

Paweł Skorut*, Bartłomiej Stawarz**

**DECENTRALIZACJA WŁADZY PUBLICZNEJ
A SAMORZĄD TERYTORIALNY W III RP.
ANALIZA ZAGADNIENIA
NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH**

**DECENTRALIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITIES
AND THE LOCAL GOVERNMENT OF THE THIRD POLISH
REPUBLIC. ANALYSIS OF SELECT ISSUES**

Abstract

In 2020, the local government of the Third Polish Republic is celebrating its thirtieth anniversary within the legal framework of the democratic political system. This is a celebration of not only the success of the 1989 Autumn of Nations but of the citizens participating in the co-creation and development of their own local homelands.

In contrast, the activities of the central authorities which, frequently governed by the reason of the state, attempt to bind local self-governments more closely, often straining their constitutional value of autonomy.

Keywords: local government, centralization, democracy, decentralization, the Third Republic of Poland

Wstęp

Trzydzieści lat temu zostały utworzone podwaliny ustrojowe dla samorządu gminnego, pierwszego, a zarazem najniższego w Rzeczypospolitej Polskiej szczebla samorządu terytorialnego. Gminy – podstawowe jednostki samorządu terytorialnego – zyskały autonomię, osobowość prawną, ochronę sądową, a także zostały wyposażone w materialne środki umożliwiające samodzielną realizację nałożonych na nie zadań m.in. z zakresu administra-

* Instytut Nauki o Polityce i Administracji, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: pawel.skorut@up.krakow.pl, ORCID ID: 0000-0003-0790-0047

** Zastępca Wójta Gminy Zabierzów, Rynek 1, 32-080 Zabierzów, e-mail: zabierzow@zabierzow.org.pl.

cji publicznej. Paleta zadań i obowiązków gminy od początku ich funkcjonowania była szeroka, a z upływem lat powiększała się m.in. o zadania zleczone z zakresu administracji rządowej. Co istotne, terytorialny podział na gminy utrzymał się po 1990 r. bez większych zmian w formie jeszcze z lat poprzedniego systemu ustrojowego, co w większości przypadków pozwoliło na umocnienie się wspólnot samorządowych.

W osiem lat po uchwaleniu Ustawy o samorządzie terytorialnym jego struktury zostały rozbudowane o dwa kolejne, niezależne szczeble: samorząd powiatowy (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym... poz. 578 z późn. zm.) i samorząd wojewódzki (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim... poz. 576 z późn. zm.). I one stały się samodzielne – otrzymały autonomię, osobowość prawną, ochronę sądową i systemowe źródła dochodów. Województwa przybrały formę regionów rządowo-samorządowych, z wojewodą jako organem nadzoru nad działalnością samorządu w sferze legalności.

Założeniem odrodzonej idei samorządu lokalnego w 1990 r. było m.in. utworzenie społeczności lokalnej, która mogłaby – w granicach prawa ustrojowego i szczegółowego Rzeczypospolitej – realizować zamysł tak decentralizacji władzy politycznej na szczeblu lokalnym, jak i urzeczywistnić koncepcję samorządowego zarządzania przez lokalnie wybieralne organy określonymi jednostkami samorządowymi. Pomimo wyznaczenia m.in. przez ustawę o samorządzie lokalnym (znaną później jako ustawę o samorządzie gminnym), jak i inne akty prawne, zasad i granic współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, jak i organów administracji publicznej, to można zaryzykować opinię, że niemal od samego początku realizowana była polityka powolnej centralizacji zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego. Działania te były podejmowane przez organy administracji publicznej bądź ze względu na realizowaną politykę np. przez Radę Ministrów, bądź ze względu na osobliwie pojmowaną rację stanu. Przykładem aktywności RM, którą wpisać można w ramy osobliwie pojmowanej racji stanu, była próba nakłonienia – czy nawet przymuszenia – przedstawicielskich organów samorządowych do wydania nieuprawnionemu prawnie podmiotowi – Poczty Polskiej, spisu wyborców w celu przeprowadzenia korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r. (Michalski, 2020; *Samorządowy sprzeciw...*, 2020).

Celem artykułu – który należy postrzegać jako włączenie się jego autorów do trwającego w tym obszarze zagadnienia dyskursu naukowego – jest skonstruowanie odpowiedzi na dwa pytania badawcze: Czy współczesny, polski samorząd lokalny jest – zgodnie z wolą ustawodawcy i prawodawcy konstytucyjnego – rzeczywistym partycypantem zdecentralizowanej władzy organów centralnych? I czy po trzydziestu latach funkcjonowania prawnego, samorządowego fundamentu, można współ-

częściej mówić o jego pełnej samodzielności np. poprzez brak praktyk ze strony władzy wykonawczej wywierania wpływu na samorząd lokalny?

Dążeniem autorów artykułu było opracowanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze poprzez sięgnięcie zarówno po wyrażoną w normach prawnych wolę ustawodawcy – a zatem po czynnik prawnoteoretyczny – jak i poprzez przedstawienie na wybranych przykładach z ostatnich lat, w jaki sposób władza wykonawcza RP może wpływać na ograniczenie samodzielności polskiego samorządu. A tym samym podejmować próby zaplanowanego działania, którego jednym z celów jest osłabienie zakresu decentralizacji.

Aspekt prawnoteoretyczny

Niemal miesiąc po rozpoczętych obradach Okrągłego Stołu, 4 marca 1989 r., podpisany został protokół końcowy grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego. W dokumencie tym dwaj współprzewodniczący, Jerzy Regulski ze strony solidarnościowej i Wojciech Sokolewicz reprezentujący ówczesny rząd PRL, zawarli m.in. opis rozbieżnych poglądów dotyczących lokalnych organów samorządowych (*Grupa Robocza...*, 1989). Pośród zapisanych uwag silnie podkreślono przeciwstawne poglądy, które ogniskowały się wokół pięciu zagadnień: a) charakterystyki lokalnych organów przedstawicielskich, b) administracji szczebla lokalnego, c) utworzenia ponadlokalnej organizacji samorządu lokalnego, d) zagadnień finansowania samorządu, oraz e) utworzenia Związku Miast i Gmin (*Grupa Robocza...*, 1989, s. 103–106).

Uczestniczący – na trzech posiedzeniach grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego – przedstawiciele strony rządowej bardzo wstrzeźliwie odnieśli się do propozycji solidarnościowej dotyczącej demokratyzacji samorządu lokalnego. Przyjęta postawa przedstawicieli władz politycznych PRL musiała być pokłosiem refleksji, iż z chwilą usamodzielnienia administracji lokalnej nastąpi jej decentralizacja i zerwanie z zasadą centralizmu demokratycznego. Nie przez przypadek zatem pierwszy element odnotowanych rozbieżności dotyczył charakteru lokalnych organów przedstawicielskich. Strona solidarnościowa proponowała, by stały się one wyłącznie organami samorządu terytorialnego wykonującymi zarówno przewidziane prawem funkcje władzy publicznej, jak i prowadzącymi działalność gospodarczą. Natomiast adwersarze dążyli do utrzymania status quo w nowej odsłonie, czyli do określenia ich jako organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego wypełniających przy tym, na podstawie Konstytucji PRL i ustaw, funkcje organów władzy państwowej (*Grupa Robocza...*, 1989, s. 103).

Pomimo nikłego sukcesu porozumiewawczego w sprawie przyszłego kształtu samorządu lokalnego w Polsce obrady Okrągłego Stołu w 1989 r. przyczyniły się do odrodzenia tej idei w suwerennej politycznie Rzeczypospolitej, czego materialnym dowodem było nie tylko uchwalenie Ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. (Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku..., poz. 95 wraz ze zm.), ale i ponadpartyjna zgoda na ustanowienie konstytucyjnej gwarancji dla tego zagadnienia w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹

Zjawisko decentralizacji władzy publicznej nie ma jednej, ogólnie przyjętej definicji. We współczesnym piśmiennictwie naukowym określane jest ono np. jako proces odnoszący się do rozszerzania autonomii lokalnej, realizowany poprzez przekazanie przez organy centralne części kompetencji decyzyjnych niższemu szczeblom (Heywood, 2009, s. 201–203). Trzeba podkreślić, iż inicjacja decentralizacji jest fundamentalnym etapem w demokratyzacji państwa oraz jednym z podstawowych mechanizmów tego ustroju politycznego. Dlatego istotne jest, by w państwach demokratycznych, szczególnie tych z doświadczeniem reżimu socjalistycznego, utworzyć podstawę prawną gwarantującą funkcjonowanie autonomii w ramach państwa zdecentralizowanego.

Według prof. K. Complaka, na podstawie rozwiązań prawnoustrojowych przyjętych wśród państw na świecie, rozróżnić można trzy stopnie decentralizacji. Pierwsza, tzw. minimalna – oznacza przekazanie wspólnotom samorządowym części kompetencji władzy publicznej i opracowania silnej i wszechstronnej kontroli ze strony organów centralnych. Pośród państw stosujących ten model można wymienić m.in.: Rzeczpospolitą Polskę, Hiszpanię. Drugi stopień to tzw. decentralizacja zwykła. Wiąże się z nią przyznanie niższym instancjom samorządowym uprawnień decyzyjnych. Jednak organ zwierzchni zachowuje dużą kontrolę. Przykładami takich państw są m.in. Włochy i Francja. Ostatnim stopniem decentralizacji jest jej maksymalna forma, czyli przyznanie formom samorządowym niższego rzędu całkowitej kompetencji władczej, wraz z zachowaniem niewielkiej formy kontroli, jak np. w Kanadzie czy Stanach Zjednoczonych Ameryki (Complak, 2007, s. 71–72).

W polskiej Konstytucji z 1997 r. ustawodawca ustrojowy tylko raz wspomniał wprost o decentralizacji, nie dokonując jej jednoczesnego

¹ Warto zauważyć, że ponadpartyjna zgoda na konstytucjonalizację samorządu terytorialnego wyrażona została nie tylko poprzez przyjęcie w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe tekstu Konstytucji RP, ale i przez umieszczenie w projektach konstytucyjnych, opracowanych przez m.in. kluby poselskie, rozdziałów opisujących zagadnienie samorządu terytorialnego. Zob. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

zdefiniowania (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 15 ust. 1.; Kania 2017, s. 13–22). Natomiast bardzo wyraźnie wskazał w art. 163 jej granice, zakreślając je do „zadań publicznych nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 164). Prawodawca konstytucyjny połączył zasadę decentralizacji – w tej samej normie – z ustrojem terytorialnym Rzeczypospolitej, którego szczegółowo niezarysowano (Skrzydło, 1998, s. 21). Oczywiście, z zawartych w ustawie zasadniczej RP z 1997 r. ustaleń wiadomo, że czynnikami składowymi polskiego ustroju terytorialnego są tak gminy (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 164 ust. 1), jak i województwa (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 152 ust. 1). Natomiast utworzenie pozostałych poziomów samorządu terytorialnego (tzn. powiaty), uzależnione zostały od regulacji ustawowej².

Chociaż poza art. 15 ust. 1 Konstytucja RP milczy w sprawie decentralizacji, to często zagadnienie to – w literaturze przedmiotu – jest łączone z ujętą w konstytucyjnej preambule zasadą „pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., Preambuła). Niewątpliwie należy ją uważać za czynnik wspierający decentralizację. Zasada pomocniczości – w ujęciu negatywnym – w relacji władza publiczna a samorząd odczytywana jest jako zakaz ingerencji podmiotu wyższego rzędu w działanie organu niższego rzędu w sytuacji, gdy ów podmiot takiej pomocy nie wymaga (Complak, 2007, s. 139). W innych opracowaniach odnaleźć można też pogląd, że treścią opisywanej zasady jest po prostu „zakaz przejmowania przez państwo zadań wspólnot mniejszych” (Tuleja, 2019, s. 23).

Następstwem zapisu konstytucyjnego wyrażonego w art. 15, jak i zasady pomocniczości opisanej w konstytucyjnej preambule, jest przyznanie wprost przez ustawodawcę ustrojowego w art. 16 ust. 2 podstawy do uczestnictwa samorządu lokalnego w „sprawowaniu władzy publicznej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 16 ust. 2). Wolą prawodawcy konstytucyjnego, wyrażoną w tej samej normie, jest, by owo uczestnictwo nie przybrało wymiaru minimalnego, lecz by było „istotną częścią zadań publicznych/publicznej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 16 ust. 2). Jak słusznie zauważył prof. P. Winczorek, tak wyrażone stanowisko ustrojodawcy należy interpretować jako uczestnictwo w zadaniach „dostatecz-

² Zdaniem W. Skrzydły przyjęcie takiego rozwiązania w Konstytucji RP z 1997 r. było wynikiem kompromisu politycznego pomiędzy ówczesnymi postzczłonkami władzy politycznej PRL a stroną opozycyjną. Zob. Skrzydło, 1998, s. 21.

nie ważnych z punktu widzenia potrzeb wspólnot samorządowych” (Winczorek, 2000, s. 28–29). Potwierdzeniem też takiego sposobu interpretacji opisywanej normy, jak i znaczenia dla samorządu lokalnego udziału w wykonywaniu zadań publicznych był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r.: „Realizując art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną «władzą», lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego” (Kp 2/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r.).

Truizmem jest przyznanie uwadze prof. B. Banaszka trafności, iż konstytucja, jako akt prawny, zatem i Konstytucja z 1997 r., „nie jest przypadkowym zbiorem norm prawnych” (Banaszak, 2012, s. 13). Eksplorując konsekwencje tej wypowiedzi, należy uznać, iż ujęte w rozdziale I Konstytucji RP z 1997 r. zasady naczelnego dla ustroju Rzeczypospolitej są podstawowymi normami prawnymi dla ich dalszych regulacji, jakie znajdują się w kolejnych rozdziałach polskiej ustawy zasadniczej. Takim przypadkiem jest rozdział VII Konstytucji RP, opisujący w sposób szczegółowy zagadnienia odnoszące się do samorządu terytorialnego.

Ustawodawca ustrojowy wykreślił pomiędzy opisywanymi wyżej normami konstytucyjnymi a treścią art. 165 ust. 1–2 parabolę, którą należy postrzegać jako konsekwencję udziału samorządu lokalnego w procesie decentralizacji. Efektem tego było przyznanie samorządnym wspólnotom terytorialnym zarówno osobowości prawnej, prawa do własności i praw majątkowych, ale również samodzielności, która konstytucyjnie jest chroniona sędownie. Owa samodzielność samorządów daje im prawo tak do stanowienia o własnych organach, wyznaczania własnych interesów, jak i stwarza możliwość realizacji projektów uniezależniających je finansowo (Complak, 2007, s. 152–158). Tak szeroko pojmowany zakres samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego, jak i brak wskazania przez prawodawcę owych granic samodzielności pozwolił im na występowanie przed sądami nie tylko administracyjnymi, ale i powszechnymi, jak i przed Trybunałem Konstytucyjnym (Banaszak, 2012, s. 842–843).

Rewersem partycypacji jednostek samorządu terytorialnego w decentralizacji władzy publicznej w RP – a właściwie tylko we władzy wykonawczej – jest poddanie ich głębszej kontroli przez ogniwa władzy centralnej. Wynika to nie tylko z wdrożenia minimalnego modelu decentralizacji w Polsce, ale i z normy konstytucyjnej ujętej w art. 3, ustanawiającej Rzeczpospolitą państwem jednolitym (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 3). Konsekwencją prawną unitarności jest m.in. to, że „jednostki samorządu terytorialnego nie mogą tworzyć autonomicznych związków dysponujących nawet częścią suwerenności państwowej” (Banaszak, 2012, s. 57). Silnie podkreślona jedność działania państwa w obszarze jego granic oraz to, że żadna jego część nie może posiadać samodzielności państwowej, bynajmniej nie stoi w opozycji do idei zdecentralizowanego samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej. Organy jednostek samorządu terytorialnego mają przypisane ustawowo prawo do samodzielnego decydowania w licznych sprawach lokalnych. Oczywiście, pod warunkiem zgodności lokalnie stanowionego prawa z systemem prawnym RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 171 ust. 1–3). Spełnienie wskazanego warunku należy nie tylko postrzegać jako zabezpieczenie przez Rzeczpospolitą utrzymania spójności prawa polskiego czy wykonania określonych np. w art. 5 Konstytucji RP celów narodowych (Skorut, 2018, s. 17–28), ale i ochronę wartości, które legły – po 1989 r. – u podstaw demokratycznego państwa polskiego, a które zostały zwerbalizowane np. w preambule konstytucyjnej³.

Następstwem wdrożenia w RP ograniczonego modelu decentralizacji samorządu lokalnego jest rozbudowana formy jego kontroli przez cztery organy. Pierwszym z nich jest izba niższa parlamentu, Sejm. Organowi temu przypisano w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. prawo do rozwiązywania w drodze uchwały rady gminy na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wskazaną przyczyną wspomnianej sankcji mają być przykłady powtarzających się sytuacji naruszeń tak Konstytucji RP, jak i ustaw (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 96 ust. 1). Opisując tę kompetencję kontrolną Sejmu względem samorządu lokalnego, niezbęd-

³ Obszarem o zdecydowanie większym i prawnie uregulowanym w zakresie możliwej ingerencji władzy wykonawczej w działalność jednostek samorządu lokalnego jest czas stanów nadzwyczajnych. Zob. m.in. P. Skorut, *Zadania samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach* [w:] P. Skorut, *Zadania samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach* [w:] *Samorząd terytorialny wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego i bezpieczeństwa państwa w Polsce*, red. J. Ropki, S. Sanetra-Pólgrabi, P. Skorut, P. Ostachowski, Wyd. WSFiP, Bielko-Biała 2020, s. 213–229.

ne jest dodać trzy uwagi. Po pierwsze, ustawodawca nie wyposażył wspomnianego organu parlamentarnego w prawo do podjęcia niezaskarżalnej decyzji. Kierując się zapewne m.in. konstytucyjną wartością, iż Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, wyznaczył zarówno sądowi administracyjnemu, jak i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu okres 30 dni na rozpatrzenie wniesionej skargi (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 92a ust. 1–2). Po drugie, Sejm nie został wskazany jako samodzielny organ, z którego inicjatywy można byłoby podjąć wspomnianą uchwałę. Dla dopełnienia opisywanej procedury niezbędny jest wniosek Prezesa Rady Ministrów. Po trzecie, wskazane zostały bardzo wyraźnie przyczyny, z których powodu możliwe jest podjęcie aż tak drastycznych kroków względem rady gminy, „powtarzające się naruszenia Konstytucji i ustaw”.

Drugim organem jest Prezes Rady Ministrów, który tak jak opisano powyżej, może być źródłem inicjującym działania represyjne, bądź też organem ich ustanowienia. Przykładem drugiego działania jest przypisanie temu urzędowi przez ustawę o samorządzie gminnym z 1990 r. prawa do: a) zawieszenia organu gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego, b) wskazania komisarza rządowego⁴. Jednak, podobnie do uprawnień sejmowych, Prezes Rady Ministrów nie jest według woli ustawodawcy jedynym podmiotem uczestniczącym w tym procesie. Przytaczana norma art. 97 ust. 1–4 Ustawy o samorządzie wymaga, by źródłem inicjującym w sprawie zarządu komisarycznego był minister właściwy ds. wewnętrznych. A w przypadku komisarza rządowego jest to osoba, którą mianuje Prezes Rady Ministrów, ale na wniosek wojewody przesłany do ministra właściwego ds. wewnętrznych.

Trzecim organem jest wojewoda. Ten organ administracji publicznej, podobnie do opisanej roli Prezesa Rady Ministrów, może przybrać postać zarówno inicjującą, jak i ustanawiającą określone prawem formy represji wobec samorządu lokalnego. Wojewoda został wyposażony przez ustawodawcę np. do wydawania tzw. zarządzeń zastępczych opisanych w art. 98a ust. 1–3 (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 98a

⁴ Literatura naukowa na temat zasad wprowadzenia zarządu komisarycznego i ustanowienia komisarza rządowego jest bardzo bogata w polskim piśmiennictwie naukowym. Warto w tym miejscu wspomnieć np.: B. Przywora, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy prezesa rady ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne, Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 698–712; M. Masternak-Kubiak, *Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. nauk. R. Balicki, J. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 439–446.

ust. 1–3). Także i w tym przypadku Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje wojewodę jako organ zdolny do podjęcia samodzielnie opisywanej decyzji. Zarządzenie zastępcze może być wydane dopiero po powiadomieniu wojewody i może być następstwem jedynie zaniechania opisanego w art. 98 a ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

Ostatnim, czwartym organem są regionalne izby obrachunkowe, które – jak zauważył prof. K. Complak – „mogą stwierdzić nieważność uchwały, a nawet dokonać ustalenia zastępczego budżetu w tej części, która jest dotknięta nieważnością” (Complak, 2007, s. 158).

Wymieniając organy kontrolne dla samorządu lokalnego, należy również wspomnieć o roli sądownictwa jako narzędzia wymiaru sprawiedliwości. Właściwość ta wydaje się w państwie demokratycznym rozwiązaniem naturalnym, które zgodnie ze swoją kompetencją – wskazaną przez ustawodawcę – rozstrzyga np. w przypadkach kolizji kompetencji.

Analizując prawnoteoretyczny fundament decentralizacji w III RP, którego beneficjentem jest m.in. samorząd lokalny, wydaje się, że w konkluzji podrozdziału zasadne jest pytanie – tak po trzydziestu latach uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, jak i po dwudziestu trzech latach funkcjonowania Konstytucji RP – czy idea samorządu, wspartego na zasadzie decentralizacji władzy centralnej w Polsce, jest wystarczająco chronioną wartością konstytucyjną?

Odpowiedzi na zadane pytanie można szukać m.in. pośród wniosków ujętych w poankietowym opracowaniu powstałym w 2017 r. w celu podsumowania doświadczeń z dwudziestolecia funkcjonowania Konstytucji RP (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 3–35). Rozesłane pytania do osób ankietowanych (konstytucjonalistów) odnosiły się m.in. do: a) efektywności i wystarczalności gwarancji dla wolności i praw zawartych w Konstytucji, b) zauważonych luk prawnych czy dysfunkcji istniejących w tekście konstytucyjnym, jak i c) obszarów bądź materii, które powinny ulec zmianie (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 3–35).

Tylko 45% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie, iż wolności oraz prawa ujęte w Konstytucji RP z 1997 r. są dostatecznie i efektywnie przez nią chronione. Natomiast zdaniem aż 55% respondentów ów akt prawny takich cech jest pozbawiony. W zanotowanych uwagach ujęto komentarze opowiadające się tak za rozbudowaniem katalogu praw gwarantowanych konstytucyjnie, jak i ich uściśleniem (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 7).

Formułowane wielokrotnie m.in. w przestrzeni politycznej i naukowej zarzuty wobec luk prawnych czy dysfunkcji w Konstytucji III RP z 1997 r. zostały w dużej części przez respondentów potwierdzone. Opi-

nię taką wyraziło aż 76% ankietowanych, podczas gdy jedynie 24% osób temu zaprzeczyło (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 11). Przedstawiony wynik należy wprost potraktować za wystarczający impuls do przeprowadzenia zmian lub nowelizacji polskiej ustawy zasadniczej na bazie poważnego potraktowania procedury zmiany Konstytucji, zgodnego z zasadą opisaną w jej rozdziale XII (Łętowska, 2018).

Pośród szesnastu wskazanych przez autorów ankiety obszarów materii ustrojowej, które powinny ulec zmianie, ujęto również zagadnienie odnoszące się do samorządu terytorialnego (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 15). W opinii 15 osób – spośród grona 70 ankietowanych – zapisy konstytucyjne RP odnoszące się do samorządu terytorialnego powinny być zreformowane. Co ciekawe, podnoszone były postulaty np. potrzeby wprowadzenia „ludowej inicjatywy uchwałodawczej” oraz przekształcenia izby wyższej polskiego parlamentu, Senatu, w niepartyjne ciało przedstawicielskie o dominującym składzie branżowo-naukowo-samorządowym (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 20, 32).

W konkluzji zebranych opinii dotyczącej praktyki dwudziestoletniego funkcjonowania Konstytucji RP nie spotkano się ze stanowiskiem uzasadniającym potrzebę jej pilnej zmiany. Można zatem domniemywać, że i w części dotyczącej decentralizacji, jak i samorządu terytorialnego, nie doszukano się żadnych potrzeb, które by w ciągu dwóch dekad istnienia polskiej ustawy zasadniczej przymuszały ustawodawcę ustrojowego do podjęcia działań nowelizacyjnych. Oczywiście, nie oznacza to tym samym, że nie będą podejmowane w przyszłości, przez organy władzy centralnej, próby naruszenia samodzielności samorządu terytorialnego. Jednak brak zauważonych przez konstytucjonalistów luk pośród wartości ujętych m.in. w rozdziale VII Konstytucji RP z 1997 r. oznacza, że w sytuacjach spornych samorządowcy będą mogli skutecznie wspierać się na zapisach konstytucyjnych, tak z uwagi na ich fundamentalne znaczenie dla samorządu terytorialnego, jak i przyjęcie przez ustawodawcę zasady bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych.

Aspekt praktyczny

Gminy to swego rodzaju konglomerat funkcji, ról i obowiązków o zasięgu lokalnym. Od wydawałoby się błahych spraw, jak zagadnienia aranżacji czy ochrony zieleni lub promocji obszaru samorządowego, po będące istotną częścią dla państwa, np.: edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo czy planowanie przestrzenne. Z poziomu operacyjnego najistotniejszym przymiotem, w jaki został wyposażony samorząd lokalny, jest

konstytucyjnie gwarantowana samodzielność – gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Będąc najbliższą spraw, potrzeb i problemów wspólnoty samorządowej oraz znając uwarunkowania lokalne, organy gminy mogą sprawniej reagować i wdrażać działania tam, gdzie są nade wszystko potrzebne, angażując przy tym siły i środki współmierne do potrzeb. Dlatego też ograniczanie samodzielności samorządowej postrzegane jest jako działanie niekorzystne, wszak godzi w sprawność tej organizacji i wymusza niekiedy działania niezgodne z potrzebami wspólnoty.

Pozycja samorządu w kraju jest silna przede wszystkim ze względu na poparcie i udział w niej lokalnej społeczności, co wynika z bezpośredniego wyboru organów gminy – rady i wójta/burmistrza/prezydenta miasta⁵. Bezpośredniość wyboru buduje tożsamość z wybranymi, a bliskość i dostępność organów gminy w codziennym funkcjonowaniu dodatkowo ją pogłębia. Niebagatelne znaczenia ma też skala obszarowo-populacyjna gmin – w większości gminy nie są bardzo rozległe i zaludnione, a to sprzyja konsolidacji wspólnoty samorządowej. Nakładają się na powyższe wyróżniki społeczno-kulturowe, które także spajają, a nie fragmentują samorząd. Sumując wymienione przymioty, w sposób naturalny rysuje się obraz samorządu jako małej ojczyzny, do której przywiązanie mieszkańców jest zjawiskiem nader pozytywnym i pożądanym, rodzi bowiem społeczną odpowiedzialność za miejsce, w którym się żyje. Pośród tych cech należy upatrywać siłę gminy jako organizacji. Silny – nie tylko ekonomicznie, ale i świadomościowo – lokalny samorząd lepiej może poradzić sobie z wyzwaniem, jak np. próbami redukcji autonomii samorządowej przez władze centralne.

Ingerencja w samodzielność samorządu przybiera tak różne formy, jak i zmienną intensywność. Częstym celem wspomnianych działań jest bądź jej ograniczenie dla celów jednostkowych, bądź podejmowanie prób zwiększenia wpływów organów władzy publicznej na samorządy. Ciągłość podejmowania działań przez organy centralne w RP – z większym bądź mniejszym skutkiem – wobec polskiego samorządu pozwala

⁵ W literaturze naukowej zagadnienie wyborów do samorządu terytorialnego – tak w ujęciu makro, jak i mikro – obfituje w bardzo bogatą bibliografię, składającą się tak z opracowań prawnych, jak i politologicznych. Zob. m.in.: K. Tybuchowska-Hartlińska, *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*, Toruń 2012; Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny. Wybory. Partycypacja społeczna. Gospodarka lokalna*, Bydgoszcz 2015; M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018; R. Miernik, Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, nr 27/2019, s. 87–108.

ukuć stwierdzenie o istnieniu pełzającej centralizacji, która jest implementowana poprzez świadome wprowadzanie rozwiązań prawnych ograniczających samodzielność, czyli sprawność i skuteczność działania gmin. Pośród zakreślonego tematu można wyróżnić dwa aspekty, które wydają się najbardziej dotkliwe.

Pierwszą z form centralizacji jest ograniczanie samodzielności finansowej samorządów w postaci zmniejszania wpływów budżetowych w ramach podstawowych mechanizmów ich funkcjonowania, jak wpływy z podatku dochodowego. Przykładem jest tutaj obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych w 2019 r. (*Niższy PIT 17%...* 2019). Gminy otrzymują 39,94% podatku PIT od osób mieszkających na ich terytorium, powiaty 10,25%, a województwa 1,6% (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach..., art. 4–6). Razem 51,2% płaconego podatku dochodowego trafia regularnie do samorządów. Podstawowa stawka PIT została obniżona z 18 do 17%, a miesięczne koszty uzyskania przychodu zwiększono z 111,25 do 250 zł.

W ujęciu krajowym i kwotowym największe wpływy z PIT miała w 2018 r. Warszawa, do której budżetu trafiło ok. 5,75 mld zł z samego PIT. Za rok 2019 wpływy do budżetu z tego podatku wyniosły 6,3 mld zł⁶ (34,9% dochodów ogółem). Zgodnie z obliczeniami miasta⁷ utrata dochodów z PIT wynikających z ww. zmian legislacyjnych oraz przeniesienia środków z OFE na IKE wyniosła w 2020 r. 845 mln zł. Przy uwzględnieniu skutków bonifikat w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe w prawo własności oraz wzrostu wpłaty do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”⁸ łączna kwota utraconych dochodów w budżecie Warszawy została oszacowana w 2020 r. na 1,3 mld zł.

Problemy mają też inne gminy, które opierają swoje dochody na wpływach z PIT. Są to mniejsze miejscowości, gdzie nie są zlokalizowane siedziby dużych firm, a gminy czerpią dochody, wykorzystując

⁶ Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Budżet > Budżet m.st. Warszawy, zakładka „*Dochody budżetowe*” 2019.

⁷ Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Materiały informacyjne > Prezentacje > 2019 > Prezentacje 2019 r., prezentacja pn. „*Budżet na 2020 rok i Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2020 – 2050*”, grudzień 2019 r.

⁸ Wpłata do budżetu państwa dokonywana na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 23 wraz z późn. zm.) przez gminy, których dochody z podatków przekraczają wskaźniki określone w tej ustawie. Analogicznych wpłat dokonują również samorządy powiatowe na podstawie art. 30 ust. 1 wspomnianej ustawy.

zamożność swoich mieszkańców. Najbardziej poszkodowane na obniżeniu stawki podatku były i będą gminy, gdzie zamieszkuje duża liczba osób z wysokimi dochodami. Np. podwarszawski Konstancin-Jeziorna aż 52% ze swojego ponad 185-milionowego budżetu, w 2019 r.⁹ zawdzięczał dochodom z PIT. Jedną z najbardziej „uzależnionych” gmin w kraju od PIT jest Podkowa Leśna pod Warszawą, gdzie aż 44% budżetu pochodzi ze wspomnianego podatku¹⁰, a także gmina Puszczykowo pod Poznaniem, gdzie 45% dochodów budżetu stanowiły wpływy z PIT¹¹. Podkrakowski Zabierzów 32% środków w prawie 160-milionowym budżecie na 2019 r.¹² zawdzięczał dochodom z PIT, co stanowiło kwotę ok. 50 mln zł. Najmniejsze ubytki w dochodach dotyczą gminy Lubaczów w woj. podkarpackim i gminy Kleszczów w pow. bełchatowskim. Źródłem dochodów samorządu Kleszczowa są tereny, na których działają elektrownia i kopalnia węgla brunatnego. Budżet Lubaczowa zasila natomiast kopalnia siarki Basznia. W obu przypadkach dochody samorządów opierają się na podatkach gruntowych od prowadzonej działalności gospodarczej i opłatach eksploatacyjnych od ilości wydobytych kopalin.

Tendencja do zubażania finansowego samorządów jest następstwem obniżania podatków dla obywateli. Warto jednak zauważyć, że chociaż zmiana stawki PIT z 18 na 17% realnie nie jest odczuwalna w znacznym stopniu przez podatnika, to w ujęciu przychodu dla gminy stanowi w skali roku znaczący ubytek dla jej dochodów.

Przykładami działań bezpośrednio powiązanych tak z opisanym powyżej spadkiem dochodów, jak i wpisującymi się w zagadnienie podejmowanych prób centralizacji samorządów przez organy władzy publicznej są udzielane z budżetu państwa różnego rodzaju i przeznaczenia dotacje. Znaczącą strefą, mającą niebagatelne znaczenie, jest powiązanie ograniczania dochodów z realizacją planów inwestycyjnych przez jednostki samorządu lokalnego. Elementem wsparcia po 2019 r. dla tego sektora są dotacje, np.: Fundusz Dróg Samorządowych, dotacje na budowę szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej, a w tym na drogi,

⁹ Biuletyn Informacji Publicznej gminy Konstancin-Jeziorna; Strona główna > Urząd Miasta i Gminy > Budżet i finanse > Budżet 2019 > Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.; *Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.*, marzec 2020 r.

¹⁰ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Podkowa Leśna; Biuletyn Informacji Publicznej/Prawo Miejsce/Uchwały i Stanowiska Rady Miasta/Kadencja 2018–2023; Uchwała budżetowa na rok 2020, 17.12.2019 r.

¹¹ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Puszczykowa; BIP » Finanse » Budżet » Uchwały budżetowe » 2020; Uchwała budżetowa na rok 2020, 17.12.2019 r.

¹² Biuletyn Informacji Publicznej gminy Zabierzów; Strona główna > Urząd Gminy Zabierzów > Rada Uchwały > 2019; Uchwała budżetowa na rok 2020, 18.12.2019 r.

mosty, budynki szkół, obiekty sportowe i rekreacyjne. Dotacje w dużej mierze pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa, a rozdysponowane są przez poszczególnych ministrów w ramach realizowanych projektów centralnych. Innym przykładem przydziału dodatkowych źródeł finansowania są celowe kwoty przekazywane na utrzymanie gotowości bojowej jednostek zabezpieczenia przeciwpożarowego, czyli dotacje na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych przyznawane przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej ze środków pochodzących z MSWiA. Należy podkreślić, iż przyznawanie dotacji zawsze jest obciążone elementem uznaniowości, w przeciwieństwie do rozwiązań systemowych w zakresie finansowania. Władze centralne mogą w ten sposób wpływać realnie i jednostkowo na podejmowane przez ograny gminy decyzje, pozbawiając je w ten sposób samodzielności. Kolokwialnie zwane „ręczne sterowanie” w zakresie realizacji zadań własnych przez samorząd stanowi zaprzeczenie idei samorządności i prowadzi do uzależnienia JST od donatorów.

Drugim, drastycznym już, sposobem na centralizację struktur samorządu może być „usuwanie” osób ze stanowisk wójtów/burmistrzów/prezydentów miast na podstawie przepisów dotyczących zawieszenia w czynnościach służbowych. Zgodnie z art. 28g ust. 1 pkt 5 Ustawy o samorządzie gminnym w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej zawieszeniem w czynnościach służbowych jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca. Jednak w ust. 3 tej samej ustawy zawarto regulację, iż w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji przez zastępcę albo pierwszego zastępcę, spowodowanej przez jedną z okoliczności, o których mowa w ust. 1 – a więc również zawieszenia w czynnościach służbowych – zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody. Ów wniosek musi być przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 28h). Ściśle powiązaniem przepisem w tym zestawieniu jest art. 276 Kodeksu postępowania karnego. Ta norma prawna przewiduje, by tytułem środka zapobiegawczego w postępowaniu prokuratorskim można było zawiesić oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakazać wskazanej osobie powstrzymanie się od określonej działalności. Decyzję o zastosowaniu opisanego środka zapobiegawczego wobec oskarżonego stosuje w postępowaniu przygotowawczym prokurator. Decyzja o zastosowaniu środka zapobiegawczego podejmowana jest w formie postanowienia, wobec którego można wnieść zaskarżenie. Mechanizm zawarty w prze-

pisach Ustawy o samorządzie gminnym i w Kodeksie postępowania karnego daje możliwość prokuratorowi podjęcia decyzji o jednoczesnym zawieszeniu w czynnościach służbowych tak wójta, jak i jego zastępcy. Powstały w ten sposób wakat i brak osoby decyzyjnej wobec ustawowych obowiązków dla JST otwiera drogę do wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Opisany model jest przykładem tzw. siłowego przejścia organu wykonawczego gminy w całości. Bowiem osoba wyznaczona do pełnienia funkcji wójta, burmistrza/prezydenta miasta, w praktyce pochodzi (choć wcale nie musi) z kręgów wskazanych przez władzę centralną. Oczywiście, istotnym – i niekwestionowanym – elementem w opisanej procedurze jest kwestia winy lub niewinności osób pełniących funkcję organu wykonawczego gminy. Niezbędne jest podkreślenie, że daleko idące kompetencje prokuratora wraz z przewlekłością procedur, które skutkują przeciągającym się stanem zawieszenia, mogą sprzyjać sięganiu po takie rozwiązanie przez władze centralne i realizowaniu polityki „ręcznego sterowania”. Rewersem sięgania przez władze po opisane rozwiązania jest utrzymywanie się dalece szkodliwej sytuacji, gdyż brak mandatu społecznego osoby pełniącej funkcję wójta/burmistrza/prezydenta miasta w praktyce utrudnia funkcjonowanie samorządu, w szczególności, że w czasie zawieszania wójta/burmistrza nie przeprowadza się przedterminowych wyborów.

Przykład wykorzystania opisanego schematu przez prokuraturę miał miejsce w podkrakowskich Niepołomicach, gdzie jednocześnie został zawieszony burmistrz i jego zastępca (Kuraś, 2020). Pomimo prawnej podstawy działania prokuratury społeczny odbiór tego zdarzenia był dalece negatywny. Konsekwencją tego było m.in. zachowanie niektórych radnych miejskich, którzy wprost określali osobę pełniącą funkcję burmistrza jako „nieproszony gość”¹³. Ustawowa powszechność opisanego mechanizmu prawnego oraz podporządkowanie prokuratury osobie Prokuratora Generalnego i ministrowi sprawiedliwości w jednej osobie może spowodować, iż tego rodzaju sytuacje mogą mieć miejsce w każ-

¹³ Przykładem powstania konfliktu, jak i braku akceptacji dla narzuconych w Niepołomicach działań była wypowiedź P. Laska, radnego Rady Miejskiej w Niepołomicach, wygłoszona podczas sesji rady miejskiej dnia 28.05.2020 r. w kontekście nie-uczestniczenia w obradach osoby pełniącej funkcję burmistrza: „Jeśli ktoś przychodzi do czyjegoś domu, stosuje się do panujących tam zasad. Pan Zieliński wkroczył do naszego domu, jak przekonany, by pomagać, tymczasem zaczął burzyć ściany. Jest Pan nieproszonym gościem. Stał się Pan dyktatorem niszczącym nasz dom i nierespektującym naszych zwyczajów”. Zob. J. Białek, Niepołomice. Kolejna sesja Rady Miejskiej bez komisarza. Mieszkańcy zaprotestowali, <https://dziennikpolski24.pl/niepolomice-kolejna-sesja-rady-miejskiej-bez-komisarza-mieszkanicy-zaprotestowali/ar/c1-15004185> (dostęp 2.06.2020).

dej gminie w Polsce. Negatywny oddźwięk opisanych rozwiązań prawnych i sytuacji jaka miała miejsce w niepołomickim samorządzie zaowocował inicjatywą legislacyjną ze strony Senatu RP. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 24 lutego 2020 r., wniosła projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego (tzw. „lex Niepołomice”). Projektodawcy w przedłożonym zarysie aktu prawnego, zaproponowali, że to sąd, a nie prokurator będzie decydował o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych¹⁴.

Zakończenie

Koncepcja samorządu terytorialnego, jako terenowych organów administracji państwowej podporządkowanych centralistycznie organom wyższego szczebla, została po 1989 r. zastąpiona ideą samodzielności gmin, która to wartość ustawowo stała się chroniona sądownie, co zostało następnie potwierdzone konstytucyjnie w 1997 r.

Niestety, wbrew oczekiwaniom ojców reformy samorządu terytorialnego, pomimo zagwarantowania wystarczającej ochrony dla unitarności Rzeczypospolitej – wyrażonej zarówno w prawie ustrojowym, jak i szczegółowym – można wskazać wśród trzydziestu lat od uchwalenia w marcu 1990 r. ustawy o samorządzie lokalnym na przykłady pełzającego procesu centralizacji samorządu lokalnego.

Źródeł takiego postępowania można wskazać kilka. Po pierwsze, brak koherencji politycznej pomiędzy stroną rządową a jednostkami samorządu terytorialnego, czego konsekwencją są częste sprzeczne poglądy nie tylko na realizowaną politykę wewnętrzną w kraju, ale i na miejsce w niej idei samorządowej. Po drugie, walka polityczna pomiędzy stroną centralną a samorządami. Przykład ten jest ściśle związany, chociaż nieobligatoryjnie występujący, z pierwszym, wymienionym

¹⁴ Druk senacki nr 79; w uzasadnieniu do projektu jako cel projektowanej ustawy wskazano: „Projektowana ustawa ma na celu podwyższenie, w ramach postępowania karnego, standardów ochrony osób pełniących funkcje organów samorządu lokalnego – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (albo odpowiednio ich zastępcy), w przypadku zastosowania wobec tych osób, w postępowaniu przygotowawczym, środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k.”. Po trwającym prawie cztery miesiące procesie legislacyjnym Senat na 12. posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2020 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o samorządzie gminnym. <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,109.html> (dostęp 28.08.2020).

źródłem. Przykładami wskazującymi na możliwość zaistnienia takich sytuacji jest casus np. walki politycznej o urząd prezydenta miasta stołecznego Warszawy czy Niepołomic. Po trzecie, świadome zaburzenie ustawowej równowagi decentralizacji samorządu przez organa władzy centralnej na rzecz promowania, nie zawsze zgodnej z celem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, racji stanu.

Oczywiście proces pełzającego zamachu na samodzielność samorządową jest realizowany bardzo często przy wykorzystaniu narzędzi, które dla biernego obserwatora nie muszą wydawać się groźne. Jak wskazano w niniejszym artykule, najczęstszymi środkami oddziaływania są prawo i finanse. To one w rękach ogniw władzy centralnej są najwygodniejszymi środkami oddziaływania.

Wydaje się, że w każdym reżimie demokratycznym można wskazać czas, kiedy władza centralna podejmuje działania zmierzające do silniejszego podporządkowania sobie samorządu lokalnego. Jednak wyraźne zaangażowanie się wytrwałego społeczeństwa obywatelskiego często jest elementem przeciwwagi, który oddolnie nie pozwala na naruszenie demokratycznych zasad, jakimi kieruje się samorząd lokalny.

Bibliografia

- Biuletyn Informacji Publicznej gminy Konstancin-Jeziorna; Strona główna > Urząd Miasta i Gminy > Budżet i finanse > Budżet 2019 > Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.; *Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.*, marzec 2020 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Podkowa Leśna; Biuletyn Informacji Publicznej / Prawo Miejsce / Uchwały i Stanowiska Rady Miasta / Kadencja 2018–2023; Uchwała budżetowa na rok 2020, grudzień 2019 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Puszczykowa; BIP » Finanse » Budżet » Uchwały budżetowe » 2020; Uchwała budżetowa na rok 2020, grudzień 2019 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Budżet > Budżet m.st. Warszawy, zakładka „*Dochody budżetowe*” 2019.
- Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Materiały informacyjne > Prezentacje > 2019 > Prezentacje 2019 r., prezentacja pn. „*Budżet na 2020 rok i Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2020 – 2050*”, grudzień 2019 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej gminy Zabierzów; Strona główna > Urząd Gminy Zabierzów > Rada Uchwały > 2019; Uchwała budżetowa na rok 2020, grudzień 2019 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 wraz z późn. zm.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 wraz z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu lokalnego, Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Kp 2/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r.
- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Białek, J. (2020). *Niepolomice. Kolejna sesja Rady Miejskiej bez komisarza. Mieszkańcy zaprotestowali*, <https://dziennikpolski24.pl/niepolomice-kolejna-sesja-rady-miejskiej-bez-komisarza-mieszkancy-zaprotestowali/ar/c1-15004185> (dostęp 2.06.2020).
- Bukowski, Z., Kamosiński, S. (red.). (2015). *Samorząd terytorialny. Wybory. Partycypacja społeczna. Gospodarka lokalna*. Bydgoszcz.
- Chruściak, R. (1997). *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Chrzanowski, M. (2018). *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*. Białystok.
- Complak, K. (2007). *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*. Wrocław.
- Grupa Robocza do Spraw Samorządu Terytorialnego. *Protokół końcowy*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGmpD12qLrAhXFo4sKHYGyD3gQFjABegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fokragly-stol.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F04%2F07_protokol_samorzad.pdf&usg=AOvVaw2N-da8Rx7nnKwHsPDpzMXH (dostęp 12.07.2020).
- Heywood, A. (2009). *Politologia*. Warszawa: PWN.
- Kuraś, B. (2020). *Niepolomice. PiS nie wygrał tam wyborów, ale po zatrzymaniu burmistrza może rządzić do końca kadencji*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,25697535,przejac-samorzad-bez-wyborow.html> (dostęp 10.07.2020).
- Masternak-Kubiak, M. (2018). Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. W: R. Balicki, J. Jabłoński (red. nauk.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*. Wrocław.
- Michalski, B. (2020). Poczta Polska żąda spisu wyborców. Eksperti: to bezprawne działanie. Czy nasze dane są bezpieczne, *Gazeta Prawna*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1472135,poczta-polska-samorzady-urzednicy-spis-wyborcow-dane-osobowe-wybory-prezydenckie.html> (dostęp 20.05.2020).
- Miernik, R. (2019). Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, nr 27.
- Niższy PIT 17% – od 1 października 2019 r., [/www.gov.pl/web/finanse/nizszy-pit-17---od-1-pazdziernika-2019-r](http://www.gov.pl/web/finanse/nizszy-pit-17---od-1-pazdziernika-2019-r) (dostęp 7.07.2020).
- Przywora, B. (2013). *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy prezesa rady ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne, Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*. Kraków.
- Samorządowy sprzeciw wobec wydania spisu wyborców Poczcie Polskiej*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzadowy-sprzeciw-wobec-wydania-spisu-wyborcow-poczcie-polskiej> (dostęp 20.05.2020).

- Skorut, P. (2018). Konstytucyjne cele strategiczne III RP wektorem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W: J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red. nauk.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*. Katowice.
- Skorut, P. (2019). Zadania samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach. W: P. Tuleja (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skrzydło, W. (1998). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*. Zakamycze.
- Tybuchowska-Hartlińska, K. (2012). *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*. Toruń.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa.