

SŁAWOMIR PATYRA

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO CZYNNIK WZMACNIAJĄCY ZASADĘ DOBRA WSPÓLNEGO

I. W literaturze prawniczej, zasada dobra wspólnego nie jest interpretowana jednolicie, co poniekąd wynika z faktu, że nie doczekała się – jak dotąd – definicji legalnej¹. Co więcej, do niedawna zasada ta nie była również przedmiotem kompleksowego opracowania w doktrynie prawa publicznego². Na gruncie filozoficzno-doktrynalnym rozważania na temat istoty dobra wspólnego koncentrują się na dwóch, zasadniczych koncepcjach, mianowicie klasycznej i etatystycznej.

Pierwsza z wymienionych nawiązuje wprost do poglądów Platona i Arystotelesa, średniowiecznej filozofii św. Tomasza z Akwinu, a współcześnie – społecznej nauki Kościoła rzymskokatolickiego. Koncepcja ta bliska jest idei ochrony wolności i praw jednostki, gdyż dobro wspólne utożsamia przede wszystkim z troską o byt człowieka, stanowiącego część wspólnoty politycznej, czyli państwa³. Państwo pełni tu rolę służebną względem jednostki, gdyż jego podstawowym zadaniem jest zagwarantowanie członkom wspólnoty warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających ich integralny rozwój w imię poszanowania godności ludzkiej⁴.

W ujęciu kolektywistycznym, zwanym też etatystycznym, dobro wspólne utożsamiane jest przede wszystkim z państwem jako wspólnotą polityczną obywateli, stanowiącą wartość nadrzędną względem interesów indywidualnych. Koncepcja kolektywistyczna eksponuje przede wszystkim obowiązki jednostki wobec państwa, gdyż ich realizacja warunkuje rozwój i potęgę wspól-

¹ Zob. E. Gwiazdowska, *Pojęcie i koncepcja dobra wspólnego w Konstytucji RP*, w: K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*, Lublin 2016, s. 18.

² Pierwszą monografię poświęconą zasadzie dobra wspólnego w polskiej literaturze prawniczej napisał M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

³ W nurcie społecznej nauki Kościoła tak rozumiane dobro wspólne eksponowane jest zarówno w Konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes* (1965), jak również w encyklikach papieża: Leona XIII (*Rerum novarum*), Jana XXIII (*Pacem in terris*) oraz Jana Pawła II (*Redemptor hominis*). Szerzej na ten temat zob. M. Machocka, P. Śwital, *Dobro wspólne jako czynnik determinujący działanie gminy*, w: K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*, Lublin 2016, s. 136–137, a także G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017, s. 52–53.

⁴ Por. M. Piechowiak, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego – w poszukiwaniu kontekstu interpretacji*, w: W.J. Wołpiuk (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 155.

noty. W skrajnej postaci dobro wspólne rozumiane jako afirmacja państwa stanowić może podglebie dla wprowadzenia rządów autorytarnych, lub wręcz totalitarnych.

W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zasada dobra wspólnego wyrażona została wprost w art. 1⁵. O dobru wspólnym stanowią również jej art. 82 (obywatelski obowiązek troski o dobro wspólne); art. 25 ust. 3 (współdziałanie między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra wspólnego) oraz Preambuła do Konstytucji (*dobro wspólne – Polska*). Ujęcie wymienionych przepisów w rozdziałach pierwszym i drugim Konstytucji nie tylko nadaje zasadzie dobra wspólnego charakter jurydyczny, ale przede wszystkim sytuuje ją jako jedną z fundamentalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej. Ewidentnie nawiązuje przy tym do liberalnej koncepcji dobra wspólnego, w której zadaniem państwa jest zagwarantowanie jednostkom wpływu na bieg spraw państwowych i lokalnych. W państwie definiowanym jako dobro wspólne wszystkich obywateli, jednostka świadomie korzysta z konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, jednocześnie wykazując się dbałością o instytucje państwa – w szczególności te, które poszerzają sferę jej wolności i „sprawczości”⁶.

W warstwie aksjologicznej, zasada dobra wspólnego szczególnie wyraźnie łączy się z zasadą subsydiarności (pomocniczości). Jest to istotne z punktu widzenia tematyki opracowania, albowiem w obu wymienionych zasadach – jak w soczewce – skupiają się rudymenty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową⁷. Zespolenie mieszkańców w ramach tej wspólnoty nie ma li tylko charakteru terytorialnego, ale wyraża się także w realizacji dobra wspólnego, jakim jest prawidłowy rozwój cywilizacyjny społeczności lokalnej, zarówno w wymiarze socjalnym, ekonomicznym i kulturalnym, jak również politycznym. W ostatnim z wymienionych obszarów prawidłowy rozwój wspólnoty lokalnej wyraża się nade wszystko w nieskrępowanej możliwości korzystania z instytucji prawnych, gwarantujących udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, dotyczącym istotnych spraw gminy. Obejmują one zarówno korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach organów jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne formy aktywności, o których mowa będzie w dalszej części opracowania. Zgodnie bowiem z art. 166 ust. 1 Konstytucji obowiązek wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego, nie tylko na jej organach. Przepis ten nie wyklucza zatem formuły bezpośredniego włączenia członków wspólnoty w proces zaspokajania jej potrzeb. Co więcej – w państwie demokratycznym samo angażowanie się mieszkańców gminy w sprawy dotyczące jej funkcjonowania również stanowi jedną z owych potrzeb, o których stanowi wymieniony artykuł.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Por. K. Strzelczyk, *Dobro wspólne jako naczelną zasadę Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 1–2, s. 264–265.

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 1875 ze zm.

Teza ta znajduje potwierdzenie w Preambule do Europejskiej karty samorządu lokalnego, zgodnie z którą: „prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi w zakres demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”⁸. Związek pomiędzy istotą samorządności terytorialnej wspólnot lokalnych a zasadą dobra wspólnego w analogiczny sposób akcentowany jest w dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego (TK). Podkreślał on bowiem niejednokrotnie, że konstytucyjne uprawnienia wspólnot samorządowych mają na celu umożliwienie im artykułowania ich słusznych praw w procesie definiowania i realizacji dobra wspólnego⁹. Nie ulega wątpliwości, że udział obywateli w realizacji zadań wspólnoty samorządowej integruje ją wewnętrznie, kształtując indywidualne i zbiorowe poczucie odpowiedzialności za bieg jej spraw¹⁰.

Zasada subsydiarności z istoty służy poszerzaniu zakresu samodzielności wspólnot lokalnych w realizacji przypisanych im zadań publicznych. Obowiązkiem państwa, wynikającym z tej zasady, jest bowiem nie tylko powstrzymanie się od narzucania wspólnotom lokalnym rozwiązań pozbawiających je samodzielności i samorządności, ale nade wszystko tworzenie prawnych mechanizmów wspierania ich w działaniach dla dobra wspólnego¹¹. W szczególności dotyczy to sfery realizacji zadań publicznych. Kompetencje i środki finansowe służące ich wykonywaniu powinny być precyzyjnie określone w ustawie lub na podstawie ustawy przekazywane jednostkom samorządowym, w formule prawnej umożliwiającej realizowanie ich w sposób samodzielny i niezależny¹².

Zasada subsydiarności wyrażona jest wprost jedynie w Preambule do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., jako mechanizm umacniający uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Ujęcie to w pełni koreluje z brzmieniem art. 4 EKSL, powszechnie interpretowanym jako podstawowy punkt odniesienia określenia istoty zasady subsydiarności w prawie międzynarodowym publicznym, zgodnie z którym odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Jak trafnie wskazuje Paweł Chmielnicki, formuła ta implikuje po stronie państwa obowiązek poszerzania sfery praw wspólnotowych w drodze ustawodawstwa¹³. Oczywiście zasada subsydiarności podlega też pewnym ograniczeniom. Do-

⁸ Europejska karta samorządu terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607. Od 2006 r. akt ten funkcjonuje w polskim nazewnictwie jako Europejska karta samorządu lokalnego, zob. obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107. (Dalej jako: EKSL).

⁹ Tak np. w wyroku z 29 października 2009 r., K 32/08.

¹⁰ Zob. M. Montessori, *Le case die bambini*, tłum. H. Lindenfeld, Warszawa 1913, s. 16.

¹¹ Zob. wyrok TK z 21 października 2008 r., P 2/08.

¹² Zob. J. Ciapała, *Konstytucyjne standardy dotyczące pozycji samorządu terytorialnego w obliczu ryzyka ich naruszenia*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 112.

¹³ Zob. P. Chmielnicki, *„Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacji w ustawodawstwie i orzecznictwie*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 58.

puszczalne jest bowiem powierzenie zadań i funkcji innemu organowi władzy, niż usytuowany „najbliżej obywateli”, o ile determinują to zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Tym samym, ingerując w sferę zadań publicznych wspólnoty samorządowej, ustawodawca zobowiązany jest uwzględniać standardy wynikające z zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pogląd ten jednoznacznie wyrażony został również w orzecznictwie TK¹⁴. Ingerencja państwa w sferę samodzielności samorządu terytorialnego nie może w efekcie prowadzić do pozbawienia jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd powinien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na ich realizację¹⁵.

II. W aktualnym porządku prawnym funkcjonuje kilka instrumentów partycypacji członków wspólnoty lokalnej w realizacji idei dobra wspólnego na poziomie samorządowym. Niewątpliwie do najważniejszych spośród nich należą: udział w referendum lokalnym oraz w wyborach do organów jednostki samorządu terytorialnego; inicjatywa lokalna; konsultowanie decyzji podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań publicznych, w tym w szczególności dotyczących wydatków budżetu samorządowego; kierowanie do organu stanowiącego jednostki samorządowej projektów uchwał w sprawach dotyczących realizacji zadań publicznych, związanych z funkcjonowaniem danej wspólnoty lokalnej. Instrumenty te różnią się pod względem ich prawnego umocowania. Niektóre, np. udział w referendum i wyborach, ale również niewymienione uprzednio prawo do wnoszenia petycji, wynikają wprost z przepisów Konstytucji i szczegółowo regulowane są na poziomie ustawowym. Inne, jak np. udział w konsultacjach społecznych, inicjatywa lokalna tudzież wykonywanie inicjatywy uchwałodawczej, umocowane są wyłącznie na poziomie ustawowym (konsultacje, inicjatywa lokalna) bądź wywodzone są pośrednio z ustrojowych ustaw samorządowych (inicjatywa uchwałodawcza), zasady zaś i tryb ich realizacji określają statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Ograniczone łamy opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę istoty wskazanych wyżej mechanizmów oraz procedur służących ich realizacji. Nie jest to zresztą niezbędne w kontekście jego tematu. Dlatego dalsza część rozważań poświęcona prawnym środkom udziału członków wspólnoty samorządowej w procesie decyzyjnym ukierunkowana zostanie na wykazanie *iunctim* pomiędzy ich stosowaniem a umacnianiem idei dobra wspólnego na poziomie lokalnym.

Z punktu widzenia aksjologii zasady dobra wspólnego szczególnie istotnym mechanizmem partycypacji wspólnoty lokalnej w samorządowym procesie decyzyjnym jest udział w wyborach do organów jednostki samorządu tery-

¹⁴ Zob. np. wyrok z 31 stycznia 2013 r., K 14/11.

¹⁵ Szerzej zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności a ustrój samorządu terytorialnego – rozważania na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 2, s. 26 i n.

torialnego. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym członkowie wspólnoty stanowią władzę lokalną. Poprzez udział w wyborach, a także w referendum lokalnym mieszkańcy danej jednostki samorządu bezpośrednio realizują kompetencje władcze, opowiadając się za określonym modelem rozwoju swojej wspólnoty. Wybory stanowią też najbardziej skuteczną formę kontroli społecznej przedstawicieli wspólnoty, wybieranych cyklicznie w celu urzeczywistnienia konkretnej wizji rozwoju gminy, powiatu czy też województwa. Na przedstawicielach spoczywa bowiem odpowiedzialność za jakość życia i poziom świadczonych usług na rzecz mieszkańców w imię ich dobra wspólnego.

Szczególny mechanizm współuczestnictwa członków wspólnoty lokalnej w realizacji zadań publicznych, z istoty wpisany w formułę realizacji idei dobra wspólnego, stanowi instytucja inicjatywy lokalnej, uregulowana w ustawie z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶. Przez inicjatywy lokalne, kierowane przez mieszkańców bezpośrednio lub za pośrednictwem określonych podmiotów do organów jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której zamieszkują lub mają siedzibę, członkowie wspólnoty lokalnej wnioskuje o realizację zadania publicznego, szczególnie istotnego z punktu widzenia ich dobra wspólnego. Inicjatywy lokalne najczęściej koncentrują się na zadaniach związanych z budową lub modernizacją lokalnej infrastruktury komunikacyjnej, edukacją, działalnością w sferze kultury fizycznej i sportu oraz ochroną przyrody.

W odniesieniu do mechanizmów konsultacji społecznych na poziomie lokalnym doniosłym instrumentem służącym realizacji idei dobra wspólnego jest instytucja budżetu partycypacyjnego, zwanego też obywatelskim. Szczególny charakter tej formy konsultacji zasadza się w jej wiążącym charakterze. Członkowie wspólnoty samorządowej samodzielnie decydują bowiem o alokacji części środków publicznych, przeznaczonych na inwestycje lokalne, a wydzielonych na ten cel z budżetu danej jednostki samorządowej¹⁷. Tym samym budżet partycypacyjny uzupełnia katalog środków prawnych służących realizowaniu władczych uprawnień członków wspólnoty lokalnej, odgrywa również niebagatelną rolę w kształtowaniu odpowiedzialności mieszkańców za lokalne sprawy publiczne. Pozytywnie wpływa również na przejrzystość samego procesu decyzyjnego, pogłębiając zaufanie obywateli do organów przedstawicielskich, które jest wszak niezbędnym, choć pozaprawnym warunkiem realizacji idei dobra wspólnego. W tym kontekście godny odnotowania jest fakt, że w ciągu ostatnich pięciu lat ta stosunkowo nowa instytucja w realiach pol-

¹⁶ Rozdz. 2a ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1817 ze zm.

¹⁷ Idea budżetu partycypacyjnego narodziła się w Ameryce Południowej, konkretnie w Brazylii. Po raz pierwszy wprowadzono ją w życie w 1989 r. w Porto Alegre, przeznaczając na ten cel 3% środków budżetu miasta. Szerzej zob. A. Rytel-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 97–99; eadem, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, w: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 184.

skiego samorządu terytorialnego spotkała się zainteresowaniem i zaangażowaniem mieszkańców, które stale rosną, o czym świadczy przede wszystkim dynamika jej wdrażania w praktyce¹⁸.

Odmienne doświadczenia towarzyszą z kolei realizacji ostatniego z wymienionych na wstępie tego fragmentu opracowania mechanizmu partycypacji, jakim jest inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców. W pierwszej dekadzie obecnego wieku kwestia legalności inicjowania przez obywateli procesu uchwałodawczego w samorządzie terytorialnym budziła bowiem poważne wątpliwości natury formalnoprawnej. Nade wszystko koncentrowały się one na kwestii dopuszczalności prawnego umocowania tej instytucji wyłącznie na poziomie statutów miast i gmin. Wątpliwości te artykułowane były zwłaszcza w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, wskazującym na niedopuszczalność regulacji inicjatywy uchwałodawczej wyłącznie w statutach samorządowych, w kontekście literalnej wykładni art. 169 ust. 4 Konstytucji, oraz art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹. Z uwagi na wskazane wyżej zastrzeżenia, ugruntowane wspomnianym orzecznictwem, do połowy 2013 r. jedynie 11% gmin zdecydowało się na wprowadzenie do swoich statutów instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców²⁰. Przełomowy charakter miał w tym względzie dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r., w którym sąd ów wywiódł prawo członków wspólnoty samorządowej do inicjowania procesu uchwałodawczego bezpośrednio z podmiotowego charakteru tej wspólnoty, określonego w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²¹. W kolejnych latach instytucja ta wprowadzona została w znaczącej liczbie jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie na poziomie gminy²². Tym samym członkowie wspólnot lokalnych w szerokim zakresie

¹⁸ W 2011 r. pilotażowo wprowadzona została w Sopocie, na mocy rezolucji rady miasta. Od 2012 r. zaczęto wprowadzać ją również w innych miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Obecnie, idea budżetu partycypacyjnego realizowana jest w większości miast na prawach powiatu (np. Gdańsk, Bydgoszcz, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Toruń, Wrocław). Zob. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, op. cit. s. 184–185.

¹⁹ Wymowną egzemplifikację tej linii orzeczniczej stanowi wyrok WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 r. (III SA/Wr 584/05), stwierdzający, że z brzmienia normy, wywiedzionej z art. 164 ust. 4 Konstytucji („Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”) wynika, że rada miasta nie może przyznać mieszkańcom uprawnień dalej idących niż ustawowe. Uprawnienia te wyczerpująco określa natomiast art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, który nie wymienia inicjatywy uchwałodawczej jako formy udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu rozstrzygnięć przez gminę. Analogiczną argumentację przyjął następnie WSA w Olsztynie w wyroku z 28 października 2008 r. (II SA/OI 737/08).

²⁰ Zob. P. Mroczkowski, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, w: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady jako formy demokracji uczestniczącej*, Lublin 2016, s. 76.

²¹ Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r. (II OSK 1887/13). Ostatecznie, zarówno inicjatywa uchwałodawcza, jak i budżet partycypacyjny uregulowane zostały w ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, uchwalonej przez Sejm 14 grudnia 2017 r. Obecnie, tj. według stanu na 31 grudnia 2017 r., prace nad nią prowadzone są w Senacie.

²² W 2016 r. przewidywało ją blisko 30% spośród 619 statutów gmin, objętych badaniem Fundacji Centrum Inicjatyw na rzecz Społeczeństwa. Podają za: L. Jaworski, *Rada gminy: kto może wносить*

korzystać mogą z kolejnego instrumentu wpływania na działalność organów jednostek samorządowych, nie tylko zresztą na etapie inicjowania procesu decyzyjnego, ale nierzadko również w toku prac uchwałodawczych organu stanowiącego. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w szczególności sposób wzmacnia poczucie upodmiotowienia członków wspólnoty, sprzyja podnoszeniu poziomu efektywności kontroli działalności organów przedstawicielskich i – co najważniejsze – integruje lokalną społeczność wokół realizacji zadań publicznych, podejmowanych na rzecz dobra wspólnego.

III. Wskazane wyżej instrumenty prawne, jak również praktyka ich stosowania potwierdzają wyjątkową rolę samorządu terytorialnego w urzeczywistnianiu konstytucyjnej zasady dobra wspólnego. Bez zbędnej emfazy można wręcz stwierdzić, że w polskim porządku ustrojowym samorząd terytorialny jest jej najbardziej efektywnym strażnikiem i promotorem. We wspólnotach lokalnych najpełniej bowiem urzeczywistnia się idea społeczeństwa obywatelskiego, której niestety do tej pory nie udało się z sukcesem zakorzenić na poziomie ogólnopaństwowym. W blisko trzydziestoletnim okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego społecznościom lokalnym udało się bowiem wypracować mechanizmy gwarantujące współpracę na rzecz dobra wspólnego, zbudować niezbędny dla ich rozwoju kapitał w postaci poczucia wpływu na bieg spraw publicznych i kompetencji do podejmowania trudnych nierzadko decyzji w kulturze kompromisu i zaufania. Tym samym to właśnie w funkcjonowaniu wspólnot lokalnych najpełniej realizuje się idea suwerennej władzy narodu, wyrażona w art. 4 Konstytucji. Należy również podkreślić, że z zasadą dobra wspólnego immanentnie związana jest również dyrektywa współdziałania władz i dialogu społecznego. Jej realizacja z natury wyklucza dążenie do tworzenia obszarów kolizji pomiędzy państwem, zwłaszcza zaś władzą wykonawczą i ustawodawczą a samorządem terytorialnym.

W kontekście powyższych uwag szczególnie niepokój budzi doświadczana obecnie gwałtowna ingerencja organów administracji rządowej w funkcjonowanie samorządu terytorialnego, realizowana ze szkodą dla dobra wspólnego lokalnych społeczności. Z punktu widzenia wartości, jakie niesie ze sobą zasada dobra wspólnego, szczególnie niebezpiecznie jawi się tendencja do ograniczania przez władzę centralną niezależności i samodzielności samorządu terytorialnego. Przebiega ona dwupłaszczyznowo, to jest zarówno w obszarze instytucjonalnym, przez ustawowe ograniczanie wpływu jednostek samorządu terytorialnego na sposób realizacji nałożonych na nie zadań publicznych, jak i w obszarze *stricte* funkcjonalnym, przez nadmierne i nieproporcjonalne – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – korzystanie przez administrację rządową z przyznanych jej względem samorządu uprawnień nadzorczych.

Przykład przywołanej tendencji w pierwszym z wymienionych obszarów stanowi nowelizacja ustawy – Prawo o ochronie środowiska²³. W wyniku jej

projekty uchwał, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2016 r., <www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/305319996-Rada-gminy-Kto-moze-wnosic-projekty-uchwal.html> [dostęp: 30.12.2017].

²³ Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2017, poz. 898.

uchwalenia organy samorządu terytorialnego pozbawione zostały na rzecz wojewody kompetencji w zakresie kształtowania składu rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, a reprezentacja przedstawicieli samorządu w owych radach została znacząco ograniczona²⁴. Odnośnie do drugiego z wymienionych obszarów ingerencji, na pierwszy plan wysuwa się narastająca w ostatnich dwóch latach praktyka nadużywania przez wojewodów kompetencji do wydawania zarządzeń zastępczych w celu wygaszania mandatów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. O instrumentalnym traktowaniu tej kompetencji, wywołującej jednak fundamentalne konsekwencje dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, przesądza przede wszystkim to, że decyzje podejmowane w tym względzie przez przedstawicieli rządu w terenie zasadniczo dotyczą tych włodarzy miast i gmin, którzy reprezentują opcję polityczną konkurencyjną wobec rządzącej aktualnie koalicji.

Zasadnicze wątpliwości budzą również zmiany wprowadzane obecnie w zakresie samorządowego prawa wyborczego. Wzmiankowana ustawa z 14 grudnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ogranicza możliwość pełnienia urzędu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wyłącznie do dwóch kadencji, dodatkowo redukując bierne prawo wyborcze kandydatów aktualnie go piastujących przez wprowadzenie możliwości jednokrotnego ubiegania się o wybór na to stanowisko. Daleko idącym ograniczeniem biernego prawa wyborczego, nie tylko w wyborach organu wykonawczego gminy, ale także w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, skutkować mogą również propozycje ujęte w przygotowanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy o jawności życia publicznego, który jak dotąd nie został jeszcze skierowany do Sejmu. W wersji projektu datowanej na 23 października 2017 r. zawiera on bowiem przepis nowelizujący art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego²⁵, pozbawiający możliwości kandydowania w wyborach osób, które: „w okresie 4 lat poprzedzających datę wyborów dopuściły się naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji pochodzących z wyborów z wykonywaniem funkcji lub prowadzeniem działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach”²⁶.

Wskazane wyżej regulacje oraz propozycje regulacji – abstrahując od dotyczących ich wątpliwości natury konstytucyjnej, zwłaszcza w kontekście potencjalnego naruszenia zasady nieretroakcyjności prawa – godzą wprost w podmiotowość wspólnot lokalnych, w szczególności w obszarze wykonywania przez nie kompetencji władczych, związanych z wyborem organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Ich wprowadzenie oznaczać może również głęboki regres w odniesieniu do demokratycznych standardów prawa wyborczego.

²⁴ Szerzej zob. J. Sobczak, *Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu*, w: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), op. cit., s. 114–116.

²⁵ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

²⁶ Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351>> [dostęp: 30.12.2017].

Wszystkie te negatywne zjawiska na łamach niniejszego opracowania sprowadzone zaledwie do kilku spektakularnych przykładów w konsekwencji prowadzić mogą do deprecjacji dotychczasowego dorobku demokracji lokalnej oraz przekształcenia samorządu terytorialnego w instytucję pozorną, w pełni zależną bowiem od partyjnej władzy centralnej, pojmującej dobro wspólne wyłącznie w kategoriach etatystycznych. Tymczasem, jak trafnie zauważył Piotr Winczorek, państwo polskie, jako rzecz wspólna wszystkich obywateli polskiego, nie może być sprowadzone do piramidy urzędów i instytucji władczych, oddzielonych od obywateli lub stojących ponad nimi²⁷.

dr hab. Sławomir Patyra

Profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

slawomir.patyra@poczta.umcs.lublin.pl

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AS A FACTOR STRENGTHENING THE PRINCIPLE OF THE COMMON GOOD

Summary

The article brings up the problem of the relationship between the constitutional principle of the common good and the activity of a territorial self-government in Poland. The first part contains some theoretical comments on the essence of the principle of the common good and on the relationship between the common good and the principle of subsidiarity. In the second part the author presents basic legal measures of the participation of the local community in the decision-making process. The third part contains some critical comments on the present relationship between the central authority and a local government. In the author's opinion, some of the legislative initiatives of the lower chamber of the Parliament lead to the limitation of local governments independence and breach the principle of the common good.

²⁷ Zob. P. Winczorek, *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa 1995, s. 111.

