

Ryszard Chruściak¹

Proces kształtowania konstytucyjnych regulacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989–1997

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, projekty konstytucji

Keywords: local self-government, constitution drafts

Streszczenie

Artykuł przedstawia kształtowanie konstytucyjnych postanowień dotyczących samorządu terytorialnego i omawia zjawisko rozszerzania zakresu konstytucjonalizacji tego zagadnienia ustrojowego. Wskazuje etapy tego rozszerzania: 1) wprowadzenie do unormowań konstytucyjnych zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy (1989), 2) ukształtowanie konstytucyjnych podstaw dla utworzenia samorządu terytorialnego w postaci wprowadzenia do konstytucji rozdziału regulującego samorząd terytorialny (1990), 3) rozszerzenie zakresu konstytucyjnej regulacji materii dotyczącej samorządu terytorialnego o zakres wykonywanych zadań (październik 1992 r.), 4) uchwalenie obowiązującej konstytucji z 1997 r., której rozdział reguluje konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Summary

The process of shaping the constitutional regulation of local government in Poland in 1989–1997

The article describes the process of shaping constitutional provisions concerning local self-government and presents a phenomenon of increasing constitutionalisation of

¹ Autor jest profesorem w Zakładzie Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Mail: chrusciakr@gmail.com.

this element of state policy. Author indicates four stages of this process: 1) establishing a principle of local self-government participation into system of public authority (1989), 2) establishing a constitutional chapter regarding structure of local self-government (1990), 3) complementing this regulation with provisions concerning self-governmental tasks (1992), 4) adopting the Constitution 1997, in which a chapter concerning local self-government.

✱

I.

Wejście w życie w dniu 17 października 1997 r. Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi niewątpliwie kluczową datę w procesie transformacji ustrojowej. Po okresie prowizorium Polska otrzymała bowiem pełną, nowoczesną i respektującą standardy demokratycznego państwa prawnego ustawę zasadniczą. Za jedną z ważniejszych materii ujętych w nowej ustawie zasadniczej należy uznać przepisy dotyczące samorządu terytorialnego. Regulacje odnoszące się do tej kwestii znalazły się zarówno w zawierającym zasady ustroju konstytucyjnego rozdziale pierwszym, zwłaszcza w postaci art. 16, jak i w rozdziale VII poświęconym wyłącznie samorządowi terytorialnemu (art. 163–172). W ten sposób stworzone zostały konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego. Nie ulega więc wątpliwości, iż regulacje te należy w pierwszej kolejności postrzegać jako obowiązujący zespół norm prawnych najwyższej rangi. Stanowią one przede wszystkim podstawę dla zbudowania ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Normy konstytucyjne znajdują swoją konkretyzację, a także i rozwinięcie w ustawodawstwie samorządowym, a zwłaszcza w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

Jak się jednak wydaje, na obowiązujące konstytucyjne regulacje dotyczące samorządu terytorialnego można również spojrzeć jako na zespół norm prawnych będących końcowym rezultatem procesu transformacji ustrojowej w tej sferze władzy publicznej. Inaczej mówiąc, jest to swego rodzaju rezultat wcześniejszych debat, koncepcji, a zwłaszcza propozycji uregulowania kwestii samorządu terytorialnego, jakie były ujmowane w projektach konstytucji przygotowywanych przez różne podmioty, poczynając od 1989 r. Równie

istotne znaczenie miały zmiany dotyczące samorządu terytorialnego wprowadzane w tym samym okresie do obowiązujących regulacji konstytucyjnych. Tak więc biorąc pod uwagę okres od 1989 do 1997 r., wskazać można na kilka etapów powstawania regulacji konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego. Celem poniższych uwag nie jest jednak pełne i wyczerpujące przedstawienie tego zagadnienia, gdyż wymagałoby to znacznie obszerniejszego opracowania. Chodzi raczej o syntetyczne wskazanie na podstawowe etapy kształtowania się rozwiązań prawnych przygotowywanych z założeniem wprowadzenia ich do regulacji konstytucyjnych.

II.

W procesie transformacji ustrojowej za przełomowe wydarzenia należy uznać obrady przy Okrągłym Stole. Z punktu widzenia władzy publicznej kluczowe znacznie miały uzgodnienia dotyczące reform politycznych². Odnosiły się one jednak z zasady do władzy centralnej, czego potwierdzeniem było w szczególności utworzenie instytucji prezydenta oraz wprowadzenia dwuizbowości poprzez powołanie Senatu. Rozbieżność stanowisk strony partyjno-rządowej i opozycyjno-społecznej spowodowało, iż mimo dyskusji nie udało się doprowadzić do zmian w strukturze władzy lokalnej, zwłaszcza przez utworzenie samorządu terytorialnego. Jednakże w końcowym porozumieniu Okrągłego Stołu znalazło się odniesienie do samorządu terytorialnego, który został w szczególności wskazany jako jedno z rozwiązań przyszłego systemu politycznego opartego na zasadzie suwerenności narodu.

Zgodnie z porozumieniami Okrągłego Stołu będąca ich rezultatem nowelizacja Konstytucji PRL dokonana dnia 7 kwietnia 1989 r. utrzymała zatem system rad narodowych jako terenowych organów władzy.

Jednakże w szczególności wydarzenia mające miejsce w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej w końcowych miesiącach 1989 r. określane mianem „Jesieni Narodów” doprowadziły relatywnie szybko do podważenia dotychczasowego monopolu władzy partii komunistycznych. Oznaczało to otwarcie drogi do zasadniczych przemian ustrojowych zmierzających w kierunku wielopartyjnej demokracji.

² Por. Stanowisko (z dnia 5 kwietnia 1989 r.) w sprawie reform politycznych.

W tej sytuacji również w Polsce nastąpiło przyspieszenie przemian demokratycznych. Jednym z najistotniejszych jego przejawów była druga w 1989 r. nowelizacja ustawy zasadniczej z 1952 r. W oparciu o wcześniej zgłaszane propozycje zmian – zwłaszcza dotyczące odejścia od zasady kierowniczej roli partii – w dniu 29 grudnia 1989 r. uchwalona została ustawa o zmianie Konstytucji PRL³. Jej znaczenie dla procesu transformacji można, jak się wydaje, określić jako zasadnicze. Znalazło to wyraz w szczególności we wprowadzeniu nowego rozdziału 1 „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego”. W rozdziale tym ujęte zostały fundamentalne zasady ustroju politycznego, takie zwłaszcza jak zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 1), suwerenności narodu (art. 2), pluralizmu politycznego (art. 4), wraz z jednoczesnym uchyleniem zasady kierowniczej roli partii.

Ponadto jednak nowela grudniowa miała zasadnicze znaczenie także dla idei samorządności, gdyż wprowadzony art. 5 stanowił, iż: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”. Oznaczało to zatem konstytucjonalizację zasady samorządu terytorialnego i to wraz z gwarancją jego udziału w sprawowaniu władzy. Wykluczało to więc możliwość traktowania samorządu terytorialnego jako instytucji o charakterze pomocniczym czy doradczym. Nie bez znaczenia było również to, że art. 5 formułował swobodę działalności innych form samorządu, choć już bez zapewnienia udziału w sprawowaniu władzy.

Doceniając wagę i znacznie konstytucjonalizacji samorządu terytorialnego, należy jednak zwrócić uwagę, że samorządu terytorialnego jako realnie działającej instytucji ustrojowej nadal nie było. Inaczej mówiąc, art. 5 pozostawał normą pustą. Zmiana tego stanu rzeczy wymagała podjęcia działań na płaszczyźnie ustawodawczej. Stosowane inicjatywy ustawodawcze zostały przygotowane w stosunkowo w krótkim czasie. Ich autorem okazał się Senat.

III.

Za swego rodzaju początek prac Senatu zmierzających do utworzenia w Polsce samorządu terytorialnego można uznać debatę na ten właśnie temat, jaka

³ Por. Dz.U. Nr 75, poz. 444.

miała miejsce podczas posiedzenia Senatu w dniu 29 lipca 1989 r.⁴ Podstawą debaty były tezy na temat ustroju prawnego samorządu terytorialnego. Wprowadzenia do debaty dokonał przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego senator Jerzy Regulski, który w szczególności wskazał przyczyny, z racji których konieczne jest wprowadzenie samorządu terytorialnego.

Jako pierwsze uznał przyczyny polityczne polegające na tym, że odtworzenie samorządu terytorialnego jest niezbędnym krokiem w kierunku budowania demokratycznego państwa. Bez demokracji lokalnej nie ma demokracji ogólnokrajowej. Wskazał również na przyczyny społeczne, gospodarcze i ekologiczne. Podniósł także kwestię barier uniemożliwiających wcześniejsze utworzenie samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o kwestie konstytucyjne, to należy zwrócić uwagę, że nie stanowiły one znaczącego wątku, zarówno jeżeli chodzi o treść tezy, wystąpienie senatora J. Regulskiego⁵, jak i debatę. O tym, że kwestie konstytucyjne nie stanowiły wówczas znaczącego problemu, świadczy również to, że nie zostały podjęte w kończącej debatę uchwale Senatu z dnia 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego⁶. W uchwale tej m.in. stwierdzono, że Senat wyraża przekonanie o konieczności istnienia autentycznego samorządu miast i gmin jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnej ustroju Polski. Zapowiedziano także, iż Senat podejmie się przygotowania odpowiednich projektów ustaw realizujących ten cel w oparciu o przedstawione tezy.

Realizacją tej zapowiedzi był pakiet projektów ustaw przedłożony pod obrady Senatu w styczniu 1990 r. Na pakiet ten – obok projektów ustaw zwykłych⁷ – składał się również projekt zmian w Konstytucji RP. Podstawą de-

⁴ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniu 29 lipca 1989 r. łam 31 i n.

⁵ Senator J. Regulski w odniesieniu do kwestii konstytucyjnych *expressis verbis* opowiedział się za uchynieniem przepisu konstytucyjnego stanowiącego, iż prezydent sprawuje nadzór nad radami narodowymi. Wskazał również na konieczność uregulowania kwestii nadzoru nad działalnością rad, ale nadzoru sprawowanego wyłącznie z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z prawem, a nie celowości. Uznał jednak, iż kwestia ta może być uregulowana w drodze konstytucyjnej lub w drodze ustawowej.

⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia..., łam 296.

⁷ Były to projekty ustaw dotyczące: ustroju samorządu terytorialnego, ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego, pracowników komunalnych.

baty Senatu nad zmianami w Konstytucji był projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną oraz Komisję Samorządu Terytorialnego⁸. W załączonym do projektu krótkim uzasadnieniu stwierdzono, iż projekt zawiera propozycje niezbędnych zmian w związku z wprowadzeniem samorządu terytorialnego. Zmiany nie mają charakteru programującego, lecz dostosowują przepisy Konstytucji do koncepcji samorządu terytorialnego zawartego w projektach ustaw zwykłych przedkładanych wraz z projektem zmian konstytucyjnych. Wspomniano również o zawierającym zasadę samorządności art. 5. W uzasadnieniu wskazano, iż rady narodowe przestaną być „organami władzy i administracji państwowej”. Określenie to powinno więc zostać usunięte z Konstytucji bądź zastąpione określeniem „rady gmin”.

Projekt zawierał także niezbędne zmiany dotyczące terenowych organów administracji rządowej. Wojewodowie mieli zostać uznani za przedstawicieli rządu na swoim terenie. Szczególną cechą projektu było to, iż w zasadzie nie zawierał żadnych regulacji konstruujących samorząd terytorialny, które to określenie zostało zastosowane tylko raz w przepisie stanowiącym, iż: „Zadania z zakresu terenowej administracji państwowej mogą być powierzone organom samorządu terytorialnego”.

W czasie prac senackich propozycje zmian przygotowane przez komisje senackie przedstawiła senator Alicja Grześkowiak. Jednakże ograniczyła się w zasadzie do uwag ogólnych i powtórzenia uzasadnienia załączonego do projektu. Następnie miała miejsce debata. Jednakże w jej trakcie problematyka konstytucyjna nie była szerzej obecna. Senat jednomyślnie przyjął projekt zmian w Konstytucji. Projekt przyjęty przez Senat utrzymał, w zasadzie, propozycje zmian przygotowane pierwotnie przez komisje senackie. Wprowadzone zmiany miały charakter redakcyjny.

Przyjęty przez Senat projekt zmian w Konstytucji RP został wniesiony do Sejmu⁹. Krótkie i ogólne uzasadnienie w bardzo znacznym zakresie nawiązywało do uzasadnienia projektu pierwotnego komisji senackich. Pierwsze czytanie senackiego projektu zmian w Konstytucji RP miało miejsce w końcu stycznia 1990 r. podczas posiedzenia poświęconego rozpatrzeniu senackiego pakietu ustaw dotyczących samorządu terytorialnego. Uzasad-

⁸ Por. Druk nr 117 (18 stycznia 1990 r.).

⁹ Por. Druk nr 193 (20 stycznia 1990 r.).

niając projekt, senator A. Grześkowiak¹⁰ wskazała, iż Senat proponuje zmiany tylko i wyłącznie w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla funkcjonowania tworzonoego samorządu terytorialnego. Zmiany w Konstytucji nie mają zatem charakteru programującego pozycję i kształt samorządu terytorialnego, a dostosowują jedynie regulacje ustawy zasadniczej do modelu samorządu terytorialnego proponowanego w senackim pakiecie ustaw. Wskazała również, iż proponowane zmiany stanowią kolejny etap na drodze ewolucyjnego przekształcania zasad ustroju państwowego. Obowiązująca Konstytucja na ich tle powinna być traktowana w tym okresie przejściowym w sposób operatywny, zatem proponowane zmiany polegają głównie na usuwaniu z ustawy zasadniczej przepisów nieprzystających lub utrudniających funkcjonowanie państwa, jego instytucji w relacjach z jednostką, jednakże tak, aby nie doszło do naruszenia określonego minimum konstytucyjnego.

W debacie, w której kwestie konstytucyjne nie były znacząco widoczne, zwrócono jednak uwagę na to, że usunięciu przepisów dotyczących rad narodowych nie towarzyszą nowe regulacje konkretyzujące pozytywnie koncepcję samorządu terytorialnego. Ta nowa instytucja ustrojowa zasługuje na szersze ujęcie konstytucyjne. Ponadto trafnie zwrócono uwagę, że nazbyt ogólne konstytucyjne ujęcie kwestii samorządu terytorialnego nie odpowiada właściwemu traktowaniu Konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa. Podniesiono również, iż brak szerszych regulacji konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego może zostać odczytane jako deprecjonowanie roli tej nowej instytucji ustrojowej. W związku z tym zaproponowano, aby w miejsce usuwanego rozdziału 6 wprowadzić szersze regulacje dotyczące samorządu terytorialnego.

Po zakończeniu debaty projekt zmian w Konstytucji – analogicznie jak pozostałe senackie projekty dotyczące samorządu terytorialnego – został skierowany do komisji nadzwyczajnej powołanej właśnie w celu rozpatrzenia tych projektów. Komisja nadzwyczajna przedłożyła sprawozdanie¹¹, które przedstawiła poseł Hanna Suchocka¹², podkreślając przede wszystkim, iż projekt zawarty w sprawozdaniu różni się w dość istotny sposób od projek-

¹⁰ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu RP w dniu 25 stycznia 1990 r., s. 22 i n.

¹¹ Por. Druk nr 264 (2 marca 1990 r.). Por. również: Druk nr 264A (7 marca 1990 r.).

¹² Por. Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu w dniu 8 marca 1990 r., tam 9 i n.

tu senackiego. Zwróciła uwagę, że w projekcie senackim proponowano skreślenie artykułów Konstytucji od 43 do 51, które dotyczyły rad narodowych, nie wprowadzając w to miejsce żadnych nowych regulacji. Podstawę konstytucyjną dla samorządu terytorialnego miałyby stanowić jedynie ogólny art. 5 Konstytucji. Ta propozycja Senatu nie uzyskała poparcia w trakcie prac sejmowej komisji nadzwyczajnej. Uznano, że nie można odkładać do przyszłej nowej konstytucji uregulowania podstaw samorządu terytorialnego, a obecny art. 5 nie jest wystarczającą podstawą. Uznano, że likwidacja dotychczasowej, bardzo krytykowanej struktury, jaką są rady narodowe, i wprowadzenie w to miejsce samorządu terytorialnego, jest zmianą zbyt poważną z punktu widzenia ustrojowego, aby mogło się to odbyć bez wprowadzenia regulacji dotyczących terytorialnych mechanizmów sprawowania władzy.

Wskazała, iż biorąc zatem pod uwagę znaczenie ustrojowe samorządu terytorialnego, jego zakotwiczenie w Konstytucji wydaje się konieczne. Niewprowadzenie do Konstytucji postanowień dotyczących samorządu terytorialnego mogłoby – już z innego punktu widzenia – wydawać się paradoksalne. Krytycznie ocenianą instytucją konstytucyjną były rady narodowe, które są teraz usuwane z ustawy zasadniczej. Jednocześnie wprowadzany jest samorząd terytorialny będący przełomem w dotychczasowym myśleniu o władzy lokalnej. Brak konstytucjonalizacji tej instytucji byłby nieuzasadnionym regresem w stosunku do poprzednich regulacji. Ponadto doszłoby do swego rodzaju paradoksu, gdyż jednymi konstytucyjnymi organami terytorialnymi byłyby wojewodowie.

Zdaniem komisji za konieczne regulacje konstytucyjne uznać należy określenie zasad – najogólniej mówiąc – zawiadywania sprawami lokalnymi, a zwłaszcza takich kwestii, jak: ogólna istota samorządu terytorialnego, zasadnicza struktura organizacyjna, zakres samodzielności oraz prawa majątkowe. Uznano również za celowe, aby podnieść do rangi zasady konstytucyjnej samodzielność gminy i jej ochronę sądową, a także dwa istotne elementy tej samodzielności – mienie komunalne i finanse gminy. Zaproponowano także uznanie za zasadę konstytucyjną, że dochody własne gminy są uzupełniane subwencjami, i to nie na zasadzie uznaniowości, lecz obligatoryjności.

Ponadto poseł H. Suchocka wskazała, że jeżeli chodzi o inne zmiany różniące się od pierwotnego projektu senackiego, to zgłoszono inny tytuł rozdziału piątego. Zamiast dotychczasowego brzmienia „Organy administracji

państwowej” proponowany był tytuł „Rząd i administracja”, co bardziej odpowiadało koncepcji organów państwowych przyjętej w Konstytucji po kolejnych nowelizacjach.

Zaproponowano także dokonanie zasadniczych zmian w rozdziale dziewiątym Konstytucji dotyczącym zasad prawa wyborczego. Zgodnie z proponowanymi zmianami regulacje tego rozdziału dotyczyć miały tylko zasad prawa wyborczego do Sejmu i Senatu. Znaczącą nowością była propozycja całkowitego przeniesienia zasad prawa wyborczego do samorządu terytorialnego na poziomie ustaw zwykłych. Wraz ze zmianami rozdziału 9. dotyczącego rad narodowych komisja zaproponowała zmianę polegającą na usunięciu konstytucyjnej zasady odwoływalności przedstawicieli.

Po debacie w dniu 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji w brzmieniu przedłożonym w sprawozdaniu komisji¹³. Przyjęta ustawa wprowadziła niemal dziesięć zmian¹⁴. W pewnym uproszczeniu można je podzielić na trzy grupy. Pierwsza z nich to zmiany polegające na zniesieniu rad narodowych. Zmiany dotyczące administracji rządowej to grupa druga. Trzecia grupa to zmiany najbardziej istotne. Dotyczyły one bowiem bezpośrednio konstrukcji samorządu terytorialnego i znalazły się w rozdziale 6, który otrzymał tytuł „Samorząd terytorialny”. Przyjęte przepisy miały brzmienie następujące:

„Art. 43.1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie. 2. Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej.

Art. 44.1. Gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym, na zasadach określonych przez ustawy. 2. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. 3. W zakresie uregulowanym ustawami gmina wykonuje zlecone zadania administracji rządowej.

Art. 45.1. Organem stanowiącym gminy jest rada wybierana przez mieszkańców gminy. Zasady i tryb wyboru określa ustawa. 2. Rada wybiera organy wykonawcze gminy.

¹³ W głosowaniu uczestniczyło 350 posłów. Wymagana większość 2/3 głosów wynosiła 234. Za ustawą oddano 325 głosów. Nikt nie był przeciw, a wstrzymało się 25 posłów. Por. Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu..., łam 125.

¹⁴ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94).

Art. 46. Gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Prawa te stanowią mienie komunalne.

Art. 47. Dochody własne gminy są uzupełniane subwencjami na zasadach określonych przez ustawę”.

Należy dodać, że w marcu 1990 r. Sejm uchwalił ponadto pakiet ustaw zwykłych tworzących konieczne podstawy prawne dla rozpoczęcia funkcjonowania samorządu terytorialnego. Następnie w dniu 27 maja 1990 r. miały miejsce pierwsze wybory samorządowe, w wyniku których wyłonione zostały rady gmin. Można uznać, iż rozpoczęcie działalności przez rady gmin oznaczało praktyczne narodziny samorządu terytorialnego.

IV.

Po przełomie ustrojowym w 1989 r. podjęte zostały intensywne prace mające na celu przygotowanie i uchwalenie nowej demokratycznej ustawy zasadniczej. Wydawało się, że nastąpi to w 1991 r. Tak się jednak nie stało. Wcześniejsze zakończenie kadencji parlamentu jesienią 1991 r. definitywnie przesądziło o tym, iż w pierwszych latach po 1989 r. nie udało się uchwalić nowej konstytucji. Mimo tego niepowodzenia należy jednak zwrócić uwagę, iż w latach 1989–1991 przygotowano niemal kilkanaście projektów konstytucji¹⁵. Były to zarówno pełne projekty, jak i akty o ograniczonej materii oraz projekty ujęte w formie tez. Były to w szczególności projekty przygotowane przez komisje konstytucyjne Sejmu i Senatu, projekty partii politycznych oraz projekty prywatne przygotowane z zasady przez ekspertów. Z punktu widzenia kształtowania się konstytucyjnej koncepcji regulacji samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę, że w zasadzie wszystkie te projekty zawierały w swoich postanowieniach problematykę samorządu terytorialnego. Można jednak mówić o znacznym zróżnicowaniu projektów zarówno jeżeli chodzi o zakres treści proponowanych regulacji, jak też sposób ujęcia regulacji.

Cechą charakterystyczną ujęcia kwestii samorządu terytorialnego w projekcie przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji było to, że początkowa część proponowanego rozdziału 10 („Samorząd teryto-

¹⁵ Por. M. Kallas, *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992.

rialny”) była dosłownym powtórzeniem art. 43–47 noweli konstytucyjnej z 8 marca 1990 r. Następnie powtórzone przepisy zostały rozszerzone o nowe regulacje dotyczące wydawania przez organy gminy (rada, zarząd) przepisów powszechnie obowiązujących. Ponadto projekt stanowił, iż spory o właściwość między administracją rządową a organami samorządu terytorialnego rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny.

Kluczową cechą charakterystyczną projektu konstytucji przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji (rozdział VII „Samorząd terytorialny”) było postanowienie, zgodnie z którym: „Terytorialne związki samorządowe, stanowiące wspólnoty mieszkańców, są podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego”. Projekt nie ograniczał się więc do gminy, lecz dopuszczał wielostopniowość, choć równocześnie przesądzał, iż podstawowym terytorialnym związkiem samorządowym ma być gmina. Ponadto terytorialnym związkom samorządowym przyznawał osobowość prawną, prawo własności, określał źródła dochodów oraz przewidywał pochodzące z wyborów organy stanowiące, wybierane przez organy stanowiące – organy wykonawcze, a także instytucję referendum.

Za wysoce oryginalny można uznać projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego (B. Izba Samorządowa, C. Samorząd terytorialny), co było widoczne zwłaszcza w koncepcji Izby Samorządowej określonej jako druga Izba Parlamentu, stanowiąca reprezentację wszystkich rodzajów samorządu do tworzenia prawa. Jeżeli natomiast chodzi o samorząd terytorialny, to projekt PSL cechował się pewną niejednoznacznością w odniesieniu do struktury samorządu terytorialnego. Stanowił bowiem, iż organami samorządu są rady gmin jako przedstawicielstwa miejscowych wspólnot obywatelskich, co mogłoby wskazywać na jednostopniowość. Ponadto jednak – zgodnie z projektem – rady gmin tworzą sejmiki jako ich przedstawicielstwo samorządowe na szczeblu województwa, co z kolei może wskazywać na dwustopniowość samorządu.

Za istotę projektu Stronnictwa Demokratycznego (VI „Podział administracyjny państwa. Samorząd terytorialny”) można uznać postanowienia, zgodnie z którymi: „Samorząd terytorialny będący korporacją prawa publicznego ogółu mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału administracyjnego działa w gminach miejskich i wiejskich oraz w powiatach. Władzami samorządu terytorialnego są władze stanowiące, podchodzące

z wyborów, władze wykonawcze oraz władze rewizyjne”. Projekt nie przewidywał istnienia samorządu na szczeblu województwa.

Projekt konstytucji przygotowany przez zespół naukowy kierowany przez prof. Sylwestra Zawadzkiego cechował się z kolei najszerzą i najbardziej szczegółową regulacją samorządu terytorialnego (rozdział VIII „Samorząd terytorialny”, art. 131–142). Projekt stanowił, iż samorząd terytorialny jest powszechną formą organizacji życia publicznego i organizowania się społeczności lokalnych w jednostkach podziału terytorialnego. Struktura samorządu nie została zatem przesądzona. Ponadto w szczególności w projekcie uregulowano nie tylko takie typowe kwestie, jak organy stanowiące i wykonawcze, zakres zadań samorządu, kwestie budżetowe i podstawy gospodarki finansowej, ale także zagadnienia samorządu jednostek pomocniczych, przedsiębiorstw komunalnych oraz regulacje odnoszące się do nadzoru nad samorządem terytorialnym.

W projekcie profesorów Janiny Zakrzewskiej i Jerzego Ciemnińskiego (9. „Samorząd”) samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie. Ponadto w projekcie syntetycznie ujęto w szczególności kwestię osobowości prawnej, podstaw finansowych, organów stanowiących i wykonawczych, możliwości wykonywania zadań zleconych przez administrację rządową. Projekt stanowił również, iż reprezentacją rad gmin w województwach są sejmiki wojewódzkie.

Podobne i równie syntetyczne regulacje zostały ujęte w projekcie profesorów Andrzeja Mycielskiego i Wacława Szyszkowskiego (rozdział VI „Samorząd”). Nie przewidziano jednak konstytucjonalizacji sejmików wojewódzkich.

Mimo przygotowania projektu konstytucji w Sejmie, w Senacie oraz innych projektów ostatecznie nie doszło do uchwalenia nowej konstytucji. Nie doszło zatem i do nowego uregulowania kwestii samorządu terytorialnego. Obowiązywały więc nadal regulacje konstytucyjne przyjęte w 1990 r.

V.

Niepowodzenia w latach 1989–1991 w dążeniu do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, jak się wydaje, sprzyjały kształtowaniu się przekonania, iż proces doj-

ścia do nowej konstytucji będzie jednak dość długi. Równocześnie narastało niezadowolenie wynikające z tego, że obowiązującymi podstawami konstytucyjnymi były regulacje wywodzące się z konstytucji z 1952 r. W tej sytuacji pojawiły się koncepcje przyjęcia aktu konstytucyjnego o ograniczonym zakresie materii, który do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej zastąpiłby obowiązujące regulacje konstytucyjne. Od strony formalnej akty te przybierały postać ustaw konstytucyjnych, lecz potocznie zwane były małymi konstytucjami¹⁶.

Pierwsze tego rodzaju inicjatywy narodziły się jesienią 1991 r., czyli pod koniec kadencji „kontraktowego” Sejmu X kadencji. Zakończyły się jednak niepowodzeniem. Taki sam los spotkał inicjatywę prezydenta Lecha Wałęsy na początku Sejmu I kadencji pod koniec 1991 r. Projekty te z zasady ograniczały się do uregulowania stosunków wzajemnych między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Nie regulowały więc materii samorządu terytorialnego. Tak było również z pierwotnym brzmieniem projektu Małej konstytucji, który został jednak ostatecznie przekształcony w obowiązujący akt konstytucyjny. Chodzi o projekt wniesiony do Sejmu na początku 1992 r. przez grupę posłów ówczesnej Unii Demokratycznej¹⁷. Projekt ten również nie obejmował materii samorządu terytorialnego.

Jednakże podczas pierwszego czytania tego projektu w Sejmie wysunięta została propozycja rozszerzenia materii rozpatrywanego projektu. Poseł Paweł Łączkowski z Partii Chrześcijańskich Demokratów stwierdził, iż jego partia jest zwolennikiem wprowadzenia do projektowej ustawy jeszcze jednego, istotnego elementu konstytucyjnego w postaci samorządu terytorialnego, co będzie służyć podniesieniu rangi tej instytucji ustrojowej. Wskazał również, iż samorząd terytorialny i gospodarczy wymagają rozbudowy i ochrony przed zagrożeniem centralizmu. Stwierdził ponadto, iż niezbędne jest „potwierdzenie aktem prawnym o wysokiej randze swobody działalności społeczności lokalnych i zapisanie warunków działania samorządu gospodarczego”. Dodał również, iż: „Nie ma chyba wątpliwości, że problematyka samorządowa mieści się w tzw. materii konstytucyjnej i w »małej konstytucji« powinna być uwzględniona. Dopiero taka ustawa, w której uregulowane zostanie działanie władz naczelnych oraz określi się rangę sa-

¹⁶ Por. M. Kallas, *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.

¹⁷ Por. Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 126, 1 lutego 1992 r.).

morządu w systemie władzy oraz zaaprobowanego ustroju państwa, może odegrać rolę »małej konstytucji« i stworzyć właściwe warunki do spokojnej pracy nad ustawą zasadniczą¹⁸. Propozycja posła P. Łączkowskiego zyskała poparcie i w trakcie prac na projektem jego materia została rozszczona o rozdział poświęcony samorządowi terytorialnemu.

Podczas drugiego czytania poseł sprawozdawca Marek Markiewicz stwierdził, że pracująca nad projektem komisja nadzwyczajna dwukrotnie dyskutowała na temat rozszerzenia zakresu projektu i doszła do wniosku, iż ze względu na znaczenie ustrojowe samorządu terytorialnego jego wprowadzenie do ustawy konstytucyjnej jest niezbędne. Przedstawił też syntetycznie wprowadzone regulacje, akcentując m.in. zakres zadań oraz podstawową rolę gminy¹⁹.

Tak więc Mała konstytucja z 1992 r. została rozszerzona o rozdział 5 „Samorząd terytorialny”²⁰ w brzmieniu następującym:

„Art. 70. 1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. 2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. 3. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. 4. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.

Art. 71.1. Samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. 2. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. 3. W zakresie uregulowanym ustawami jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania administracji rządowej. W tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki finansowe. 4. Jednostki samorządu terytorialnego realizują za-

¹⁸ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 12 posiedzenia Sejmu w dniu 2 kwietnia 1992 r. s. 24.

¹⁹ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu w dniu 31 lipca 1992 r. s. 183.

²⁰ Stosowanemu rozszerzeniu uległ również tytuł: Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

dania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne.

Art. 72.1. Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym. 2. Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa.

Art. 73.1. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje. 2. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo.

Art. 74. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.

Art. 75. Zasady zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych określa ustawa”.

VI.

Pierwsze wolne i demokratyczne wybory parlamentarne przeprowadzone jesienią 1991 r. otworzyły drogę także do podjęcia na nowo prac konstytucyjnych. Nie rozpoczęły się one jednak od bezpośrednich prac nad projektem nowej ustawy zasadniczej, lecz od prac nad uregulowaniem trybu prac nad nową konstytucją. Stosowane projekty ustaw konstytucyjnych dotyczących tej kwestii pojawiły się już pod koniec 1991 r., a ostateczne uregulowanie nastąpiło w ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP²¹.

Zgodnie z tą ustawą prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji przysługiwało Komisji Konstytucyjnej, grupie co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz prezydentowi RP. W praktyce wiosną 1993 r. uprawnione podmioty wniosły 7 projektów²². Wszystkie projekty zawierały

²¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP (Dz.U. Nr 67, poz. 336).

²² Por. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993.

regulacje dotyczące samorządu terytorialnego, choć można mówić o znacznym zróżnicowaniu projektów zarówno jeżeli chodzi o zakres treści proponowanych regulacji, jak też sposób ujęcia regulacji.

Projekt parlamentarzystów SLD (rozdział IX „Samorząd terytorialny”) stanowił, iż samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, oraz że podstawową wspólnotą samorządu terytorialnego jest gmina. Ponadto projekt zawierał postanowienia dotyczące w szczególności osobowości prawnej, zakresu zadań własnych, wykonywania zadań administracji rządowej, trybu wyborów organów oraz referendum a także podstaw budżetowych i źródeł dochodów.

Bardzo podobne ujęcie znalazło się w projekcie parlamentarzystów Unii Demokratycznej (rozdział XIII „Samorząd terytorialny”). Projekt także stanowił, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Znaczącą odmiennością było natomiast postanowienie, zgodnie z którym: „Drugim stopniem samorządu terytorialnego jest powiat. Inne jednostki samorządu terytorialnego może określić ustawa”.

Specyfiką wspólnego projektu parlamentarzystów PSL i UP (rozdział 11. „Samorząd terytorialny”) było przyjęcie zasady, iż samorząd terytorialny funkcjonuje tylko w gminie. Relatywnie szerzej ujęte były przepisy dotyczące wydawania przepisów powszechnie obowiązujących, a zwłaszcza przepisów porządkowych. Ponadto projekt regulował kwestie typowe (m.in. osobowość prawna, organy, prawo własności).

Projekt prezydenta RP L. Wałęsy („Samorządy”) stanowił, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Tworzenie jednostek samorządu terytorialnego w powiecie i w województwie określa ustawa. Poza kwestiami typowymi projekt zawierał postanowienia, zgodnie z którymi członek organu stanowiącego nie może pełnić funkcji wykonawczej w tej samej jednostce samorządowej.

Wśród projektów wniesionych wiosną 1993 r. znalazł się również projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji. Projekt został wniesiony przez grupę 58 posłów i senatorów. Jak już była mowa, projekt ten został oparty na pojęciu „terytorialnego związku samorządowego”.

Projekt przygotowany przez parlamentarzystów Porozumienia Centrum (rozdział XII „Samorząd”) był powtórzeniem regulacji zawartych w projekcie Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji.

Najobszerniejsze i też zarazem najbardziej specyficzne regulacje zawierał projekt parlamentarzystów Konfederacji Polski Niepodległej (V „Samorządy”) przewidujący samorząd gminny i wojewódzki. Zgodnie z projektem na czele gminy wiejskiej miał stać wójt i rada gminy, na czele gminy miejskiej – burmistrz i rada miejska, a na czele województwa – wojewoda oraz sejmik ziemski. Dość szeroko uregulowane były kwestie dochodów oraz tryb prac organów samorządu. Za oryginalne można uznać rozwiązanie, w myśl którego członkowie sejmiku ziemskiego korzystają z rękopmi nietykalności za działalność w pracach sejmiku.

Rozpoczęte prace konstytucyjne nie zostały jednak zakończone uchwaleniem nowej konstytucji. Stało się tak na skutek rozwiązania parlamentu przez prezydenta RP L. Wałęsę w końcu maja 1993 r. Jeżeli chodzi o przepisy konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego, oznaczało to dalsze utrzymanie obowiązywania regulacji zawartych w Małej konstytucji.

VII.

Przeprowadzone po rozwiązaniu parlamentu wybory do Sejmu i Senatu we wrześniu 1993 r. otworzyły drogę do ponownego podjęcia prac nad nową konstytucją. Prace te rozpoczęły się jednak nie od bezpośrednich prac nad projektem, lecz od nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 1992 r. regulującej tryb prac konstytucyjnych. Nowelizacja taka została uchwalona dnia 22 kwietnia 1994 r.²³

Jeżeli chodzi o projekty, to wprowadzone zostały dwie zmiany. Pierwsza z nich to rozszerzenie katalogu podmiotów mających prawo wniesienia projektu konstytucji o grupę obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Zmiana druga to wprowadzenie możliwości rozpatrywania projektów konstytucji bez względu na to, w której kadencji Sejmu i Senatu zostały zgłoszone, co oznaczało odejście od zasady dyskontynuacji.

Tak więc z punktu widzenia obowiązujących regulacji przedmiotem prac konstytucyjnych prowadzonych po 1993 r. było 7 projektów²⁴.

²³ Ustawa z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 61, poz. 251).

²⁴ Por. *Projekt konstytucji 1993–1997, część 1*, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.

Projekt prezydenta RP L. Wałęsy. Choć formalnie został wniesiony w 1994 r., to jednak jeżeli chodzi o przepisy dotyczące samorządu terytorialnego, to były one tożsame z regulacjami zawartymi w projekcie wniesionym w 1993 r.

Także projekt parlamentarzystów SLD, choć został formalnie wniesiony w 1994 r., był w zasadzie tożsamy z projektem z 1993 r. Jedyna różnica dotyczyła przepisu zawierającego odesłanie do ordynacji wyborczej.

Ponownie rozpatrzeniu podlegał projekt przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji.

Ponownemu rozpatrzeniu podlegał także wspólny projekt parlamentarzystów PSL i UP.

Również projekt parlamentarzystów KPN podlegał ponownemu rozpatrzeniu.

Choć projekt parlamentarzystów Unii Demokratycznej (Unii Wolności) został formalnie wniesiony w 1994 r., to jednak jeżeli chodzi o przepisy dotyczące samorządu terytorialnego, to były one tożsame z regulacjami zawartymi w projekcie wniesionym w 1993 r.

Projekt obywatelski przygotowany pod patronatem NSZZ „Solidarność” był jedynym projektem w pełni nowym (rozdział VIII „Samorząd terytorialny”). Zgodnie z tym projektem samorząd terytorialny, stanowiący wspólnotę mieszkańców, jest formą życia publicznego. Podstawowym, prawnie chronionym, terytorialnym związkiem samorządowym jest gmina, której rodzaje określa ustawa. Inne szczeble i kategorie związków samorządu terytorialnego określa ustawa w sposób nienaruszający kompetencji i źródeł finansowania gmin. Ponadto projekt zawierał regulacje dotyczące w szczególności osobowości prawnej, organów stanowiących i wykonawczych, referendum, a także kontroli oraz nadzoru.

VIII.

Podlegające rozpatrzeniu projekty po przeprowadzeniu pierwszego czytania we wrześniu 1994 r. zostały skierowane do Komisji Konstytucyjnej. W początkowym etapie prac konstytucyjnych, jesienią 1994 r., prace nad przepisami dotyczącymi samorządu terytorialnego prowadzone były w podkomisji

organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego. W szczególności były to posiedzenia w dniach 9 i 10 grudnia 1994 r.²⁵ Na forum Komisji Konstytucyjnej prace nad przepisami dotyczącymi samorządu terytorialnego prowadzone były zwłaszcza w okresie październik–grudzień 1995 r.²⁶ Można przyjąć, iż wówczas wypracowano zasadnicze brzmienie wielu postanowień. Zmiany wprowadzone podczas końcowych prac prowadzonych w listopadzie 1996 r.²⁷ były stosunkowo niewielkie.

Komisja Konstytucyjna przyjęła końcowy projekt w dniu 16 stycznia 1997 r. Drugie czytanie tego projektu w Zgromadzeniu Narodowym odbyło się w lutym 1997 r. W trakcie obrad do przepisów dotyczących samorządu terytorialnego zgłoszono relatywnie nieliczne poprawki. Zostały one rozpatrzone przez Komisję Konstytucyjną w marcu 1997 r.²⁸ Następnie miało miejsce uchwalenie Konstytucji w drugim czytaniu. Oznaczało to ostateczne przyjęcie brzmienia przepisów dotyczących samorządu terytorialnego. Stało się tak dlatego, że wśród wniesionych przez prezydenta RP propozycji zmian, które były przedmiotem trzeciego czytania w Zgromadzeniu Narodowym w dniu 2 kwietnia 1997 r., nie było propozycji zmian regulacji dotyczących samorządu terytorialnego.

Tak więc w Konstytucji RP z 1997 r. postanowienia dotyczące samorządu terytorialnego zostały ujęte w rozdziale I „Rzeczpospolita” oraz rozdziale VII „Samorząd terytorialny”. Jeżeli chodzi o rozdział I, to w grę wchodzi w szczególności art. 16, stanowiący, iż:

„Art. 16.1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Brzmienie rozdziału VII jest następujące:

„Art. 163. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

²⁵ Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XI.

²⁶ Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyny XXVII–XXVIII.

²⁷ Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XXI.

²⁸ Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XLIV.

Art. 164.1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. 2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. 3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 165.1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 166.1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. 2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. 3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

Art. 167.1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. 2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. 3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. 4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Art. 168. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Art. 169.1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. 2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. 3. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. 4. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

Art. 170. Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

Art. 171.1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. 2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. 3. Sejm, na wniosek prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Art. 172.1. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się. 2. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. 3. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa”.

IX.

Jak się wydaje, kształtowanie konstytucyjnych postanowień dotyczących samorządu terytorialnego jest co najmniej dobrą ilustracją procesu transformacji ustrojowej. Jest to zarazem dobry przykład na zobrazowanie zjawiska rozszerzania zakresu konstytucjonalizacji określonego zagadnienia ustrojowego. Można przy tym wskazać na widoczne etapy tego rozszerzania. Początkiem (grudzień 1989 r.) było bowiem wprowadzenie do unormowań konstytucyjnych bardzo syntetycznie ujętej (jednozdaniowej) zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Nie było wówczas dalszych regulacji i, co za tym, idzie nie funkcjonował samorząd terytorialny.

Etap drugi (marzec 1990 r.) polegał na ukształtowaniu konstytucyjnych podstaw dla utworzenia samorządu terytorialnego w postaci wprowadzenia do konstytucji rozdziału regulującego samorząd terytorialny (5 artykułów). Dwie ważne okoliczności, to wąski zakres regulacji oraz ograniczenie struktury samorządu do jednego szczebla w postaci samorządu gminy. Mimo tych ograniczeń samorząd terytorialny zaczął praktycznie funkcjonować.

Rozszerzenie zakresu konstytucyjnej regulacji materii dotyczącej samorządu terytorialnego (6 obszerniejszych artykułów) zwłaszcza o zakres wy-

konywanych zadań oraz otwarcie drogi do tworzenia innych poza gminą jednostek to istotne zmiany, jakie przyniósł trzeci etap (październik 1992 r.).

Etap czwarty to obowiązująca ustawa zasadnicza z 1997 r., w której rozdział poświęcony samorządowi terytorialnemu liczy 10 dość obszernych artykułów regulujących w stosunkowo szerokim zakresie, jak się wydaje, najbardziej istotne kwestie tworzące konieczne konstytucyjne podstawy dla funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Literatura

Kallas M., *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992.

Kallas M., *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.

Projekty konstytucji 1993–1997, część 1, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993.