

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.16>

dr hab. Bogusław PRZYWORA, prof. UJD

<https://orcid.org/0000-0002-8809-3971>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: b.przywora@ujd.edu.pl

JUDr. et Mgr. Pavel KLÍMA, Ph.D., MBA

<https://orcid.org/0000-0002-7583-6676>

Metropolitan University Prague

e-mail: pavel.klima@mup.cz

## O samorządzie terytorialnym w konstytucjach: czeskiej i polskiej

### Streszczenie

Celem opracowania jest przedstawienie instytucji samorządu terytorialnego czeskiego i polskiego z perspektywy unormowań konstytucyjnych. W opracowaniu wskazujemy, w jakim kierunku i zakresie ustrojodawca czeski i polski określił pozycję samorządu terytorialnego. Stanowiąc to będzie podstawę do sformułowania wniosków końcowych obejmujących postulaty *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, gmina, zasada pomocniczości, zasada decentralizacji.

### Uwagi wstępne

Odrodzenie współczesnego czeskiego i polskiego samorządu terytorialnego nastąpiło po upadku socjalizmu<sup>1</sup>. W tym procesie kluczowe znaczenie miało zakotwiczenie samorządu terytorialnego w unormowaniach rangi konstytucyjnej. Ukierunkowało to bowiem dalsze reformy samorządowe w obu państwach. Choć problematyce samorządu terytorialnego w Polsce poświęcono już wiele

---

<sup>1</sup> Zob. także: S. Kubas, *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej. Kwestie ustrojowe i społeczny odbiór funkcjonowania samorządu*, Opinie i komentarze FRDL. Samorząd terytorialny na świecie. Opinia nr 2/2022, s. 1.

prac<sup>2</sup>, to w dalszym ciągu odczuć można niedosyt opracowań o charakterze porównawczym<sup>3</sup>. Niniejszym tekstem chcielibyśmy w pewnej mierze wypełnić tę lukę, wskazując na elementy charakterystyczne samorządu terytorialnego czeskiego i polskiego z perspektywy unormowań konstytucyjnych. Stanowić to będzie podstawę do sformułowania wniosków końcowych.

## 1. O samorządzie terytorialnym w Konstytucji Republiki Czeskiej

Samorząd terytorialny jest jednym z filarów administracji publicznej w Republice Czeskiej. Celem samorządu – jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie – jest jego samodzielność, która „nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona”, co nie oznacza, że nie może być ustawowo ograniczona<sup>4</sup>. Samorząd determinowany jest wydzielonym terytorium, w ramach którego organy samorządowe sprawują władzę. W Czechach nośnikami samorządu terytorialnego (tj. podmiotami prawa publicznego reprezentującymi samorząd terytorialny) są tzw. jednostki samorządu terytorialnego (tzw. *územní samosprávné celky*), które usytuowane są na dwóch poziomach:

- 1) gmin (tzw. *obce*) – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) regionów (tzw. *kraje*) – wyższych jednostek samorządu terytorialnego (art. 99 Konstytucji RCz).

<sup>2</sup> W szczególności zob.: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018; K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020; *Komentarz do art. 15, 16, 163–172*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2018; H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020; I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Samorząd terytorialny: pojęcia podstawowe i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022; I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022; I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 3: *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023; *Komentarz do art. 15, 16, 163-172*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.

<sup>3</sup> Warto odnotować prace porównawcze, np.: M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2009; B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, Warszawa 2015; J. Podgórska-Rykała, M. Borski (red.), *Modele administracji samorządowej w wybranych państwach europejskich*, Sosnowiec 2017; A. Wierzbica (red.), *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i w Austrii*, Warszawa 2018; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] J. Jagoda (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa 2018.

<sup>4</sup> Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97; OTK 1998, nr 3, poz. 31; zob. także: orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K/1/96, OTK w 1996 r., T. II, poz. 36; wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

Zatem ustrojodawca czeski wprowadza dwustopniowy podział samorządu terytorialnego. Znaczenie samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, jako jednego z podstawowych filarów administracji publicznej, zostało podkreślone – choć tylko w sposób ramowy – w regulacji prawnej o najwyższej mocy prawnej – Konstytucji Republiki Czeskiej<sup>5</sup>. Potwierdza to zasadniczą rolę samorządu terytorialnego nie tylko w ramach samej organizacji administracji publicznej, ale także jako elementu istnienia demokratycznego państwa prawa. Taka refleksja nasuwa się po analizie orzecznictwa Czeskiego Sądu Konstytucyjnego, który zasadnie uznał samorząd terytorialny za niezbędny element rozwoju demokratycznego państwa prawa, zagwarantowanego w art. 1 ust. 1 Konstytucji RCz. Zgodnie z tym unormowaniem Republika Czeska jest suwerennym, jednolitym i demokratycznym państwem prawa opartym na poszanowaniu praw i wolności człowieka i obywatela<sup>6</sup>. O konstytucyjnym umocowaniu samorządu świadczą także inne unormowania. W art. 8 (znajdującym się w tzw. przepisach podstawowych, rozdział pierwszy), gwarantuje się samorządność jednostek samorządu terytorialnego, a art. 87 ust. 1 stanowi legitymację Sądu Konstytucyjnego do uchylecia ustaw lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z porządkiem konstytucyjnym. Ponadto istotne znaczenie ma rozdział siódmy (art. 99–105), w ramach którego ustrojodawca dookreślił – w pewnym stopniu – pozycję ustrojową samorządu terytorialnego. Regulacje te stanowią podstawowe ramy („kontury”) istnienia i funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Bardziej szczegółowe doprecyzowanie tej kwestii pozostawiono regulacji na poziomie ustaw zwykłych lub przepisów podustawowych, tj. uzupełniających ramowe konstytucyjne zakotwiczenie samorządu terytorialnego, a tym samym umożliwiające realne funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W kilku artykułach Konstytucji RCz odnoszących się do regulacji prawnej samorządu terytorialnego (art. 100 ust. 1, art. 101 ust. 4, art. 102 ust. 2 i art. 105) podkreślono zasadę legalności – jako podstawową zasadę działania organów. Jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 100 ust. 1 to wspólnoty terytorialne obywateli, którym przysługuje prawo do samorządu<sup>7</sup>. Jednostki te posiadają – podobnie jak państwo – własne: terytorium, ludność i status korporacji publicznej<sup>8</sup>. Podczas gdy art. 99 określa podstawową strukturę samorządu terytorial-

<sup>5</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.; Konstytucja Republiki Czeskiej Ústava České Republiky Konstytucja Republiki Czeskiej z 16.12.1992 r., tłum. M. Kruk-Jarosz (tłum.), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf) [dostęp: 25.11.2023].

<sup>6</sup> Zob. np. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej, Pl. ÚS 34/02 z dnia 5.02.2003 r. (nr 53/2003 Dz. U.).

<sup>7</sup> Resp. ustawa określa, kiedy są one okręgami administracyjnymi.

<sup>8</sup> Por. podobnie V. Sládeček, V. Mikule, J. Syllová, *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2007, s. 850.

nego, to art. 100 ust. 1 zawiera – w pewnym stopniu – charakterystykę jednostek samorządu terytorialnego, gwarantując im prawo do samorządu oraz dopuszczając ingerencję wyłącznie na warunkach określonych w art. 101 ust. 4<sup>9</sup>. Jednostki te mogą samodzielnie działać, ale w granicach przewidzianych prawem<sup>10</sup>. Ponadto – jako uzupełniające – odnotować należy kompetencje delegowane, w ramach których wykonują administrację państwową, przekazaną im lub ich organom w drodze ustawy<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 105, organom samorządowym może być powierzona wykonywanie administracji państwowej tylko wtedy, gdy przewiduje to ustawa. Artykuł ten stanowi zatem konstytucyjną podstawę delegowanych kompetencji gmin i regionów. Konstytucja RCz wyraźnie przewiduje zatem udział jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu administracji państwowej na podstawie upoważnienia ustawowego.

Relacje między gminami (jako podstawowymi jednostkami) a regionami (jako wyższymi) określa art. 100 ust. 2. Gmina stanowi część wyższej jednostki samorządu terytorialnego. Jest to *a priori* przepis systemowy tworzący ramy prawne dla dalszej organizacji stosunków prawnych w dziedzinie samorządu terytorialnego. Szczególne uprawnienia gmin i regionów są ustanawiane głównie w drodze ustaw zwykłych. Jednocześnie wyróżnić trzeba mechanizmy kontrolne regionów jako wyższych jednostek samorządu w odniesieniu do gmin jako podstawowych jednostek<sup>12</sup>. Ważne znaczenie ma także art. 100 ust. 3 Konstytucji RCz, przesądzający formę utworzenia lub zniesienia wyższej jednostki samorządu terytorialnego. Taką możliwość przewiduje ustawa konstytucyjna. Warto odnotować, że o ile gminy, jako podstawowe jednostki, mogą być tworzone lub znoszone na podstawie ustawy, o tyle wyższe jednostki samorządu mogą być tworzone i znoszone wyłącznie na podstawie ustawy konstytucyjnej. Tworzenie wyższych jednostek samorządu zostało ustanowione dopiero na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 347/1997 Dz. U.<sup>13</sup> Na podstawie tej ustawy utworzono 14 wyższych jednostek samorządu, z zastrzeżeniem, że ich granice mogą być zmieniane wyłącznie w drodze ustawy.

<sup>9</sup> Por. podobnie I. Bahýlová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrádký, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnanek, *Ústava ČR – Komentář*, Praha 2010, s. 1387.

<sup>10</sup> Więcej zob. np. § 7 ust. 1 w związku z § 31–60 ustawy o gminach, tj. ustawy nr 128/2000 Dz. U. o gminach (ustanowienie gminy) lub § 2 ust. 1 w związku z § 14–28 ustawy o regionach, tj. ustawy nr 129/2000 Dz. U. o regionach (ustanowienie regionu).

<sup>11</sup> Zob. w szczególności § 7 ust. 2 w związku z § 61–66d ustawy o gminach lub § 2 ust. 2 w związku z § 29–30 ustawy o regionach lub § 2 ust. 1 i 3, § 4 ust. 2 i § 5 w związku z § 16–18 i 31–33 ustawy nr 131/2000 Dz. U., o mieście stołecznym Praga.

<sup>12</sup> Zob. podobnie K. Klíma a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. Vydání, Plzeň 2009, s. 787.

<sup>13</sup> Resp. ustawy konstytucyjnej nr 347/1997 Sb. o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy konstytucyjnej Czeskiej Rady Narodowej nr 1/1993 Sb. o Konstytucji Republiki Czeskiej. Ta ustawa konstytucyjna usunęła art. 103 Konstytucji Republiki Czeskiej, zgodnie z którym o nazwie wyższej jednostki samorządu terytorialnego decyduje rada.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji RCz, gmina jest samodzielnie zarządzana przez organ przedstawicielski – radę (cz. *zastupitelstvo*). Podobnie stanowi art. 101 ust. 2 w odniesieniu do wyższej jednostki samorządu. Przepisy te akcentują zarówno prawo jednostek do samorządności, jak i przesądzają o kluczowej pozycji rad gminnych i regionalnych w realizacji samorządu terytorialnego. Są to podstawowe organy gmin i regionów, z których wywodzą się pozostałe ich organy.

Jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 101 ust. 3 – są korporacjami publicznymi, które mogą posiadać własny majątek i zarządzać własnym budżetem. Przepis ten ustanawia, na poziomie konstytucyjnym, podmiotowość prawną jednostek samorządu z prawem do nabywania mienia i zarządzania zgodnie z własnym budżetem. W ten sposób samorząd posiada zdolność do regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych przy pomocy władz lokalnych w ramach ich kompetencji i w interesie społeczności lokalnej, jest praktycznie możliwa. Jednocześnie – na podstawie art. 101 ust. 4 Konstytucji – państwo może ingerować w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko wówczas, gdy wymaga tego ochrona prawa i tylko w sposób określony w ustawie.

Ustrojodawca czeski w art. 102 ust. 1 i 2 reguluje także kwestie powoływania organu przedstawicielskiego. Członkowie tego organu są wybierani w głosowaniu tajnym, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego<sup>14</sup>, a kadencja organu trwa cztery lata. Przyjęto również, że ustawa określa warunki zarządzenia wyborów do organu przedstawicielskiego przed upływem jego kadencji. Potwierdza to demokratyczny charakter samorządu terytorialnego na poziomie konstytucyjnym, gwarantując wybierane rady jako podstawowe organy gmin i regionów. Warunki korzystania z czynnego prawa wyborczego, organizacja wyborów do rad gmin oraz zakres kontroli sądowej wyborów do rad gmin i regionów są dodatkowo uregulowane w ustawie o wyborach do rad gmin i ustawie o wyborach do rad regionów<sup>15</sup>.

Nadto odnotowania wymaga art. 104 ust. 1 Konstytucji RCz, na podstawie którego kompetencje rad mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy. Kompetencje rad gmin określa ustawa o gminach i ustawa o mieście stołecznym Praga<sup>16</sup>, a kompetencje rad regionów określa ustawa o regionach<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 104 ust. 2 Konstytucji RCz, organ przedstawicielski gminy decyduje o sprawach samorządu, chyba że są one ustawowo powierzone radzie wyższej jednostki samorządowej. Jest to pierwotny środek ograniczenia niepożądanego dwiistości wykonywania prawa do samorządu przez rady gminne i regionalne. Konkretno określenie spraw publicznych należących do kompetencji rad jest zatem

<sup>14</sup> Zob. art. 102 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej.

<sup>15</sup> Resp. w ustawie nr 491/2001 Dz. U. o wyborach do rad gmin i o zmianie niektórych ustaw oraz w ustawie nr 130/2000 Dz. U. o wyborach do rad regionalnych i o zmianie niektórych ustaw.

<sup>16</sup> Resp. odpowiednio § 85 do 86 ustawy o gminach; w odniesieniu do uprawnień Rady Miasta Pragi i Rady Dzielnicy Miasta Pragi, zob. § 59 i 89 ustawy o mieście stołecznym Praga.

<sup>17</sup> Resp. § 35 do 37 zákona o krajích.

powierzone ustawodawcy, tj. ustawie, a nie konstytucji, tj. prawu konstytucyjnemu.<sup>18</sup> Rady mogą, w granicach swoich kompetencji, wydawać powszechnie obowiązujące dekrety (art. 104 ust. 3 Konstytucji RCz). Przepis ten jest powiązany z przepisem art. 79 ust. 3 Konstytucji RCz, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego<sup>19</sup> mogą, na podstawie i w granicach prawa, wydawać przepisy prawne, jeżeli są do tego upoważnione przez ustawę. Podczas gdy art. 79 ust. 3 odnosi się do uprawnienia do wydawania przepisów w ramach kompetencji delegowanych, to art. 104 ust. 3 dotyczy przepisów w ramach kompetencji samodzielnych.

Konstytucyjny zakres samorządu terytorialnego i jego istotną rolę w porządku konstytucyjnym w Czechach określa art. 87 ust. 1 Konstytucji RCz. Przewiduje on ochronę samorządu terytorialnego za pośrednictwem Sądu Konstytucyjnego, który rozstrzyga skargi konstytucyjne organów samorządu terytorialnego na bezprawną ingerencję państwa w konstytucyjnie zagwarantowane prawo samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 8 Konstytucji RCz<sup>20</sup>. W tym kontekście ustawa o Sądzie Konstytucyjnym<sup>21</sup> precyzuje, że skargę konstytucyjną, zwaną niekiedy „komunalną skargą konstytucyjną”, może wnieść rada gminy lub rada wyższej jednostki samorządu terytorialnego (rada regionu), jeżeli twierdzi, że gwarantowane prawo jednostki do samorządu zostało naruszone przez bezprawną interwencję państwa<sup>22</sup>.

## 2. O samorządzie terytorialnym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Samorząd terytorialny znajduje szczególne miejsce w ustroju demokratycznym RP. Ustrojodawca określa w znacznej mierze kierunek i zakres regulacji dotyczących samorządu terytorialnego. W ramach niniejszego opracowania – z racji specyfiki ujęcia porównawczego – skoncentrujemy się na zasygnalizowaniu unormowań w tym obszarze. Podstawowe znaczenie mają regulacje zawarte w rozdziale I „Rzeczpospolita” – w szczególności w art. 15 i art. 16 – oraz dość obszerny, poświęcony w całości samorządowi terytorialnemu rozdział VII (art. 163–172). Ponadto należy oceniać te regulacje z uwzględnieniem podstawowych zasad konstytucyjnych, na czele z zasadą wyrażoną w preambule do Kon-

<sup>18</sup> Zob. I. Bahýlová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrádký, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnanek, op. cit. s. 1432.

<sup>19</sup> Również ministerstwa i inne organy administracyjne.

<sup>20</sup> Resp. art. 87 ust. 1 lit. c) Konstytucji Republiki Czeskiej.

<sup>21</sup> Resp. § 72 ust. 1 lit. b) ustawy nr 182/1993 Dz. U. o Sądzie Konstytucyjnym.

<sup>22</sup> Zob. podobnie J. Filip, P. Holländer, V. Šimíček, *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, 2. Vydání, Praha 2007, s. 500.

stytucji RP – pomocniczości, zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2)<sup>23</sup>.

W art. 15 ust. 1 przesądzono, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej, sprowadzającą się do przekazania zadań publicznych do realizacji na lokalny szczebel, korzystania przez lokalne organy z majątku i z uprawnień gwarantujących ich samodzielność, jak też możliwość decydowania o sprawach publicznych oraz posiadanie odpowiednich środków finansowych na realizację własnej polityki<sup>24</sup>. Wiąże się z tym również zasadniczy podział terytorialny państwa z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego – dokonywanym jednak nie arbitralnie, ale z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych oraz zdolności do wykonywania zadań publicznych (ust. 2)<sup>25</sup>.

W art. 16 ust. 2 samorządowi terytorialnemu powierzono zaś udział w sprawowaniu władzy publicznej, z zastrzeżeniem, że przysługującą mu – w ramach ustaw – istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta pozostaje w związku z zasadą decentralizacji władzy publicznej, o której mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP<sup>26</sup>. Jednakże – jak zasadnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny – decentralizacji nie można odczytywać „w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całości kształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa”<sup>27</sup>. Dotyczy to problemu granic decentralizacji<sup>28</sup>. Wymaga to określenia odpowiednich relacji pomiędzy zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w ramach struktury władzy w powiązaniu w szczególności z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), należy zatem uwzględniać konieczność zachowania równowagi pomiędzy potrzebami i interesami z jednej strony o charakterze lokalnym (znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym), z drugiej zaś o charakterze ponadlokalnym. W tym kontekście uwzględnienia wymaga zasada pomocniczości (znajdująca zakotwiczenie w preambule do Konstytucji RP), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, która legitymuje do podejmowania działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okazałoby się lepsze i bardziej skuteczne od działania organów szczebla podstawowego. Stąd prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy (której istnienie, jak i granice mogą podlegać zmianom), ale jest „prawem obywateli do dobrego i lepszego samo-

<sup>23</sup> Zob. także: H. Izdebski, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 276–291.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

<sup>25</sup> H. Izdebski, *Konstytucyjny...*, s. 279.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 21.10.2008 r., P 2/08, OTK-A 2008, nr 8, poz. 139.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02.

<sup>28</sup> Szerzej: M. Grzybowska, M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej a proces decyzyjny w kwestiach zmiany granic gmin*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego...*, s. 245–263.

rzędu”<sup>29</sup>. Ingerencja ustawodawcy powinna natomiast uwzględniać ramy wyznaczone przez zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji RP)<sup>30</sup>.

Ustrojodawca w art. 15 ust. 2 przyznał ustawodawcy legitymację do kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, obejmującego jednostki o charakterze ponadgminnym, których istnienie nie narusza zasady decentralizacji. Jednakże prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w rozumieniu art. 16 Konstytucji RP, nie jest prawem absolutnym. Zadaniem samorządu jest „służyć lepszej realizacji praw jednostek”, wykonując „istotną część władzy publicznej”, a tym samym podlegając ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji RP). Ograniczenia te w szczególności znajdują odzwierciedlenie w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>31</sup>.

Jak już wspomniano, w rozdziale VII Konstytucji RP ustrojodawca dookreślił podstawowe zasady dotyczące samorządu terytorialnego, tj. zasadę domniemania zadań – samorządu terytorialnego w ramach systemu (art. 163) i zasadę domniemania zadań gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1) w ramach systemu samorządu (art. 164 ust. 3)<sup>32</sup>. Ponadto należy zwrócić uwagę na wynikające z unormowań konstytucyjnych: posiadanie przez jednostki samorządu osobowości prawnej oraz przysługiwanie im prawa własności i innych praw majątkowych (art. 165 ust. 1); ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2); kwalifikowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1); adekwatność zadań jednostek samorządu i środków finansowych przypadających na realizację tych zadań (art. 167); ograniczenie nadzoru nad działalnością samorządu do kryterium legalności (art. 171 ust. 1). Wymienić trzeba także deklaracje: prawa jednostek samorządu do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168), prawa członków wspólnoty samorządowej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty (art. 170), jak też prawa jednostek samorządu do zrzeszania się, w tym przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 172). Mając na względzie ramy opracowania odnosimy się do kilku z tych kwestii<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02.

<sup>30</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02.

<sup>31</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02; zob. także: A. Bałaban, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w systemie źródeł prawa III RP*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego...*, s. 49–60.

<sup>32</sup> Szerzej: H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 69–70.

<sup>33</sup> Wskazuję za: H. Izdebski, *Konstytucyjny...*, s. 279–280.



Samodzielność jednostek samorządu może być ustawowo ograniczona<sup>34</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, że „samodzielność gmin, choć chroniona, nie jest wartością absolutną” (art. 16 ust. 2, w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), a jej ochrona „nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie”<sup>35</sup>. Samodzielność w szczególności polega na działaniu jednostek samorządu terytorialnego w ramach ustaw. Zatem celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu (w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych w rozumieniu art. 164 ust. 1 Konstytucji RP) powinno być stworzenie ram prawnych, umożliwiających realizację samodzielności w państwie jednolitym<sup>36</sup>. Mówiąc zatem o zagwarantowaniu samodzielności jednostkom samorządu, mamy na myśli środki prawne oraz gwarancje jej ochrony<sup>37</sup>. W tym kontekście istotne znaczenie ma nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, który może być sprawowany wyłącznie według kryterium zgodności z prawem (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP) i dotyczy ściśle określonych organów: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>38</sup>. Ma to istotne znaczenie w kontekście rozwiązań ustawowych, bowiem ustawodawca zwykły nie może wykroczyć poza granice konstytucyjne.

Ustrojodawca przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną oraz prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1). Warto odnotować, że osobowości prawnej samorządu nie można ograniczać wyłącznie do sfery cywilnoprawnej. Jego jednostki są podmiotami praw prywatnych (cywilnych), a także publicznych (administracyjnych). W art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca przyznał samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego, podlegającą – co istotne – ochronie sądowej. Ochronę tę jednak trzeba odróżnić od prawa do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ma charakter gwarancyjny dla jednostki samorządu dla poprawnego wykonywania zadań publicznych, natomiast prawo do sądu stanowi jeden ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zróżnicowanie to dotyczy również prawa do ochrony własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP oraz prawa własności, w rozumieniu art. 165 ust. 1 Konstytucji RP<sup>39</sup>. Można zatem przyjąć, że gmina – jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonym ustawami – „nie korzysta

<sup>34</sup> Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97; OTK 1998, nr 3, poz. 31; zob. także: orzeczenie TK z 23.10.1996 r., sygn. akt K/1/96, OTK w 1996 r., T. II, poz. 36; wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97.

<sup>36</sup> Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47; zob. także na temat: H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 31.

<sup>37</sup> Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 7.12.2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.

<sup>39</sup> Zob. także wyrok TK z 29.05.2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87.

z zagwarantowanych osobie fizycznej, a także w ograniczonym zakresie innemu podmiotowi, w tym osobie prawnej prawa prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji”<sup>40</sup>.

Osobowość jednostek samorządowych znajduje wyraz w Konstytucji RP. Zostały one ukształtowane jako osoby prawa publicznego. Dotyczy to zwłaszcza podstawowej jednostki samorządowej, tj. gminy – jako osoby prawnej prawa publicznego, której status prawny determinują (i to w znacznym stopniu) regulacje rozdziału VII Konstytucji RP. Ustrojodawca zdefiniował gminę jako utworzoną z mocy prawa wspólnotę mieszkańców, powołaną do realizowania zadań publicznych (art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji) i tę cechę należy brać pod uwagę w procesie analizy pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego<sup>41</sup>.

Ważne znaczenie dla samorządu terytorialnego ma zasada adekwatności wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. W jej świetle przekazaniu poszczególnym samorządom zadań publicznych powinno towarzyszyć odpowiednie ich wyposażenie w dochody publiczne. Konsekwencją odmiennie ukształtowanego katalogu zadań przez samorządy (szczebla: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) są różnice w systemie dochodów jednostek samorządu poszczególnych szczebli, z których zadania te są finansowane. O ile ustrojodawca w art. 167 ust. 2 określa dla wszystkich jednostek samorządu jednakową strukturę dochodów, w skład której wchodzi dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe, o tyle wielkość dochodów z tych źródeł, jak też ich wewnętrzne zróżnicowanie i znaczenie kształtują się odmiennie dla każdego ze szczebli samorządu<sup>42</sup>.

## Refleksje końcowe

Poczynione ustalenia uprawniają do sformułowania kilku refleksji końcowych.

Zarówno czeski, jak i polski samorząd terytorialny podlega transformacjom. Stąd prowadzenie badań porównawczych może być inspirujące w przypadku podejmowania kolejnych działań legislacyjnych w kierunku usprawnienia jego funkcjonowania. Konstytucyjne determinanty zaś mają znaczenie dla kształtowania zindywidualizowanych rozwiązań na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

Polski ustrojodawca, choć poświęca tematyce samorządu terytorialnemu relatywnie wiele miejsca, to jednak nie rozstrzygnął wielu dotyczących go kwestii, pozostawiając to zadanie ustawodawcy zwykłemu. Dotyczy to zwłaszcza kwestii zasadniczego podziału terytorialnego państwa – poziomów, na których tworzy się jednostki samorządu. Ma to istotne znaczenie w kontekście zakwalifikowania

<sup>40</sup> Postanowienie TK z 22.05.2007 r., SK 70/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 60.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 21.10.2008 r., P 2/08; zob. także: B. Przywora, *O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego...*, s. 319–336.

<sup>42</sup> Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28.

określonego zadania na danym szczeblu samorządu i oceny konstytucyjności takiego działania, biorąc pod uwagę całokształt unormowań konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zasady pomocniczości, czy też zasady adekwatności – sprowadzającej się do zapewnienia jednostkom samorządu odpowiedniego udziału w dochodach publicznych do przypadających im zadań oraz dokonywania odpowiednich zmian w dochodach publicznych wraz ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Ustrojodawca jedynie w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazał na kryteria tworzenia jednostek oraz na potrzeby istnienia gminy, jak również co najmniej jednego poziomu regionalnego, przy możliwości stworzenia także lokalnego poziomu ponadgminnego – art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Odnośnie zaś do organów jednostek samorządu wskazano jedynie na konieczność występowania organów stanowiących i wykonawczych oraz określono zasady wyborów do organów stanowiących – art. 169 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Podobnie ustrojodawca czeski określił jedynie podstawowe zasady dotyczące organizacji samorządu terytorialnego, decydując się w np. na wyodrębnienie dwóch poziomów samorządu: gmin (tzw. *obce*) – jako podstawowych jednostek samorządu, i regionów (tzw. *kraje*) – jako wyższych jednostek samorządu (art. 99 Konstytucji RCz).

Przyjęte w Polsce rozwiązanie, przyznające ustawodawcy zwykłemu swobodę w kwestii wprowadzania wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się bardziej racjonalne, biorąc pod uwagę szereg zmiennych czynników determinujących funkcjonowanie państwa. Należy podkreślić, że każda modyfikacja struktury jednostek samorządu powinna być oceniana w kontekście przypisanych im zadań i kompetencji w ramach struktury władzy. Chodzi o to, że ustawodawca zwykły, projektując zmiany w strukturze samorządu, nie może tracić z pola widzenia całokształtu zasad konstytucyjnych – na czele z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), rozumianą jako zachowanie równowagi pomiędzy potrzebami i interesami lokalnymi (wspólnoty samorządowej) a potrzebami i interesami ponadlokalnymi. Precyzyjne ustalenie tych kwestii powinno znaleźć wyraz w ocenie skutków regulacji.

Można także pod rozwagę zarówno czeskiego, jak i polskiego ustrojodawcy poddać rozbudowanie unormowań dotyczących finansów samorządowych (w tym w zakresie funkcjonowanie mechanizmu wyrównawczego)<sup>43</sup>. Działanie takie powinno korespondować z odpowiednim przydziałem zadań jednostkom samorządowym.

---

<sup>43</sup> Podzielić należy stanowisko H. Izdebskiego, *Konstytucyjny...*, s. 289.

## Bibliografia

### Literatura

- Bahýlová I., Filip J., Molek P., Podhrádký M., Suchánek R., Šimíček V., Vyhnanek L., *Ústava ČR – Komentář*, Praha 2010.
- Bałaban A., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w systemie źródeł prawa III RP*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Barański M. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2009.
- Dolnicki B. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] J. Jagoda (red.), *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza. Organisation und Funktionsweise der Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland. Rechtsvergleichende Analyse*, Warszawa 2018.
- Filip J., Holländer P., Šimíček V., *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, 2. Vydání, Praha 2007.
- Grzybowska M., Grzybowski M., *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej a proces decyzyjny w kwestiach zmiany granic gmin*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Izdebski H., *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
- Klíma K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. Vydání, Plzeň 2009.
- Komentarz do art. 15, 16, 163–172*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2018.
- Komentarz do art. 15, 16, 163–172*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Konstytucja Republiki Czeskiej Ústava České Republiky Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.*, M. Kruk-Jarosz (tłum.), [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf) [dostęp: 25.11.2023].
- Kubas S., *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej. Kwestie ustrojowe i społeczny odbiór funkcjonowania samorządu*, Opinie i komentarze FRDL. Samorząd terytorialny na świecie. Opinia nr 2/2022, s. 1.

- Lipowicz I. (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Samorząd terytorialny: pojęcia podstawowe i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022.
- Lipowicz I. (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego* Warszawa 2022.
- Lipowicz I. (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3: *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.
- Podgórska-Rykała J., Borski M. (red.), *Modele administracji samorządowej w wybranych państwach europejskich*, Sosnowiec 2017.
- Przywora B., *O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Skotnicki K. (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Sládeček V., Mikule V., Syllová J., *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2007.
- Stec M., Małyśa-Sulińska K. (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Wierzbica A. (red.), *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i w Austrii*, Warszawa 2018.

### **Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej**

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej, Pl.ÚS 34/02 z dnia 5.02.2003 r. (53/2003 Dz.U.).

### **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP**

- Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., sygn. akt K/1/96, OTK w 1996 r., T. II, poz. 36.
- Wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.
- Wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.
- Wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87.
- Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.
- Wyrok TK z 7.12.2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.
- Postanowienie TK z 22.05.2007 r., SK 70/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 60.
- Wyrok TK z 21.10.2008 r., P 2/08, OTK-A 2008, nr 8, poz. 139.
- Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.
- Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28.

## O místní samosprávě v české a polské ústavě

### Abstrakt

Cílem studie je představit institut místní samosprávy v české a polské ústavě z pohledu ústavněprávních norem. Studie poukazuje na to, jakým směrem a do jaké míry český a polský zákonodárce vymezil postavení místní samosprávy. Na základě toho dojde k formulaci konečných závěrů včetně návrhů *de lege ferenda*.

**Klíčová slova:** místní samospráva, obec, princip subsidiarity, princip decentralizace.

## On local self-government in the Czech and Polish constitutions

### Abstract

The purpose of the study is to present the Czech and Polish local self-government from the perspective of constitutional norms. The study indicates in what direction and to what extent the Czech and Polish constitutional legislators have defined the position of the local self-government. This will form the basis for the formulation of final conclusions including *de lege ferenda* postulates.

**Keywords:** Local government, municipality, principle of subsidiarity, principle of decentralisation.