

MAgdalena Gurdek

"Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego", Joanna Jagoda, Warszawa 2011 : [recenzja]

Roczniki Administracji i Prawa 14/2, 337-341

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOANNA JAGODA, *SĄDOWA OCHRONA SAMODZIELNOŚCI
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO*,
WOLTERS KLUWER, WARSZAWA 2011, ss. 438

„Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” dr hab. Joanny Jagody to publikacja, po którą warto sięgnąć z kilku, jakże istotnych, powodów. Po pierwsze, do tej pory w literaturze przedmiotu ukazywały się już co prawda opracowania w mniejszym lub większym stopniu dotyczące tej kwestii, ale dopiero J. Jagoda podjęła się próby kompleksowej, wszechstronnej i dogłębnej analizy tytułowego problemu badawczego. Po drugie, Autorce udało się osiągnąć niełatwe cele, które sobie zakresliła, przystępując do pracy badawczej. Głównym z nich było bowiem uzyskanie odpowiedzi na 5 pytań, jakie postawiła sobie na wstępie, a mianowicie:

- 1) na czym polega konstytucyjna zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego?
- 2) jakie są prawne podstawy tej ochrony (czy tylko przepis ogólny zawarty w ustawie zasadniczej lub ustawie zwykłej, czy może konieczne dla udzielenia tej ochrony jest istnienie przepisu szczególnego, konkretyzującego środki ochrony prawnej przysługujące jednostce samorządu terytorialnego)?
- 3) jakie środki prawne służą jednostce samorządu terytorialnego, chcącej skorzystać z gwarancji sądowej ochrony swej samodzielności?
- 4) jakie sądy są właściwe do orzekania w tego rodzaju sprawach?
- 5) kiedy i na jakich zasadach jednostce samorządu terytorialnego przysługuje legitymacja procesowa do występowania w sprawach dotyczących ochrony jej samodzielności?

Kolejnym celem była próba wykazania, że obowiązujące w Polsce regulacje prawne nie są w pełni skuteczne i nie zawsze gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego ochronę prawną ich samodzielności. Autorka słusznie zauważyła, iż często problemem jest nie tyle obowiązujące prawo, „co sposób jego interpretowania i stosowania przez organy orzecznicze (co oczywiście także wynika na ogół z niedostatków legislacyjnych, braku precyzji regulacji normatywnych)”. Aby móc to wykazać, Autorka przeanalizowała setki orzeczeń sądów administracyjnych i powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Szaleniem ważnym celem pracy była również próba dokonania oceny obowiązujących polskich regulacji prawnych i wysunięcie wynikających z tej oceny wniosków *de lege ferenda*. Temu posłużyła przede wszystkim metoda dogmatyczna, ale również i historyczna oraz porównawcza. By móc osiągnąć ten cel badawczy, Autorka dokonała ogromnego wkładu pracy. Podjęła się bowiem przeanalizowania nie tylko polskiego stanu normatywnego obowiązującego w zakresie omawianej tematyki, ale również rozwiązań przyjętych w innych systemach prawnych, w szczególności Niemiec, Wielkiej Brytanii i Francji. O tym, jak cenne jest to opracowanie, świadczy chociażby liczba pozycji literatury, z której skorzystała – ok. 700, w tym ok. 150 zagranicznej, głównie niemieckiej, angielskiej, francuskiej, ale także austriackiej, szwajcar-

skiej, słowackiej i czeskiej. Ten element pracy stanowi trzeci, szalenie istotny argument przemawiający za tym, by pochylić się nad tym wartościowym opracowaniem.

Autorka w swojej monografii już na wstępie zwróciła uwagę na to, iż jednostki samorządu terytorialnego są szczególnego rodzaju osobami prawnymi działającymi nie tylko w sferze *imperium*, ale także *dominium*. Dlatego też przysługuje im o wiele więcej środków ochrony prawnej ich samodzielności. Z tych też powodów, mimo że z założenia funkcjonowanie tych jednostek osadza się w zakresie prawa administracyjnego, w szczególności prawa samorządu terytorialnego, nieuniknione jest jednak również korzystanie z norm prawa cywilnego. To w oczywisty sposób przełożyło się na prowadzenie rozważań nie tylko w sferze prawa publicznego, ale także prywatnego. Dodatkowo Autorka odwołała się również do prawa unijnego oraz prawa karnego. Tak szerokie spektrum badawcze powoduje, iż recenzowana monografia w pewnym sensie ma charakter interdyscyplinarny, i stanowi ważną, a zarazem ciekawą lekturę nie tylko dla administratywistów.

To funkcjonowanie gminy, powiatu i województwa w dwóch sferach – *imperium i dominium*, w pewnym sensie wyznaczyło zakres i układ pracy, obejmującej w sumie pięć rozdziałów. Autorka bowiem uznała, iż słuszne będzie poddanie szczegółowemu badaniu odrębnie środków ochrony przewidzianych prawem administracyjnym (rozdział trzeci) i odrębnie prawem cywilnym (rozdział czwarty). O ile bowiem ochronie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego realizowanej przez sądy administracyjne poświęcono już w literaturze przedmiotu trochę uwagi, o tyle na temat ochrony udzielanej przez sądownictwo powszechne można znaleźć jedynie sporadyczne wzmianki. Aby wypełnić tę lukę, Autorka poświęciła bardzo dużo uwagi sądowej ochronie jednostek samorządowych jako podmiotom prawa cywilnego (można powiedzieć, że prawie tyle samo co ich ochronie udzielanej przez sądy administracyjne). Takie racjonalne, ilościowe wyważenie rozważań jest niewątpliwie istotnym atutem opracowania. Dzięki temu kwestie dotyczące udziału jednostek samorządowych w postępowaniu przed sądem powszechnym nie zostały zepchnięte na margines, co w dotychczasowych pracach badawczych było normą – jest to chyba wynikiem dość jednostronnego ujmowania jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego. Autorka natomiast zrównoważyła te dwa byty gminy, powiatu i województwa oraz dostrzegła potrzebę ukazania czytelnikowi tych jednostek również jako podmiotów prawa cywilnego, próbując w ten sposób wpłynąć na zmianę powszechnie przyjmowanego sposobu myślenia.

Ale to jeszcze nie koniec walorów recenzowanej pracy. Autorka zwraca uwagę na to, iż te dwie płaszczyzny ochrony sądowej, jakie ustawodawca przewidział dla jednostek samorządowych, to nie wszystko. O ile bowiem sądy administracyjne i sądy powszechne zabezpieczają samodzielność jednostki samorządu terytorialnego na etapie stosowania prawa, o tyle ochronę tej samodzielności poprzez czuwanie nad jakością stanowienia prawa zapewnia Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie bowiem z obowiązującym prawem jednostka samorządu terytorialnego może również wnieść do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności aktu normatywnego z konstytucją. Co prawda – jak podkreśla Autorka – Trybunał na gruncie polskiego prawa nie jest sądem, jednakże w myśl art. 10 ust.

2 Konstytucji RP jest organem władzy sądowniczej, w związku z czym może być uznany za podmiot realizujący zasadę sądowej ochrony wspólnot terytorialnych. Te zagadnienia są szalenie ważne z punktu widzenia tytułowego problemu badawczego, i z tych też względów Autorka poświęciła im również odrębnie, sporo uwagi (rozdział piąty).

Trzy zasadnicze rozdziały monografii, poświęcone szczegółowej analizie poszczególnych środków ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, poprzedzone zostały dwoma rozdziałami, mającymi w pewnym sensie charakter wprowadzający do dalszych, bardziej szczegółowych rozważań. Nie sposób bowiem poddać badaniu poszczególne środki ochrony prawnej nie wyjaśniony uprzednio samego pojęcia samodzielności jednostek samorządowych, będącej przedmiotem tejże ochrony, a także nie próbując ująć w pewien system instytucji, które służą tej ochronie. Z tych też względów rozdział pierwszy Autorka poświęciła właśnie samodzielności gminy, powiatu i województwa. Swoją uwagę skupiła przede wszystkim na jej istocie oraz jej prawnych przesłankach. Szczególnie walory posiada także ta część rozważań rozdziału pierwszego, w której szeroko zinterpretowała samo pojęcie samodzielności, uczyniła to bowiem w kontekście administracyjnym, ustrojowym, majątkowym i finansowym.

W rozdziale drugim Autorka przedstawiła system instytucji ochrony prawnej samorządu terytorialnego. Szczególnie cenne w mojej ocenie są rozważania na temat podmiotu ochrony prawnej samorządu terytorialnego. Jak słusznie bowiem Autorka zauważyła, w tym zakresie najistotniejsze jest ustalenie tego, komu właściwie ochrona ta przysługuje. Niestety, ustawodawca, określając podmiot ochrony prawnej, posługuje się zamiennie różnymi pojęciami, takimi jak: „jednostka samorządu terytorialnego”, „wspólnota samorządowa” czy „społeczność lokalna”. W konkluzji Autorka dochodzi do wniosku, iż jednak „w aktualnym stanie prawnym przepisy samorządowych ustaw ustrojowych (a także art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) przyznają zdolność sądową (sądową ochronę samodzielności) jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom, województwom), a nie »wspólnotom samorządowym«, czy »społecznościom lokalnym«. Wyjątkowy walor poznawczy ma również ta część rozdziału drugiego, w której scharakteryzowane zostały podstawy prawne tej ochrony. Ukazane zostały bowiem nie tylko rozwiązania przyjęte w prawie polskim, ale także w prawie międzynarodowym czy prawie Unii Europejskiej oraz – co ważne – w wybranych państwach europejskich: w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji.

Monografia jest napisana pięknym, precyzyjnym, i co najważniejsze – zrozumiałym językiem. Wywody Autorki są logiczne i należyście udokumentowane, co świadczy o ogromnym zakresie jej wiedzy w tym temacie. Pomimo licznych odwołań do literatury i orzecnictwa nie są one rozwlekłe i obciążone zbędnymi szczegółami. J. Jagoda niejednokrotnie w swojej pracy poddaje także krytyce poglądy judykatury, zawsze rzeczowo argumentując swoje stanowisko w danej sprawie. Układ pracy, kolejność rozdziałów wskazują na dokładne przemyślenie problemu badawczego i świadczą o doskonałym warsztacie badawczym, jakim niewątpliwie dysponuje Autorka. Nie odchodzi ona od głównego problemu badawczego, przez co nie skupia się na szczegółach, które nie mają znaczenia dla podstawowego nurtu rozważań. Chociaż monografia ma głównie charakter teoretyczny, to jednak z uwa-

gi na formułowane wnioski i propozycje nowych rozwiązań prawnych ma ona również w pewnym zakresie walor praktyczny. Być może stanowić będzie przyczynek do odpowiednich, i jakże pożądaných, zmian normatywnych. Podkreślenia wymaga jednak jeszcze jedna kwestia dotycząca merytorycznej strony pracy. A mianowicie – jak pisze sama Autorka, „celem pracy nie było omówienie wielu szczegółowych kwestii proceduralnych związanych z funkcjonowaniem poszczególnych rodzajów sądów, ale przedstawienie statusu jednostek samorządu terytorialnego w danym postępowaniu sądowym jako pewnego specyficznego podmiotu prawa o podwójnym charakterze (prywatno-publicznym). Dlatego skupiono się na kwestiach podstawowych z punktu widzenia sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, takich jak rodzaje środków ochrony przysługujących tym jednostkom, zasady ich wnoszenia do odpowiednich sądów, zdolność sądowa, legitymacja procesowa czy zasady reprezentacji jednostki samorządu terytorialnego jako uczestnika postępowania sądowego. Co do zasady, jednostka samorządu terytorialnego jest takim samym uczestnikiem postępowania sądowego jak każdy inny podmiot prawa (prywatnego bądź publicznego), dlatego uwzględniono tylko te zagadnienia, które w sposób szczególnie dotyczą tych jednostek, pominąwszy kwestie ogólne odnoszące się w jednakowy sposób do wszystkich uczestników procesu. Problematyka ta jest bowiem szeroko opisywana w literaturze przedmiotu odpowiednich gałęzi prawa (procesu cywilnego, postępowania sądowoadministracyjnego czy prawa konstytucyjnego)”.

Recenzowana monografia ma ogromny walor poznawczy. J. Jagoda przedstawia własne oceny oraz formułuje wnioski, zresztą doskonale uzasadnione, z większością których trudno jest się nie zgodzić. Jednym z najbardziej interesujących jest postawienie przez Autorkę tezy, jakoby skarga konstytucyjna, o której mowa w art. 79 Konstytucji RP, przysługiwała również jednostkom samorządowym, podczas gdy Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie odmawia im prawa do takowej skargi, powołując się na specyfikę podmiotów prawa publicznego. Autorka jednak nie zgadza się ze stanowiskiem Trybunału. Zwraca uwagę na to, że „Jeśli – według Trybunału Konstytucyjnego – jednostki samorządu terytorialnego nie mogą wnosić skargi konstytucyjnej przewidzianej w art. 79 Konstytucji RP, a składane przez nie wnioski o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego na ogół są rozpatrywane na ich niekorzyść, to musi istnieć jakiś inny środek ochrony ich samodzielności. W przeciwnym razie sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – przynajmniej w zakresie działalności Trybunału Konstytucyjnego, który teoretycznie jest »sądem« powołanym m.in. do strzeżenia tej samodzielności – trzeba uznać za iluzoryczną i nieskuteczną”. Dlatego też J. Jagoda, wzorując się na rozwiązaniach przyjętych m.in. w niemieckim systemie prawnym, które rzecz jasna przedstawia w swojej monografii, postuluje, by jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w prawo wnoszenia tzw. „komunalnej skargi konstytucyjnej” do Trybunału Konstytucyjnego na akty normatywne naruszające prawo do samorządu.

Z uwagi na szerokie spektrum rozważań niemożliwe jest jednak ustosunkowanie się do wszystkich spostrzeżeń i przemyśleń zamieszczonych w recenzowanej pracy. Oczywiście jest również, iż z pewnością niektórzy przedstawiciele doktryny będą polemizować

z tezami stawianymi przez Autorkę, zwłaszcza z krytykowanym przez nią, a przyjmowanym powszechnie zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie poglądem o pozbawieniu gminy legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w sytuacji gdy organ tej jednostki orzekał w pierwszej instancji. Autorka poddaje także w wątpliwość korzystne działanie tzw. „prawa sędziowskiego”. Jej zdaniem bowiem „w zakresie dotyczącym sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, orzecznictwo sądowoadministracyjne oraz Trybunału Konstytucyjnego jest na ogół przykładem negatywnej roli prawotwórstwa sędziowskiego. Sądy administracyjne oraz zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny nader często dokonują wykładni obowiązującego prawa (albo wręcz tworzą to prawo) na niekorzyść jednostek samorządu terytorialnego, które mimo braku formalnych przeszkód do realizowania konstytucyjnej zasady sądowej ochrony ich samodzielności nie mogą tego czynić właśnie z powodu nieprzychylnego stanowiska organów orzeczniczych. Jest to swoisty paradoks, zwłaszcza gdy się zważy, że to sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny zostały w szczególności powołane do stania na straży podstawowych wartości konstytucyjnych, do których można także zaliczyć samodzielność samorządu terytorialnego”. Stawianie tak śmiałych tez i wyrażanie odmiennych – od większości – poglądów, tym bardziej przemawia za poświęceniem uwagi tej monografii i za jej wnikliwą lekturą. Autorka, czyniąc to, zapewne zdawała sobie sprawę z ewentualnej krytyki, jednakże zawsze bardzo dobrze argumentuje swoje stanowisko w danej sprawie. Być może nawet dzięki temu uda się „opozycyjnemu” czytelnikowi spojrzeć na analizowany problem badawczy z innej strony i zrewidować swoje dotychczasowe sądy, albo przynajmniej obudzić w sobie refleksję nad tymi kontrowersyjnymi kwestiami. Nie ma bowiem nic bardziej konstruktywnego dla nauki jak ścieranie się przemyślanych poglądów, proponowanie nowych rozwiązań prawnych i formułowanie wniosków *de lege ferenda*.

Magdalena Gurdek