy podział władzy

Hubert Izdebski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 31 marca 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-585-1

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne.....	13
Rozdział I	
Źródła prawa określającego organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego	21
I.1. Pojęcie i rodzaje źródeł prawa znajdujących zastosowanie do samorządu	21
I.2. Konstytucja RP.....	26
I.3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane przez RP	27
I.4. Akty prawa pochodnego UE	30
I.5. Samorządowe ustawy ustrojowe.....	31
I.6. Ustawy dotyczące finansów samorządowych.....	33
Rozdział II	
Podstawowe pojęcia i związane z nimi zasady dotyczące samorządu terytorialnego	35
II.1. Wprowadzenie	35
II.2. Samorząd terytorialny w ujęciu Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....	36
II.3. Inne rodzaje samorządu w ujęciu Konstytucji RP	37
II.4. Samorządy zawodowe w rozumieniu ustawodawstwa	38
II.5. Samorządy gospodarcze w rozumieniu ustawodawstwa	41
II.6. Inne samorządy w rozumieniu ustawodawstwa.....	42
II.7. Językowe odpowiedniki samorządu i samorządu terytorialnego w innych systemach prawa zachodniego	44
II.8. Samorząd a organizacje społeczeństwa obywatelskiego – organizacje pozarządowe	46
II.9. Samorząd jako część systemu władz publicznych	51
II.10. Pojęcia zbliżone do terminu „samorząd”. Decentralizacja i autonomia ...	53
II.11. Samodzielność samorządu.....	59

II.12. Nadzór nad działalnością samorządu.....	63
II.13. Sądowa ochrona samodzielności samorządu.....	64
II.14. Samorząd jako wykonawca zadań publicznych. Zadania własne i zadania zlecone. Organy jednostek samorządu.....	68
II.15. Definicja samorządu. Rodzaje samorządu	75
II.16. Definicja samorządu terytorialnego.....	77
II.17. Poziomy samorządu terytorialnego	79

Rozdział III

Doktrynalne podstawy samorządności terytorialnej.....	83
III.1. Wprowadzenie	83
III.2. Naturalistyczna i etatystyczna koncepcja samorządu terytorialnego	84
III.3. Zasada pomocniczości jako podstawa uznania pozycji samorządu. Związek z zasadą proporcjonalności.....	87
III.4. Samorząd terytorialny w ramach monteskiuszowskiej konstrukcji podziału władz.....	92
III.5. Samorząd terytorialny a demokracja deliberatywna i partycypacyjna....	95
III.6. Samorząd terytorialny a współczesne koncepcje zarządzania publicznego	99
III.7. Idee prawa do miasta	102
III.8. Prawo do samorządu i jego podmioty.....	105
III.9. Samorząd terytorialny i pionowy podział władzy	108

Rozdział IV

Zasadniczy podział terytorialny państwa – przestrzenne ramy działalności samorządu terytorialnego	113
IV.1. Wprowadzenie.....	113
IV.2. Zasadniczy podział terytorialny RP podziałem dla celów samorządu terytorialnego	116
IV.3. Konstytucyjne kryteria wydzielania jednostek podziału zasadniczego....	119
IV.4. Ustawowe kryteria wydzielania jednostek samorządu terytorialnego ...	122
IV.5. Tworzenie, znoszenie, łączenie, podział i zmiany granic jednostek samorządu	123
IV.6. Konsultacje a referendum w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego.....	129
IV.7. Miasto w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa.....	131
IV.8. Podziały i jednostki pomocnicze – unormowania ustawowe	133
IV.9. Jednostki pomocnicze miast.....	137
IV.10. Obszary metropolitalne a zasadniczy podział terytorialny państwa	138
IV.11. Obszary metropolitalne a obszary realizacji ZIT	143
IV.12. Podziały terytorialne dla celów rządowej administracji niezespólonej a zasadniczy podział terytorialny państwa.....	144

IV.13. Zasadniczy podział terytorialny państwa a podział na jednostki dla celów statystycznych	145
IV.14. Krajowy rejestr urzędowego podziału terytorialnego kraju	149

Rozdział V

Zadania jednostek samorządu terytorialnego	151
V.1. Wprowadzenie	151
V.2. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego a zadania zlecone	154
V.3. Zasada domniemania zadań samorządu terytorialnego	159
V.4. Zasada domniemania zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego	163
V.5. Domniemanie zadań samorządu województwa w zakresie wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim	168
V.6. Zadania własne obowiązkowe	169
V.7. Podział zadań między poziomy samorządu w świetle przepisów prawa ustrojowego	171
V.8. Podział zadań między poziomy samorządu w świetle przepisów prawa materialnego – ogólna charakterystyka	175
V.9. Zadania powierzone jednostek samorządu terytorialnego	178
V.10. Stanowienie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego	179
V.11. Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym	187
V.12. Inne zadania reglamentacyjno-porządkowe jednostek samorządu terytorialnego	188
V.13. Działalność świadcząca jednostek samorządu terytorialnego a sfera użyteczności publicznej. Gospodarka komunalna	190
V.14. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	193
V.15. Szczególne zadania niektórych jednostek samorządu. Zadania stołeczne, zadania gmin uzdrowiskowych, kwestia zadań metropolitalnych	196

Rozdział VI

Sposoby wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego	199
VI.1. Wprowadzenie	199
VI.2. Wykonywanie zadań jednostek samorządu poprzez formy zrzeczeniowe, w tym międzynarodowe. Związki i stowarzyszenia samorządowe	204
VI.3. Wykonywanie zadań jednostek samorządu w wyniku powierzenia ich realizacji w trybach określonych w art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej	212
VI.4. Wykonywanie zadań jednostek samorządu w wyniku powierzenia ich realizacji organizacjom pozarządowym	216

Rozdział VII**Materialne podstawy wykonywania zadań jednostek samorządu**

terytorialnego – zasoby i strumienie	221
VII.1. Wprowadzenie	221
VII.2. Mienie jednostek samorządu terytorialnego i zasady zarządzania mieniem	223
VII.3. Sposoby nabywania mienia przez jednostki samorządu terytorialnego ...	226
VII.4. Ponadustawowe unormowania dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego. Zasada adekwatności	230
VII.5. Realizacja zasad samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i adekwatności w ustawodawstwie	234
VII.6. Pozioma redystrybucja dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego – „janosikowe”	239
VII.7. Obowiązki osób gospodarujących środkami publicznymi w samorządzie terytorialnym.....	242

Rozdział VIII**Zasoby personalne umożliwiające wykonywanie zadań jednostek**

samorządu terytorialnego – pracownicy samorządowi	245
VIII.1. Wprowadzenie	245
VIII.2. Kategoria pracowników samorządowych.....	249
VIII.3. Szczególne stanowiska w urzędach samorządowych. Skarbnik, sekretarz, zastępca wójta	250
VIII.4. Rodzaje stanowisk pracowników samorządowych i wymagania kwalifikacyjne.....	252
VIII.5. Obowiązki pracowników samorządowych.....	256

Rozdział IX**Organizacyjne podstawy wykonywania zadań jednostek samorządu**

terytorialnego – ustroj samorządu	263
IX.1. Wprowadzenie	263
IX.2. Podstawowe rozwiązania ustrojowych ustaw samorządowych. Miejsce demokracji bezpośredniej, organy stanowiące.....	266
IX.3. Podstawowe rozwiązania ustrojowych ustaw samorządowych – organy wykonawcze	273
IX.4. Podstawowe rozwiązania ustrojowych ustaw samorządowych – tryb podejmowania uchwał	275
IX.5. Organy gminy	277
IX.6. Organy jednostek pomocniczych gminy	281
IX.7. Organy powiatu.....	283
IX.8. Organy związku metropolitalnego	285
IX.9. Organy samorządu województwa.....	286

Rozdział X**Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.**

Zaskarżanie aktów organów samorządu	289
X.1. Wprowadzenie	289
X.2. Organy nadzoru i środki nadzoru	291
X.3. Postępowanie w sprawach nadzorczych	295
X.4. Zaskarżanie rozstrzygnięć nadzorczych.....	297
X.5. Obywatelskie prawo do zaskarżania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego	299
Posłowie	303
Bibliografia.....	309
Uzupełniająca informacja bibliograficzna	335

SŁOWO WSTĘPNE

W 2020 r. przypada 30. rocznica odrodzenia się w naszym kraju samorządu terytorialnego. Odrodzenie nastąpiło, poczynając od podstawowego poziomu, czyli gminy, w procesie transformacji ustrojowej prowadzącej do przywracania, po ponad pięciu latach okupacji hitlerowskiej oraz po ponad półwieczu „realnego socjalizmu” z jego teorią i praktyką jednolitości władzy państwowej poddanej kierownictwu partii typu komunistycznego, zarówno gospodarki rynkowej (w jej nowoczesnej wersji społecznej gospodarki rynkowej), jak i, niestety słabych ze względu na skomplikowane uwarunkowania naszej historii, instytucji demokracji konstytucyjnej, określanej też jako demokracja liberalna. Przywrócenie samorządu terytorialnego, w kształcie, który znamy od 30 lat, było jednym, choć nie najważniejszym, z postulatów – ze względu na ówczesne uwarunkowania dalekiego od gospodarki rynkowej i demokracji konstytucyjnej – programu samorządnej Rzeczypospolitej, przyjętego 7.10.1981 r. przez I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”¹.

W dniu 27.05.1990 r. przeprowadzono pierwsze po II wojnie światowej demokratyczne wybory do rad gmin, w następstwie których zaczął działać samorząd gminny – nazywany wówczas, ponieważ był jedyny, samorządem terytorialnym. Kilka lat później, 11.10.1998 r., odbyły się z kolei, w ramach realizacji drugiego etapu reformy samorządowej, wybory do rad powiatów, odtworzonych jako ponadgminne jednostki samorządu terytorialnego, oraz do sejmików nowo ukształtowanych województw jako jednostek samorządu regionalnego.

Od 1.01.1999 r. funkcjonuje zatem trójstopniowy samorząd terytorialny. Konstytucja RP z 2.04.1997 r. określiła (art. 16) samorząd terytorialny jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, któremu przysługuje w ramach ustaw istotna część

¹ „Organy samorządu terytorialnego muszą uzyskać uprawnienia do decydowania o całości kształcie spraw lokalnych, w tym zakresie mogą podlegać jedynie uregulowanemu ustawowo nadzorowi organów państwowych, służącemu kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu między samorządem a organami administracji rozstrzygnięcie należeć powinno do sądu. Samorządy terytorialne muszą mieć prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Niezbędna jest też możliwość zawierania porozumień między samorządami. Dla realizacji swych zadań samorządy muszą mieć osobowość publicznoprawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnie środków finansowych (podatki lokalne)” – solidarnosc.org/images/files/I-1CZD-uchwala-programowa.pdf [dostęp: 8.04.2020 r.], a także np. „Federalista” 2010/1, s. 107.

zadań publicznych, wykonywanych przez samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Substratem samorządu są mieszkańcy odpowiednich jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, stanowiący z mocy prawa wspólnotę samorządową, którą można też nazwać społecznością samorządową. Podstawowymi ustawami określającymi ustrój i zakres zadań samorządu, czyli najważniejszymi ustrojowymi ustawami samorządowymi, są od tego czasu, z wieloma kolejnymi zmianami, ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym² oraz dwie ustawy z 5.06.1998 r.: o samorządzie powiatowym³ i o samorządzie województwa⁴.

Samorząd terytorialny stanowi standardową instytucję demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej, będącą w coraz większym stopniu przedmiotem unormowań prawnomiędzynarodowych, w szczególności sporządzonej w ramach Rady Europy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Dowodem konieczności posiadania samorządu terytorialnego w każdym demokratycznym państwie prawnym jest występowanie samorządu gminnego w szczególnym państwie o wielkości porównywalnej z obszarem przeciętnego polskiego miasta powiatowego – mianowicie w Księstwie Monako. W Monako, liczącym niecałych 40 tys. mieszkańców i 10 tys. obywateli, jest jedna gmina, wykonująca swoje zadania równoległe do administracji całego księstwa; jedynie w latach 1911–1917 dzieliło się na trzy gminy.

Księstwo Monako ma w konsekwencji nietypowy samorząd terytorialny, co wynika z jego rozmiarów i liczby mieszkańców. Także jednak poza nim – i innymi mikropaństwami – nie ma jednego typowego samorządu terytorialnego, bowiem w tym zakresie występują różne uwarunkowania historyczne, różne tradycje. Różne też okazują się w demokratycznych państwach prawnych uwarunkowania aktualne, w tym rozwiązania konstytucyjne⁵. Ogólnie zatem, ograniczając się przy tym do Europy, można mówić jedynie o różnych typach i modelach rozwiązań w sferze samorządu terytorialnego: typach w postaci „niecentralizacji” i decentralizacji, wynikających z podstawowych uwarunkowań historycznych („niecentralizacja” na Wyspach Brytyjskich, przede wszystkim w Anglii, a także w Szwecji, wiążąca się z niewystąpieniem monarchii absolutnej; stanowiąca z kolei efekt monarchii absolutnej centralizacja w Europie kontynentalnej i w konsekwencji potrzeba decentralizacji), oraz modelach narodowych w postaci rozwiązań stosowanych w tych państwach, które są najbardziej charakterystyczne, a przez to też najbardziej wpłynęły lub wpływają na inne państwa (modele angielski i szwedzki w ramach „niecentralizacji”, modele francuski i niemiecki w ramach samorządu terytorialnego jako podstawowej formy decentralizacji administracji publicznej). Polskie rozwiązania z zakresu samorządu od czasów II Rzeczypospolitej – z przerwą na okres

² Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; do 1998 r. nosiła ona tytuł: ustawa o samorządzie terytorialnym.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.

⁵ Tym ostatnim poświęcone są odpowiednie fragmenty, znajdującej się w druku, mojej książki *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*.

„Polski Ludowej” z jej odrzuceniem samorządu w ramach konstrukcji jednolitości władzy państwowej – kształtują się przede wszystkim pod wpływem modelu niemieckiego, długo, ze względu na funkcjonowanie w części obszaru państwa, w jego historycznym wydaniu pruskim.

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej 1.05.2004 r. służyło dalszemu wzmocnieniu pozycji samorządu terytorialnego. Jednym z organów doradczych UE jest Komitet Regionów, złożony z przedstawicieli społeczności regionalnych i lokalnych posiadających mandat wyborczy swojej społeczności albo odpowiedzialnych politycznie przed wybranym zgromadzeniem. Choć nie jest to *explicite* zapisane w aktach jej prawa pierwotnego, Unia Europejska nie może działać bez realizowania odpowiednich części jej zadań przez organy samorządu terytorialnego, a coraz częściej także instrumenty samorządowej demokracji partycypacyjnej, w tym bezpośredniej.

Powszechnie uważa się, że przywrócenie, a w istocie stworzenie na nowo, samorządu terytorialnego stanowiło jedno z największych osiągnięć, o ile nie osiągnięcie największe, naszej transformacji ustrojowej. Jeden – niestety jedyny już tylko będący wśród nas po odejściu Michała Kuleszy i Jerzego Regulskiego, a wcześniej Waleriana Pański – z autorów dzieła przywracania instytucji samorządu terytorialnego w naszym kraju: reformy gminnej z 1990 r. oraz reformy powiatowej i wojewódzkiej z 1998 r., trafnie podkreślił, oceniając pierwsze dziesięciolecie funkcjonowania przywróconego samorządu, że „niezależnie od popełnienia różnego rodzaju błędów I i II etapu reformy samorządowej [...] można z całą stanowczością stwierdzić, że:

- 1) oto po raz pierwszy w historii naszej państwowości zdołano zbudować przejrzysty i jednolity dla całego kraju system władz publicznych, nadając im samorządowy charakter, co spełnia standardy współczesnej administracji w Europie;
- 2) powołano tym samym podmioty, które, działając w oparciu o zasadę pomocniczości, zdolne są do efektywnego rozwiązywania problemów społecznych;
- 3) podmioty te zdolne są do współpracy ze sobą oraz do współpracy z podobnymi podmiotami czy to bezpośrednio, czy to w ramach organizacji międzynarodowych i tym samym będą potrafiły wykorzystywać doświadczenia samorządu innych krajów z pożytkiem dla funkcjonowania małych ojczyzn”⁶.

Kilka lat później uważni, a także aktywni obserwatorzy działań samorządu, zauważając także zjawiska zagrażające pełnemu wdrożeniu, a następnie utrzymaniu dopiero co zbudowanego systemu ustroju terytorialnego: dopuszczenie do działań niezgodnych z założeniami reformy, niekonsekwencje w realizowaniu kolejnych etapów reformy oraz nieprowadzenie pogłębionych studiów i prac nad przekształceniami jakościowymi zarządzania publicznego ani nad wzmocnieniem pozytywnych wartości tkwiących

⁶ J. Stępień, *Decentralizacja – 10 lat doświadczeń odrodzonego samorządu terytorialnego* [w:] *Nowe prawo samorządu terytorialnego. Komentarze, wyjaśnienia, przepisy*, t. 5, cz. 2, red. H. Izdebski, M. Dercz, Warszawa 2000, kom. 22.

w decentralizacji, mogli podkreślić, że „Polska jest jedynym spośród krajów postkomunistycznych, który [...] potrafił zdecydowanie oderwać się od centralistycznego modelu administracji państwowej z poprzedniego okresu [...]. Sukces polskiej reformy upatrywany jest w tym, że udało się nam rozbić system centralistyczny, właściwy dla państw komunistycznych (choć mający też swoje historyczne korzenie w doktrynie i praktyce absolutyzmu państwowego), nie wpadając przy tym w sidła klasycznej dziewiętnastowiecznej decentralizacji, opartej na zasadzie pełnego rozdziału odpowiedzialności publicznoprawnej [...]. Jednostki polskiego samorządu terytorialnego w wykonywaniu swoich zadań współdziałają z władzami centralnymi, które z kolei mają odpowiadać za funkcjonowanie poszczególnych systemów w skali ogólnokrajowej [...]. Nam [...] udało się zrealizować nowoczesny, otwarty model aktywnej administracji współpracującej (administracji kooperatywnej), zbudowanej na zasadzie wielości ośrodków decyzyjnych (model sieciowy)”⁷.

Zagraniczny obserwator zjawisk naszej transformacji ustrojowej, podkreślając wyjątkowość sukcesu naszej decentralizacji poprzez samorząd terytorialny, niedawno zauważył z kolei, że „sukces Polski jest owocem godnej uwagi świadomej strategii budowy instytucji przez grupę twórców polityki, którzy podzielali specyficzną wizję celu reformy lokalnej. Inaczej niż wielu ich odpowiedników w regionie (i poza nim) nie uważali samorządów lokalnych w pierwszej kolejności za repozytoria cnoty demokratycznej albo instrumenty bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. Nie myśleli oni również o samorządach lokalnych jako o quasi-autonomicznych jednostkach finansowych, w których połączenie okręgów wyborczych, obszarów korzyści i władzy finansowej rodziłoby błędne koło w zarządzaniu. Zamiast tego, upatrywali oni w samorządach lokalnych funkcjonalne części składowe jednolitego, narodowego systemu administracji publicznej. Chcieli uczynić z samorządów lokalnych podmioty odpowiedzialne za znaczną większość codziennych usług publicznych, ponieważ byli przekonani, iż była to jedyna droga do zapewnienia tego, by rząd centralny skupił się na szerszych kwestiach strategii, polityki i prawa. Innymi słowy, «decentralizacja» stanowiła dla nich podstawę szerokiej strategii *state building*”⁸.

Jest oczywiste, że po upływie kilku już dekad nie jest możliwe proste kontynuowanie rozwiązań przyjętych w 1990 czy 1998 r. Z jednej strony samorządowi co pewien czas zagrażają, szczególnie widoczne w ostatnim okresie, tendencje centralizacyjne, ukierunkowane na sprowadzenie jednostek samorządu terytorialnego do roli – zamiast podmiotów demokracji lokalnej i regionalnej – wykonawców rozstrzygnięć podejmowanych na szczeblu centralnym przez organy państwowe w ścisłym tego słowa znaczeniu; są to tendencje *stricte* etatystyczne, naruszające podstawy budowanego od 1990 r. systemu administracji publicznej. Już w 2009 r. można było twierdzić, że „decentralizacyjne re-

⁷ D. Kijowski i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, ST 2004/1–2, s. 24–25.

⁸ A. Levitas, *Local government reform as state building: What the Polish case says about „decentralisation”*, „Zarządzanie Publiczne – Public Governance” 2018/3, s. 6–7.

formy w Polsce należą do najbardziej udanych, ale pozostają w zagrożeniu⁹. W 2019 r., w ramach okresowej oceny przestrzegania zasad Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy stwierdził m.in. jedynie częściowe stosowanie zasady pomocniczości, podważanie samodzielności jednostek samorządu poprzez recentralizację szeregu zadań i kompetencji oraz nadużywanie instytucji nadzoru¹⁰, a zatem poważne odstępstwa od podstawowych zasad funkcjonowania samorządu w Europie.

Z drugiej strony coraz częściej spotkać można wypowiedzi o potrzebie przeprowadzenia trzeciego etapu reformy samorządowej, który odpowiadałby dzisiejszym potrzebom demokratycznego zarządzania partnerskiego czy interaktywnego (jest to próba znalezienia polskiego odpowiednika funkcjonującego w obrocie międzynarodowym określenia *good public governance*) i który uwzględniłby także bliskie już zmiany w priorytetach unijnej polityki spójności po wykorzystaniu istotnej części środków Unii Europejskiej na zbudowanie lub poprawę infrastruktury w dotychczasowych perspektywach finansowych. Zwrócono na to uwagę w szczególności w raporcie *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, opracowanym z inicjatywy Jerzego Hausnera i ogłoszonym w 2013 r., w którego drugim tomie, z 2014 r., przedstawiono rozbudowaną koncepcję trzeciego etapu reformy samorządowej¹¹. Próbą wprowadzenia wielu – może zbyt wielu – nowych elementów do ustrojowych ustaw samorządowych był projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP w sierpniu 2013 r., po dwuletnim okresie konsultacji¹²; projekt ten nie doczekał się jednak przez dwa lata rozpatrzenia, wobec czego skutkowałą wobec niego zasada dyskontynuacji powodująca brak dalszego biegu w Sejmie nowej kadencji.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że nowoczesne zarządzanie publiczne, odpowiadające zapisanej w preambule ustawy zasadniczej zasadzie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, musi być partnerskie, wieloszczeblowe (*multi-level governance*) i dostosowane do warunków miejscowych, podczas gdy, przykładowo, brak nam poza województwem śląskim rozwiązań instytucjonalnych zapewniających realizację szczególnych zadań metropolitalnych, coraz ważniejszych we współczesnym globalizującym się świecie.

⁹ J. Regulska, *Governance or Self-Governance in Poland? Benefits and Threats 20 Years Later*, „International Journal of Politics Culture and Society” 2009/4, s. 553.

¹⁰ Rezolucja 431(2019) z 2.04.2019 r., RM.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteurs/1680939003 [dostęp: 8.04.2020 r.].

¹¹ J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Kraków 2014, s. 27 i n. Diagnoza z 2013 r. została powtórzona w szerszym zbiorowym opracowaniu *Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, red. J. Hausner, S. Mazur, Kraków 2015, s. 128 i n.

¹² VII kadencja, druk sejm. nr 1699. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 94 i n.; A. Młynarczyk, *Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz jego ocena*, PBPS 2015/3.

Nowe problemy i nowe wyzwania powodują również, że po 30 latach powinno się na nowo, z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń, rozważyć kwestie organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Stało się to powodem do odstąpienia przez mnie od przygotowania kolejnego, poprawionego i uzupełnionego, wydania książki *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, która po raz pierwszy ukazała się w 2001 r. i doczekała się ośmiu wydań, w tym trzech w nowej formule wydawniczej. W tym samym 2001 r. ukazał się również podręcznik Bogdana Dolnickiego *Samorząd terytorialny*, który miał sześć kolejnych następnych wydań (najnowsze w 2019 r.). Po 2001 r. do dotychczasowych publikacji o charakterze syntetyczno-podręcznikowym, w tym książki Zbigniewa Leońskiego¹³, poza kolejnymi wydaniem wymienionych już pozycji, doszły stosunkowo liczne nowe opracowania¹⁴. Samorząd terytorialny stał się zarazem przedmiotem wielu monografii (które w niniejszej książce będą wykorzystywane w związku z omawianiem poszczególnych zagadnień), jak również dwóch encyklopedii¹⁵, a podstawowe ustawy samorządowe – obszernych komentarzy¹⁶. Wydane też zostały nowe – lub zmienione wersje wcześniejszych – podręczniki prawa administracyjnego, w których nie można było, niezależnie od wyjaśniania ogólniejszej terminologii, pominąć ustrojowej problematyki samorządu terytorialnego.

Zarówno nowa fala literatury, jak i nowe problemy oraz wyzwania przesądziły o tym, że niniejszym przedstawiana Czytelnikom książka, choć również dotyczy polskiego samorządu terytorialnego, różni się dość istotnie od poprzedniej zarówno zakresem poruszanej problematyki – odpowiednio szeroko uwzględniającej wątki porównawcze (ale nie w formie odrębnego rozdziału, lecz w toku przedstawiania odpowiednich zagadnień)¹⁷,

¹³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.

¹⁴ W szczególności E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2011; Z. Bukowski, T. Andrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2013; *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013; A. Misiejko, *Samorząd terytorialny*, Poznań 2018; R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

¹⁵ *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. 1–2, Warszawa 2010–2011; *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010.

¹⁶ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011; A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławcki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012; K. Bandarzewski i in., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018; *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

¹⁷ Ogólniejsze pozycje o charakterze porównawczym lub dostarczające materiału porównawczego oraz publikacje poświęcone ostatnim przeobrażeniom samorządu terytorialnego w państwach, które można uznać za modelowe, zostały wskazane w uzupełniającej treści „Słowa wstępnego” informacji bibliograficznej na końcu książki.

a mniej historyczne¹⁸, jak i układem. Stanowi ona również, poza opracowaniem problematyki samorządu na potrzeby akademickiej dydaktyki, próbę skierowania na po części inne tory debaty nad kondycją i perspektywami polskiego samorządu terytorialnego.

Próbą zachęcenia do debaty jest już sam tytuł publikacji – wskazujący na to, że samorząd terytorialny jest elementem podziału pionowego, współwystępującego z tradycyjnym monteskiuszowskim poziomym trójpodziałem władz, co powinno prowadzić, jeżeli mamy pozostać demokracją konstytucyjną, do utrwalenia jego pozycji ustrojowej – nawet jeżeli przyjmie się w tym przypadku językową konwencję podziału władzy, a nie podziału władz. Konstrukcja pionowego podziału władz (władzy) obejmującego samorząd, oczywista w USA i często przyjmowana w Europie Zachodniej, jest daleka od akceptacji przez polską doktrynę konstytucyjną, która żyje tradycyjnym sporem w przedmiocie naturalistycznej czy etatystycznej istoty samorządu (innymi słowy, czy samorząd istnieje jako konieczna czy wręcz naturalna forma zorganizowania społeczeństwa, czy też powołała go do życia władza państwowa, a zatem może on istnieć wyłącznie z woli państwa i w granicach dopuszczonych dlań przez państwo). Doktryna polska, wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z czasów jego normalnej działalności, jest wciąż – mimo podstaw do reprezentowania umiarkowanego naturalizmu w sformułowaniach zarówno Konstytucji RP, jak i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – bliższa etatyzmu niż naturalizmu. Konstrukcja pionowego podziału władzy (władz) mogłaby się przyczynić do przejścia od kontynuacji tradycyjnego sporu do analizy współczesnej pozycji samorządu w demokratycznym państwie prawnym¹⁹.

Jako prawnik nie mogłem zrezygnować z podejścia przede wszystkim prawniczego, ale starałem się szerzej uwzględnić, czerpiąc także z doświadczeń związanych z obowiązkami redaktora naczelnego miesięcznika „Samorząd Terytorialny”, które objąłem po śmierci Michała Kuleszy, problematykę właściwą innym naukom społecznym.

Książka składa się z dziesięciu rozdziałów. Trzy pierwsze mają charakter ogólny i w pewnym sensie wprowadzający. Rozdział I poświęcony jest źródłom obowiązującego w naszym państwie prawa samorządowego. W rozdziale II została szeroko przedstawiona i wyjaśniona stosowana w książce terminologia. Rozdział III ma z kolei za przedmiot doktrynalne podstawy samorządności terytorialnej w skali szerszej niż tylko polska, bowiem polski samorząd terytorialny w coraz większym stopniu funkcjonuje w ramach międzynarodowych, w szczególności europejskich. Kolejne rozdziały bezpośrednio traktują, w oparciu o odpowiednie źródła prawa i orzecznictwo, o węzłowych problemach polskiego samorządu terytorialnego: od przestrzennych ram jego działalno-

¹⁸ Rezygnując z wyodrębnienia rozdziału o historii samorządu na ziemiach polskich, odsyłam Czytelników, poza odpowiednim rozdziałem w powołanej już wcześniej pracy *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* oraz moją książką *Historia administracji*, Warszawa 2001, do pozycji wskazanych w uzupełniającej informacji bibliograficznej na końcu książki.

¹⁹ Por. H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, ST 2020/3, s. 33 i n.

ści (rozdział IV), poprzez kluczową problematykę zadań (rozdział V) i sposobów ich wykonywania (rozdział VI) oraz unormowanie materialnych podstaw wykonywania zadań (rozdział VII) i statusu pracowników samorządowych jako zasobów personalnych umożliwiających wykonywanie zadań samorządu (rozdział VIII), do zagadnień ustrojowo-organizacyjnych (rozdział IX) i nadzoru nad działalnością samorządu wraz z obywatelskim prawem zaskarżania uchwał jego organów (rozdział X).

Tak jak w poprzedniej książce poświęconej samorządowi terytorialnemu ze względu na obszerność materii i dotychczasową obfitość literatury uznałem za niecelowe szerokie powoływanie odpowiednich publikacji. W przypisach wskazuję zatem tylko opracowania najistotniejsze, przede wszystkim najnowsze (czyniąc to celem uwzględnienia aktualności, w porządku chronologicznym, według daty wydania). Ponieważ literatura jest bogata, pozycji też jest wiele, powinno to być pomocą dla studentów, doktorantów i pozostałych badaczy przedmiotu, lecz nie utrudnieniem dla innych Czytelników; zwracam zarazem uwagę na bogactwo publikacji ogłoszonych w założonym przez Michała Kuleszę miesięczniku „Samorząd Terytorialny” oraz wskazuję, że większość pozycji zagranicznych pozyskałem dzięki bazie JSTOR. W tekście staram się odwoływać do orzecznictwa, którego ustalenie nastąpiło przy wykorzystaniu systemu informacji prawnej LEX Wydawnictwa Wolters Kluwer, jak również Zbioru Urzędowego „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” (OTK) oraz Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (przy orzeczeniach z tej bazy nie jest podawane miejsce publikacji).

Warszawa, marzec 2020 r.

Autor

Rozdział I

ŹRÓDŁA PRAWA OKREŚLAJĄCEGO ORGANIZACJĘ I FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

I.1. Pojęcie i rodzaje źródeł prawa znajdujących zastosowanie do samorządu

! Źródła obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa dotyczącego samorządu terytorialnego mieszczą się w systemie źródeł prawa RP, któremu po raz pierwszy w historii naszego konstytucjonalizmu poświęcony został odrębny (III) rozdział Konstytucji RP¹.

Źródłami prawa w rozumieniu tego rozdziału Konstytucji są jedynie **akty stanowienia prawa (akty prawotwórcze)**, tj. wydane przez uprawnione do tego organy władzy publicznej akty zawierające przepisy, z których odczytuje się (dekoduje) **normy zachowania się adresatów** tych norm: **generalne** (skierowane do ogólnie wskazanej kategorii adresatów, a nie zindywidualizowanego adresata) i **abstrakcyjne** (normujące zachowanie adresata poprzez wprowadzenie określonych nakazów, zakazów lub pozwoleń w sytuacjach określonych ogólnie, a nie w sposób konkretny, powodujący „skonsumowanie się” aktu poprzez jego jednorazowe zastosowanie) – **akty normatywne**.

! Źródłami prawa nie są natomiast – mające charakter indywidualny i konkretny – **akty stosowania prawa**, w szczególności orzeczenia sądów powszechnych i decyzje administracyjne oraz **akty kontroli prawa**, w szczególności orzeczenia sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, różniące się od aktów stosowania prawa tym, że organ, który je wydaje, nie ustala stanu faktycznego, lecz jedynie orzeka w sprawie zgodności z prawem aktu poddanego jego kontroli. Za źródło prawa w rozumieniu omawianego rozdziału Konstytucji RP nie są również uważane szczególne akty kontroli

¹ Por. np. P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002; *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2006; R. Mojak, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, St.Iur.Lubl. 2009/12.

prawa w postaci **orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego**, które, w odróżnieniu od innych aktów kontroli prawa, mają, ze względu na pozycję Trybunału jako swoistego negatywnego ustawodawcy, charakter generalny i abstrakcyjny. Akty stosowania prawa i akty kontroli prawa, dzięki autorytetowi organów, które je wydają, przedstawiając w nich wykładnię przepisów, mają istotne znaczenie dla ustalenia treści obowiązujących norm prawnych i z tego powodu będą w niniejszym opracowaniu często powoływane – obok aktów prawotwórczych.

Podstawowym podziałem aktów prawotwórczych jest podział na źródła powszechnie obowiązującego prawa RP (art. 87 Konstytucji RP) i akty o charakterze wewnętrznym; te drugie muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji RP).

Źródłami prawa powszechnie obowiązującego są:

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**, która w preambule określona jest jako „prawa podstawowe dla państwa”, a w art. 8 ust. 1 jako „najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej”;
- **ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku Ustaw umowy międzynarodowe** (zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowią one część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba że z ich treści wynika, że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy) oraz **prawo stanowione przez organizację międzynarodową**, której na podstawie umowy międzynarodowej RP przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 91 ust. 3 w związku z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP) – co w praktyce dotyczy aktów **prawa Unii Europejskiej**; umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (w przypadkach określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawo stanowione przez organizację międzynarodową mają przy tym **pierwszeństwo przed ustawami**;
- **ustawy**, które w konsekwencji muszą być zgodne z Konstytucją RP, z umowami międzynarodowymi oraz prawem UE; wszystkie ustawy, bez względu na nazwę (w tym kodeksy – np. Kodeks wyborczy czy Kodeks postępowania administracyjnego), mają przy tym jednakową moc prawną;
- **rozporządzenia**, wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej (w zakresie odnoszącym się do samorządu są to: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie kierujący odpowiednimi działami administracji rządowej), jeżeli uzyskały one w celu wykonania ustawy szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie, które określa nie tylko zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale i wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP);
- na obszarze działania organów, które je ustanowiły, **akty prawa miejscowego**, wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przede wszystkim przez **organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego**

(w stosunku do których odpowiednie upoważnienie stanowi przejaw **decentralizacji prawotwórczej**² – zob. pkt II.10), ale także terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji RP); szczególnymi aktami prawa miejscowego są **statuty jednostek samorządu terytorialnego** określające, w granicach ustaw, ich ustrój wewnętrzny (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, art. 3 u.s.g., art. 2 ust. 4 u.s.p., art. 7 u.s.w.); statut musi być zgodny z aktami o mocy powszechnie obowiązującej wyższego rzędu, a jednocześnie jako akt z zakresu **prawa ustrojowego** nie może zawierać przepisów **prawa materialnego** regulujących prawa i obowiązki obywateli ani norm **prawa formalnego** (proceduralnego) skutkujących wobec obywateli³ – może natomiast regulować wewnętrzną procedurę działania organów jednostki samorządu.

Akty o charakterze wewnętrznym, wydawane na podstawie ustawy, mogą obowiązywać tylko osoby i jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu dany akt. Przykładem takiego aktu może być **regulamin organizacyjny**, w szczególności regulamin organizacyjny urzędu gminy (art. 33 ust. 2 u.s.g.), starostwa powiatowego (art. 35 ust. 1 u.s.p.) i urzędu marszałkowskiego (art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.).

Należy zaznaczyć, że podstawowa część przedstawionej powyżej prezentacji źródeł powszechnie obowiązującego prawa powtarza sformułowania ustawy zasadniczej, co oznacza, że używa się w niej **języka prawnego**. W polskiej nauce prawa przyjęte jest bowiem rozróżnienie – obok tzw. etnicznego języka naturalnego, który określa się także jako język ogólny lub powszechny, a którego uproszczoną postać stanowi, służący do posługiwania się nim w życiu codziennym, język potoczny – dwóch języków specjalistycznych: prawnego i prawniczego⁴. Językiem prawnym jest język, w którym

² K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, AUMCS. Sectio G. Ius 2017/1, t. 64.

³ Chyba że wynika to z wyraźnego upoważnienia ustawy. Upoważnienie takie zawarte jest w art. 11b ust. 3 u.s.g., art. 8a ust. 3 u.s.p. oraz art. 15a ust. 3 u.s.w. i dotyczy unormowania w statucie jednostki samorządu, w ramach ogólnej zasady jawności działania jej organów, zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich – w istocie jednak w zakresie nieuregulowanym w ustawie z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429). Podstawy powołanego trójpodziału przepisów prawa (**ustrojowe, materialne, formalne**) znajdują wyjaśnienie w „Zasadach techniki prawodawczej” – załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w tej sprawie (Dz.U. z 2016 r. poz. 283): „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować [...]” (§ 25 ust. 1); „W przepisach ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór” (§ 26); „W przepisach proceduralnych określa się w szczególności: 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami; 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu; 3) rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania; 4) zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania; 5) zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu” (§ 27).

⁴ Por. np. J. Pieńkos, *Podstawy jurslingwistyki. Język w prawie – Prawo w języku*, Warszawa 1999, s. 13 i n.; A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 15 i n.

formułowane są akty normatywne, poczynając od ustawy zasadniczej. **Język prawniczy** to z kolei język, jakiego używa się z jednej strony w aktach stosowania prawa i kontroli prawa, z drugiej strony – w wypowiedziach z zakresu tzw. doktryny prawniczej.

➔ Używając już doktrynalnego **języka prawniczego**, w odniesieniu do przedstawionej prezentacji można powiedzieć, że za konstytucyjnym systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa stoi konstrukcja **konstytucjonalizmu** w najściślejszym znaczeniu tego terminu, sprowadzająca się nie tylko do formalnej, ale i rzeczywistej nadrzędności Konstytucji RP nad wszelkimi innymi źródłami prawa, przede wszystkim nad ustawami. Przepisy ustawy zasadniczej mają być stosowane bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja RP stanowi inaczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), co praktycznie powinno oznaczać, że w razie stwierdzenia niezgodności przepisu ustawy z przepisem ustawy zasadniczej każdy sąd – niezależnie od możliwości skierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego – może na użytek danej sprawy nie zastosować danego przepisu ustawowego; dotyczy to odpowiednio bezpośredniego stosowania aktów usytuowanych pomiędzy Konstytucją RP a ustawą, tj. umów międzynarodowych i aktów prawa UE. Konstrukcja tak rozumianego konstytucjonalizmu jest, zwłaszcza w odniesieniu do unitarnych (jednolitych) państw kontynentu europejskiego (do których zalicza się Polska), stosunkowo nowa – u nas wprowadziła ją w istocie dopiero Konstytucja RP z 1997 r. Poprzednio w europejskich państwach demokratycznych przyjmowana była konstrukcja, którą można było określić jako „suwerenność ustawy” lub jako **legicentryzm** – uznawanie, że podstawowym źródłem prawa nie jest konstytucja, sprowadzona faktycznie do roli dokumentu społeczno-politycznego, ale ustawa. Przykładowo, w Konstytucji marcowej z 1921 r. zapisano, że „sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”, a nie przewidziano w niej, nieistniejącego też prawie gdzie indziej, sądownictwa konstytucyjnego; tym bardziej można i trzeba mówić o formalnym legicentryzmie w odniesieniu do ustroju „Polski Ludowej”. Różnego rodzaju sposoby ograniczania systemu kontroli konstytucyjności ustaw, a także ograniczania niezależności sądów, z którymi spotykamy się od 2015 r., stanowią, co więcej, nie tyle próbę powrotu do legicentryzmu, ile kształtowania stanu rzeczy określanego jako „ustawowy nihilizm prawny”, czyli takiego korzystania z ustawodawstwa, które, często zmieniane i do tego selektywnie nieprzestrzegane, nie określa praw i obowiązków podmiotów prawa w sposób zgodny z aktami wyższego rzędu, jednoznaczny i odpowiednio stabilny⁵. Konstytucyjność, jednoznaczność i stabilność ustawodawstwa są podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP – a w jego ramach ochrony nie tylko konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, ale i konstytucyjnych praw samorządu terytorialnego.

! Wymienione w Konstytucji RP akty prawotwórcze stanowią w ujęciu języka doktryny prawniczej **źródła twardego prawa**, a takie ich określenie wynika z przyję-

⁵ Por. H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, PiP 2016/6.

wania, najpierw i wciąż przede wszystkim w prawie międzynarodowym i europejskim, iż obok prawa klasycznego, twardego (*hard law*) występuje w różnych postaciach **prawo miękkie** (*soft law*) – miękkie z punktu widzenia mniejszej kategoryczności wynikających z niego norm lub miękkie z punktu widzenia sankcji za naruszenie tych norm, ale kwalifikujące się jako prawo, a nie „nie-prawo”⁶.



Przykładem źródeł miękkiego prawa mogą być **standardy ustalane przez organizacje międzynarodowe** w formie abstrakcyjnych zaleceń lub projektów umów międzynarodowych. Łącznie z aktami twardego prawa międzynarodowego i europejskiego tworzą one ramy normatywne, w których odnajduje się treści prawa dotyczącego różnych obszarów, w tym samorządu terytorialnego⁷.



W doktrynie prawniczej ukształtowało się również pojęcie **multicentrycznego systemu źródeł prawa**⁸. Stanowi ono próbę opisania rzeczywistości, w której nie w pełni występuje możliwość stosowania hierarchicznego systemu opisanego także w polskiej Konstytucji. System ten i tak jest w samej ustawie zasadniczej przełamany przez wprost sformułowaną zasadę przestrzegania przez RP wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) oraz przez pośrednio sformułowaną zasadę pierwszeństwa prawa UE przed ustawą, wraz z przyjmowaną przez organy i instytucje UE ogólną zasadą pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym⁹. **Prawo UE**, na które składa się zarówno **prawo pierwotne** (tj. przede wszystkim traktaty: o Unii Europejskiej i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), jak i **prawo pochodne** (którego prawotwórczymi aktami są stosowane bezpośrednio **rozporządzenia** i wymagające implementacji, tj. wdrożenia ich treści przez ustawodawstwo krajowe, **dyrektywy**), a także, odgrywające w istocie rolę prawotwórczą, **orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE**, samo z siebie nie pochodzi od jednego podmiotu decyzyjnego. Na rzeczywisty system źródeł prawa składają się jednak także różnego rodzaju inne zewnętrzne wobec właściwych organów polskich standardy prawne, takie jak **wartości** wymienione w art. 2 TUE i **zasady ogólne prawa**, o których mowa w art. 6 ust. 3 TUE, czy standardy określane w aktach miękkiego prawa, jak również, uznawane za część korpusu prawa europejskiego, **orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** kształtowane w następstwie indywidualnych skarg na naruszenie postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁶ Por. np. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 195–196 i 210–211.

⁷ Por. J. Sozański, *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – zarys zagadnienia*, RAP 2014/1.

⁸ Termin wprowadziła do obiegu doktrynalnego E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jego konsekwencje*, PiP 2005/44. Por. np. N. Kisielowska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, ST 2013/5.

⁹ Por. np. B. Serwin, *Zmiany w katalogu źródeł prawa RP po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, ATDP 2012/3, a także A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, RPEiS 2007/4, t. 69.

Podręcznik szczegółowo omawia zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne dotyczące różnych obszarów samorządu terytorialnego, takie jak:

- doktrynalne podstawy samorządności terytorialnej,
- przestrzenne ramy działalności samorządu terytorialnego,
- zadania samorządu terytorialnego i sposoby ich wykonywania,
- unormowanie materialnych podstaw wykonywania zadań i statusu pracowników samorządowych,
- zagadnienia ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego,
- nadzór nad działalnością samorządu wraz z obywatelskim prawem zaskarżenia uchwał jego organów.

Książka uwzględni aktualny stan prawny odnosi się do niektórych, dotyczących samorządu, przepisów o przeciwdziałaniu epidemii COVID-19.

Autor opisuje dotychczasowe doświadczenia kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce od czasu transformacji ustrojowej oraz omawia nowe problemy i wyzwania, przed którymi stoi samorząd terytorialny.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów takich kierunków, jak prawo, administracja, politologia oraz samorząd terytorialny. Może także zainteresować pracowników organów samorządu terytorialnego.

Hubert Izdebski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; radca prawny i adwokat; profesor SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego; emerytowany profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego; członek-korespondent Polskiej Akademii Nauk; przez wiele lat był członkiem Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, a w latach 2010–2016 jej sekretarzem. Jest autorem i współautorem ponad 30 książek z zakresu prawa publicznego oraz jego podstaw teoretycznych i historycznych.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



ISBN 978-83-8187-585-1



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 59 ZŁ (W TYM 5% VAT)