Samorząd w Konstytucji

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 06, maj 2018 00:31
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1952

W czasie uroczystych obchodów Święta 3 Maja prezydent Andrzej Duda zapowiedział przeprowadzenie w dniach 10-11 listopada br. ogólnonarodowego referendum konstytucyjnego. Dziś nie da się przewidzieć, czy któreś z pytań będzie dotyczyło samorządu terytorialnego, a jeśli tak – to w jakim zakresie. Warto jest jednak zastanowić się już teraz, na ile aktualna konstytucyjna regulacja tej problematyki wymaga zmiany.

Pierwszym problemem - poruszając się w kolejności artykułów rozdziału VII Konstytucji – będzie umieszczenie w ustawie zasadniczej powiatów i województw. Obecnie wymienione są w niej tylko gminy, co było spowodowane niepewnością odnośnie docelowej struktury samorządu terytorialnego w czasie prac nad Konstytucją. Konstytucja wszak uchwalona została w roku 1997, zaś reforma samorządowa odtwarzająca powiaty i duże województwa miała miejsce rok później. Konstytucjonalizacja powiatów wywoła zapewne ożywioną dyskusję odnośnie sensu istnienia tego właśnie poziomu samorządu. Nie wdając się w ramach tego felietonu w przedstawienie argumentów, wyrażę jedynie zdziwienie, że często najgłośniejszy głos sprzeciwu wobec powiatów płynie z małych gmin wiejskich. Na tyle małych, że z trudem realizują powierzone im zadania, przy czym często za środki otrzymywane w ramach części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej. Owszem – przy okazji dyskusji nad ustrojem można rozważać jednopoziomowy samorząd lokalny, ale należy zdawać sobie sprawę z tego, że wówczas poszczególne „gminy" będą wielkością zbliżone bardziej do dzisiejszych powiatów, niż dzisiejszych gmin.

Drugi problem dotyczy instytucji zadań zleconych. Już w toku prac nad obowiązującą Konstytucją pojawiały się silne głosy negujące sensowność podziału zadań na własne i zlecone. Podział w ostateczności pozostał, ale późniejsza praktyka sprowadziła go na poziom absurdu. O kwalifikacji zadania jako własnego, czy zleconego nie przesądza zwykle jego charakter, tylko skłonność administracji rządowej do pokrycia kosztów wprowadzanych zmian. Gdy takiej woli nie ma – zadanie w sposób dorozumiany staje się zadaniem własnym. I problemem samorządu. Podział powinien zatem zostać zniesiony.

Polska jest jedynym krajem europejskim, który w swojej Konstytucji podwójnie podkreślił zasadę adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego – zarówno na poziomie całego systemu, jak i poszczególnych zmian legislacyjnych. Szkoda jedynie, że w ślad za podwójnymi regulacjami ustawy zasadniczej nie podąża praktyka. Praktyka bowiem wskazuje, że zasada adekwatności jest konsekwentnie łamana, a Trybunał Konstytucyjny niekoniecznie staje temu na przeszkodzie. Należy zatem zastanowić się w jaki sposób należałoby wzmocnić pozycję samorządu. Mogłoby to nastąpić np. poprzez uczynienie z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego organu konstytucyjnego, który – wzorem hiszpańskim – nie tylko opiniowałby zmiany pociągające za sobą skutki finansowe, ale dokonywałby ich uzgodnienia. Warto by też rozważyć, czy Komisja (a ściślej – jej strona samorządowa) nie powinna mieć prawa inicjatywy ustawodawczej. Pozwalałoby to wnieść istotną dla samorządu terytorialnego problematykę pod obrady Parlamentu bez konieczności czy to poszukiwania chętnych wśród partii parlamentarnych, czy to zbierania podpisów pod inicjatywą obywatelską.

W części dotyczącej finansów należałoby natomiast zamieścić – podobnie jak wiele innych państw europejskich – reguły dotyczące mechanizmów wyrównywania dochodów, a także jednoznacznie przesądzić o prawie samoopodatkowania się wspólnot samorządowych na określone cele.

Oczywiście nie wszystkie podniesione powyżej zagadnienia nadają się na materię pytania w referendum ogólnokrajowym. Na które z pozostałych odpowiemy w listopadzie br. – dowiemy się za kilka miesięcy.

Phoca PDF