

PIOTR LISOWSKI

AKSJOLOGIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – *IN REBUS ANGUSTIS?*

I. Faktem notoryjnym jest aksjologiczne „uwikłanie” porządku prawnego, a szerzej w kontekście prawnopozytywnym rzecz ujmując – notoryczność tego rodzaju zależności i przeznaczenia państwa i prawa¹. Nieuchronnie więc tego rodzaju konstatacja dotyczy też koncepcji i instytucji samorządu terytorialnego. W istocie tego rodzaju kontekst ze szczególną intensywnością daje o sobie znać w przypadku podmiotowo i przedmiotowo ujmowanej administracji samorządowej. To zresztą żadne zaskoczenie, wręcz przeciwnie – nieuchronny i oczekiwany efekt właściwości konstrukcyjnych tej formy decentralizacji oraz jej przeznaczenia i – a może przede wszystkim – rangi jej praktycznego znaczenia. Tego rodzaju antecedencje przesadzają zatem o dużej podatności aksjologicznej administrowania wykorzystującego motywacje i mechanizmy typowe dla samorządu terytorialnego.

Rozważania o aksjologicznej proveniencji *ex definitione* uruchamiają wieloaspektowe konotacje, w tym przypadku dodatkowo potęgowane wielością wątków charakterystycznych dla materii decentralizacji samorządowej². Zatem podejmowanie tytułowej problematyki w formule artykułu przesądza o konieczności wprowadzenia niezbędnych (i możliwie odpowiednich) ograniczeń. Zważywszy na tego rodzaju uwarunkowania przyjęto następujące założenia badawcze: zamierzona analiza preferować będzie punkt widzenia właściwy dla nauki prawa administracyjnego³ i koncentrować uwagę na badaniu wartości „zakotwiczonych w prawie”⁴; przy czym rozważania uwzględnią trzy fazy funkcjonowania porządku prawnego (stanowienie, stosowanie i przestrzeganie prawa), kluczowym punktem odniesienia uczyniono pierwszą z nich.

Co przy tym równie istotne, prowadzona analiza preferować będzie ujęcie *stricte* ustrojowe – czemu bezspornie sprzyja charakter kluczowych atrybutów

¹ Więcej na ten temat np. J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, w: J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 19-43.

² Nie będzie zarazem przesadą twierdzenie upatrujące w tytułowym zestawieniu (monograficznych odwołań do wartości z atrybutami samorządowego administrowania) efektu swego rodzaju kumulacji aksjologicznej, w szczególności inspirowanej synergicznymi relacjami między ww. pojęciami.

³ Z niezbędnymi nawiązaniem do możliwości i dorobku stwarzanymi, w szczególności, przez naukę administracji i naukę prawa konstytucyjnego. Nie zabraknie więc też odwołań do kontekstu doktrynalnego ani odniesień do praktyki (przede wszystkim – administracyjnej).

⁴ Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny*, „Studia Iuridica” 2000, nr 38, s. 62.

samorządu terytorialnego⁵. Systemowe właściwości porządku prawnego dadzą jednak asumpt do wykroczenia poza ramy ustrojowego prawa administracyjnego. Sygnalizowane w tytule „trudne położenie” może ponadto wynikać także z wprowadzania unormowań czy też nieprzestrzegania regulacji innych gałęzi prawa – z destrukcyjnymi konsekwencjami także dla ustroju samorządu terytorialnego⁶ (z tym że ten wątek zostanie potraktowany sygnalizacyjnie).

II. Jeżeli uznać dobro wspólne za jedną z kluczowych wartości rodzimego porządku prawnego⁷, pamiętając zarazem o tym, że: „Wartości stanowią punkt odniesienia dla porządku prawnego jak i jego element. Wyznaczają też jego

⁵ Tego rodzaju predylekcje oczywiście nie umniejszają systemowego znaczenia regulacji prawa materialnego – to ich realizacja stanowi przecież finalne przeznaczenie porządku prawnego. Niemniej przyjęte założenia badawcze pozostawiają tę (docelową z systemowego punktu widzenia) sferę poza zakresem prowadzonej analizy. Zasygnalizować jednak trzeba, że i ona nie jest wolna od przykładów wadliwej – z perspektywy aksjologicznej – praktyki. Wystarczy wspomnieć o problemach wywołanych przepisami powszechnie kojarzonymi jako „lex Szyszko”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przy wprowadzaniu (z dniem 1 stycznia 2017 r.) stanu prawnego rezygnującego z konstrukcji ustawowego zakazu względnego w odniesieniu do „drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej” (zob. art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2016, poz. 2134 ze zm. [dalej jako: u.o.p.] – wprowadzony na mocy ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, Dz. U. poz. 2249), ewidentnie zignorowano potrzeby właściwego wyważenia wartości i interesów angażowanych w tego rodzaju sprawy. Dobrze to ilustrują następujące fragmenty uzasadnienia projektu tej nowelizacji (podkr. własne): „[...] Będą one miały na celu istotne zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy, uproszczenie regulacji dotyczącej wycinki [...] zlikwidowane zostanie obecne ograniczenie właściciela nieruchomości prywatnej w usuwaniu drzew i krzewów rosnących na działce. Obecne przepisy wymagają od niego wystąpienia do wójta, burmistrza, prezydenta miasta o zezwolenie na takie działania, co stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w możliwość wykonywania prawa własności nieruchomości” (zob. druk sejmowy nr 1143). *Nota bene* ten bezsporny przykład deficytu refleksji aksjologicznej doprowadził do konsekwencji, które trudno zaakceptować. Co ciekawe, w uzasadnieniu projektu kolejnej nowelizacji u.o.p. (uchwalonej 11 maja 2017 r., Dz. U. poz. 1074, wchodzącej w życie w dniu 17 czerwca 2017 r.), zmilczano ów deficytowy kontekst i wywołane poprzednią nowelizacją skutki (zob. druk sejmowy nr 1334), w istocie niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia dobra wspólnego. Co warto podkreślić, w przypadku obu ww. nowelizacji każdorazowo w uzasadnieniu zgłaszanych projektów wskazywano na to, że „Projekt wywołuje korzystne skutki społeczno-gospodarcze” (*sic!*). Deficytowi aksjologicznemu (dającemu ciągle o sobie znać także w nowym stanie prawnym) towarzyszy zatem jeszcze, eufemistycznie rzecz ujmując, niedostatek logiczny. Trudno przecież racjonalnie wykazać ww. remis w stosunku do dwóch rozwiązań różniących się podejściem do kwestii reglamentacji.

⁶ *Nota bene* konstataowanie zagrożeń administrowania ze strony prawodawcy nie jest nowe, np.: D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2012, *passim*; M. Bator, P. Lisowski, G. Węgrzyn, *Prawo jako źródło zagrożeń dla administrowania – kilka uwag na przykładzie praktyki Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu*, „Causus” 2011, nr 60, s. 23-29. Niemniej ostatnio ten typ źródeł problemów zyskuje, niestety, na znaczeniu, np.: A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, *passim*.

⁷ O czym, przede wszystkim, świadczy treść Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja RP), począwszy od arengi i art. 1. Zob. jeszcze np. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 47-60.

przeznaczenie, zarazem uzasadniając (usprawiedliwiając) przyjmowane w nim rozwiązania”⁸, to trzeba też zauważyć, że właściwości konstrukcyjne samorządu terytorialnego wykazują szczególną przydatność do urzeczywistniania tej fundamentalnej wartości. Trudno, aby było inaczej, skoro mamy do czynienia z konstrukcją o silnie eksponowanych konsekwencjach jej korporacyjnej proweniencji. Aspekty podmiotowe samorządu terytorialnego zasadzają się przy tym na dwojakim wykorzystaniu korporacji: jako podmiotu administracji publicznej i jako władzy podmiotu administracji publicznej. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z powszechną dostępnością (wszyscy mieszkańcy danej gminy, powiatu czy województwa wchodzi w skład wspólnoty samorządowej, w imieniu której i dla której administrują władze danej jednostki samorządu terytorialnego); w drugim zaś – warunkiem *sine qua non* uczestnictwa w poszczególnych formach samorządowej demokracji bezpośredniej jest spełnienie określonych prawem wymagań⁹. Nie ulega wątpliwości, że w takich warunkach ustrojowych relatywnie najbliższe do wspólnego zmiernia do dobra wspólnego¹⁰, przez odpowiednie wyważanie interesów, celów, zadań (publicznych, prywatnych), co powinno docelowo znajdować wyraz w treści każdorazowo kreowanych sytuacji i stosunków prawnych¹¹. Nieprzypadkowo (i zarazem trafnie) w preambule Konstytucji RP, wśród filarów ustanawiających „prawa podstawowe dla państwa”, wymieniono „zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Kontekst wspólnotowy zyskuje przy tym na znaczeniu w stosunku do funkcji pełnionych w administracji samorządowej w ramach mandatów pochodzących z bezpośrednich wyborów¹².

Ustrojowe właściwości konstrukcyjne samorządu terytorialnego nie stanowią jednak same w sobie (z aksjologicznego punktu widzenia) wartości, a „jedynie” stwarzają warunki do zastosowania mechanizmu szczególnie uwrażliwionego na ich dekodowanie i realizację¹³. Bezspornie na taką ocenę zasługuje znajdująca w takich przypadkach zastosowanie konfiguracja aspektów korporacyjno-wspólnotowych, zwieńczonych upodmiotowieniem grupy społecznej dla potrzeb administrowania. Warto więc skoncentrować docelową analizę

⁸ J. Boć, P. Lisowski, op. cit., s. 23.

⁹ Więcej na temat instytucjonalnych aspektów terytorialnej korporacji prawa publicznego (terytorialnej korporacji publicznej): P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 195, 228, 233-236.

¹⁰ Z jednoczesnym i odpowiednim poszanowaniem innych wartości o kluczowym znaczeniu dla porządku prawnego (w szczególności: życia, zdrowia, dobra publicznego, dobra obywateli).

¹¹ Z tym że należy pamiętać o różnicowaniu przekładalności tego rodzaju konotacji (niewątpliwie relatywnie o nie łatwiej np. przy stanowieniu aktów prawa miejscowego niż przy podejmowaniu decyzji administracyjnych).

¹² Czego szczególnym potwierdzeniem są teksty ślubowań zamieszczone w: art. 23a ust. 1 i art. 29a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446 ze zm. (dalej jako: u.s.g.); art. 20 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2016, poz. 814 ze zm. (dalej jako: u.s.p.); art. 22 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2016, poz. 486 ze zm. (dalej jako: u.s.w.).

¹³ Na potrzebę „[...] przejrzystego stopniowania, odróżnienia wartości i mechanizmów służących ich realizacji [...]” zwracała też uwagę I. Lipowicz, *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, w: B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 11.

na wybranych instytucjach o kluczowym znaczeniu dla samorządowego administrowania. Na taką kwalifikację bezspornie zaś zasługują dwa atrybuty: samorządność i samodzielność¹⁴. I choć, z systemowego punktu widzenia, aksjologicznie nie finalizują one porządku prawnego, to bez wątpienia pełnią istotną rolę w zmierzaniu do urzeczywistnienia mierników/wyznaczników pierwotnego i docelowego zastosowania, wyznaczających (wskazujących/wytarczających) najważniejsze/nadrzędne uzasadnienie obowiązującego prawa¹⁵. Innymi słowy, szczególne walory organizacyjno-funkcjonalne samorządu terytorialnego, wsparte praktycznym znaczeniem administracji samorządowej, tłumaczą trudną do przecenienia rangę, jaką dla właściwego aksjologicznie administrowania odgrywa odpowiednia normatywizacja terytorialnej formy samorządu. Jeżeli bowiem już na etapie stanowienia prawa dojdzie do zakłócenia czy też naruszenia kanonów samorządu terytorialnego¹⁶, to istnieje duże ryzyko utraty proaksjologicznych korzyści płynących z samorządnego i samodzielnego wykonywania administracji publicznej. Niezależnie bowiem od zagrożeń charakterystycznych dla praktyki administracyjnej¹⁷, w takiej sytuacji już prawo przedmiotowe będzie generować trudności w wykorzystaniu potencjału samorządowego administrowania (skutkujące ograniczeniami czy też wyłączeniami zasad i instytucji szczegółowych niezbędnych dla samorządnego i samodzielnego wykonywania administracji). Co warte przypomnienia, tego rodzaju zagrożenia wynikać mogą nie tylko z porządku prawnego w zakresie dotyczącym samorządu terytorialnego, ale i z unormowań o uniwersalnym już przeznaczeniu (np. rzutujących na dotrzymanie odpowiednich standardów organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości).

III. Funkcjonowanie rodzimego porządku prawnego w trakcie VIII kadencji Sejmu RP nie napawa optymizmem – także w perspektywie problematyki samorządu terytorialnego. *Nota bene* nie „tylko” w fazie stanowienia prawa¹⁸. Koncentrując jednak (zgodnie z przyjętym planem) uwagę na tej sferze wykonywania władzy publicznej, trudno nie zacząć od następującej konstatacji:

¹⁴ Więcej na ten temat np. P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, w: B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), op. cit., s. 18-29.

¹⁵ J. Boć, P. Lisowski, op. cit., s. 23.

¹⁶ Przede wszystkim wyrażonych normatywnie, szczególne i pierwotne znaczenie w tym względzie przyznając postanowieniem Konstytucji RP (zwłaszcza art. 15 i 16 i przepisy rozdziału VII) oraz ustaleniom przyjętym w Europejskiej karcie samorządu lokalnego – sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 207, poz. 124 ze zm. (dalej jako: EKSL). Wspomnieć też w tym kontekście należy o unormowaniach przywoływanych już samorządowych ustawach ustrojowych, czy też – m.in. – regulacjach zamieszczonych w ustawie z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2016, poz. 400 oraz w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2017, poz. 15 ze zm. Oczywiście nie należy zapominać o roli, jaką – także i w tej materii – pełni dorobek doktrynalny i wypracowany przez judykaturę.

¹⁷ W szczególności związanych z patologiami administracji publicznej.

¹⁸ Kontrowersje bowiem wiążą się też z praktyką nadzorczą nad działalnością samorządową, czego przykładem aktywność nadzorcza (w formie: zajęcia stanowiska, wstrzymania wykonania uchwały i stwierdzenia nieważności) związana z postępowaniem w sprawie odwołania dyrektora jednego z wrocławskich teatrów.

o ile wcześniejszy dorobek samorządowy III RP można było podsumowywać jako wykazujący – już na poziomie normatywnym – tendencję prodecentralizacyjną¹⁹, o tyle obecnie trudno w tym zakresie upatrywać *continuum*. Co więcej, daje się już zauważyć trend recentralizacyjny uzasadniający stawiane w tytule artykułu pytanie. Właściwości konstrukcyjne samorządu terytorialnego, przesadzające o jego silnych konotacjach aksjologicznych, czynią zarazem ów koncept bardzo wrażliwy na redefiniowanie jego filarów – zarówno specjalizujących się w materii samorządowej, jak i oddziałujących na otoczenie administracji samorządowej. Nie wydaje się zatem przesadą konstataowanie problemu, na który zwraca uwagę stawiane w tytule artykułu pytanie. Także dlatego, że *hic et nunc* „trudne położenie” zaczyna coraz częściej i wyraźniej dotyczyć imponderabiliów samorządu terytorialnego. Co przy tym istotne, zagrożenia inspirowane porządkiem prawnym (*sic!*) nie ograniczają się „tylko” do sfery prawa samorządowego, lecz wynikają także z regulacji o uniwersalnym zastosowaniu.

Pierwotnie zdaje się, że dominowały te drugie. Zważywszy zaś na to, że w takich przypadkach nie chodzi o unormowania specjalizujące się w normatywizowaniu problematyki samorządu terytorialnego, a „jedynie” także oddziałujące na tę sferę, można ten nurt zagrożeń określić mianem pełzającej dekonstrukcji samorządu terytorialnego. Zgodnie z przyjętymi założeniami ten kontekst zostanie jedynie zasygnalizowany. Nie ulega jednak wątpliwości, że mamy w tym zakresie do czynienia z wyjątkowo szkodliwymi procesami. Właściwa im destrukcja kanonów demokratycznego państwa prawnego wywołuje bowiem totalne skutki, niejako przy okazji dekomponując systemowe uwarunkowania samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu: tego rodzaju wpływ bezspornie przypisać należy procesom, którym na wielu płaszczyznach poddawana jest obecnie sfera wymiaru sprawiedliwości – ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń będących udziałem organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Wspomnieć też wypada o „procedowanych” (jak się to często nazywa w przekazie polityczno-medialnym) projektach zmian w prawie mocno podważających atrybuty niezawisłości i niezależności tej sfery władzy publicznej²⁰. Nie ulega zaś wątpliwości, że tego rodzaju kontestacje, towarzysząca im presja polityczna, a wreszcie – ich przekładanie na język prawny nie stanowią rozwiązań sprzyjających urzeczywistnieniu zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego²¹.

Niestety tego rodzaju procesy dotyczą już też przepisów dotyczących problematyki samorządowej i na nich – zgodnie z zapowiedzią – skupi się dalsza analiza. Na razie w tym zakresie dominuje grupa „kontestacji” o punkto-

¹⁹ Występujące wówczas zagrożenia samorządu terytorialnego dotyczyły bardziej kwestii szczegółowych, co znalazło w szczególności potwierdzenie w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego.

²⁰ Chodzi w szczególności o poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491) oraz o rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1423).

²¹ Zob. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i art. 11 EKSL.

wym, acz istotnym oddziaływaniu. Chodzi o wprowadzanie takich regulacji, które modyfikują instytucje szczegółowe, bezpośrednio oddziałujące na przebieg samorządności lub samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się przy tym, że w ostatnim okresie ten nurt normatywizacji zaczyna się intensyfikować.

IV. Dotychczas dało się zauważyć silniejsze zainteresowanie sferą samorządowej samodzielności. Przykład pierwszy związany jest z reformą oświatową i dotyczy likwidacji gimnazjów. Otóż analiza przepisów ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe²² wskazuje (zob. w szczególności art. 206-212) na preferowanie strony rządowej/nadzorczej – *in concreto* w stosunku do uchwał rad gmin w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego oraz uchwał tych organów w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Nie dość bowiem, że obowiązujący w tej procedurze mechanizm zajęcia stanowiska powiela znajdujące już wcześniej zastosowanie (także w prawie oświatowym) rozwiązanie kamuflujące władczość ingerencji nadzorczej²³, to jeszcze nie wszystkie mierniki wyznaczające kryterium nadzoru nad obiema ww. uchwałami określono precyzyjnie. W art. 206 ust. 5 p.w.p.o. wprowadzono następujący wymóg (podkr. własne): „Podejmując uchwałę, o której mowa w ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dąży do tego, aby ośmioletnie szkoły podstawowe były szkołami: 1) o pełnej strukturze organizacyjnej; 2) funkcjonującymi w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji”. „Dążenie do bliskiej lokalizacji” formalnie wypełnia atrybuty kryterium wynikającego z prawa. W praktyce jednak takie skumulowanie pojęć nieostrych nie tylko nie musiało sprzyjać wymierności ferowanych przez kuratora oświaty ocen, ale i mogło też prowadzić do przesuwania mierników nadzorczych w stronę atrybutów bliskich już celowościowej charakterystyce. Wskazać jeszcze wypada, że sygnalizowane już wrażenie znacznej intensywności rozwiązań nadzorczych przewidzianych do zastosowania względem przedmiotowych uchwał dodatkowo wzmacnia wprowadzenie prekluzyjnego terminu na podjęcie uchwał w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego p.w.p.o., na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia

²² Dz. U. 2017, poz. 60 (dalej jako: p.w.p.o.).

²³ W przepisach art. 208 p.w.p.o. jest bowiem najpierw mowa o opiniowaniu przez kuratora oświaty uchwały w sprawie ww. projektu (ust. 2). Kolejne regulacje przesądziły jednak o tym, że te opinie nie tylko zawierały oceny (o których mowa w ust. 3), ale i mogły też wskazywać zmiany, które należało uwzględnić w drugiej z ww. uchwał (ust. 4). Co więcej, w ust. 5 *explicite* wskazano, że taka opinia jest wiążąca (zob. jeszcze art. 210 ust. 1 i 2 p.w.p.o.). Warto jeszcze zauważyć, że przewidzianą w tej procedurze możliwość udzielania przez kuratora oświaty warunkowej opinii pozytywnej (art. 208 ust. 4 p.w.p.o.) zaasekurowano – w razie niedopełnienia warunku – sankcją z art. 210 ust. 3 p.w.p.o. (tj. uznaniem uchwały finalnej – w sprawie dostosowania sieci – za uzyskującą negatywną opinię kuratora oświaty). Taka sytuacja przesądzała zaś o kwalifikowaniu tego aktu prawa miejscowego jako istotnie naruszającego prawo, co narażało na sankcję w postaci podjęcia przez wojewodę – już w ramach nadzoru *ex post* – rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność takiej uchwały (na podstawie art. 91 u.s.g.). Bardzo więc intensywnie ubudowano nadzorczo powyższe kompetencje rad gmin.

2019 r. (zgodnie z art. 210 ust. 1 ww. ustawy upływał on z dniem 31 marca 2017 r.)²⁴. Przypomnieć w tym kontekście warto, że tego rodzaju rozwiązania dotyczą zadań własnych gminy. Trudno przy tym oprzeć się refleksji, że w takich okolicznościach samodzielność strony samorządowej poddano intensywnym ograniczeniom. Paradoksalnie zaś, z perspektywy najbardziej zainteresowanych (uczniów i ich rodziców), to organy gmin odpowiadały za przebieg tych zmian i związane z nimi uciążliwości.

Kolejny przykład dotyczy niedawno uchwalonej przez Sejm (aczkolwiek procedura ustawodawcza nie została jeszcze zakończona) ustawy z 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw²⁵. Tym razem chodzi o rozwiązania grożące osłabieniem niezależności tych organów nadzoru nad działalnością komunalną. To z wielu powodów interesujący i zarazem niepokojący przykład stanowienia prawa o kontrowersyjnym – z punktu widzenia istoty samorządu terytorialnego – nastawieniu. Można bowiem odnieść wrażenie, że mamy do czynienia ze zmianami prosamorządowymi: tak można przecież ocenić doprecyzowanie w art. 1 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²⁶, że nadzór ministra właściwego do spraw administracji publicznej dotyczy działalności administracyjnej regionalnych izb obrachunkowych (dalej jako: RIO); podobnie należy też ocenić pozostawienie dotychczasowej treści art. 15 ust. 7 u.r.i.o. („Członkowie kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom”). Na odwrotną ocenę zasługują natomiast modyfikacje w obsadzaniu stanowisk w RIO. W tym zakresie przede wszystkim zwracają uwagę zmiany trybu powoływania i odwoływania prezesów RIO. Ujmując rzecz syntetycznie, powołanie dotychczas polega na tym, że kandydata na prezesa izby wybiera, w drodze konkursu²⁷, kolegium izby spośród członków kolegium i pozostałych kandydatów, a Prezes Rady Ministrów powołuje potem prezesa RIO (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej)²⁸. Z kolei wypracowany w trakcie blisko 25-letniego obowiązywania ustawy tryb odwoływania bazuje na następującym założeniu: prezesa izby odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, przy czym jest dopuszczalne w przypadkach enumeratywnie wskazanych w art. 15 ust. 9 u.r.i.o.²⁹ Przyjęta zmiana przewiduje zaś sprowadzenie obu ww. kwestii do następującej regulacji: „Prezesa izby powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej”³⁰, przy jednoczesnym uchyleniu, m.in., art. 15 ust. 9 i art. 16a³¹. Co więcej, uchwalona nowelizacja

²⁴ Zob. jeszcze art. 211 p.w.p.o.

²⁵ Druk sejmowy nr 1409 (dalej jako: nowelizacja).

²⁶ Dz. U. 2016, poz. 561 (dalej jako: u.r.i.o.) (w dotychczasowym brzmieniu).

²⁷ Komisję konkursową – w składzie trzech członków kolegium – wybiera kolegium danej RIO.

²⁸ Zob. w szczególności przepisy art. 16 u.r.i.o.

²⁹ Zob. w szczególności art. 16a ust. 1 i 2 u.r.i.o.

³⁰ Nowelizowana wersja art. 16 ust. 1 u.r.i.o.

³¹ W konsekwencji skutkiem nowelizacji ma być też uchylenie przepisów przewidujących zaskarżenie decyzji o odwołaniu prezesa RIO do sądu administracyjnego (zob. dotychczasowe brzmienie art. 16a ust. 3 i 4 u.r.i.o.).

wprowadza dwukadencyjny limit pełnienia funkcji prezesa RIO (art. 16 ust. 4 znowelizowanej u.r.i.o.), przy czym w art. 9 nowelizacji zastrzeżono, że „Ograniczenie liczby kadencji, o którym mowa w art. 16 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dotyczy osób pełniących funkcję prezesa regionalnej izby obrachunkowej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na treść art. 8 ust. 1 nowelizacji: „Stosunki pracy nawiązane na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z prezesami i zastępcami prezesów regionalnych izb obrachunkowych wygasają z upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną powołani odpowiednio na prezesów i zastępców prezesów regionalnych izb obrachunkowych”.

Jeżeli do tego dodać zmiany polegające, m.in., na uchyleniu przepisów przewidujących postępowanie konkursowe na członków kolegium izby i wymagających, by wniosek prezesa RIO o powołanie członka kolegium wymagał opinii kolegium izby (na rzecz sprowadzenia powyższej procedury do realizacji następującej formuły: „Członka kolegium powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej”)³², to trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia z procesem *sui generis* recentralizacji organizacji i zasad działania RIO. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tego rodzaju zmiany w otoczeniu nadzorczym związków samorządowych³³ nie będą sprzyjać upatrywaniu w sytuacji prawnej tych organów administracji publicznej atrybutów *explicite* gwarantujących im niezależność względem administracji państwowej/rządowej, co – *implicite* – nie rokuje zbyt optymistycznie praktyce nadzorczej obserwowanej już z punktu widzenia strony samorządowej – przede wszystkim z perspektywy realnych gwarancji dla praktycznego wymiaru samorządowej samodzielności. Tym bardziej że analizowana nowelizacja przewiduje wprowadzenie istotnych modyfikacji w przebiegu procedur nadzorczych, którym również trudno przypisywać prosamorządowe nastawienie. Znowelizowany art. 18 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o. ograniczy bowiem wyłączne kompetencje kolegium izby do ustalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czemu towarzyszy poszerzenie właściwości składów orzekających o orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 ww. ustawy – z jednoczesnym ograniczeniem prawa odwołania, o którym mowa w art. 20 ust. 1 u.r.i.o., do „uchwał składów orzekających, stanowiących opinie”³⁴. W tych okolicznościach nie można też bagatelizować wprowadzanych w tym przypadku zmian w kryteriach kontroli mogących znaleźć zastosowanie

³² Por. art. 15 ust. 2 u.r.i.o. z nowelizowaną wersją tego przepisu. Należy przy tym zauważyć, że opowiedziano się też za uchyleniem art. 15 ust. 3 u.r.i.o., a więc przepisu dotychczas gwarantującego stronie samorządowej powołanie połowy składu izby „spośród kandydatów zgłoszonych do kolegium przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego”.

³³ Terytorialnych, celowych oraz związku metropolitalnego w województwie śląskim.

³⁴ Por. odpowiednio art. 18 ust. 1 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 u.r.i.o. z nowelizowanymi wersjami tych przepisów.

w działalności RIO³⁵. Czy rzeczywiście bowiem omawiane zmiany w ustroju RIO odpowiednio będą zabezpieczać przed tym, by kontrola (w rozumieniu kontroli czystej – a więc nieprzewidującej, w ramach kontroli, środków bezpośredniej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego) nie zyskiwała atrybutów relacji strukturalnych w typie nadzoru?

Jakby tego było mało, to przy okazji wprowadzania istotnych modyfikacji w organizacji i funkcjonowaniu jedynego niezależnego³⁶ z trzech konstytucyjnych organów nadzoru (ogólnego) nad działalnością administracji samorządu terytorialnego, przeforsowano też zmiany w przepisach trzech samorządowych ustaw ustrojowych związane ze środkami nadzorczymi *ad personam* pozostającymi w gestii Prezesa Rady Ministrów. Przewidują one możliwość nadawania tym aktom nadzoru rygoru natychmiastowej wykonalności³⁷. Dyskusyjne jest jednak respektowanie przez te nowe rozwiązania standardów służących poszanowaniu zasady proporcjonalności³⁸. Sceptycyzmowi w podchodzeniu do takich rozwiązań dodatkowo sprzyja brak pewności co do możliwości rzetelnego wykonywania misji przez Trybunał Konstytucyjny.

V. Warto też zwrócić uwagę na innego rodzaju przypadki ignorowania założeń systemowych. Tytułem przykładu, rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin³⁹ zamierza przyznać wojewodom (zamiast dotychczas właściwym w tych sprawach marszałkom województw⁴⁰) kompetencje dotyczące m.in. wydawania decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Po pierwsze – dlatego że zrealizowanie takiego zamiaru stanowić będzie przejaw recentralizacji w sferze wykonywania zadań publicznych⁴¹. Choć nie jest to jednak przypadek szczególnie drastyczny, jeżeli wziąć pod uwagę to, że w tym zakresie mamy do czynienia z zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej⁴², to i tak – w świetle trafności poglądu opowiadającego się także za zakazem recentralizowania zadań z zakresu admini-

³⁵ Por. art. 5 ust. 1 i 2 z nowelizowanymi wersjami tych przepisów oraz dodawanym art. 5 ust. 3 u.r.i.o.

³⁶ Jak na razie (zob. jeszcze art. 14 nowelizacji).

³⁷ Zob. art. 97a i art. 97b u.s.g., art. 84a i art. 84b u.s.p., art. 85a i art. 85b u.s.w.

³⁸ Wywodzonej z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. art. 2 Konstytucji RP). Zob. jeszcze art. 8 ust. 3 EKSL.

³⁹ Druk sejmowy nr 1625; według stanu na dzień 10 czerwca 2017 r. – skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu.

⁴⁰ Zob. dotychczasowe brzmienie przepisów art. 21 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2016, poz. 1518 ze zm. Zmiana miałaby obowiązywać od dnia 1 stycznia 2018 r.

⁴¹ Na taką kwalifikację zasługuje każda tego rodzaju zmiana w układzie: administracja samorządowa → administracja rządowa.

⁴² O ile doszukiwać się istotnych różnic w podziale na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego i realizowane przez te podmioty zadania z zakresu administracji rządowej). Jest jeszcze jeden powód powyższego zastrzeżenia – postępowania administracyjne bardzo często (szczególnie w przypadku postępowań finalizowanych związanymi aktami administracyjnymi) stanowią sferę, w której kluczowe atrybuty samorządowego administrowania nie znajdują bezpośredniego przełożenia (więcej na ten temat: P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2015, nr 76, s. 19-25).

stracji rządowej⁴³ – trudno taką zmianę uznać za prawidłową. Tym bardziej że – według zamierzeń projektodawców – w okresie przejściowym, tj. w stosunku do postępowań wszczętych do 1 stycznia 2019 r. (a więc już przez wojewodów), samorządowe kolegia odwoławcze mają zachować funkcję organów wyższego stopnia w tego rodzaju postępowaniach administracyjnych (zob. art. 26 ust. 2 projektowanej nowelizacji). Wprowadzenie takiego rozwiązania oznaczać będzie, że kolegia przez pewien okres będą m.in. rozpatrywać odwołania od decyzji podejmowanych przez wojewodów (*sic!*). Abstrahując od rzeczywistych powodów projektowania takiego rozwiązania, podkreślić należy, że kompletnie ignoruje ono systemowe motywy i przeznaczenie pełnienia przez samorządowe kolegia odwoławcze funkcji organów wyższego stopnia⁴⁴. Niezależnie zatem od dalszych losów tej inicjatywy prawodawczej uznać należy, że takich rozwiązań stronie rządowej po prostu nie wypada zgłaszać. Świadczą bowiem o tym, że systemowość porządku prawnego nie jest warta respektowania zmienną.

VI. Jak już sygnalizowano, sfera samorządności nie stała się jeszcze przedmiotem intensywnej aktywności prawotwórczej. Najdalej zaawansowany legislacyjnie był zamiar ustanowienia nowego ustroju dla, nieco umownie rzecz ujmując, metropolii warszawskiej. W tym bowiem przypadku do Sejmu wpłynął poselski (Klubu Parlamentarnego PIS) projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk sejmowy nr 1259)⁴⁵. Pozostawiając w tle kwestię dekodowania politycznych intencji tej inicjatywy prawodawczej, należy zwrócić uwagę na planowane w tym przypadku osłabienie dotychczasowego statusu m.st. Warszawy. Według tych zamierzeń ta gmina miała przestać być miastem na prawach powiatu – związana z tym pula kompetencji miała przejść na m.st. Warszawę, które pod rządami p.s.m. miało się stać „metropolitalną jednostką samorządu terytorialnego”⁴⁶. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na problemy z wpisaniem tego „nowego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego”⁴⁷ w trójstopniową strukturę terytorialnych związków samorządowych. Zgodnie przecież z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP to „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy

⁴³ Np.: „[...] przepis art. 166 ust. 1 Konstytucji jest jedynie szczegółową gwarancją dla kategorii zadań własnych, zaś dla interpretacji przepisów rozdziału VII poświęconego samorządowi terytorialnemu istotne znaczenie mają sformułowania użyte w Preambule i rozdziale I, zatem zasada pomocniczości oraz zasada decentralizacji jako zasada ustrojowa państwa. Ich łączne uwzględnienie dla analizy problemu możliwości zwrotnego przenoszenia zadań już zdecentralizowanych jako zlecone na rzecz samorządu terytorialnego pozwala udzielić jednoznacznie negatywnej odpowiedzi. W świetle zasad ustrojowych wyrażonych w Konstytucji raz zdecentralizowane zadania nie mogą być recentralizowane” – J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, w: E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz-Rzeszów 2017, s. 29.

⁴⁴ J. Zimmermann, *Aksjologiczna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2015, nr 75, s. 33-38.

⁴⁵ Wpłynął do Sejmu 30 stycznia 2017 r., wycofany 28 kwietnia 2017 r. (dalej jako: „projekt stołecznej metropolii”; p.s.m.).

⁴⁶ Art. 1 ust. 1 p.s.m.

⁴⁷ Taka intencję wprost potwierdzono też w uzasadnieniu tego projektu.

prawa wspólną samorządową”. Ten punkt odniesienia nie znalazłby jednak zastosowania w takim przypadku. Co jednak szczególnie istotne, brak tego rodzaju koherencji w połączeniu z rozmiarami projektowanej wspólnoty⁴⁸ *de iure* i *de facto* nie ułatwiłby funkcjonowania tej wspólnoty. Do tych problemów konstrukcyjnych dochodziłby jeszcze jeden defekt, na swój sposób kumulujący destrukcyjne oddziaływanie na samorządnościowe atrybuty – tym razem gminy Warszawa (mającej być następcą prawnym dotychczasowego m.st. Warszawy). Trudno bowiem inaczej ocenić pomysł, by prezydent m.st. Warszawy (w nowej wersji) – wybierany przez mieszkańców 33 gmin tworzących ten nowy związek samorządowy – był jednocześnie burmistrzem gminy Warszawa (w ww. rozumieniu)⁴⁹. Z perspektywy wspólnoty samorządowej tej gminy trudno byłoby mówić o poszanowaniu jej samorządności.

VII. Aksjologiczny kontekst, wymiar i potencjał samorządu terytorialnego są oczywiste. Jak starano się wykazać, warunkiem *sine qua non* wykorzystania związanych z tym możliwości jest odpowiednie skonfigurowanie prawnopañstwowego otoczenia samorządu terytorialnego oraz respektowanie kluczowych atrybutów tej formy decentralizacji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że mamy w tym zakresie do czynienia ze złożonymi i bardzo wymagającymi uwarunkowaniami, w szczególności o ustrojowej proveniencji. Zatem tylko konstrukcje precyzyjnie przestrzegające kanonów samorządu terytorialnego⁵⁰ tworzą klimat do odpowiednio ustawionej samorządności i samodzielności (i związanych z tymi kluczowymi atrybutami samorządu terytorialnego instytucjami szczegółowymi). Nierespektowanie takich wymagań – przy tak wrażliwych właściwościach konstrukcyjnych samorządu terytorialnego – bardzo szybko ogranicza korporacyjno-wspólnotowy potencjał samorządowego administrowania. Innymi słowy, samorząd terytorialny potrzebuje utrzymywania odpowiedniej homeostazy ustrojowoprawnej. Tylko bowiem w takich warunkach mogą zachodzić procesy uaktywniające atuty tej formy decentralizacji. Tym bardziej że ich punkt wyjścia stanowią mechanizmy swoistej samoregulacji wywodzone z upodmiotowienia dla potrzeb administrowania.

Destabilizacja porządku prawnego, rozchwianie jego spójności ewidentnie więc nie kreują przyjaznego samorządowi środowiska. W istocie trudno wręcz oszacować szkodliwość zmian o takim nastawieniu – także (a może – szczególnie) w odniesieniu do samorządu terytorialnego. O tym zaś, że tego rodzaju zagrożenia zyskują już realny wymiar, w dodatku – co jest wyjątkowo niebezpieczne – także w treści stanowionego prawa, świadczy (niestety) niniejsza analiza. W konsekwencji coraz trudniej nawiązywać do stabilnego, spójnego, pewnego i przewidywalnego porządku prawnego, unikającego sprzyjania osiągnięciu doraźnych korzyści politycznych i czuwającego nad utrzymywaniem

⁴⁸ M.st. Warszawa (w nowej wersji) miało obejmować 33 gminy (w tym dotychczasowe m.st. Warszawa) – art. 2 p.s.m.

⁴⁹ Zob. art. 24 ust. 6 i art. 82 ust. 2 p.s.m.

⁵⁰ *In concreto* właściwych dla wielopodmiotowej teorii państwowej samorządu terytorialnego (więcej na ten temat np.: I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007).

właściwej delimitacji między interesem publicznym a interesami grupowymi. W takich realiach zamiast umacniać i pogłębiać decentralizację władzy publicznej trzeba raczej zabiegać o zachowanie/przywrócenie *status quo* w sferze samorządu terytorialnego. Takie przeredagowanie celów i zamierzeń wyrażnie uwstecznia naszą kulturę administrowania. Nie ma jednak wyjścia, trzeba podejmować w tym względzie wszelkie możliwe działania sanacyjno-restytucyjne. Nie można przecież ignorować aktualnej sytuacji; szczególnie że najwyraźniej osiąga już status *signum temporis*. Problem jednak w tym, że coraz trudniej o optymizm w tym zakresie.

Mimo to warto przypomnieć, że „Samorząd terytorialny, przy całym pragmatyzmie swojego działania i zajmowaniu się na co dzień konkretnymi sprawami mieszkańców, posiada głęboki sens i wymiar ustrojowy. Opiera się także na spójnym systemie wartości. Jest interesujące, że przy powszechnej akceptacji samorządu terytorialnego w Polsce tak rzadko następuje odwołanie się do owych podstawowych wartości, jakimi są wolność gminy, podmiotowość i godność człowieka – mieszkańca, a także wyprowadzane z tych wartości prawo do partycypacji i do korzystania z dobrej administracji, gminy czy powiatu bądź województwa”⁵¹.

dr hab. Piotr Lisowski
Profesor Uniwersytetu Wrocławskiego
piotr.lisowski@uwr.edu.pl

THE AXIOLOGY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT – *IN REBUS ANGUSTIS?*

Summary

Territorial self-government is an important element of the organisation and functioning of contemporary democracies. At the same time it is a phenomenon of particularly complex axiology showing many multi-layered axiological connotations. In this paper the recent changes to the Polish legal order have been analysed. More specifically, the analysis concerns the implication of the crucial features of the territorial government: the institutions that guarantee self-governance and independence. A special focus has been given to legal regulations in the area of structural administrative law in the part applicable to the territorial self-government. Amendments to provisions of universal applicability have only been identified. The conclusions of the above analysis, not very optimistic indeed, have been complemented with some recommendations of what would need to be done in order to maintain or restore the hitherto existing level of decentralisation of public power in the sphere of self-government.

⁵¹ I. Lipowicz, op. cit., s. 3.