



WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI

XII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ

Pt. „Unitarny charakter
państwa
a samorząd terytorialny”



WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI

Prof. dr hab. Marek Szewczyk (UAM)

„Unitarny charakter państwa
a autonomia terytorialna
(regionalna i lokalna)”

- na przykładzie rozwiązań przyjętych w
prawie Republiki Włoskiej

Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP:

„Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”

Czy konstytucyjna zasada państwa unitarnego (art. 3 KRP) oraz konstytucyjne zapewnienie decentralizacji ustroju terytorialnego RP wykluczają terytorialną autonomię ?

Zasadnicza różnica między decentralizacją a autonomią

- Decentralizacja to względna samodzielność podmiotów władzy publicznej w zakresie **stosowania** prawa oraz w zakresie **stanowienia** prawa rangą niższego od ustaw zwykłych
- Autonomia, to względna samodzielność nie tylko w zakresie stosowania prawa, ale także w zakresie jego **stanowienia**, i to **włącznie z aktami rangą równymi ustawie zwykłej**

Stanowisko doktryny

J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych* (PPiA 2016/106/83-94)

„...w świetle art. 3 Konstytucji państwo cechuje jednolitość terytorialna i ustrojowa wykluczająca autonomię terytorialne czy federacyjny ustrój państwowy...”

Stanowisko judykatury

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 stycznia 2005 r., **III SA/Lu 651/04**

„Sąd podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 22 lipca 2004 r. (sygn. akt GSK 3561/04, Wokanda 2004/11/34) akt GSK 3561/04, Wokanda 2004/11/34) sprzeciwił się pogładowi o autonomii prawa celnego i stwierdził, że używanie tego pojęcia w stosunku do gałęzi prawa stanowiącej część systemu prawa państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji) nie wydaje się uprawnione.”

Stanowisko judykatury

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., **GSK 562/04**

„Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela tak pojmowanej autonomii prawa celnego, która w gruncie rzeczy może służyć jako usprawiedliwienie arbitralnego stosowania tego prawa. Odnosząc się szerzej do tej kwestii można zauważyć, że używanie tego pojęcia w stosunku do gałęzi (dziedziny) prawa stanowiącej część systemu prawa państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji RP) nie wydaje się uprawnione. ”

W prawie Republiki Włoskiej

– art. 5 Konst. Rep. Włoskiej (KRW)

- Republika Włoska jest jednolita i niepodzielna, uznaje i wspiera autonomie lokalne; urzeczywistnia w działalności służb podległych państwu najszerszą decentralizację administracyjną; dostosowuje zasady i system swojego ustawodawstwa do potrzeb autonomii i decentralizacji
- La Repubblica, una e indivibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento

Art. 114 zd. 1 i 2 KRW

- Republika Włoska składa się z gmin, z powiatów, z miast metropolitalnych, z regionów oraz z Państwa.
- Gminy, powiaty, miasta metropolitalne i regiony są władzami autonomicznymi z własnymi statutami, władzami i kompetencjami, zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji.
- La Repubblica é costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.
- Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Art. 116 zd. 1 KRW

- Regiony: Friuli – Wenecja Julijska, Sardynia, Sycylia, Trentino – Alto Adige i Dolina Aosty dysponują szczególnymi formami i warunkami autonomii, zgodnie z postanowieniami statutów specjalnych przyjętych w formie ustaw konstytucyjnych
- Il Friuli – Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino – Alto Adige / Südtirol e la Valle d’Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali addotati addotati con legge costitutivo

Art. 116 zd. 2 KRW

- Region Trentino – Alto Adige/ Südtirol składa się z powiatów autonomicznych Trento i Bolzano
- Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano

Art. 117 zd. 1 KRW

Władza ustawodawcza jest sprawowana przez państwo i przez regiony z zachowaniem postanowień Konstytucji, a nadto uwarunkowań wynikających z prawa wspólnotowego oraz ze zobowiązań międzynarodowych

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali

Art. 117 zd. 2 KRW

- Państwo dysponuje ustawodawstwem wyłącznym w następujących sprawach:
- Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

Art. 117 zd. 3 i 4 KRW

- Materiami należącymi do ustawodawstwa konkurencyjnego są te, które dotyczą: *(m.in. podstawowe zadania i kompetencje władz lokalnych)*
- Do regionów należy władza ustawodawcza w odniesieniu do każdej materii wyraźnie nie zarezerwowanej dla ustawodawstwa państwa.
- Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:
 - Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Trzy elementy autonomii terytorialnej według prawa Rep.Wł

- 1) „autonomia statutaria” (art. 114 zd. 2 KRW - *władztwo organizacyjne – „potesta di determinare le regole giuridiche del proprio ordinamento”*);
- 2) „autonomia finanziaria” (art. 119 KRW „ *Gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony mają autonomiczne źródła dochodów. Ustalają i stosują podatki i dochody własne, w zgodzie z Konstytucją i według zasad koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego. Dysponują współudziałem w zysku z podatków skarbowych państwa odnoszących się do ich terytoriów*”);
- 3) autonomia regolamentare (art. 117 zd. 6 – *uprawnienie do wydawania przepisów wykonawczych rozumianych jako rangą niższe od statutów*).

Istota unitarności

- **Zasadę jednolitości należy interpretować jako zakaz federacji** i zakaz przynależności części państwa do organizacji ponadnarodowej, której Polska nie jest członkiem,
- a nie:
- zakaz tworzenia odmiennych struktur administracji publicznej działającej w terenie, czy nakaz jednolitości treści obowiązującego prawa, a jednocześnie nakaz stanowienia jednolitego systemu organów władzy publicznej (P. Sarnecki).

Kontrargument wobec tezy o jednolitości administracji publicznej

- Autonomia terytorialna (w tym regionalna) nie wymaga rezygnacji z jednolitości struktur administracji publicznej
- Różnorodność struktur administracji publicznej występuje także w systemach, w których brak jest autonomii terytorialnej

Kontrargument wobec tezy o jednolitości systemu obowiązującego prawa

Jednolitość systemu obowiązującego prawa, rozumiana jako brak różnorodności rozwiązań prawnych, nie istnieje w systemie decentralizacji. Jego różnorodność zapewnia bowiem:

1) Konstytucja RP w zakresie:

- a) ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego;
- b) określania sposobów wykonywania zadań własnych;

2) ustawodawca zwykły przykładowo w zakresie:

- a) określania wysokości stawek podatków i opłat lokalnych;
- b) określania stawek opłat planistycznych i adiacenckich;
- c) uchwalania lokalnych przepisów urbanistycznych;
- d) ustalania zasad sprzedaży napojów alkoholowych w porze nocnej oraz zasad usytuowania punktów sprzedaży tych napojów.

Próba rekonstrukcji siatki pojęciowej

- 1) Autonomia, to nie suwerenność (E. Mele, *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano 2007, s. 14);
- 2) Federalizm nie jest równoznaczny z suwerennością;
- 3) Zasadę unitaryzmu przeciwstawiać należy zasadzie federalizmu, a nie autonomii;
- 4) Autonomii terytorialnej nie można przeciwstawiać samorządności terytorialnej;
- 5) Autonomię przeciwstawiać należy decentralizacji;
- 6) Samorząd terytorialny może funkcjonować w warunkach decentralizacji, ale także w warunkach autonomii;
- 7) Decentralizacja, to warunek minimum, a nie synonim samorządności.

Konkluzja

- W polskim systemie prawnym nie ma autonomii terytorialnej (ani regionalnej, ani lokalnej).
- Natomiast zasada unitaryzmu nie stanowi przeszkody dla jej wprowadzenia.



**WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI**

