


Robert K. Adamczewski*

 <https://orcid.org/0000-0002-9645-479X>

Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej ograniczenia w orzecznictwie sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego podmiotowość publicznoprawną. Podmiotowość ta określa relacje prawne między samorządem a organami władzy, gwarantując samorządowi w sferze publicznych zadań własnych niezależność (samodzielność) względem administracji rządowej². Trybunał Konstytucyjny (dalej TK lub Trybunał) stwierdził, że samodzielność jest istotą samorządu³. Dzięki podmiotowości jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z form działania charakterystycznych dla władzy publicznej, w szczególności regulowania spraw lokalnych o charakterze powszechnym poprzez stanowienie przez siebie prawa miejscowego⁴.

Istotą samorządu terytorialnego jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest zatem jego samodzielność⁵. Samodzielność ta, w świetle obowiązującej

* Dr Robert K. Adamczewski – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 165*, [w:] M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

3 Wyrok TK z dnia 4.05.1998 r., K. 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

4 Por. A. Doliwa, *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jst*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009, s. 27–28.

5 Również regulacje Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. Ratyfikowana przez Prezydenta RP 22.11.1993 r., weszła w życie w stosunku do Polski 1.03.2004 r. Polska wersja językowa – Dz. U. z 1994 r., 124, poz. 607) zawierają regulacje dotyczące samodzielności samorządu. Karta definiuje samorząd lokalny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 ust. 1 EKST). Zarazem w art. 4 ust. 2 stanowiąc, że „Społeczności

Konstytucji, jest wartością chronioną i nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona⁶. Nie wyklucza to jednak prawa ustawodawcy do normowania stosunków w państwie, co oznacza, że ustawodawca ma prawo ingerować w funkcjonowanie samorządu – także w sferę jego samodzielności – wydając przepisy ustawodawstwa zwykłego. Samodzielność nie ma zatem charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom⁷, które mogą następować tylko zgodnie z wymaganiami materialno-prawnymi, jakie ustawodawca nakłada na ustawy wkraczające w sferę samodzielności samorządu, co wynika z obowiązku poszanowania konstytucyjnej pozycji jednostek samorządu terytorialnego – nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje między wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie⁸. Zważywszy jednak na nadrzędny charakter zasady samodzielności samorządu, ustawodawca „zwykły” nie może wprowadzać ograniczeń dowolnych i w pełni uznaniowych. Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu.

Ustawa zasadnicza w art. 165 ust. 2 zagwarantowała, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej⁹. W każdym przypadku naruszenia samodzielności jednostka samorządu terytorialnego winna mieć możliwość dochodzenia swoich praw przed niezawisłym sądem. Ustawodawca ma zatem obowiązek poddać jurysdykcji sądów sprawy naruszenia samodzielności samorządu, i to zarówno w płaszczyźnie prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej¹⁰.

Samodzielność ta polega między innymi na pewnej swobodzie działania samorządu, naturalnie w granicach regulacji ustawowych. Jak stwierdził TK, celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin, jako jednostek podstawowych – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała¹¹.

lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”.

6 A. Wiktorowska, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności gminy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 14.

7 Por. m.in. orzeczenie TK z dnia 23.10.1996 r., K. 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z dnia 15.12.1997 r., K. 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

8 Por. m.in. wyrok TK z dnia 15.04.2002 r., K. 23/2001, OTK-A, nr 2, poz.19.

9 Podobnie EKST w art. 11 stanowi, że społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

10 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 12.

11 Zob. wyrok TK z dnia 4.05.1998 r., K.38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

Zatem każda ingerencja w sferę samodzielności samorządu oceniana będzie z punktu widzenia formalnego – zachowanie ustawowej rangi przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostki samorządu i z drugiej strony w aspekcie dostatecznej precyzji i zupełności sformułowań – tak, aby ograniczenia samodzielności nie mogły być interpretowane rozszerzająco. Przede wszystkim jednak chodzi o wymagania materialnoprawne, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu zależy od oceny ustawodawcy¹².

Problematyka samodzielności samorządu terytorialnego jest przedmiotem bogatego i ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych. Sądy te, stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisów, wskazywały na szereg istotnych zagadnień. W dalszej części mniejszego opracowania zostaną omówione wybrane, najważniejsze w mojej ocenie, orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące zagadnienia samodzielności samorządu.

W pierwszym rzędzie zwrócić należy uwagę, że ustrojodawca zapewnił organom samorządowym szerokie uprawnienia do kształtowania, poprzez uchwalanie przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych. Co do zasady akty prawa miejscowego mogą zawierać regulacje uzupełniające i rozwijające treść postanowień ustawy¹³. Jednakże, mimo iż ustawa zasadnicza gwarantuje samorządowi terytorialnemu samodzielność, to – jak podnosi się w orzecznictwie – nie jest to prawo absolutne, zatem fakt uczestniczenia samorządu w sprawowaniu władzy publicznej nie oznacza, że może on działać poza granicami prawa. Jeśli pewne kwestie zostały uregulowane w ustawach, to organy samorządu nie mogą regulować ich odmiennie, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to pozwala¹⁴. Dotyczy to w szczególności tak istotnych kwestii jak ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego, który określają – co istotne – właśnie w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Kiedy zatem określone kwestie zostały uregulowane w ustawach, to organy gminny nie mogą regulować tych kwestii odmiennie¹⁵. Niedopuszczalne jest zatem powierzenie kompetencji ustawowo przypisanych konkretnemu organowi do realizacji innemu podmiotowi ze sfery publicznej. Jak przykładowo wskazał NSA w wyroku z 6 października 2009 roku¹⁶: „Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały

12 M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 165...*

13 Por. wyrok NSA z dnia 4.04.2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008/5/103.

14 Por. § 116 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908).

15 Zob. wyrok NSA z dnia 30.09. 2009 r., II OSK 1077/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – dalej CBOIS].

16 Wyrok NSA z dnia 6.10.2009 r., I OSK 284/09, CBOIS.

przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy”. Innymi słowy swoboda regulacyjna prawodawcy gminnego jest uwarunkowana normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu¹⁷.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje także pogląd o niemożliwości domniemywania przez organy nieprzewidzianych dla nich przez ustawodawcę wprost kompetencji, w szczególności, gdy ta została zastrzeżona dla innego organu. Naruszałoby to wprost art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Jak wskazał NSA, organ władzy publicznej nie może podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej, powołując się jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej czy nawet moralnej. Czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania¹⁸. Z drugiej jednak strony orzecznictwo, odnosząc się do zasad konstrukcji upoważnień do stanowienia aktów wykonawczych – rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, wskazuje na większą swobodę w stanowieniu prawa miejscowego. Uzasadnia się to szczególnie pozycją ustrojową samorządu terytorialnego, a zwłaszcza zasadą jego samodzielności¹⁹. W konkretnym przypadku, sąd, analizując przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, stwierdził, że dość ogólny sposób sformułowania art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy nie stanowi wcale o wadliwości tych przepisów. Przeciwnie, pozwala dopatrywać się w takim ich ujęciu w pełni świadomego, celowego działania ustawodawcy, zmierzającego do zapewnienia tym przepisom niezbędnej elastyczności, a co za tym idzie – pewnego zakresu swobody („luzu decyzyjnego” przy ich stosowaniu przez organy planistyczne. Takie działanie wpisuje się w dominujący w doktrynie i judykaturze pogląd, w myśl którego podstawa prawna do stanowienia aktu prawa miejscowego nie musi mieć tak szczegółowego charakteru, jak upoważnienie do wydania aktu wykonawczego do ustawy.

17 Wyrok NSA z dnia 7.04.2010 r., I OSK 1748/09, CBOIS. W realiach tej sprawy sąd stwierdził, że przyjęcie przez radę gminy uchwały o przeznaczeniu do sprzedaży, jest naruszeniem własności rzeczowej organów gminy, albowiem o przeznaczeniu nieruchomości decyduje wójt. Prawdłowo sformułowana uchwała powinna zawierać bowiem stwierdzenie o wyrażeniu zgody na dokonanie takiej czynności przez wójta, gdyż do tego ograniczają się kompetencje rady gminy w tym zakresie.

18 Wyrok NSA z dnia 15.03.2017 r., II OSK 121/17, CBOIS. Podobnie TK w orzeczeniu z dnia 5.11.1986 r., U 5/86, OTK 1986, nr 1, poz. 1.

19 Por. m.in. wyrok NSA z dnia 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOIS. Zob. także D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 92–93.

20 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.).

Z omawianym zagadnieniem łączy się też bezpośrednio kwestia niedopuszczalności powtórzeń „zewnętrznych”, co – jak podkreśla się w literaturze – jest tym bardziej oczywiste, że zasady techniki prawodawczej przewidują instytucję odsłań²¹. Zasady techniki prawodawczej powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także na gruncie stanowienia przepisów gminnych. W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności²².

Kluczowe dla rozumienia pojęcia samodzielności samorządu jest prawo do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W uchwale składu siedmiu sędziów²³ NSA zauważył, że samodzielność ta ma dwa aspekty. W aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, w szczególności organów administracji rządowej. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada natomiast możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznaczają Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyraża się m.in. w możliwości uchwalania statutu, wyboru organów, stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu i prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie tego budżetu²⁴.

Prawo do sądu nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego, ma ono charakter refleksywny, przysługuje bowiem im tylko w przypadku, gdy znajdują się w sytuacji zrównanej z sytuacją obywatela albo jeżeli prawo to wynika wprost z przepisu ustawy²⁵.

21 Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 25.

22 Zob. m.in. wyroki NSA: z 14.10.1999 r., II SA/Wr 1179/98, CBOIS; z 16.06.1992 r., II SA 99/92 – ONSA 1993, nr 2, poz. 44; z 20.08.1996 r., SA/Wr 2761/95 (niepubl.).

23 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16.02.2016 r., I OPS 2/15, ONSA i WSA 2016, nr 4, poz. 54.

24 Doktryna i orzecznictwo określiły te uprawnienia mianem samodzielności finansowej gminy; Ł. Złakowski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 11–12. Por. także wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

25 Przykładowo – art. 98 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

Zdaniem NSA, nie można także podzielić poglądu, że prawo do sądu powinno przysługiwać jednostkom samorządu terytorialnego na takich samych zasadach, na jakich to prawo przysługuje osobom fizycznym i pozostałym osobom prawnym, ponieważ to szczególna pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego skłoniła ustawodawcę do sformułowania odrębnej i adresowanej „specjalnie” do tych jednostek zasady konstytucyjnej zawartej w art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej. Można więc uznać, że prawo do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) jest co prawda odpowiednikiem prawa do sądu sformułowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁶. Nie można jednak zapominać, że samorząd pełni funkcję służebną wobec tworzących go wspólnot samorządowych. Nie może zatem mieć szerszej ochrony prawnej niż podmioty, których interesom ma służyć. W wyroku z 1 września 2016 roku NSA, odwołując się do orzecznictwa TK, stwierdził, że „Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki”²⁷.

Konstytucyjne pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje zatem bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, które w samym założeniu są ukierunkowane na zapewnienie samodzielnego, zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, zakładając pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia²⁸. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli²⁹.

W relacjach natomiast z innymi organami, w szczególności organami władzy wykonawczej, samodzielność ta ma niewątpliwie szerszy i bardziej bezwzględny wyraz. W wyroku z 29 marca 2019 roku³⁰ NSA wskazał, że prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego winno być interpretowane w sposób najszerzej uwzględniający prawo organu jednostki samorządu terytorialnego do zbadania legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, skoro prawo to wynika wprost z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, w szczególności w aspekcie zapewnienia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec organu administracji rządowej, które sprawują nadzór nad samorządem z punktu widzenia legalności, poprzez zapewnienie im w jak najszerzy sposób prawa do sądu i kwestionowania zasadności podejmowanych środków nadzoru.

26 Zob. J. Jagoda, *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 129 i cyt. tam literatura.

27 I OSK 956/16, CBOIS.

28 Por. postanowienie NSA z dnia 18.11.2016 r., I OSK 28/15, CBOIS.

29 Wyrok NSA z dnia 10.10.2017 r., I OSK 3113/15, CBOIS.

30 I GSK 299/19, CBOIS.

Szczególnie ważnym rodzajem samodzielności jest samodzielność ustrojowa samorządu. W przypadkach określenia ustroju wewnętrznego gminy, organy gminy, a w szczególności organ stanowiący, korzystają z władztwa i mają prawo do przyjmowania takiej regulacji, która nie jest sprzeczna z przepisami ustaw³¹. Jest to – w mojej ocenie – o tyle istotne stwierdzenie, że w przypadku, gdyby samorząd terytorialny nie mógłby swobodnie kształtować swojego ustroju wewnętrznego, np. w związku z wprowadzeniem ograniczeń w swobodzie kształtowania postanowień statutu, to trudno byłoby mówić o pełnej jego samodzielności. Wszelkie ewentualne ograniczenia w tym zakresie mogą zatem wynikać jedynie z przepisów rangi ustawowej. W tym samym wyroku NSA stwierdził, że gmina korzysta z samodzielności kreowania ustroju wewnętrznego swoich jednostek pomocniczych aż do „granic sprzeczności z wyraźnymi przepisami ustaw”.

W innym wyroku, odnosząc się do kwestii prawa tworzenia klubów radnych NSA odniósł kryterium samodzielności prawnej gminy do przepisu art. 58 Konstytucji RP, statuującego zasadę wolności zrzeszania się. W tym aspekcie sąd stwierdził, że zmiana przepisów statutu gminy, zakładająca podwyższenie liczby radnych (przy łącznej ich liczbie w radzie równej 15 radnym), którzy mogą utworzyć klub radnych z dotychczasowych trzech do pięciu spowodowało ograniczenie konstytucyjnej zasady swobody zrzeszania się. Zdaniem sądu, wobec braku ustawowych prawnych kryteriów samodzielności prawnej gminy w przedmiocie zakładania przez radnych klubu radnych związanych z wykorzystaniem prawa do zrzeszania się, należy wprost odwołać się do wskazanego art. 58 ustawy zasadniczej. Sąd dokonał zatem bezpośredniego powiązania zasady swobody zrzeszania się z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego³².

Naczelny Sąd Administracyjny niejednokrotnie odnosił się też do podejmowania przez samorząd działań o charakterze niewładczym. W tym aspekcie stwierdzał, że przyjęcie, iż samorząd dla zajęcia się drobnymi działaniami właśnie o charakterze niewładczym, ogólnym (bez określenia wiążąco praw i obowiązków obywateli, co jest materią ustawową), potrzebuje wyraźnej podstawy prawnej, stanowi zawężeniem jego samodzielności. Zdaniem NSA, samorząd terytorialny uczestniczy w życiu publicznym, a to oznacza, że poza wykonywaniem zadań publicznych w granicach i na podstawie przepisów prawa nie jest pozbawiony uczestniczenia w życiu publicznym w formach pozaprawnych wypowiedzi, czy różnego rodzaju apeli. W szczególności zajmowanie stanowiska w sprawach publicznych nie wymaga podstawy prawnej, nie rodzi bowiem przecież po stronie organów właściwych obowiązku ich rozpoznania, a tym bardziej rozstrzygnięcia uwzględniającego tego rodzaju działania niewładcze³³. Oznacza to tym samym, że nie można wykluczyć wypowiedzi organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach

31 Por. m.in. wyrok NSA z dnia 17.04.2019 r., II OSK 1495/17, CBOIS.

32 Wyrok NSA z dnia 12.05.2017 r., II OSK 2216/15, CBOIS.

33 Wyrok NSA z dnia 2.10.2018 r., II OSK 1804/18, CBOIS.

publicznych, w tym m.in. co do kierunku zmian regulacji prawnych. Podejmowanie w takim przedmiocie uchwał jako wypowiedzi w sprawach publicznych nie wymaga podstawy prawnej w przepisie prawa, a tym samym te działania nie naruszają prawa. Zakaz wypowiedziania się przez organy gminy w sprawach dotyczących szeroko pojętych spraw lokalnych byłby nieuzasadnionym ograniczeniem samodzielności wspólnoty samorządowej³⁴.

Z drugiej strony można spotkać się w orzecznictwie NSA z poglądem, że zasada prawnej ochrony samodzielności gminy może nie być źródłem kompetencji rady gminy. Jak stwierdza sąd, zasada samodzielności ma wiele aspektów (zakresów), ale w tej sprawie oznacza dyrektywę skierowaną do ustawodawcy nakazującą przyznawanie samodzielności w wykonywaniu zadania publicznego określonego ustawą. Skoro żadna ustawa nie przyznaje gminie zadania obejmującego prawo do apelowania o uchwalanie lub nieuchwalanie ustaw, to nie można w tym zakresie mówić o samodzielności³⁵.

Osobno chciałbym wskazać na orzecznictwo NSA kwestionujące, jako ograniczenie samodzielności gminy, działania podejmowane przez organy nadzoru. W głównej mierze chodzi tu o wyroki kwestionujące zarządzenia zastępcze z uwagi na naruszenie samodzielności gminy w zakresie nadawania nazw ulicom, placom itp. W tych sprawach NSA zwrócił uwagę, że wykładnia art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu³⁶ nie może prowadzić do tego, że chociażby jeden z wymienionych elementów, będących składową istoty sporu pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organem nadzoru, nie mógł być przez jednostkę samorządu terytorialnego poddany pod osąd sądu. Jak bowiem wskazywał sąd, literalne odczytanie wskazanego przepisu daje asumpt do stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego może wnieść skargę do sądu administracyjnego jedynie na zarządzenie zastępcze w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku (zmiana nazwy) wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki. W ocenie NSA, sformułowanie zatem „przyczyny niezależne od jednostki samorządu terytorialnego” nie jest jednoznaczne. Może to być np. przyczyna o charakterze zdarzeń faktycznych, za którą jednostka samorządu terytorialnego nie ponosi odpowiedzialności. Dalej sąd zauważa, że w przypadku gdyby tylko tak rozumieć wskazany zwrot, to wówczas skarga jednostki samorządu terytorialnego, która jest przekonana, że nie ma prawnego obowiązku zmiany nazwy ulicy, byłaby niedopuszczalna. To natomiast pozostawałoby wprost w sprzeczności z Konstytucją RP, gdyż pozbawiałoby jednostkę samorządu terytorialnego możliwości

34 Wyrok NSA z dnia 18.04.2018 r., I OSK 552/18, CBOIS.

35 Wyrok NSA z dnia 3.10.2018 r., II OSK 2223/18, CBOIS.

36 Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu i lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1103; dalej ustawa o zakazie propagowania komunizmu).

ochrony sądowej w odniesieniu do istoty sporu pomiędzy tą jednostką a organem nadzoru. Dlatego też, jak skonstatował sąd, sformułowanie „przyczyny niezależne od jednostki samorządu terytorialnego” musi być wykładane w ten sposób, że chodzi także o subiektywne przekonanie jednostki samorządu terytorialnego (jej organów), że nazwa obiektu (ulicy, placu itp.) nie upamiętnia osób, organizacji, wydarzenia lub daty symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny lub że nie propaguje takiego ustroju w inny sposób. Jedynie taka wykładnia zapewnia konstytucyjnie zagwarantowaną (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) sądową ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego³⁷.

Ogólna teza przewijająca się w kolejnych wyrokach dotyczących wskazywanej ustawy o zakazie propagowania komunizmu wskazuje, że wkroczenie organu nadzoru jest możliwe jedynie w razie niebudzącego wątpliwości naruszenia prawa, zachować przy tym należy standardy rzetelności proceduralnej wymagane wobec wszelkich działań nadzorczych ograniczających samodzielność gminy w wykonywaniu ustawowych zadań³⁸.

Niekiedy jednak to same jednostki samorządu terytorialnego, z konstytucyjnej regulacji gwarantującej im samodzielność, próbują wyprowadzić zbyt daleko idące interpretacje. Przykładowo w wyroku z 5 marca 2019 roku NSA zauważył, że samorząd nie powinien utożsamiać zagwarantowanej w art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej samodzielności „z niczym nieograniczoną dowolnością w wydatkowaniu środków publicznych”. Gromadzenie – jak to ujął sąd „na zapas” środków budżetowych i oczekiwanie z ich wydatkowaniem do momentu aż zmianie ulegnie układ sił politycznych w radzie gminy jest niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym³⁹.

Jak widać z powyższego krótkiego zestawienia i wskazania jedynie na najciekawsze, wybrane orzeczenia sądów administracyjnych związane z zagadnieniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, rolą sądów administracyjnych jest i dalej winno być niwelowanie prób uszczuplenia samodzielności samorządu przez ustawodawcę czy organy nadzoru nad samorządem. Innymi słowy, stanie na straży samodzielności samorządu naruszanej przez organy władzy wykonawczej. Jak trafnie zauważyła I. Lipowicz, obojętnie jak ukształtuje się obszar ingerencji, zawsze znacząca część spraw publicznych musi pozostać w gestii samorządu⁴⁰. Samodzielność samorządu jest bowiem wciąż istotnie ograniczona na rzecz administracji rządowej.

37 Por. m.in. wyrok NSA z dnia 7.12.2018 r., II OSK 2644/18, CBOIS; z 12.12.2018 r., II OSK 2786/18, CBOIS; z 20.03.2019 r., II OSK 3527/18, CBOIS.

38 Wyrok z dnia 15.11.2018 r., II OSK 2516/18, CBOIS. Podobnie w wyroku z dnia 7.12.2018 r., II OSK 2655/18, CBOIS.

39 II OSK 3569/18, CBOIS.

40 I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 190.

Zagrożeniem samodzielności samorządu może być również narzucanie samorządowi drobiazgowej regulacji prawnej, zawężającej jego faktyczne możliwości działania. Przykładowo – uchylanie uchwał wprowadzających wieloletnie plany współpracy z organizacjami pozarządowymi tylko dlatego, że ustawodawca przewidział plany roczne. Takim zagrożeniem może być też rygorystyczne przestrzeganie i egzekwowanie przez wymiar sprawiedliwości zasady równości. Jak bowiem wskazała I. Lipowicz, częścią istoty funkcjonowania samorządu terytorialnego jest „pielęgnowanie różnorodności”⁴¹. Sytuacje zatem takie jak w przypadku Śląskiej Kasy Chorych, która wypracowała dodatkowe środki, ale nie mogła ich wykorzystać, bo mieszkańcy danego rejonu nie mogą mieć „przywilejów”, wskazują na nie zawsze właściwe zrozumienie zakresu konstytucyjnej samodzielności samorządu.

W większości przypadków jednak, co wskazałem w treści niniejszego opracowania, orzecznictwo sądów administracyjnych umacnia konstytucyjną regulację samodzielności samorządu, jako zdolność działania dla zaspokajania potrzeb lokalnych i regionalnych. Demokratyczne państwo prawne nie może przecież obecnie funkcjonować bez wyposażonego w atrybut samodzielności samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Doliwa A., *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jst*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009.
- Jagoda J., *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Masternak-Kubiak M., *Komentarz do art. 165*, [w:] M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Wiktorowska A., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności gminy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Złakowski Ł., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

41 Tamże, s. 188.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm.).

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu i lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1103).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., 124, poz. 607).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986/1/1.

Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K. 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K. 38/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 31.

Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2002 r., K. 23/2001, OTK-A, Nr 2, poz. 19.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, ONSA i WSA 2016, nr 4, poz. 54.

Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 – ONSA 1993/2/44.

Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 [niepublikowany].

Wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5, poz. 103.

Wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09.

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., I OSK 284/09.

Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., I OSK 1748/09.

Wyrok NSA z dnia 1 września 2016 r., I OSK 956/16.

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., II OSK 121/17.

Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., II OSK 2216/15.

Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., I OSK 3113/15.

Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 552/18.

Wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., II OSK 1804/18.
Wyrok NSA z dnia 3 października 2018 r., II OSK 2223/18.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2018 r., II OSK 2516/18.
Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., II OSK 2406/18.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II OSK 2655/18.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II OSK 2644/18.
Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2018 r., II OSK 2786/18.
Wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 r., II OSK 3569/18.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., II OSK 3527/18.
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1495/17.
Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2016 r., I OSK 28/15.
Postanowienie NSA z dnia 29 marca 2019 r., I GSK 299/19.