

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Komentarz

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

Jakub Bryła, Renata Cybulska, Bogdan Dolnicki
Jadwiga Glumińska-Pawlic, Joanna Jagoda, Roman Marchaj
Czesław Martysz, Anna Wierzbica

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Komentarz

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

Jakub Bryła, Renata Cybulska, Bogdan Dolnicki
Jadwiga Glumińska-Pawlic, Joanna Jagoda, Roman Marchaj
Czesław Martysz, Anna Wierzbica

Stan prawny na 25 lipca 2023 r.
z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy z 7 lipca 2023 r.
(druk sejmowy nr 3097; ustawa oczekuje na publikację w Dzienniku Ustaw),
wchodzących w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Jakub Bryła – art. 37–40, 45, 46

Renata Cybulska – art. 8 ust. 2–4; art. 8a, 8b, 11 ust. 1–2; art. 12, 12a, 14,
18 pkt 2, 3, 12, 13, 14; art. 75–77

Bogdan Dolnicki – Wprowadzenie, art. 1–5, 9, 10, 15–16; 18 pkt 1, 15, 18, 20, 21;
art. 23 ust. 1, 2; art. 34a, 78–89, 90, 91

Jadwiga Glumińska-Pawlic – art. 11 ust. 3–5; art. 18 pkt 4–7, 9–11, 16, 17,
19 lit. c, d, pkt 19a; art. 24 ust. 3–8; art. 30 ust. 3; art. 34, 44, 61, 67, 70, 72, 74

Joanna Jagoda – art. 6, 8c–8f, 13; 18 pkt 19 lit. a, b, e, f, g; art. 47–60a

Roman Marchaj – art. 10a–10c, 17, 41–43, 89a

Czesław Martysz – art. 20–22, 28, 29, 30a–33

Anna Wierzbica – art. 7, 8 ust. 1; art. 19, 23 ust. 3–9; art. 24 ust. 1, 2;
art. 25–27h, 30 ust. 1, 2, 4

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-788-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie. Województwo jako region samorządowy	17
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)	27
Rozdział 1. Przepisy ogólne	29
Art. 1. [Regionalna wspólnota samorządowa]	29
Art. 2. [Zakres działania samorządu województwa. Zasada legalizmu] ...	33
Art. 3. [Zespolenie administracji samorządowej w województwie]	38
Art. 4. [Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego]	39
Art. 5. [Formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców województwa]	47
Art. 6. [Podmiotowość i samodzielność województwa]	50
Art. 7. [Statut województwa]	74
Art. 8. [Sposoby realizowania zadań województwa. Porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych]	79
Art. 8a. [Wzajemna pomoc]	84
Art. 8b. [Utworzenie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego]	85
Art. 8c. [Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna województwa]	86
Art. 8d. [Zakres wspólnej obsługi]	94
Art. 8e. [Wyłączenia z zakresu wspólnej obsługi]	101
Art. 8f. [Przetwarzanie danych osobowych w ramach wspólnej obsługi]	103
Art. 9. [Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa]	106
Art. 10. [Siedziby władz samorządu województwa]	123
Art. 10a. [Konsultacje z mieszkańcami województwa; budżet obywatelski]	125

Art. 10b. [Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej; młodzieżowy sejmik województwa]	133
Art. 10c. [Wojewódzka rada seniorów]	142
Rozdział 2. Zakres działalności	150
Art. 11. [Strategia i polityka rozwoju województwa]	150
Art. 12. [Współpraca z innymi podmiotami przy formułowaniu i realizacji strategii rozwoju województwa]	165
Art. 12a. [Zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa]	166
Art. 13. [Działalność gospodarcza samorządu województwa. Sfera użyteczności publicznej]	168
Art. 14. [Zakres zadań samorządu województwa]	174
Rozdział 3. Władze samorządu województwa	178
Art. 15. [Organy samorządu województwa]	178
Art. 15a. [Jawność działania organów województwa]	181
Art. 16. [Sejmik województwa: kadencja, skład, wybory]	199
Art. 17. [Sposób odwołania sejmiku województwa]	200
Art. 18. [Właściwość sejmiku województwa]	210
Art. 19. [Podejmowanie uchwał przez sejmik województwa. Absolutorium]	244
Art. 20. [Wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku]	254
Art. 21. [Zwoływanie sesji sejmiku województwa oraz ustalanie porządku obrad; transmisja i utrwalanie obrad]	265
Art. 21a. [Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego sejmiku województwa]	279
Art. 22. [Ślubowanie radnego]	281
Art. 23. [Status prawny radnego. Niepołączalność mandatu radnego. Interpelacje i zapytania]	283
Art. 24. [Diety i zwrot kosztów podróży. Zakaz nawiązywania stosunków majątkowych. Wyłączenie z udziału w głosowaniu]	295
Art. 25. [Zakaz zatrudnienia radnego]	303
Art. 26. [Zakaz świadczenia pracy przez radnego. Ochrona stosunku pracy]	307
Art. 27. [Zwolnienie radnego od świadczenia pracy. Zgoda na rozwiązanie stosunku pracy]	312
Art. 27a. [Wykorzystywanie mandatu radnego]	321
Art. 27b. [Ograniczenie działalności gospodarczej radnego]	323
Art. 27c. [Oświadczenia majątkowe]	336
Art. 27d. [Jawność oświadczeń majątkowych]	362
Art. 27e. (uchylony)	365
Art. 27f. [Skutki niezłożenia oświadczenia majątkowego]	365
Art. 27g. [Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym]	371

Art. 27h. [Zakaz przyjmowania świadczenia o charakterze majątkowym] . . .	373
Art. 28. [Stałe i doraźne komisje sejmiku]	375
Art. 29. [Kluby radnych]	385
Art. 30. [Komisja rewizyjna]	387
Art. 30a. [Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji]	399
Art. 31. [Zarząd województwa: skład, podejmowanie uchwał, <i>incompatibilitas</i>]	404
Art. 32. [Wybór marszałka, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu]	413
Art. 33. [Rozwiązanie sejmiku. Wybory przedterminowe. Osoba pełniąca funkcję organów. Komisarz rządowy]	417
Art. 34. [Absolutorium. Odwołanie zarządu]	423
Art. 34a. [Raport o stanie jst]	427
Art. 35–36. (uchylone)	436
Art. 37. [Odwołanie marszałka oraz poszczególnych członków zarządu]	436
Art. 38. [Złożenie i przyjęcie rezygnacji marszałka]	440
Art. 39. [Wybór nowego zarządu oraz nowego członka zarządu]	443
Art. 40. [Złożenie i przyjęcie rezygnacji członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym]	448
Art. 41. [Zakres zadań zarządu województwa]	452
Art. 42. [Działanie zarządu po upływie kadencji]	457
Art. 43. [Zadania, kompetencje i pozycja prawna marszałka]	458
Art. 44. [Skarbnik województwa]	462
Art. 45. [Urząd marszałkowski. Status prawny pracowników samorządowych]	468
Art. 46. [Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych]	470
Rozdział 4. Mienie samorządu województwa	475
Art. 47. [Pojęcie mienia województwa. Podmioty mienia wojewódzkiego]	475
Art. 48. [Sposoby nabycia mienia wojewódzkiego]	490
Art. 49. [Przekazanie województwu mienia do realizacji jego zadań]	493
Art. 50. [Przekazanie województwu mienia do zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej]	497
Art. 51. [Obciążenia przechodzące na województwo]	499
Art. 52. [Zwolnienie od podatków i opłat związanych z przeniesieniem mienia]	502
Art. 53. [Postępowanie w sprawie przekazania mienia]	503
Art. 54. [Wpis w księdze wieczystej]	504
Art. 55. [Wykonywanie praw majątkowych województwa]	505
Art. 56. [Pełnomocnictwo udzielone kierownikowi wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej]	507
Art. 57. [Składanie oświadczeń woli w imieniu województwa. Kontrasygnata]	512

Art. 58. [Sposób wykonywania praw majątkowych przez wojewódzkie osoby prawne]	521
Art. 59. [Prawo pierwokupu lub wykupu. Żądanie zwrotu mienia nabytego nieodpłatnie]	523
Art. 59a. [Umowne określenie niższej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku niedrogowych inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty]	527
Art. 60. [Odpowiedzialność za zobowiązania]	537
Art. 60a. [Monitoring]	542
Rozdział 5. Finanse samorządu województwa	556
Art. 61. [Samodzielność wojewódzkiej gospodarki finansowej]	556
Art. 62–67. (uchylone)	581
Art. 67. [Zapewnienie środków finansowych na realizację nowych zadań]	581
Art. 68–69. (uchylone)	584
Art. 70. [Odpowiedzialność zarządu za wykonywanie budżetu. Kompetencje zarządu]	584
Art. 71. (uchylony)	598
Art. 72. [Jawność gospodarki finansowej]	598
Art. 73. (uchylony)	601
Art. 74. [Oddzielenie dyspozycji środkami pieniężnymi od jej kasowego wykonania]	601
Rozdział 6. Współpraca zagraniczna	606
Art. 75. [Priorytety współpracy zagranicznej województwa]	606
Art. 76. [Regionalna współpraca zagraniczna]	607
Art. 77. [Ograniczenia w prowadzeniu współpracy zagranicznej przez województwo]	608
Rozdział 7. Nadzór nad działalnością samorządu województwa	610
Art. 78. [Właściwość organów nadzoru. Zakres nadzoru]	613
Art. 79. [Kryterium nadzoru]	614
Art. 80. [Informacyjne uprawnienia organów nadzoru]	618
Art. 80a. [Zatwierdzanie, uzgadnianie lub opiniowanie rozstrzygnięć organu samorządu województwa przez inny organ]	618
Art. 81. [Wymóg przedstawienia uchwał organom nadzoru]	622
Art. 82. [Nieważność aktu prawa miejscowego. Rozstrzygnięcie nadzorcze]	624
Art. 82a. [Wstrzymanie wykonania uchwały]	632
Art. 82b. [Termin wyznaczenia rozprawy w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze; termin rozpatrzenia skargi na rozwiązanie zarządu województwa oraz na zawieszenie organów województwa]	635
Art. 82c. [Skarga organu nadzoru na uchwałę]	636
Art. 83. [Stwierdzenie nieważności oraz niezgodności z prawem uchwały]	639

Art. 84. [Rozwiązanie organów województwa. Wyznaczenie osoby pełniącej funkcje organów województwa]	641
Art. 85. [Zawieszenie organów województwa oraz ustanowienie zarządu komisarycznego]	641
Art. 86. [Skarga na rozstrzygnięcie organu nadzorczego]	645
Art. 86a. [Zarządzenie zastępcze wojewody]	652
Art. 87. [Zwolnienie z opłat sądowych]	656
Art. 88. [Wyłączenie stosowania nadzoru do decyzji indywidualnych] . . .	657
Art. 88a. (uchylony)	658
Rozdział 8. Akty prawa miejscowego stanowiącego przez samorząd województwa	659
Art. 89. [Akty prawa miejscowego sejmiku województwa; podpis, publikacja i ogłoszenie]	659
Art. 89a. [Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza]	659
Art. 90. [Skarga na akty prawa miejscowego w sprawach z zakresu administracji publicznej]	666
Art. 91. [Skarga na bezczynność organów województwa]	666
Rozdział 9. Przepis końcowy	690
Art. 92. [Wejście w życie ustawy]	690
Bibliografia	691
O autorach	715

Wykaz skrótów

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- EKSR – Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy 3–5.06.1997 r. w Strasburgu
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1964 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)

- nowela
z 24.07.1998 r. – ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.)
- nowela
z 11.04.2001 r. – ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.)
- nowela
z 23.11.2002 r. – ustawa z 23.11.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 214, poz. 1806)
- nowela
z 25.06.2015 r. – ustawa z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.)
- nowela
z 11.01.2018 r. – ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
- pr. stow. – ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
- p.w.u.r.a. – ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- r.p.g.f. – rozporządzenie Ministra Finansów z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)
- u.COVID-19 – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)

-
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267)
- u.d.p.p.w. – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.)
- u.pr.s. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
- u.r.i.o. – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
- u.r.l. – ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317)
- u.r.p. – ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
- u.s.z.r.p. – ustawa z 13.03.2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 ze zm.)
- u.w.z.t.p. – ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.)
- u.z.p.p.r. – ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259)
- ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
-

Czasopisma i publikatory

APSKM	– Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe
ATDP	– Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
AUL FI	– Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica
AUW PPIA	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.Urz. Woj. Dolnośl.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Kujaw.-Pomorsk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Małop.	– Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Woj. Mazow.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Woj. Opol.	– Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz.Urz. Woj. Podlask.	– Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego
Dz.Urz. Woj. Pomorsk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego
Dz.Urz. Woj. Śląsk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz.Urz. Woj. Święt.	– Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego
Dz.Urz. Woj. Wielk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
FK	– Finanse Komunalne
GP	– Gazeta Prawna
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KP	– Kontrola Państwowa
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
Pal.	– Palestra

PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPLiFS	– Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SPiA	– Studia Prawnicze i Administracyjne
ST	– Samorząd Terytorialny
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

CUW	– centrum usług wspólnych
MSSF	– Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Wprowadzenie. Województwo jako region samorządowy

Współczesne struktury wielu państw stały się jednocześnie zbyt duże i zbyt małe. Zbyt małe dla rozwiązywania problemów w skali globalnej, co w efekcie doprowadziło do rozwoju ponadnarodowych organizacji o charakterze integracyjnym, a zarazem zbyt duże, by rozwiązać nowe problemy, wynikające z przemian gospodarczych i społecznych¹. Na tym tle zyskują na znaczeniu regiony jako „trzecia siła” pomiędzy administracją rządową a samorządem lokalnym². Powszechnie akceptowane zaczyna być zjawisko regionalizacji, rozumiane jako działalność rządu polegająca na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia zróżnicowań i stymulowania procesów rozwoju³. A zatem regionalizacja oznacza tendencje do rozwoju współczesnego państwa, polegające na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej i jej przemieszczaniu na niższe poziomy systemu politycznego, czemu towarzyszy zwiększenie samodzielności gospodarczej i politycznej określonych obszarów, charakteryzujących się spójnością gospodarczą i kulturową⁴.

1. Pojęcie regionu

Pojęcie regionu było definiowane na wiele sposobów. W literaturze podnoszono, iż niewiele jest terminów tak nieprecyzyjnych jak „region”⁵. Słowo to bowiem zarówno jest używane w języku potocznym, jak i występuje w technicznym słowniku ekonomistów,

¹ Por. J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju województwa* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 147.

² Tak S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000, s. 10.

³ Por. B. Jałowicki, *Kwestia regionalna*, „Studia Socjologiczne 1992/1–2”, s. 44.

⁴ Por. S. Malarski, *Prawne...*, s. 14.

⁵ Por. W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997/1, s. 65; *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 63 i n.

historyków, administratywistów, socjologów, etnografów, geografów⁶ oraz prawników. Najczęściej wśród cech wyróżniających region wskazuje się na wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi i nabytymi. Wydzielenie obszaru leży u podstaw geograficznej koncepcji regionu, zgodnie z którą powierzchnię ziemi można podzielić na obszary o odmiennym charakterze. Tym samym region można uznać za jednostkę przestrzeni wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów⁷. S. Malarski wyróżnia regiony z punktu widzenia delimitacji terytorialnej; regiony o granicach linearnych, których obszar można dokładnie określić (przykładowo, regiony administracyjne, euroregiony obejmujące określone jednostki podziału administracyjnego) oraz regiony o granicach nieliniarnych, niedających się dokładnie określić (np. regiony kulturalne, historyczne, etniczne itp.)⁸.

W literaturze występują różnorodne podejścia do definicji regionu⁹:

- region w znaczeniu statystycznym – sztuczna konstrukcja stworzona w celu usystematyzowania rzeczywistości. Do grupy tej należą regiony stworzone w celu usprawnienia zarządzania rozwojem regionalnym danego kraju. Tak ujęte regiony mogą być jednostkami podziału terytorialnego kraju albo też stanowić podział czysto ekonomiczny;
- regiony reliktowe (archiwalne), których specyfika wynika ze szczególnej przeszłości (np. Mazowsze, Andaluzja);
- regiony polityczne – regiony, które podobnie jak reliktowe mają szczególną przeszłość, lecz zachowały swą polityczną odrębność w procesie kształtowania się nowoczesnych państw narodowych. W rezultacie wciąż funkcjonują jako jednostki mniej (w państwach regionalnych) lub bardziej (w państwach federalnych) autonomiczne. W krajach, w których regiony są wykształcone historycznie, co często koresponduje z odrębnością językową i narodowościową, stanowią one istotny czynnik organizacji kraju;
- regiony socjologiczne – wyodrębnione ze względu na poczucie tożsamości narodowej mieszkańców. Na ową tożsamość składają się: poczucie więzi z własną grupą oraz większy lub mniejszy dystans wobec innych grup. Definicja socjologiczna kładzie nacisk na: tożsamość kulturową, która leży u podstaw istnienia regionu i społeczności lokalnej; poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców (na tyle wykształcone, że jest codziennie doświadczane i zakorzenione) oraz wspólnotowy charakter zbiorowości i zaawansowane procesy integracji kulturowej i społecznej;

⁶ Por. Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, RPEiS 1992/2, s. 1.

⁷ Tak W. Żelazny, *Region...*, s. 65; *Regiony*, red. Z. Brodecki, s. 63.

⁸ S. Malarski, *Prawne...*, s. 14 i n.

⁹ Podają za: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dylematy europejskie [w:] Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 20–22.

- regiony etniczne – czynnikiem konstruktywnym w tym przypadku są odrębności etniczne, językowe lub kulturowe¹⁰.

Również w literaturze prawniczej dostrzegamy próby zdefiniowania pojęcia regionu. Region według S. Kasznicy to jednostka podziału terytorialnego o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, obejmująca terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym i komunikacyjnym¹¹. Z kolei zdaniem M. Elżanowskiego, M. Maciołek i P. Przybysza regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Jest to definicja zbiorcza, wymagająca uszczegółowienia, bo choć obejmuje rozwiązania generalnie podobne, to jednak różne ze względu i na rodowód, i na stopień samodzielności w ramach organizacji państwa. Autorzy wskazują ponadto na dwie cechy konieczne – posiadanie osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej, gwarantującej dużą niezależność od państwa. Traktują region jako ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) między państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej, które powinny w całości zawierać się w jego granicach¹². Według E. Nowackiej przez pojęcie regionu zwykle rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium¹³.

Z powyższych rozważań wynika, iż nie ma jednolitej definicji regionu. Pojęcie to może oznaczać zarówno część składową państwa federalnego (posiadającą autonomię finansową, administracyjną i polityczną), jak i szczebel dekoncentracji administracyjnej, nieposiadający osobowości prawnej czy wreszcie agendę działającą poniżej szczebla centralnego, kontrolowaną przez państwo. Z punktu widzenia prawa administracyjnego nie mają większego znaczenia definicje geograficzne, choć uznać należy, iż niewątpliwie elementem konstytutywnym regionu musi być wydzielony obszar. Wydzielenie to powinno następować w sposób jednoznaczny. Niedopuszczalne zatem są próby definiowania regionu o granicach niedających się dokładnie określić. Także definicje

¹⁰ Tak J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 17–18.

¹¹ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

¹² M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, PiP 1990/8, s. 60.

¹³ Tak E. Nowacka, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 65.

o charakterze statystycznym nie są użyteczne z punktu widzenia prawa administracyjnego, nie oddają bowiem istoty tego pojęcia. Zdaniem J. Lemańskiej¹⁴ elementy składające się na definicję regionów reliktowych, socjologicznych czy historycznych nie mają charakteru konstytutywnego, choć niewątpliwie występowanie takich czynników, jak względy historyczne, wspólna kultura czy język, w sposób znaczący wzmacnia tożsamość regionalną i w efekcie przyczynia się do zwiększenia legitymacji społecznej regionu.

Wobec braku ustalonej definicji terminu „region” konieczna się staje próba jej sformułowania. Należy się zgodzić w tym zakresie z J. Lemańską, iż regionem będzie wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne jako organ stanowiący i kontrolny pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami oraz w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region usytuowany ma być między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej, niezależnie od ich liczby. Warunek wyposażenia w osobowość prawną związany jest z zagwarantowaniem niezależności od innych podmiotów, zwłaszcza państwa, oraz z zapewnieniem regionowi prawa do posiadania własnego majątku i dysponowania nim, a także możliwości wykonywania zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Region posiadać powinien władze niezależne od administracji rządowej, przy czym uznać należy, iż we współczesnych państwach demokratycznych podstawowym standardem jest posiadanie organu stanowiącego i kontrolnego o charakterze kolegialnym, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno kolegialny, jak i monokratyczny, z tym jednak, że władza wykonawcza może pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich¹⁵.

2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Istotne kwestie dotyczące samorządu lokalnego i regionalnego stanowiły przedmiot zainteresowania Rady Europy już od samego początku jej istnienia. Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego uitorowała Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r.

¹⁴ Tak J. Lemańska, *Koncepcja...*, s. 20.

¹⁵ J. Lemańska, *Koncepcja...*, s. 20.

Reprezentantem samorządowych władz lokalnych i regionalnych państw europejskich jest w Radzie Europy powołany przez nią Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, a zasady działania samorządów na szczeblu regionalnym określa opracowana przez Kongres **Europejska Karta Samorządu Regionalnego**¹⁶.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego, bardzo często określana jako swoista konstytucja regionów europejskich porządkująca ich status¹⁷, została przyjęta na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w dniach 3–5.06.1997 r. w Strasburgu.

Karta określa ramy ustrojowe umożliwiające efektywne działania samorządowych władz regionalnych. Podstawowe cele i założenia określone zostały w preambule. Do najważniejszych idei Karty jej sygnatariusze zaliczyli:

- 1) zadania związane z zacieśnieniem więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad poszanowania praw człowieka i demokracji;
- 2) prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jako jedną z demokratycznych zasad; istnienie regionów ma sprzyjać wykonywaniu tego prawa;
- 3) rolę regionów w tworzeniu sprawnie działającej administracji publicznej;
- 4) znaczenie zasady subsydiarności w rozwoju demokracji w Europie na fundamencie równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego;
- 5) rolę regionu jako zasadniczego elementu państwa świadczącego o zróżnicowaniu Europy i przyczyniającego się do wzbogacenia jej kultury, w nawiązaniu do miejscowych tradycji i zakorzenienia w historii, oraz sprzyjającego ekonomicznej pomysłowości z uwzględnieniem ekorozwoju.

Zasadniczym zadaniem Karty jest poszukiwanie wspólnych elementów regionalnych istniejących w różnych państwach z jednoczesnym zachowaniem różnic dotyczących szczegółowych, konkretnych rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych. Region został uznany za szczebel władzy, do którego powinna zostać zastosowana zasada subsydiarności z jednoczesną ochroną samorządności lokalnej¹⁸. Dlatego też Europejska Karta Samorządu Regionalnego bezpośrednio odwołuje się do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i wyraźnie podkreśla wzajemne uzupełnianie się obu aktów. Za podstawę gwarancji samorządności regionalnej Karta przyjmuje zasadę samorządności regionalnej, która powinna być uznana w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie. Ponadto zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez

¹⁶ L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 81.

¹⁷ L. Kieres, *Przyszłość regionów, przyszłość reformy*, „Rzeczpospolita” z 8.04.1998 r.

¹⁸ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, RPEiS 2001/4.

konstytucję, statuty regionów, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego, a przepisy ustawowe określające zakres samorządu regionalnego powinny w miarę możliwości zapewniać regionom ochronę ich samorządności wynikającą z procedur lub warunków ich wprowadzania (art. 1 EKSR).

Karta tworzy także własną definicję samorządu regionalnego. Jest to prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym oraz posiadających prerogatywy wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych zgodnie z zasadą subsydiarności. Ta definicja jest na tyle szeroka, aby każde państwo mogło wybrać taką strukturę samorządu terytorialnego, jaką uważa za najlepszą ze względu na swoją historię, tradycję, wielkość czy rodzaj populacji¹⁹. Jest to definicja, która umieszcza region pomiędzy rządem centralnym a samorządem lokalnym²⁰.

Karta określa również, że na szczeblu regionalnym powinny działać demokratyczne organy regionu: zgromadzenia przedstawicieli i organy wykonawcze. Zgromadzenie powinno być wybrane w wolnych, bezpośrednich, równych i powszechnych wyborach w głosowaniu tajnym. Organ wykonawczy, z wyjątkiem przypadku, gdy jest bezpośrednio wybierany przez ludność, powinien odpowiadać za swoją działalność wobec zgromadzenia zgodnie z warunkami i procedurami ustanowionymi przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Ponadto członkowie zgromadzenia przedstawicieli lub organu wykonawczego nie mogą być poddani działaniom ze strony władz centralnych, które mogłyby ograniczać swobodne wykonywanie ich funkcji, z wyjątkiem przypadków związanych z postępowaniem sądowym.

Ważną kwestią, nad którą skupia się Karta, jest ochrona samorządu regionalnego. Miaowicie żadne zmiany granic regionalnych nie powinny być dokonywane, dopóki region, którego to dotyczy, nie wyrazi zgody, bez uszczerbku dla procedur bezpośredniej demokracji, jakie mogą być przewidywane w prawie wewnętrznym. Ponadto regiony powinny mieć prawo do wszczynania postępowania przed kompetentnymi sądami w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swoich zadań i poszanowania zasad samorządności regionalnej zawartych w Karcie i prawie wewnętrznym, a ewentualny konflikt kompetencji powinien być rozstrzygany przez sąd zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi zasadami każdego państwa. Przy podejmowaniu decyzji powinna być

¹⁹ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, ST 1999/7–8.

²⁰ J. Lemańska, *Koncepcja...*, s. 24.

brania pod uwagę zasada subsydiarności, jeżeli obowiązujące stanowione prawo nie umożliwi jasnego rozwiązania problemu. Istotnym ustaleniem Karty jest prawo regionów do uczestniczenia w sprawach państwa w takim stopniu, w jakim akty prawne przyjmowane na szczeblu rządu centralnego mogą zmieniać zakres samorządności regionalnej lub dotyczyć interesów regionów; regiony powinny mieć możliwość brania udziału w procesie podejmowania decyzji.

Uczestnictwo regionów w sprawach państwa może:

- albo być zapewnione przez odpowiednich przedstawicieli regionów w ciałach legislacyjnych lub administracyjnych,
- albo być oparte na procedurach dyskusji i konsultacji między organami państwa i każdym regionem,
- albo wynikać z konsultacji między organami rządu centralnego i strukturą reprezentującą regiony.

Wszystkie te formy uczestnictwa nie muszą się wzajemnie wyłączać.

Oprócz uczestniczenia w sprawach państwa regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia lub bycia reprezentowanymi, poprzez ciała przeznaczone specjalnie do tego celu, w działaniach instytucji europejskich i międzynarodowych. Regiony powinny mieć zapewnione przynajmniej prawo do konsultowania, w sytuacji gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. Ta sama zasada powinna się odnosić do wprowadzania przyjętych na szczeblu europejskim przepisów prawa, które mogą się znaleźć w zakresie odpowiedzialności regionów. Karta daje rządowi prawo do włączenia regionów w proces negocjacji, np. przez wejście przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych. Regiony powinny mieć również prawo do ustanawiania biur łącznikowych z innymi regionami lub organizacjami międzynarodowymi. W Karcie zwrócono także uwagę na znaczenie regionu jako ważnego elementu kultury europejskiej wyrażającego jej zróżnicowanie i przyczyniającego się do wzbogacenia Europy przez nawiązywanie do miejscowych tradycji.

Karta daje poszczególnym państwom prawo do wyłączenia poszczególnych uregulowań (ze względu na ich kontrowersyjność, a także zróżnicowanie regionów w poszczególnych krajach). Taka możliwość istnieje w następujących przypadkach:

- przy przekazywaniu zadań rządowych o charakterze regionalnym do wykonania organom samorządu regionalnego (art. 4 ust. 4);
- przy tworzeniu w ramach współpracy transgranicznej wspólnych organów wykonawczych i ustawodawczych z prawem do stanowienia aktów prawnych (art. 8 ust. 2);

- przy włączaniu przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych (art. 10 ust. 3);
- w przypadku prawa do określania przez region generalnych zasad zatrudniania personelu (art. 13 ust. 3).

Wyżej wymieniona lista tworzy katalog zamknięty, tak więc wszystkie pozostałe postanowienia Karty w przypadku ratyfikacji muszą zostać przyjęte w sposób bezwzględny.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że Karta jest aktem zasadniczym, międzynarodową konstytucją określającą warunki, od których spełnienia uzależnione będzie uznanie regionu za samorządowy.

Obie omówione powyżej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny (lokalny) dzięki uregulowaniu go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji prawnoustrojowych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach – od wyrażenia jedynie ogólnej zasady po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych. Jednakże w żadnym ustawodawstwie nie znajdujemy wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego. Toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego (lokalnego) w oparciu o rozwiązania normatywne. Analo-gicznego zabiegu należało dokonać w odniesieniu do samorządu regionalnego.

3. Region w ujęciu Unii Europejskiej

Problematyka regionów początkowo nie była przedmiotem zainteresowania Wspólnot Europejskich. Nie znajdujemy w nich wzmianki ani w traktacie paryskim, ani w rzymskim. Unia Europejska początkowo nie traktowała regionu jako żywej wspólnoty ludzkiej, nadając mu rolę bierną i charakter struktury administracyjnej powołanej dla celów działalności ekonomicznej²¹. Przykładem czysto ekonomicznego podejścia do regionu mogą być tzw. jednostki NUTS (*Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*).

Wobec braku spójnego pojęcia regionu pojawiła się konieczność ustalenia kryteriów klasyfikacji regionów dla celów reformowanych funduszy strukturalnych. Stąd też z inicjatywy Komisji doszło na początku lat 70. do opracowania przez Eurostat, czyli Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich, tzw. nomenklatury statystycznej, stanowiącej jednolity i w miarę spójny schemat zestawiania regionalnych danych staty-

²¹ Zob. A. Balcerowska, *Regiony...*, s. 49.

stycznych z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, służący analizom oraz identyfikacji stref korzystających z pomocy funduszy wspólnotowych i koordynacji polityk regionalnych²².

System NUTS jest niezbędny ze względu na znaczne zróżnicowanie regionów w poszczególnych państwach. W oparciu o wytyczne systemu NUTS państwa dokonują samodzielnie podziału kraju na jednostki statystyczne, informując o wyniku instytucje wspólnotowe. System ten zawiera klasyfikację hierarchiczną, nakładającą się na siebie. Odnosi się przede wszystkim do trzech typów regionów: jednostek NUTS 1 (są to regiony największe, podstawowe w danym państwie), NUTS 2 (regiony stanowiące pierwszy stopień podziału największych regionów objętych poziomem pierwszym), NUTS 3 (regiony wchodzące w skład regionów objętych poziomem drugim, stanowiące drugi stopień podziału regionów poziomu pierwszego). Klasyfikacja dokonana została w zależności od wielkości obszaru, dochodu i liczby ludności. Istnieją ponadto dwa regiony lokalne: NUTS 4 oraz NUTS 5 (obejmujący gminy lub zbliżone jednostki). Jest to jednak system czysto statystyczny, zaś unifikacja dokonana w jego ramach wykorzystywana jest przede wszystkim dla celów finansowych²³. Nie obejmuje ona podziałów o charakterze specjalnym. Polityka regionalna Unii Europejskiej rozgrywa się głównie na poziomie NUTS 2. Średni teoretyczny region europejski NUTS 2 ma powierzchnię ok. 13,5 tys. km² i ok. 2 mln mieszkańców²⁴.

Należy zwrócić uwagę, iż klasyfikacja NUTS nie zawsze się sprawdza w praktyce, zdąrza się bowiem, iż znaczenie regionu nie zależy od jego powierzchni, czego przykładem może być Hamburg – najbogatszy region w Unii Europejskiej, którego powierzchnia wynosi jedynie 440 km². Trzeba też podkreślić, iż podział ten dokonany został jedynie dla celów polityki regionalnej, a Komisja Europejska nigdy nie narzucała państwom członkowskim jednolitej definicji regionu. Klasyfikacja jest przykładem czysto ekonomicznego podejścia do problematyki regionu, albowiem na różnych jej poziomach występują zarówno jednostki terytorialne mające status społeczności lokalnych czy regionalnych, jak i zwykle okręgi administracyjne, nieposiadające takich cech, czy wreszcie obszary wydzielone tylko dla potrzeb studiów i analiz²⁵.

Niezależnie od prób statystycznego ujęcia regionu Unia Europejska do chwili obecnej nie dokonała formalnego zdefiniowania tego pojęcia. Wielokrotnie podkreślano, iż te-

²² Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 70.

²³ Por. M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Zagadnienia prawno-finansowe*, Poznań 2000, s. 19.

²⁴ Zob. W. Żelazny, *Modele integracji europejskiej; nawigacja pomiędzy Europą państw a Europą regionów* [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 36.

²⁵ Zob. I. Pietrzyk, *Polityka...*, s. 205.

matyka ta jest sprawą wewnętrzną poszczególnych państw członkowskich, zaś kwestia podziałów terytorialnych nie wchodzi w skład kompetencji przekazanych przez państwa Unii Europejskiej, tym samym nie jest ona uprawniona do narzucania jakichkolwiek rozwiązań²⁶.

²⁶ Tak J. Lemańska, *Koncepcja...*, s. 28.

USTAWA

z dnia 5 czerwca 1998 r.

o samorządzie województwa

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 572)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Regionalna wspólnota samorządowa]

1. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

1. Zasadniczy dylemat – w jaki sposób ukształtować ustrój organów administracji publicznej w województwie – rozstrzygnięty został w momencie uchwalenia 5.06.1998 r. ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm. – ustawa uchylona). Przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem poprzez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na jej czele. Pomijając kwestie celowości takiego zabiegu, należy w tym miejscu postawić pytanie, czy województwo można uznać za jednostkę samorządu terytorialnego.

Podstawowymi elementami definiującymi jednostkę samorządu terytorialnego są: podmiot, przedmiot i zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem terytorialnym¹.

2. **Podmiot samorządu** terytorialnego tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zgodnie z brzmieniem art. 1 u.s.w.: „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. A zatem województwo jest traktowane jako związek mieszkańców

¹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 23 i n.

danego obszaru – korporacja terenowa. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązując przy tym do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe (art. 164 ust. 2).

Wojewódzka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa. **Upodmiotowienie społeczności województwa** jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie. Przy czym jest ono dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań².

Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy można mówić o istnieniu kategorii interesu regionalnego. Występujące dotychczas w doktrynie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść tezy, iż istnieje obiektywnie interes lokalny samorządu terytorialnego. W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji celów państwowych w terenie, czy też zakłada istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes ogólnopaństwowy, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny.

Rozróżnienie kategorii interesów ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji publicznej.

Uznanie samorządu wojewódzkiego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu – województwo – została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu regionalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych (art. 2 u.s.w.; por. też art. 163 Konstytucji RP).

Ustawa o samorządzie województwa, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem regionalnej wspólnoty samorządowej. Oznacza ono, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu wojewódzkiego chodzi o osoby zamieszkałe na terenie danego województwa. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje

² Por. A. Wróbel [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 323–333.

ona z mocy prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, tj. miejsca zamieszkiwania na obszarze województwa.

Nie można również uznać przynależności do wspólnoty samorządowej za przymusową. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania ze społecznością.

Z drugiej zaś strony mieszkańcy danego terytorium nie mają możliwości samodzielnie podejmowania decyzji o nadaniu im charakteru wojewódzkiej wspólnoty samorządowej. Oczywiście możliwe są inicjatywy mieszkańców co do tworzenia województwa jako wspólnoty samorządowej, jej znoszenia lub też zmiany granic województwa jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zagadnienie to regulowane jest przez ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

W sprawie tworzenia lub znoszenia nie przewiduje ona jednak wyodrębnienia specjalnej procedury, podobnej do zasad określonych dla gmin w ustawie o samorządzie gminnym oraz dla powiatów w ustawie o samorządzie powiatowym. Jedyny wyjątek od tego założenia odniesiony został do oceny podziału terytorialnego kraju na województwa. Zobowiązane zostały do niej jednoznacznie: Sejm, Senat i Rada Ministrów w terminie do 31.12.2000 r. (art. 7 u.w.z.t.p.). Ocena ta może być podstawą korekt w podziale kraju na województwa.

Jest rzeczą oczywistą, że ewentualne warunki uwzględniające stanowisko zainteresowanych mieszkańców zamieszkujących wskazane terytorium będą mogły być sformułowane przed sporządzeniem powyższej oceny. Trzeba jednak pamiętać, że polski ustawodawca nie nadał takim inicjatywom wymiaru formalnoprawnego. Oznacza to pozbawienie ich przymiotu czynności, których skutki miałyby określony charakter (wskazanie na adresata opinii, ustalenie mocy wiążącej stanowiska mieszkańców, zasady postępowania przez adresata z przekazaną opinią)³.

Brak uczestnictwa wspólnot samorządowych w tworzeniu lub znoszeniu jednostki samorządowej występuje wyłącznie na szczeblu województwa. Zarówno bowiem ustawa o samorządzie gminnym (art. 4a ust. 1 u.s.g.), jak i ustawa o samorządzie powiatowym (art. 3a ust. 2 u.s.p.) przewidują przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy

³ Por. L. Kieres, *Ustrój województwa samorządowego* [w:] M. Stec, L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 21–22.

bądź też zasięgnięcie opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w kwestii tworzenia, łączenia, dzielenia bądź znoszenia powiatów.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo **osobowość prawna**. Obecnie w literaturze, a przede wszystkim w Konstytucji RP (art. 165 i 166) oraz w ustawodawstwie samorządowym uznane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość ta dzieli się na publiczną i prywatną.

Osobowość (podmiotowość) publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Skoro województwa wykonują zadania publiczne, to jest bezsporne, że mogą korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym (choć w mniejszym zakresie niż gminy i powiaty). Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i jest jednym z czynników określających jego podmiotowość publicznoprawną.

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody w dysponowaniu mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć przyznanie województwu **osobowości cywilnoprawnej** (art. 6 ust. 2 u.s.w.).

Województwo samodzielnie dysponuje swoim majątkiem w celu realizacji zadań. Jego działania w tym zakresie podlegają ochronie sądowej. A zatem województwa mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów. Samorząd województwa może być również stroną sporów majątkowych z organami administracji rządowej, rozstrzyganych przed sądami powszechnymi⁴.

⁴ Do oceny stosunków prawnych samorządu województwa z administracją rządową (Skarbem Państwa) przydatne będą zwłaszcza dwa orzeczenia sądów polskich. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że żądanie o charakterze cywilnoprawnym skierowane do organu administracji rządowej lub samorządowej nie wszczyna postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 k.p.a. (wyrok NSA z 26.02.1992 r., I SA 1408/91, „Wokanda” 1992/5, s. 26). Problematyka ta może być odnoszona zwłaszcza do zaniechania przekazywania przez administrację rządową samorządowi województwa środków finansowych (subwencja ogólna lub dotacja celowa) lub też ich przekazania po upływie określonego terminu. Sąd Najwyższy, rozpatrując spór powstały na tym tle, stwierdził, że bezczynność organów administracji może stanowić zdarzenie prawne na obszarze prawa cywilnego, a zwłaszcza prawa zobowiązań, rodzące odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym w postaci bezprawnego zaniechania funkcjonariuszy państwowych (uchwała SN (7) z 28.09.1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991/1, poz. 3).

Art. 2. [Zakres działania samorządu województwa. Zasada legalizmu]

1. Organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy.

2. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

1. Samorząd jest tworzony w celu sprawowania w wyznaczonym zakresie administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za **przedmiot samorządu**.

To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi współcześnie wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla administracji państwowej. Sporne natomiast są kwestie zasad podziału kompetencji między państwo a samorząd oraz pomiędzy poszczególne szczeble samorządu.

Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP), wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji RP), to podział zadań nie może być dokonywany wyłącznie między organy państwowe. Podział ten powinien dopuszczać do sprawowania funkcji publicznych również inne podmioty o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorząd terytorialny. Najwłaściwsze wydaje się wykorzystanie do tego celu **zasady subsydiarności**⁵.

2. Jednym z podstawowych formalnych założeń systemu opartego na zasadzie subsydiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw⁶. Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna większa społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich⁷.

Pod koniec XIX wieku wśród wielu idei oraz różnorodnych poglądów na temat państwa i ustroju zostały sformułowane podstawowe zasady nauki społecznej Kościoła. Wyrażona wówczas, ale jeszcze nienazwana, idea pomocniczości przyjmowała sens

⁵ F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, ST 1991/6, s. 4. Por. też S. Dudzik, *Zasada subsydiarności w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 311 i n.

⁶ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

⁷ J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 12.

negatywny lub pozytywny – w zależności od wymogów sytuacji. Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* (1891) pisze: „jeśli jakaś rodzina znajdzie się w wielkich trudnościach i bez rady, że sama z nich się wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by w tych ostatecznościach państwo udzieliło jej pomocy (...) będzie to nie pochłanianiem praw obywatelskich, ale ich obroną i wykonywaniem słusznej i powinnoj opieki”⁸. Jednocześnie wyznacza ramy tej pomocy: do siły i powagi praw państwowych należy uciec się w pewnych granicach. Granice te zakreśla ta sama przyczyna, która uczyniła niezbędnym odwołanie się do prawa, to znaczy, że nie należy więcej od państwa wymagać i iść dalej, niż tego wymaga usunięcie nadużyć lub uchylene niebezpieczeństwa⁹.

Zasada subsydiarności wyraża próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniejszych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa. Może to być sfera wykonywania pracy zawodowej, sfera ochrony zdrowia czy sfera dbałości o porządek publiczny. Idea subsydiarności nie jest odpowiedzią, lecz wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwie zbudować ustrój i podzielić kompetencje¹⁰.

Zasada pomocniczości zapobiega zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa. W historii ustroju państwa aktywność instytucji i organów państwowych zwiększała się i zmniejszała na przemian. W związku z tym cyklem można wyodrębnić dwa aspekty, w których zasada pomocniczości się przejawia, mianowicie – jak podaje Ch. Millon-Delsol: aspekt negatywny – władza w ogóle, a państwo w szczególności nie powinny przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań, i pozytywny – wyrażający się w tym, że misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie, w razie potrzeby, uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne¹¹.

Współczesny kształt zasady subsydiarności został nadany w XIX i XX wieku przez encykliki papieskie *Rerum novarum* i *Quadragesimo Anno*, przez myśl społeczną ordoliberalizmu niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu¹².

Pius XI w encyklice *Quadragesimo Anno* (1931) uznaje ją za nienaruszalne, niezmienną najwyższe prawo psychologii społecznej i mówi: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej wydzierać na rzecz społeczeństwa;

⁸ Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan [i in.], Rzym–Lublin 1996, s. 70.

⁹ Leon XIII, *Encyklika...*, s. 81.

¹⁰ A. Szpor, *Państwo a subsydiarności jako zasada w UE i w Polsce*, ST 2001/1–2, s. 6.

¹¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 9.

¹² A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998/4, s. 31.

podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym¹³.

Owymi społecznościami mogą być: rodzina, organizacje pozarządowe, instytucje państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, państwo, organizacje międzynarodowe itp. Władza polityczna jest wyłaniana po to, aby pomagać członkom społeczeństwa w realizacji ich własnych celów, ma więc charakter wtórny, pomocniczy wobec jednostek i grup społecznych¹⁴.

Do określenia tego, czym jest zasada subsydiarności, przyczynił się również Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*, formułując definicję bardziej ogólną i uniwersalną niż jego poprzednicy. Relacje między jednostką a państwem generalizuje i przekłada na relacje między społecznościami. Zasada pomocniczości głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego¹⁵.

W zależności od dziedziny życia społecznego regulowanej prawem zasada ta jest stosowana na gruncie danej gałęzi prawa i konkretyzowana odpowiednio do potrzeb.

Ze względu na powagę zasady subsydiarności oraz jej wpływ na kształt i treść ustawodawstwa przejawów jej obowiązywania i przestrzegania należy szukać zwłaszcza na trzech płaszczyznach obowiązywania prawa międzynarodowego i wewnętrznego, a mianowicie:

- 1) filozoficznej – jako pewna idea pozwalająca na analizę współczesnych społeczeństw;
- 2) prawnoustrojowej – jako zasada konstytucyjna stanowiąca odwołanie do pozaprawnych systemów normatywnych oraz dyrektywa dla ustawodawcy co do sposobu konstrukcji systemu prawnoinstytucjonalnego i redystrybucji kompetencji;
- 3) merytorycznej – jako kryterium oceniające zakres kompetencji poszczególnych ośrodków decyzyjnych i sposobów realizacji tych kompetencji¹⁶.

¹³ Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan [i in.], Rzym–Lublin 1996, s. 127.

¹⁴ A. Zielińska-Głębocka, *Zasada...*, s. 31.

¹⁵ Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan [i in.], Rzym–Lublin 1996, s. 411.

¹⁶ Z. Zgud, *Zasada...*, s. 20.

3. Subsydiarność jest zasadą podziału władzy od dołu do góry. „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”¹⁷. Nie ma jednak żadnego obiektywnego, merytorycznego kryterium pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Ponadto otwarta pozostaje kwestia, kto miałby rozstrzygać o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje.

Istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności.

Definicja subsydiarności zawarta została w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, której art. 4 ust. 3 stanowi: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

Można zatem powiedzieć, że zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej (na razie prawa międzynarodowego) i powinna zostać uwzględniona we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Stanowi ona wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału uprawnień decyzyjnych pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego¹⁸.

Niejako naturalnym przeciwieństwem subsydiarności jest decentralizacja. Zakłada ona bowiem podział kompetencji przez jednostkę wyższą w strukturze kraju pomiędzy jednostki niższe. Jest to jednakże przeciwieństwo tylko metodologiczne i funkcjonalne, efekt materialny bowiem, w postaci podziału władzy, przynoszą oba typy działań.

4. Próbę zdefiniowania przedmiotu samorządu województwa należy oprzeć na obiektywnie występującym we współczesnych państwach podziale kompetencji i zadań władz publicznych.

Po pierwsze, istnieją **zadania o wymiarze lokalnym**, tj. takie, których bezpośrednim adresatem (najczęściej konsumentem) jest obywatel – mieszkaniec określonej wspól-

¹⁷ F. Saint-Ouen, *Podział...*, s. 4.

¹⁸ Por. J. Jeżewski, *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, ST 1992/3, s. 34; A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, ST 1992/10, s. 55.

noty samorządowej. Polegają one w szczególności na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, czyli takich, jakich oczekuje, mając do tego prawo, każdy mieszkaniec.

Zadania te wykonywane są na dwóch poziomach: gminnym i powiatowym (dotychczas był to poziom rejonu administracji rządowej ogólnej i specjalnej).

Po drugie, można wyodrębnić grupę **zadań publicznych charakterystycznych dla dużego województwa (regionu)**¹⁹. Zasadniczym polem działania władzy regionalnej jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, także poprzez międzynarodową współpracę gospodarczą, promocję regionu czy planowanie przestrzenne. O ile zatem dla systemu lokalnego głównym pojęciem i osią działania jest jednostka (obywatel), o tyle w układzie regionalnym centralną funkcję pełni pojęcie przedsiębiorcy czy szerzej – gospodarki.

Na podmioty gospodarcze nastawione jest bowiem w szczególności działanie wojewódzkich władz publicznych prowadzących aktywną politykę regionalną. Dlatego w ustawie o samorządzie województwa (w szczególności w rozdziale 2) tak dobitnie akcentuje się zadania związane z tą funkcją samorządu, m.in.: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań²⁰.

Można też wyodrębnić grupę **zadań o charakterze regionalnym** mieszczących się w ramach administracji świadczącej. Adresatami tych świadczeń będą grupy lub kategorie osób o charakterze ponadlokalnym. Także zasięg terytorialnego działania zakładów administracyjnych świadczących tego typu usługi określić można mianem regionalnego. Przykładowo wymienić tu można: szkolnictwo wyższe, specjalistyczną służbę zdrowia, opery, filharmonie, muzea, teatry itp.

5. Za zadanie lub za przedmiot samorządu województwa należy uznać określenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa (z uwzględnieniem celów wymienionych w art. 11 u.s.w.) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 u.s.w.). Formą wyrażenia owej strategii rozwoju województwa będą programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne²¹.

¹⁹ Por. B. Dolnicki [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 475–485.

²⁰ Tak M. Stec, *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce* [w:] M. Stec, L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 9–10.

²¹ Przewidziane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Strategia rozwoju województwa określana jest w literaturze jako wyraz wspólnego dążenia do zaspokajania potrzeb i aspiracji społecznych oraz jako dokument gwarantujący niezbędny zakres współdziałania wszystkich uczestników zaangażowanych w proces rozwoju²². Strategia rozwoju przygotowywana jest na okres co najmniej kilku lat. W art. 11 u.s.w. wymienione są przykładowo cele, jakie powinna osiągnąć opracowana strategia, np.: pielęgnowanie polskości, kształtowanie świadomości narodowej, pobudzanie aktywności gospodarczej. Przy opracowywaniu strategii samorząd województwa współpracuje z administracją rządową, samorządową, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi oraz jednostkami naukowo-badawczymi. Dodatkowo może współdziałać z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw.

Na tej podstawie należy stwierdzić, iż w ustawie o samorządzie województwa określono przedmiot jego działania jako sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu, klasyczne zaś funkcje nadzorcze i policyjno-inspekcyjne przypisano organom administracji rządowej²³.

Art. 3. [Zspolenie administracji samorządowej w województwie]

Administracja samorządowa w województwie jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem.

Konstrukcja zespolenia aparatu administracyjnego oznacza w swym modelowym, pełnym kształcie skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem²⁴. Zasada zespolenia nie musi jednak występować zawsze w pełnej postaci. Na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego nie występują niektóre elementy zespolenia.

Zasadę zespolenia aparatu administracyjnego na szczeblu wojewódzkiej administracji samorządowej określa art. 3 u.s.w., zgodnie z którym: „Administracja samorządowa w województwie jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”. Tym zwierzchnikiem jest marszałek województwa jako kierownik urzędu marszałkowskiego, zwierzchnik służbowy pracowników tego urzędu i kierownik wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych²⁵.

²² Zob. E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Warszawa 2000, s. 10.

²³ Por. M. Janowski, *Podstawowe założenia reformy ustrojowej* [w:] M. Stec, L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 19.

²⁴ Por. M. Stec, *Ustrój...*, s. 18, a także S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, ST 2003/3, s. 28–42.

²⁵ Por. P. Lisowski [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, red. I. Lipowicz, s. 358–360.

Zasada zespolenia administracji w pełnej postaci łączy w sobie:

- 1) zespolenie organizacyjne – włączenie organizacyjne całego aparatu administracyjnego działającego na terenie danej jednostki podziału terytorialnego do jednego urzędu administracji samorządowej lub rządowej;
- 2) zespolenie finansowe – włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu organu administracji;
- 3) zespolenie osobowe – uzyskanie przez dany organ administracji rządowej lub samorządowej stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w organach służb, inspekcji i straży;
- 4) zespolenie kompetencyjne – uzyskanie przez organ administracji zespolonej w administracyjnym prawie materialnym i procesowym wyłącznego upoważnienia do podejmowania czynności władczych we własnym imieniu²⁶.

Zasada ta ma jednak w odniesieniu do samorządowej administracji województwa ograniczone znaczenie. Organem wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej jest wojewoda, działający początkowo w oparciu o ustawę o administracji rządowej w województwie, a obecnie na podstawie ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190). Wraz z wejściem tej ustawy dokonano modyfikacji konstrukcji zespolenia administracji wojewódzkiej. Dopuszczono tworzenie w drodze ustawy organów administracji zespolonej na tym szczeblu podziału terytorialnego. Od tej pory zadania zespolonej administracji rządowej w województwie wykonują zarówno wojewoda, jako zwierzchnik tej administracji, jak i organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży. Utrzymano zasadę zespolenia w płaszczyźnie organizacyjnej oraz zastrzeżenie możliwości istnienia aparatu pomocniczego do obsługi organów administracji zespolonej. Nakazano tworzenie w urzędzie wojewódzkim wydzielonych komórek organizacyjnych do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego²⁷.

Art. 4. [Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego]

- 1. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.**
- 2. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.**

²⁶ Por. M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, ST 1998/12, s. 22–27.

²⁷ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 242–245.

1. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne, tzn. wykonują przypisane im zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (por. art. 2 ust. 1 u.s.g. i art. 2 ust. 1 u.s.p.). Przepis art. 4 ust. 1 u.s.w. ma zapobiec naruszeniu samodzielności jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów) przez jednostki samorządu regionalnego (województwa samorządowe). Komentowany przepis jest uzupełnieniem art. 2 ust. 2 u.s.w., zgodnie z którym do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Wiąże się to bezpośrednio z zasadą subsydiarności, stosowaną m.in. przy podziale zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Doktryna wskazuje, że zasada ta stanowi podstawę określania zadań publicznych oraz najważniejszych zasad ich wykonywania²⁸. **Subsydiarność** zwana inaczej zasadą pomocniczości, zawarta jest zarówno w preambule Konstytucji RP, jak i w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Jednym z filarów tej zasady jest domniemanie kompetencji gminy – jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – do wykonywania zadań samorządu terytorialnego, ujęte w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP. Taki przepis zawiera również art. 4 ust. 3 EKSL, który stanowi, że: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Przy reformie podziału terytorialnego z lat 1998–1999, zakładającej stworzenie nowego ustroju terytorialnego Polski, ustawodawca starał się dostosować przepisy tak, aby były zgodne z regułami przyjętymi w Konstytucji RP i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Właśnie takim dostosowaniem było rozdzielenie zadań pomiędzy poszczególne stopnie samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadą subsydiarności, tak aby np. zadania powiatu nie naruszały zakresu działania gmin (por. art. 4 ust. 6 u.s.p.). Jednocześnie utworzenie nowych stopni samorządu terytorialnego nie mogło doprowadzić do ograniczenia zakresu działania gmin. Dlatego też zadania powiatu powstały przez ograniczenie zakresu zadań administracji rządowej, a nie przez wydzielenie ich z zadań gminnych²⁹. Podobnie zakres działania województwa samorządowego nie może naruszać zakresu działania pozostałych jednostek samorządu terytorialnego niższego stopnia (powiatów i gmin). Chodzi tu zatem o zakaz naruszania przez województwo samorządowe samodzielności jednostek samorządu terytorialnego niższego stopnia, przede wszystkim w aspekcie zadaniowo-kompetencyjnym.
2. W teorii prawa administracyjnego eksponuje się wielopłaszczyznowość zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która może się przejawiać w różnych

²⁸ Tak A. Szpor, *Państwo...*, s. 10.

²⁹ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 326.

sferach jej stosowania³⁰. Najczęściej wyróżnia się takie aspekty samodzielności samorządu, jak:

- 1) samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP);
- 2) samodzielność finansowa – oznaczająca wykonywanie istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 167 Konstytucji RP);
- 3) samodzielność podatkowa, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą (art. 168 Konstytucji RP);
- 4) samodzielność majątkowa – jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną; przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP);
- 5) samodzielność zadaniowo-kompetencyjna, oznaczająca samodzielne wykonywanie zadań publicznych (art. 163 i 166 Konstytucji RP)³¹.

Ponadto rozróżnia się samodzielność samorządu terytorialnego publicznoprawną i prywatnoprawną³² oraz niezależność jednostek samorządu terytorialnego od innych organów, zwłaszcza od organów administracji rządowej, ale także niezależność wzajemną poszczególnych jednostek (gmin, powiatów, województw)³³.

Jak się podkreśla w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, samodzielność samorządu terytorialnego – w każdym jej aspekcie – nie ma jednak charakteru bezwzględnego³⁴. Ograniczają ją przepisy prawa powszechnie obowiązującego stanowiące podstawy prawne działania oraz przepisy prawa określające granice działania. Samodzielność działania nie jest ani wolnością działania, ani swobodą działania, zawsze bowiem jest związana przepisami prawa powszechnie obowiązującego³⁵. Samodziel-

³⁰ P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 186.

³¹ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 57.

³² A. Pawłyta, *Samodzielność – pojęcie i granice* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Ślugocki, Bydgoszcz 2009, s. 103.

³³ Owa niezależność traktowana jest jako pewien szczególny przejaw zasady samodzielności, który stanowi odrębną kategorię (por. A. Pawłyta, *Samodzielność...*, s. 105). W doktrynie prawa administracyjnego nie ma jednak w tym zakresie zgodności terminologicznej (zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 178; autor uznaje tę niezależność za element samodzielności).

³⁴ Por. np. orzeczenia TK: z 24.01.1995 r., K 5/94, OTK 1995/1, poz. 3; z 17.10.1995 r., K 10/95, OTK 1995/2, poz. 10; z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38.

³⁵ A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 20.

ność samorządu nie może być jednak zniesiona w całości lub w części przesądzającej o jej istocie³⁶.

Samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych uznawana jest za podstawowy i pierwszoplanowy aspekt wobec pozostałych aspektów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego³⁷, przy czym – jak się podkreśla – warunkiem *sine qua non* istnienia samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej jest samodzielność majątkowa i finansowa³⁸. Omawiany aspekt samodzielności ma swoje źródło w przepisach Konstytucji RP, zgodnie z którą samorząd wykonuje, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych” (art. 16 ust. 2). Natomiast w myśl art. 163 oraz 164 ust. 3 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a spośród zadań samorządu gmina wykonuje wszystkie te, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Z przepisów tych wynika zatem – po pierwsze – domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego (ma wykonywać „istotną część” zadań publicznych), a po drugie – domniemanie kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (w zakresie jej działania mieszczą się wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów – art. 6 ust. 1 u.s.g. – zaś do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, przy czym zadania te „w szczególności” obejmują sprawy wskazane w art. 7 u.s.g.). W ramach samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej należy także wyróżnić wspomnianą już niezależność poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego względem siebie. Ten aspekt samodzielności wyrażony został w szczególności w art. 4 ust. 6 u.s.p. oraz w art. 4 ust. 2 u.s.w., stosownie do których zakres działania jednostek samorządu terytorialnego wyższego rzędu nie może naruszyć samodzielności jednostek niższego rzędu (powiatów i gmin). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego musi być zatem rozpatrywana nie tylko w kontekście relacji samorząd–państwo, lecz także w ramach stosunków zachodzących pomiędzy poszczególnymi jednostkami.

3. Zakres działania samorządu województwa obejmuje określenie strategii rozwoju województwa (art. 11–12a u.s.w.) oraz wykonywanie zadań, o których mowa w art. 14 u.s.w.

³⁶ Por. orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38; wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997/5–6, poz. 69.

³⁷ Por. np. T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, *Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek [i in.], Warszawa 2010, s. 23.

³⁸ T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, *Samodzielność...*, s. 23.

W każdym z tych zakresów może dojść do kolizji z działalnością powiatów lub gmin położonych na obszarze województwa, a w konsekwencji – do naruszenia ich konstytucyjnie i ustawowo zagwarantowanej samodzielności. Przykładowo określone w strategii rozwoju województwa cele w zakresie zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego lub kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego (art. 11 ust. 1 pkt 4 i 5 u.s.w.) mogą ograniczać samodzielność gmin w tym zakresie (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. i art. 4 ust. 1 pkt 7 i 13 u.s.p.). To samo może się zdarzyć przy realizacji zadań w tych sferach działania samorządu województwa, w których działają również gminy i powiaty (edukacja publiczna, kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, pomoc społeczna itp.). Przepis art. 4 ust. 1 u.s.w. ma temu zapobiegać. Nakazuje on samorządowi województwa tak realizować swoje zadania, aby nie zmniejszało to samodzielności powiatów i gmin. W razie naruszenia tej dyspozycji gminy i powiaty mogą sięgać po sądowe środki ochrony swojej samodzielności (zob. art. 2 ust. 3 u.s.g. oraz art. 2 ust. 3 u.s.p.). Podstawowym środkiem tej ochrony jest **wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość** (art. 1 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, oraz art. 4 p.p.s.a.).

Gwarancje prawne ochrony kompetencji jednostek samorządu terytorialnego tworzą przepisy regulujące właściwość organów powołanych do rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz tryb ich rozstrzygnięcia³⁹. Stosownie do art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Wskazaną normę konstytucyjną uzupełniają przepisy art. 4 w zw. z art. 15 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którymi sądem właściwym do rozpoznawania takich sporów jest Naczelny Sąd Administracyjny. Przepis art. 4 p.p.s.a. wymienia jednak dwa rodzaje sporów: o właściwość i kompetencyjne. Pierwsze z nich powstają „między organami należącymi do tego samego systemu, a więc między organami samorządu terytorialnego, w tym samorządowymi kolegiami odwoławczymi”⁴⁰. Drugie toczą się „między organami należącymi do różnych systemów, a więc między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej”⁴¹. Według J.P. Tarno istota tych sporów (o właściwość i kompetencyjnych) jest taka sama; w obu wypadkach chodzi o spór, którego przedmiotem jest właściwość organu administracji publicznej do załatwienia konkretnej sprawy, dlatego obu tych określeń można używać zamiennie (jako synonimów), poza przypadkiem, gdy chodzi o wyróżnienie stron pozostających w sporze⁴². Jeśli się zważy, że samodzielność kompetencyjna jednostek samorządu terytorialnego może być naruszona nie tylko przez organy admini-

³⁹ Zob. B. Adamiak, *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, PS 2004/6, s. 3–13.

⁴⁰ M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 597.

⁴¹ M. Jaśkowska, *Właściwość...*, s. 598.

⁴² J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49.

stracji rządowej, lecz także przez organy innych jednostek samorządu terytorialnego, to w istocie Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygający oba te rodzaje sporów – zarówno o właściwość, jak i kompetencyjne – jest gwarantem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jako spór o właściwość traktowana jest rozbieżność oceny upoważnienia do działania, zaistniała pomiędzy organami administracji publicznej należącymi do tego samego pionu ustrojowego administracji (administracji rządowej lub samorządu terytorialnego), natomiast przez pojęcie sporu kompetencyjnego rozumiana jest rozbieżność oceny zaistniała pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej⁴³. Stosownie do postanowień art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 p.p.s.a. i art. 22 k.p.a. sądy administracyjne (a ściślej Naczelny Sąd Administracyjny) rozstrzygają:

- 1) spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, które nie mają wspólnego dla nich organu wyższego stopnia (z wyjątkiem sporu, o którym mowa w art. 22 § 1 pkt 4 k.p.a.), np. między marszałkami województw;
- 2) spory o właściwość między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz
- 3) spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej⁴⁴.

Rozstrzyganie sporów o właściwość oraz sporów kompetencyjnych przez sądy administracyjne oparto – w myśl art. 15 § 2 p.p.s.a. – na zasadzie skargowości. Podmioty legitymowane do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu powstałego w postępowaniu administracyjnym zostały enumeratywnie określone przez ustawodawcę w art. 22 § 3 k.p.a. oraz w art. 19 § 2 i 3 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) – w odniesieniu do sporów powstałych w postępowaniu podatkowym⁴⁵. Wskazane przepisy określają zamkniętą listę uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu, a zatem złożenie wniosku przez inny podmiot jest prawnie niedopuszczalne. Podkreśla się, iż obok podmiotów szczególnie zainteresowanych rozstrzygnięciem sporu (tzn. stron lub organu pozostającego w sporze) przepisy dają również takie prawo innym podmiotom, tj. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości, Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich⁴⁶.

Jednym z podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu jest organ pozostający w sporze. Zwykle w sporze pozostają jedynie dwa organy administracji, ale w przypadku sporów pozytywnych nie można wykluczyć, że mogłoby

⁴³ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2009, s. 117.

⁴⁴ Szerzej por. A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, s. 112–122.

⁴⁵ Zob. postanowienie NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 97.

⁴⁶ A. Skoczylas, *Rozstrzyganie...*, s. 151.

dojść do sporu większej liczby organów⁴⁷. Wniosek może jednak być złożony wyłącznie przez organ (organy) pozostający w sporze⁴⁸. Nie może go zastąpić wniosek organu wyższego stopnia (np. samorządowego kolegium odwoławczego)⁴⁹ ani wniosek złożony w sytuacji, gdy żaden z organów pozostających w sporze nie jest właściwy do rozpoznania sprawy, której spór dotyczy⁵⁰. Spory mogą też powstać między wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) i starostami (w przypadku braku wspólnego dla nich samorządowego kolegium odwoławczego) oraz między marszałkami województw. Katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia wniosku o rozstrzygnięcie sporu przez Naczelny Sąd Administracyjny należy uzupełnić na podstawie przepisów procedury sądownoadministracyjnej⁵¹. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, w tym również w zakresie określenia kręgu podmiotów legitymowanych do jej wniesienia.

Uprawniony do wystąpienia z wnioskiem jest zatem, zgodnie z art. 50 p.p.s.a., każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna – w zakresie jej statutowej działalności – w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, a ponadto organ będący stroną sporu⁵². Wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość jest wnioskiem wszczynającym szczególne postępowanie sądownoadministracyjne w rozumieniu art. 63 p.p.s.a.⁵³ Do wniosku mają odpowiednie zastosowanie przepisy o skardze, a do jego rozpoznania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Odesłanie to należy rozumieć szeroko, uznając, iż chodzi tu o odpowiednie stosowanie zarówno przepisów o skardze, jak i przepisów o postępowaniu ze skargi⁵⁴. Wniosek stanowi więc alternatywną wobec skargi formę wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego w tych przypadkach, w których ze względu na szczególny charakter sprawy nie skorzystano z konstrukcji skargi do sądu administracyjnego⁵⁵. Wymagania

⁴⁷ Por. postanowienie NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 97.

⁴⁸ Zob. postanowienia NSA z 16.03.2004 r., OW 19/04, LEX nr 158957; z 8.06.2004 r., OW 41/04, LEX nr 578616.

⁴⁹ Orzecznictwo nie jest jednak w tej kwestii jednolite. Czasami w analogicznej sytuacji NSA odrzucał wniosek (np. postanowienie NSA z 30.11.2005 r., II OW 75/05, niepubl.), innym razem wskazywał na brak legitymacji procesowej wnioskodawcy (organu wyższego stopnia), lecz mimo to rozpoznawał wniosek (np. postanowienie NSA z 3.01.2006 r., II FW 6/05, LEX nr 233829).

⁵⁰ A. Skoczylas, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2007/2, s. 9 i n.

⁵¹ Zgodnie z art. 15 § 2 p.p.s.a. do rozstrzygania sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

⁵² Wniosek o ustalenie właściwości organów nie może jednak być złożony przez mieszkańca, którego sprawa jest rozpatrywana przez którykolwiek z organów pozostających w sporze (pozytywnym bądź negatywnym). Tak NSA w postanowieniu z 16.02.2009 r., I OW 199/08, „Wspólnota” 2009/17, s. 45.

⁵³ B. Dauter [w:] B. Dauter [i in.], *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 174; zob. też postanowienie NSA z 23.02.2006 r., II OW 58/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 101.

⁵⁴ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 201.

⁵⁵ T. Woś [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 69, oraz T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2005, s. 307.

formalne wniosku nieokreślone w art. 64 § 2 p.p.s.a. należy przede wszystkim oprzeć na wymaganiach skargi (wskazanych w art. 57 § 1 p.p.s.a.), natomiast pozostałe elementy wniosku można określić, posługując się zasadami budowy pisma procesowego⁵⁶.

4. Konsekwencją zasady przyjętej w art. 4 ust. 1 u.s.w. jest to, że organom województwa samorządowego nie służą wobec powiatów i gmin **uprawnienia nadzorcze ani kontrolne** (ust. 2). Nie są one również organami odwoławczymi od decyzji i postanowień wydanych przez gminne i powiatowe organy pierwszej instancji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Kompetencje nadzorcze wobec gmin i powiatów mają wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe (w sprawach finansowych) oraz Prezes Rady Ministrów⁵⁷, a organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym toczonym przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i starostą są zasadniczo samorządowe kolegia odwoławcze (art. 39 ust. 5 u.s.g. i art. 38 ust. 3 u.s.p.), chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (w takich wypadkach organem odwoławczym jest najczęściej wojewoda; nigdy natomiast nie jest nim marszałek czy zarząd województwa)⁵⁸.

Ustawy określają również, komu i w jakim zakresie służy prawo do kontrolowania gmin i powiatów⁵⁹. Wyjątkowo organom samorządu województwa wobec gmin i powiatów mogą służyć *sui generis* uprawnienia nadzorcze – w wypadkach, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy lub powiatu od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez organ województwa (art. 89 u.s.g. i art. 77b u.s.p.), np. przy uzgadnianiu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z zarządem województwa projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie ich zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych czy uzgadnianiu z marszałkiem województwa decyzji wydawanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 11 pkt 6, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 4 pkt 10a u.p.z.p.)⁶⁰.

⁵⁶ A. Skoczylas, *Rozstrzyganie...*, s. 196. Mimo że postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów jest wszczynane bezpośrednio przed NSA (a więc sądem najwyższej instancji w strukturze sądów administracyjnych), nie obowiązuje tu instytucja przymusu radcowsko-adwokackiego. A. Skoczylas postuluje wprowadzenie takiego przymusu, ponieważ „i tak zdecydowana większość wniosków do NSA jest kierowana przez organy uczestniczące w sporze, które dysponują przecież możliwością skorzystania z usług fachowych pełnomocników” (A. Skoczylas, *Rozstrzyganie...*, s. 195; zob. też K. Osajda, *Pełnomocnicy uprawnieni do wnoszenia kasacji i występowania przed najwyższymi organami sądowymi*, Pal. 2004/11–12, s. 130 i n.).

⁵⁷ Zob. odpowiednio art. 86 u.s.g. oraz art. 76 ust. 1 u.s.p.

⁵⁸ Zob. np. art. 50 ust. 3 ustawy z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

⁵⁹ Zob. np. art. 2 ust. 2 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623).

⁶⁰ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, LEX 2008, art. 4.

Art. 5. [Formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców województwa]

1. Mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa.

2–4. (uchylone)

5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa odrębna ustawa.

1. Do czasu uchwalenia ustawy z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.) w województwie występowały jedynie dwie formy demokracji bezpośredniej: **wybory i referendum**⁶¹.

Obecnie, na mocy art. 10a u.s.w., w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium **konsultacje z mieszkańcami województwa**. Poprzez konsultacje mieszkańcy formułują swoje opinie w sprawach ważnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Mogą to być jednak niewiążące opinie w tych sprawach, w których organy tych jednostek są właściwe do podejmowania działań. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała sejmiku województwa.

Mimo zapowiedzi w ustawie o samorządzie województwa nie ma przepisów nakładających obowiązek przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Wynika z tego, iż na poziomie województwa samorządowego występują jedynie konsultacje fakultatywne.

Kwestię wyborów reguluje Kodeks wyborczy, toteż **wybory** te przebiegają analogicznie do przeprowadzanych w gminach i powiatach.

2. Konstytucja RP⁶² w art. 170 stanowi: „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”. Normę kon-

⁶¹ Por. A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.

⁶² W polskim ustawodawstwie i praktyce politycznej instytucja referendum pojawiła się dopiero po drugiej wojnie światowej, gdyż w okresie międzywojennym nie zastosowano takiego rozwiązania. Na temat historycznych uregulowań zob. E. Sękowska, *Referendum gminne – uregulowania prawne i praktyka* [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, s. 134, a także *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1996, s. 179; A. Piasecki, *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*, ST 2003/1–2, s. 64 i n.

stytucyjną rozwija ustawa o referendum lokalnym⁶³. W pewnych kwestiach ustawa ta przewiduje także możliwość stosowania posiłkowo przepisów Kodeksu wyborczego.

Referendum⁶⁴ jest właściwym dla demokracji bezpośredniej sposobem rozstrzygnięcia w drodze głosowania o istotnych sprawach zbiorowości lokalnej przez ogół zainteresowanych obywateli. Do najistotniejszych cech referendum należą: bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się, posiadanie tylko jednego głosu oraz uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą w uchwaleniu aktu prawnego bądź rozstrzygnięciu spraw⁶⁵. Jednakże z uwagi na wysokie koszty finansowe i społeczne referendum powinno być stosowane jedynie wyjątkowo.

Ustawa o samorządzie województwa wyodrębnia dwie formy **referendum**:

- 1) obligatoryjne – w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji (art. 17);
- 2) fakultatywne – może być przeprowadzone w każdej ważnej dla województwa sprawie mieszczącej się w zakresie jego zadań.

3. Referendum obligatoryjne zwoływane jest w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji (art. 17 u.s.w.). Przeprowadza się je wyłącznie na wniosek mieszkańców. Wniosek mieszkańców w sprawie jego przeprowadzenia może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji (art. 5 ust. 2 u.r.l.).

4. W wojewódzkim referendum fakultatywnym „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia **sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki** oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę” (art. 2 ust. 1 u.r.l.). Referendum fakultatywne może być zwołane na wniosek zarówno mieszkańców, jak i organu stanowiącego województwa.

⁶³ Por. też wprowadzenie [w:] W. Kręcisz, W. Taras, *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001.

⁶⁴ Na ten temat szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 15 i n.; zob. także A. Janus, *Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna* [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pałowska, Lublin 2004, s. 175 i n.; K. Kiljan, *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 roku*, ST 2002/3, s. 19 i n.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172)*, ST 2002/3, s. 3 i n.

⁶⁵ J. Mordwiłko, *Referendum gminne w świetle prawa i praktyki* [w:] *Samorząd terytorialny – zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 176.

Zakres przedmiotowy referendum nie jest nieograniczony. Przedmiotem referendum mogą być prawie wyłącznie sprawy, które należą do właściwości sejmiku województwa jako organu stanowiącego w zakresie zadań własnych⁶⁶. Natomiast o tym, która sprawa jest ważna dla województwa, decydują sami zainteresowani, tj. zazwyczaj inicjator referendum. Istnieje jednak kategoria spraw, które nie mogą być rozstrzygane w drodze referendum. Wymienić tu można kwestie zmiany budżetu, korekty podatków, a także wydawanie decyzji w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego czy też sprawy zlecone z zakresu administracji rządowej⁶⁷.

Referendum, bez względu na jego rodzaj, przeprowadza się z inicjatywy sejmiku lub na wniosek 5% mieszkańców uprawnionych do głosowania. W referendum wojewódzkim mają prawo brać udział mieszkańcy województwa stale zamieszkujący na jego obszarze i posiadający czynne prawo wyborcze do sejmiku. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.

Na podstawie art. 3 ustawy z 8.07.2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175, poz. 1457 ze zm.) znowelizowany został art. 55 u.r.l. Zgodnie z jego brzmieniem referendum lokalne będzie ważne (co do zasady), jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Wyjątek od tej reguły stanowić będzie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, które do swej ważności wymagać będzie udziału nie mniej niż 3/5 liczby mieszkańców biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Nowa regulacja weszła w życie z dniem 1.09.2006 r. i zgodnie z art. 5 noweli z 8.07.2005 r. ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której weszła w życie.

Referendum przeprowadza się w obwodach głosowania ustalonych dla wyborów do sejmiku. Koszty związane z referendumentem ponosi województwo. Referendum przeprowadzają i ustalają jego wynik powołane w tym celu komisje terytorialne i obwodowe. Polega ono na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Po zakończeniu głosowania sporządza się protokół, który winien ustalić jego wyniki. Wyniki te podlegają ogłoszeniu.

Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (art. 56 u.r.l.).

⁶⁶ Por. Z. Niewiadomski, *Organizacja samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1996, s. 200.

⁶⁷ Tak Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 73; A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 105–106.

W terminie 7 dni od dnia podania wyników referendum do wiadomości publicznej każdy uprawniony do wzięcia w nim udziału mieszkańców województwa może wnieść protest, jeżeli naruszono przepisy ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum. W sprawie właściwe są sądy okręgowe.

Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do podjęcia czynności w celu jej realizacji (art. 65 u.r.l.).

Art. 6. [Podmiotowość i samodzielność województwa]

1. Samorząd województwa:

- 1) wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- 2) dysponuje mieniem wojewódzkim;
- 3) prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

2. Województwo ma osobowość prawną.

3. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej.

1. W art. 6 u.s.w. zawarto podstawowe zasady, na których opiera się funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w ogóle, a w tym przypadku – samorządu województwa. Postanowienia tego przepisu w znacznej mierze powtarzają, często dosłownie, to, co na temat samorządu terytorialnego stanowi Konstytucja RP. Dotyczy to zwłaszcza wykonywania zadań „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (por. art. 16 ust. 2 zdanie drugie *in fine* Konstytucji RP), posiadania osobowości prawnej oraz sądowej ochrony samodzielności województwa (por. art. 165 Konstytucji RP). Formuła o dysponowaniu mieniem wojewódzkim (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.w.) nawiązuje do art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP. Przepisy ustawy o samorządzie województwa konkretyzują jednak ogólne postanowienia ustawy zasadniczej mówiące o jednostkach samorządu terytorialnego, odnosząc je do konkretnego typu tych jednostek, czyli do województwa.

Użyta w ust. 1 pkt 1 formuła o wykonywaniu przez samorząd województwa zadań publicznych „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” wyraża w odniesieniu do województwa podstawową zasadę ustrojową polskiego samorządu terytorialnego, tj. **zasadę samodzielności jego jednostek**. Samodzielność ta obejmuje m.in. takie sfery działalności samorządowej, jak kształtowanie wewnętrznego ustroju jednostki samorządu terytorialnego (**samodzielność ustrojowa** – art. 7 ust. 1 w zw. z art. 18 pkt 1 lit. a u.s.w.), samodzielność w określaniu priorytetów działalności i sposobów realizacji zadań (**samodzielność zadaniowa**), samodzielność w gospodarowaniu mieniem samorządowym (**samodzielność majątkowa** – art. 58 u.s.w.) i samodzielność w zakresie

gospodarki finansowej (**samodzielność finansowa** – art. 6 ust. 1 pkt 3 i art. 61 u.s.w.). Samodzielność ta jest w pewnych wypadkach ograniczana, czego przykładem może być obowiązek uzgodnienia projektu statutu województwa z Prezesem Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 u.s.w.).

Samodzielność samorządu terytorialnego można zdefiniować jako gwarantowaną konstytucyjnie pewną wyodrębnioną i określoną prawem sferę możliwości działania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego. To instrument, który umożliwia im podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji jakichkolwiek organów państwowych, z możliwością jednak *ex post* ich weryfikacji (za pomocą nadzoru), co wynika z faktu, że są podmiotami administracji zdecentralizowanej⁶⁸. Można dodać, że samodzielność jako jedna z cech odnoszących się do samorządu może mieć dwojakie znaczenie: maksymalne (*ad quem*) i minimalne (*ab quo*)⁶⁹. Przez samodzielność maksymalną można rozumieć wszystko, czym nie jest i nie może być samorząd terytorialny w obecnych warunkach ustrojowych naszego państwa. Jest to klasyczna negatywna definicja pojęcia, mająca jedną istotną zaletę: zwraca uwagę na to, że istnieje taka przestrzeń prawna, która jest zastrzeżona wyłącznie dla państwa. Samodzielnością w znaczeniu minimalnym będą zaś te wszystkie uprawnienia, możliwości podejmowania działań przez jednostki samorządu terytorialnego, które *expressis verbis* są zapisane w ustawach, a więc prawnie zdefiniowane i zabezpieczone. Każdorazowo więc ustawodawca, korzystając ze swych suwerennych uprawnień, będzie wyznaczał zakres przedmiotowy, w którym ta samodzielność może się przejawiać⁷⁰. Samodzielność samorządu terytorialnego zawsze ma charakter względny⁷¹, który wyraża się w tym, że jednostka samorządu terytorialnego działa w ramach prawa i jest mu podporządkowana. Tak ograniczony zakres samodzielności jest uzasadniany przede wszystkim koniecznością ochrony samodzielności innych podmiotów (wolności obywateli)⁷². Zbyt bowiem ogólne, dowolne, nawet uwiarygodnione przepisami prawa rozumienie omawianego pojęcia mogłoby spowodować jego degenerację i sprowadzić się do arbitralnych, niekontrolowanych posunięć podmiotów przypisujących sobie tę cechę.

⁶⁸ Por. A. Pawłyta, *Samodzielność...*, s. 97; zob. też definicję pojęcia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w opracowaniu E. Smoktunowicza [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Białystok–Warszawa 2000, s. 889.

⁶⁹ Taką klasyfikację samodzielności samorządu terytorialnego proponuje A. Pawłyta ze względu na „pokusę nadinterpretacji” tego pojęcia (A. Pawłyta, *Samodzielność...*, s. 99).

⁷⁰ A. Pawłyta, *Samodzielność...*, s. 99–100.

⁷¹ Część doktryny wskazuje na zamknięty charakter samodzielności i nie nadaje temu pojęciu szczególnego znaczenia w relacjach administracja samorządowa – rządowa. Tak np. A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 101.

⁷² Zwraca na to uwagę J. Łętowski. Autor ten szczególnie akcentuje niebezpieczeństwo niekontrolowanego wykorzystania samodzielności przez samorząd, który „może realizować w istocie interesy grup nacisku nie zaś mieszkańców wspólnoty”, i dlatego konieczna jest ochrona jednostki (obywatela) przed naruszeniami jej praw przez samorządy (zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 20).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być zatem rozpatrywana w kategoriach praw podmiotowych przysługujących im zarówno w sferze prawa prywatnego (cywilnego), jak i publicznego (administracyjnego). W sferze prawa cywilnego (*dominium*) samodzielność ta może być rozumiana jako specyficzna moc prawna („możność”), w ramach której jednostki samorządu terytorialnego mogą (bądź powinny) podejmować działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb społeczności tworzących wspólnoty samorządowe (gminne, powiatowe i wojewódzkie). Moc ta chroniona sądownie wykazuje wszystkie cechy prawa podmiotowego o charakterze niematerialnym, aczkolwiek niepozbawionego elementów majątkowych, skoro zależy głównie od posiadanego majątku. Natomiast w sferze prawa administracyjnego (*imperium*) samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi publiczne prawo podmiotowe, które określa wzajemne relacje między tymi jednostkami i państwem. Należy przy tym podkreślić, że z jednej strony jednostkom samorządu terytorialnego przysługują publiczne prawa podmiotowe zarówno wobec obywateli, jak i wobec państwa, z drugiej zaś jednostki te występują jako podmioty, względem których przysługują publiczne prawa podmiotowe, i to zarówno osobom fizycznym i prawnym, jak i państwu. Gdy chodzi o publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego względem państwa, to mają one charakter analogiczny do tych, z jakich korzystają osoby fizyczne i osoby prawne, z zastrzeżeniem, że prawa te mieszczą się w zakresie, w jakim jednostki te nie działają w imieniu państwa.

Samodzielność województwa jako jednostki samorządu terytorialnego oznacza zatem, że jest ono (województwo), w granicach prawa i w celu realizacji zadań publicznych o charakterze regionalnym (wojewódzkim) uprawnione do podejmowania i wykonywania wszelkich czynności (rozstrzygnięć) mieszczących się w zakresie jego działania, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem innych podmiotów, w szczególności organów państwowych. W przypadku zaś naruszenia jego (województwa) praw podmiotowych (zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*) przez działanie lub zaniechanie innych podmiotów przysługuje mu roszczenie wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu oraz prawo do zwrócenia się do sądu w celu ochrony swej samodzielności⁷³.

2. O samodzielności samorządu terytorialnego decyduje wiele istotnych kwestii prawnych, wśród których szczególną rolę odgrywają podmiotowość (osobowość) prawna jednostek samorządu terytorialnego i decentralizacja władzy publicznej w ścisłym jej

⁷³ Zob. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 55–56; J. Jagoda, *Samodzielność województwa samorządowego* [w:] *Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, red. D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik, Sosnowiec 2016, s. 121–142.

związku z zasadą subsydiarności⁷⁴. Bardzo ważnym elementem związanym z konstrukcją osobowości prawnej jest wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w określony majątek⁷⁵. Te dwa łącznie występujące elementy pozwalają na określenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w majątek pozwala im prowadzić działalność gospodarczą na własny rachunek i ryzyko oraz ponosić związaną z tymi działaniami odpowiedzialność. Dzięki posiadaniu majątku województwo (gmina, powiat) może odpowiadać nim samodzielnie za wszelkie zaciągnięte zobowiązania⁷⁶, a także za szkody wyrządzone działaniami funkcjonariuszy samorządowych przy realizacji zadań samorządowych. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w osobowość prawną, posiadanie własnego majątku, a także wynikającą z tego możliwość ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za własne działania należy zatem uznać za podstawowe przesłanki (determinanty) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta w sferze prawa publicznego kształtowana jest natomiast przepisami ustaw, w których określone zostały granice samodzielności w zakresie wykonywania zadań i kompetencji oraz zasady sprawowania nadzoru państwowego nad realizacją tych zadań, zwanego korelatem samorządu⁷⁷. Zakres oraz intensywność owego nadzoru decydują o rzeczywistym, a nie jedynie postulowanym normatywnie zakresie samodzielności działania samorządu⁷⁸.

Wykonywanie zadań publicznych na własną odpowiedzialność oznacza, że województwo nie może obciążać innych podmiotów, w tym innych władz i instytucji publicznych, skutkami swoich decyzji, przedsięwzięć czy swojej bezczynności. Pod pojęciem odpowiedzialności kryje się przy tym wszelka odpowiedzialność prawna samorządu województwa oraz jego organów, funkcjonariuszy i pracowników: cywilna, karna, pracownicza, dyscyplinarna (za naruszenie tzw. dyscypliny finansów publicznych), oraz odpowiedzialność polityczna (przed mieszkańcami województwa), realizowana w trakcie głosowań powszechnych (wyborów i referendum).

⁷⁴ T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS 1995/2, s. 42. Zob. także J. Jagoda, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, s. 339–354.

⁷⁵ L. Kieres, *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego* [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemieć, B. Cybulski, Warszawa 1996, s. 10–11; J. Jagoda, *Własność samorządowa jako szczególna kategoria własności publicznej* [w:] *Własność w systemie prawa*, red. D. Fleszer, M. Gurdek, Ł. Strzępka, Sosnowiec 2017, s. 87–106; J. Jagoda [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, red. I. Lipowicz, s. 680–707.

⁷⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 21; J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2, s. 12–20; J. Jagoda, *Samodzielność samorządu terytorialnego jako prawo podmiotowe* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 215–223.

⁷⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 2021, s. 31.

⁷⁸ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność...*, s. 22.

3. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.w. samorząd województwa „**dysponuje mieniem wojewódzkim**”. Mienie województwa zaś to – w myśl art. 47 ust. 1 u.s.w. – własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne⁷⁹.

Dysponowanie mieniem jest jednym z podstawowych atrybutów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której jednostki samorządu terytorialnego miałyby samodzielnie wykonywać nałożone na nie zadania bez potrzebnego do tego majątku. Można nawet stwierdzić, że samodzielność tych jednostek pozostaje w prostej zależności od posiadanego mienia. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w mienie stało się zaś możliwe dzięki przyznanej im osobowości prawnej (w rozumieniu prawa cywilnego), która oznacza posiadanie zdolności prawnej (czyli możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, np. podmiotem prawa własności i innych praw majątkowych) oraz zdolności do czynności prawnych (nabywania praw i obowiązków mocą własnych oświadczeń woli). Mienie samorządowe jest zatem jednym z podstawowych atrybutów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wynikającym z przyznanej im osobowości (podmiotowości) cywilnoprawnej⁸⁰. Jednostki samorządu terytorialnego (w tym województwa samorządowe) zostały wyposażone w mienie na podstawie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym mają one osobowość prawną oraz „przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Formuła ta wydaje się wyraźnie nawiązywać do art. 44 k.c., zgodnie z którym wspomniane prawa (ogół praw majątkowych) stanowią mienie. Dlatego mienie samorządowe traktowane jest jako instytucja prawa cywilnego, choć nie brak kontrowersji dotyczących definicji tego pojęcia, a także charakteru mienia należącego do podmiotów komunalnych (samorządowych)⁸¹. Wątpliwości budzi zwłaszcza przypisywanie mieniu samorządowemu statusu mienia szczególnego rodzaju – tzw. mienia publicznego. W tym kierunku zmierza zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że własność komunalna jest rodzajem mienia publicznego⁸² i w związku z tym jest niejako pochodną funkcji publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny, a prawa składające się na mienie samorządowe mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa innych podmiotów (niedysponujących mieniem publicznym)⁸³. Zasadni-

⁷⁹ Definicja ta zostanie omówiona w uwagach do art. 47.

⁸⁰ Por. J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, *passim*; J. Jagoda, *Mienie komunalne jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 331–345; J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, *passim*.

⁸¹ Zob. np. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 2021, s. 373–374; J. Jagoda, *Mienie samorządowe...*, s. 39–45.

⁸² Por. uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46; orzeczenia TK: z 17.10.1995 r., K 10/95, OTK 1995/2, poz. 10; z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996/6, poz. 50; z 13.05.1997 r., K 20/96, OTK 1997/2, poz. 18; wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87.

⁸³ Również w literaturze przedmiotu pojawiają się głosy, że mienie komunalne, jako rodzaj mienia publicznego, powinno podlegać odmiennej od cywilnoprawnej regulacji gospodarowania, której celem byłoby określenie optymalnego sposobu korzystania z tego mienia (zob. np. W. Szydło, *Mienie publiczne w polskim*

czo zatem mienie samorządowe przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego jest jednym z podstawowych wyznaczników ich samodzielności, niemniej może ona doznawać większych lub mniejszych ograniczeń w zależności od przyjętej koncepcji charakteru tego mienia⁸⁴.

Według powszechnie przyjętego zapatrywania prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 k.c.⁸⁵ Rezygnacja ze zróżnicowania typów i form własności ze względu na podmiot, któremu prawo to przysługuje, jest niewątpliwą cechą współczesnego ujęcia własności w prawie polskim⁸⁶. Te ogólne sformułowania odnoszą się także do jednostek samorządu terytorialnego (w tym województw). Zwraca się jednak uwagę na zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia samorządowego ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośrednio zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w tym pierwszym zakresie jednostka samorządu terytorialnego z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publiczno-prawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, jednostka samorządu terytorialnego musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że także ta część majątku, która nie służy bezpośrednio użytkowi powszechnemu, nie może być wykorzystana na dowolne cele⁸⁷.

W literaturze słusznie zwraca się uwagę na powiązanie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego z przysługującą im własnością i innymi prawami majątkowymi. Mienie samorządowe stanowi gwarancję podmiotowości prawnej tych jednostek. Dzięki niej, zachowując samodzielność, jednostka samorządu terytorialnego może być partnerem władzy rządowej⁸⁸. Własność przysługująca jednostkom samo-

prawie cywilnym i administracyjnym, PPP 2009/3, s. 33; M. Habdas, *Publiczna własność – zagadnienia dyskusyjne dotyczące własności nieruchomości*, „Rejent” 2009/2, s. 65 i n.; M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, *passim*).

⁸⁴ Por. na ten temat uwagi do art. 47.

⁸⁵ Tak T. Dybowski, *Mienie komunalne*, ST 1991/1–2, s. 13; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, ST 1991/1–2, s. 18.

⁸⁶ Por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 54; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 31–32.

⁸⁷ Por. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w roku 1996* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcziński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 311.

⁸⁸ Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 34 i 92; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 75.

rządu terytorialnego odgrywa więc szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności jednostek samorządu. Z powyższego wynika, iż ewentualna ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego jednostek samorządu terytorialnego nie tylko zawsze oznacza naruszenie przysługujących im praw, ale jednocześnie stanowi ograniczenie ich samodzielności.

4. Samorząd województwa **prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu** (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.s.w.). W regulacji tej odzwierciedlenie znalazły dwie ważne zasady gospodarki finansowej województwa:
- 1) samodzielność w prowadzeniu tej gospodarki oraz
 - 2) prowadzenie jej na podstawie budżetu.

Zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd województwa określono po części w przepisach komentowanej ustawy (zob. rozdział 5), po części zaś w innych aktach prawnych, z których najważniejsze są ustawa o finansach publicznych oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W art. 6 u.s.w. wyartykułowano jeden z podstawowych aspektów samodzielności województwa jako jednostki samorządu terytorialnego – finansowy. Ma on ścisły związek z samodzielnością majątkową (por. art. 58 u.s.w.). Samodzielności tej upatruje się w zapewnieniu jednostce samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych jej zadań publicznych, pozostawieniu jej swobody w kształtowaniu wydatków wraz ze stworzeniem w tym zakresie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych⁸⁹. Samodzielność finansowa ujmowana jest też jako wyrażone w ustawie uprawnienie do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań, w tym także jako zobowiązanie państwa do wyposażenia samorządów w wystarczające do realizacji zadań środki, wśród których dominować powinny dochody własne⁹⁰. Ważnym kryterium wyznaczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest wielkość środków finansowych, którymi dysponują, oraz określenie proporcji poszczególnych rodzajów dochodów w ogólnej ich strukturze, a zwłaszcza między dochodami własnymi a pozostałymi ich rodzajami. Dużą rolę odgrywa cha-

⁸⁹ A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1997, s. 37. Zob. też obszernie na ten temat: J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność...*, *passim*; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, *passim*; W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, *passim*; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Rzeszów 2008, *passim*.

⁹⁰ E. Chojna-Duch, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 177.

rakter źródła, z którego pochodzą środki finansowe (dochody własne czy transfery z budżetu państwa)⁹¹.

Artykuł 167 Konstytucji RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego – odpowiednio do przypadających im zadań – udział w dochodach publicznych. W przepisie tym wskazuje się również rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego, którymi są dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Przewiduje się ustawowy tryb określenia źródeł dochodów, co stanowi formalną gwarancję samodzielności finansowej samorządu. Ponadto z Konstytucji wynika, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4 Konstytucji RP). Nie ulega wątpliwości, że dla funkcjonowania samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 są przynajmniej tak samo ważne jak gwarancja własności komunalnej wyrażona w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

Ograniczenia samodzielności finansowej mają różne źródła. Wśród nich wymienić trzeba metodę finansowania zadań samorządu terytorialnego za pomocą dotacji celowych. W zakresie, w jakim chodzi o finansowanie zadań zleconych, nie budzi ona istotniejszych zastrzeżeń (pod warunkiem zachowania właściwych proporcji pomiędzy tymi zadaniami i zadaniami własnymi oraz pod warunkiem, że środki przeznaczone na ten cel są wystarczające). Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego podlega natomiast znacznym ograniczeniom czy wręcz wyłączeniu w przypadku, gdy w ten sposób finansowane są zadania własne. Taką metodę przewiduje zaś ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w myśl której jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym, oraz dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych wymienionych w art. 42 ust. 2 u.d.j.s.t. Ponadto, zgodnie z tą ustawą, subwencje ogólne zawierają środki przeznaczone na określone cele (np. na oświatę), w istocie więc stają się dotacjami celowymi na realizację zadań własnych. Jeśli się zważy, że w województwach samorządowych (a także w powiatach) subwencja składa się głównie z takich środków, trudno mówić o jakiegokolwiek samodzielności wspomnianych jednostek w dysponowaniu środkami pochodzącymi z tego źródła. Podobnie jest w przypadku, gdy ustawa wprost określa cel (zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego), na który wskazane przez nią środki powinny być przeznaczone.

Trzeba też podkreślić, że ograniczanie samodzielności finansowej (nie tylko w drodze regulacji ustawowych, lecz także przez pewne stany faktyczne, takie jak np. niewypła-

⁹¹ J. Szołno-Koguc, *Samodzielność finansowa gmin* [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin 2004, s. 212; J. Jagoda, *Granice...*, s. 12 i n.

cenie jednostce samorządu terytorialnego należnych środków albo przekazanie ich w wysokości niższej od należnej) stanowi niezwykle ważny instrument oddziaływania państwa na samorząd terytorialny. Przy wyeliminowaniu administracyjnych metod ingerencji państwa w działalność jednostki samorządu terytorialnego jedynymi instrumentami skutecznego wpływu państwa na jednostkę samorządu – oczywiście poza ogólnie obowiązującymi przepisami prawa – stają się właśnie instrumenty finansowe. Za ich pomocą państwo może zapewnić zgodność działania jednostki samorządu terytorialnego z priorytetami ogólnonarodowymi, z interesem państwa i jego polityką, pobudzić jednostkę samorządu terytorialnego do zachowań pożądaných przez państwo czy wreszcie zapewnić zachowanie równowagi finansowej państwa⁹². Pozostaje natomiast wątpliwość, czy w ten sposób nie dochodzi do naruszania konstytucyjnej zasady samodzielności – w tym finansowej – samorządu terytorialnego⁹³.

- Przepis art. 6 ust. 2 u.s.w. nadaje województwu **osobowość prawną**. Osobowość taką mają też pozostałe jednostki samorządu terytorialnego: gminy i powiaty⁹⁴. O osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego jest także mowa w Konstytucji RP (art. 165 ust. 1).

Kwestią dyskusyjną pozostaje charakter osobowości prawnej, w którą zostały wyposażone jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma zwłaszcza zgodności poglądów na temat tego, czy osobowość prawna, o której mowa w Konstytucji RP i ustawach samorządowych, występuje w sferze tylko prawa cywilnego, czy także prawa administracyjnego. Kontrowersje wzbudza również posługiwanie się pojęciem osobowości prawnej w prawie administracyjnym. Ustawodawca stosuje ten termin w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, według którego „jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną” oraz „przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Redakcja tego przepisu może sugerować, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona do wymiaru cywilistycznego, gdy tymczasem istotą samorządu terytorialnego jest wykonywanie administracji (władczej oraz pozawładczej) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁹⁵. Prawo i obowiązek wykonywania na podstawie ustaw istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wyczerpują w zasadzie przesłanki wynikające z teoretycznej definicji podmiotowości publicznoprawnej, dlatego zdaniem niektórych auto-

⁹² A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 181.

⁹³ W literaturze przedmiotu ten aspekt samodzielności jest na ogół oceniany krytycznie. Uważa się, że obecne regulacje dotyczące finansów jednostek samorządowych tworzą model na tyle scentralizowany, że nie można zapewnić tym jednostkom poczucia rzeczywistej samodzielności w kształtowaniu dochodów budżetowych. Por. A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, FK 2009/6, s. 16; J. Jagoda, *Granice...*, s. 12 i n.

⁹⁴ Zob. odpowiednio: art. 2 ust. 2 u.s.g. i art. 2 ust. 2 u.s.p.

⁹⁵ Por. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

rów art. 16 ust. 2 Konstytucji RP nadaje wprost jednostkom samorządu terytorialnego status publicznoprawny⁹⁶. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził do Konstytucji RP pojęcia podmiotowości (czy osobowości) publicznoprawnej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, co – zdaniem zwolenników tej koncepcji – przyczyniłoby się do podkreślenia jego odrębności od administracji rządowej⁹⁷. T. Rabska wywodzi osobowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie szeregu atrybutów władzy publicznej⁹⁸. Natomiast S. Fundowicz stwierdza, że osoby prawne prawa publicznego wykonują zadania publiczne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność i są nimi te osoby prawne, które zostały przez prawo pozytywne uznane za osoby prawa publicznego. W konsekwencji postuluje on za T. Rabską, aby w Konstytucji RP znalazł się przepis stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość publicznoprawną⁹⁹. Z kolei B. Dolnicki stwierdza, że zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznaje się znaczenie tej osobowości, przy czym dzieli się ją na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje zaś jednostkom samorządu terytorialnego możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa¹⁰⁰.

Wydaje się, że osobowość prawna, o której mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP (a także w komentowanym przepisie i pozostałych ustawach samorządowych), jest wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego, co jednak nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są podmiotowości prawnej w sferze prawa administracyjnego. Co prawda oba te pojęcia – „osobowość prawna” i „podmiotowość prawna” – używane są zamiennie¹⁰¹, niemniej jednak wydaje się konieczne ich rozróżnienie ze względu na różne znaczenie w prawie cywilnym i prawie administracyjnym. Otóż w nauce prawa cywilnego podmiotowość prawna oznacza posiadanie statusu podmiotu wszelkich praw i obowiązków cywilnoprawnych, z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie wyłączone. Podmioty prawa cywilnego mają zatem pełną podmiotowość prawną, którą określa się pojęciem osobowości prawnej. W prawie cywilnym pojęcia podmiotowości prawnej i osobowości prawnej są zatem tożsame. Jest to również zgodne z podstawowymi założeniami prawa cywilnego, które zakłada daleko posuniętą swobodę działania podmiotów prawa cywilnego w ramach tego prawa. Inaczej jest w prawie administracyjnym, w którym należy rozróżnić pojęcia

⁹⁶ W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, ST 1991/11–12, s. 17.

⁹⁷ W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, AUW PPIA 1997/38, s. 168.

⁹⁸ T. Rabska, *Pozycja...*, s. 42 i n.

⁹⁹ S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, ST 2000/3, s. 4–5 i 7.

¹⁰⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 2021, s. 24–25.

¹⁰¹ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 2021, s. 24, s. 56, a także B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, ST 1999/6, s. 17.

podmiotowości i osobowości prawnej¹⁰². Podmiotowość administracyjnoprawną ma każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa¹⁰³. Nie powinno budzić wątpliwości, iż jednostki samorządu terytorialnego stanowią odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego, mają zatem podmiotowość administracyjnoprawną. Brak natomiast podstaw do tego, by jednostkom samorządu terytorialnego przypisywać osobowość administracyjnoprawną¹⁰⁴. Osobowość prawna zakłada bowiem, że dany podmiot może posiadać prawa i obowiązki w ogóle, a nie jedynie szczegółowo określone. Nie można zatem wywodzić osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie nawet bardzo licznych i istotnych kompetencji administracyjnych, gdyż w dalszym ciągu pozostajemy przy ich szczegółowym wyliczeniu, poza którym jednostki te nie mogą działać, powołując się na swoją osobowość publicznoprawną¹⁰⁵. Również możliwość nawiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego stosunków prawnych z organami państwa (a w zasadzie z samym państwem) jest każdorazowo szczegółowo określona i może przybrać np. postać upoważnienia do zawarcia porozumienia z organem administracji rządowej bądź też wskazania uprawnień nadzorczych organów administracji rządowej. Także w tej sferze administracji nie obowiązuje zasada swobody działania, która byłaby analogiczna do zasady swobody umów w prawie cywilnym¹⁰⁶. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, na co wyraźnie wskazuje zdanie drugie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP („przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”), jest zatem wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają w jej ramach ze zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych jako osoby prawa prywatnego. Tak uogólnionych zdolności nie daje się natomiast odnieść do sfery prawa administracyjnego¹⁰⁷, w którym o zakresie dozwolonego działania rozstrzyga wyłącznie norma kompetencyjna. Dlatego za bardziej właściwe od określenia „osobowość prawna” należy uznać posługiwanie się pojęciem podmiotowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w sferze prawa cywilnego (prywatnego), jak i administracyjnego (publicznego)¹⁰⁸. Posiadanie owej podmiotowości prawnej sta-

¹⁰² Tak słusznie M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik [i in.], Kraków 2001, s. 228.

¹⁰³ Por. J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961/2, s. 199 i n.

¹⁰⁴ M. Grążawski, *Podmiotowość...*, s. 231.

¹⁰⁵ M. Grążawski, *Podmiotowość...*, s. 232. Podobnie P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, ST 2000/6, s. 3 i n.

¹⁰⁶ M. Grążawski, *Podmiotowość...*, s. 232.

¹⁰⁷ A. Agopszowicz, *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, red. M. Pazdan, Katowice 2000, s. 30.

¹⁰⁸ Określenia „podmiotowość prawna” (a nie „osobowość”) używa także np. A. Doliwa, *Podmiotowość prawna jako element prawnoustrojowej konstrukcji jednostek samorządu terytorialnego*, APSKM 2010/2, s. 179 i n., dzieląc ją na cywilnoprawną oraz publicznoprawną.

nowi podstawowy atrybut samodzielności gmin (powiatów, województw), która wyraża się w możliwości (a jednocześnie obowiązku) wykonywania przez te jednostki zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz korzystania ze zdolności prawnej rozumianej jako możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków w sferze prawa cywilnego. W zakresie zatem określonym w ustawach, a w sferze prawa cywilnego także zgodnie z zasadami współżycia społecznego, jednostka samorządu terytorialnego może (lub powinna) podejmować działania zmierzające do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych (ponadlokalnych, regionalnych), czyniąc to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co z kolei oznacza, że musi istnieć majątek, bez którego owa odpowiedzialność nie byłaby możliwa¹⁰⁹.

W świetle definicji województwa zawartej w art. 1 ust. 2 u.s.w. nie ulega wątpliwości, że województwo (podobnie jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) należy do osób prawnych typu korporacyjnego (związków publicznonprawnych). Jego substratem są członkowie regionalnej wspólnoty samorządowej¹¹⁰. Pochodnymi cywilnoprawnej osobowości województwa są:

- 1) zdolność do działań prawnych (w tym do czynności prawnych) i zdolność deliktowa, tj. do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynami niedozwolonymi, w tym zwłaszcza bezprawnymi działaniami jego funkcjonariuszy przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.), oraz za tzw. szkodę legislacyjną („bezprawie legislacyjne”), spowodowaną wydaniem wadliwego aktu prawnego (art. 417¹ k.c.);
- 2) zdolność do występowania w procesie cywilnym w charakterze strony, czyli zdolność sądowa (art. 64 § 1 k.p.c.), oraz zdolność procesowa, czyli zdolność do dokonywania czynności procesowych (art. 65 § 1 k.p.c.);
- 3) ograniczony (w porównaniu z osobami fizycznymi) zakres zdolności prawnej, która w wypadku osoby prawnej nie obejmuje „praw i obowiązków związanych z cechami fizycznymi człowieka lub wyłączonych z zakresu tej zdolności z mocy przepisu prawa”; niekiedy mówi się w związku z tym o tzw. specjalnej zdolności prawnej osób prawnych;
- 4) działanie (występowanie w obrocie prawnym) za pośrednictwem organów województwa (art. 38 k.c.), a konkretnie – zarządu województwa.

6. Samodzielność województwa (i innych jednostek samorządu terytorialnego) jest ich prawem podmiotowym, co z kolei oznacza konieczność jej ochrony. Wynika to bowiem z samej istoty prawa podmiotowego, chyba że przepis szczególny tę możliwość wyłącza. Uznanie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego za prawo podmiotowe skutkuje zatem możliwością poszukiwania jej ochrony niezależnie od szczegółowych regula-

¹⁰⁹ A. Doliwa, *Podmiotowość...*, s. 30–31.

¹¹⁰ Zob. bliżej uwagi do art. 1.

cji prawnych w tym zakresie, tylko na podstawie ogólnej deklaracji stanowiącej o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która **podlega ochronie sądowej**. Przepis art. 6 ust. 3 u.s.w. ma swoje odpowiedniki w pozostałych ustawach samorządowych (art. 2 ust. 3 u.s.g. oraz art. 2 ust. 3 u.s.p.); zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego została także wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto jest przewidziana w art. 17 EKSR (według którego regiony powinny mieć prawo do wszczynania postępowania przed kompetentnymi sądami w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swoich zadań i poszanowania zasad samorządności regionalnej zawartych w Karcie i prawie wewnętrznym). Sądowa ochrona województw samorządowych (regionów) w Polsce jest jednak słabsza, ponieważ Europejska Karta Samorządu Regionalnego nie została dotychczas ratyfikowana przez Polskę i nie jest częścią krajowego porządku prawnego¹¹¹. Nie można zatem powoływać się na zawarte w niej zasady (w tym zasadę prawnej ochrony samorządu regionalnego) w poszukiwaniu tej ochrony przed polskimi sądami. Sądowa ochrona samorządności regionalnej (samodzielności województw jako jednostek samorządu terytorialnego) wynika natomiast z prawa wewnętrznego, tj. Konstytucji RP (art. 165 ust. 2) oraz ustawy o samorządzie województwa (art. 6 ust. 3).

Przytoczone przepisy Konstytucji RP (art. 165 ust. 2) oraz ustaw samorządowych stały się przyczyną rozdzwiewku w doktrynie i orzecznictwie. W kwestii ich interpretacji ugruntowały się dwa stanowiska. Pierwsze, szeroko ujmujące ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zakłada, że z konstytucyjnej gwarancji sądowej ochrony samorządu (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) wynika „obowiązek takiego sposobu wykładni przepisów prawa ustawowego przez sądy, aby zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu”¹¹². Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP może być bezpośrednio stosowany przez sądy (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), z tym istotnym uzupełnieniem, że nie tylko może, ale nawet powinien być stosowany bezpośrednio przez sądy orzekające w sprawach o naruszenie samodzielności samorządu¹¹³. Oczywiście art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantujący jednostkom samorządu terytorialnego ochronę sądową, nie rozciąga jej na działania, które nie mają podstawy prawnej¹¹⁴. Natomiast inne przepisy, o charakterze *legi specialis*, zezwalające na poszukiwanie ochrony sądowej, są jej odrębnymi podstawami¹¹⁵. Wydaje się, że stanowisko

¹¹¹ Karta, będąc wciąż projektem, nie stała się źródłem prawa w tradycyjnym jego rozumieniu – „twardego prawa” (*hard law*), można ją jednak uznać za szczególnie zbiór standardów „prawa miękkiego” (*soft law*). Por. H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej* [w:] *Polska i Rada Europy. 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 19.

¹¹² Postanowienie SN z 3.09.1998 r., III RN 49/98, Prok. i Pr.-wkł. 1999/3, s. 42.

¹¹³ Postanowienie SN z 3.09.1998 r., III RN 49/98. Por. też L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998/9, s. 77.

¹¹⁴ Por. wyrok NSA z 5.01.2005 r., FSK 961/04, LEX nr 585634.

¹¹⁵ Tak A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 50; A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, M. Taniewska-Peszko, Z. Gilowska, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 15.

to podziela także Trybunał Konstytucyjny, który w swoich orzeczeniach dotyczących omawianej tematyki powołuje się bezpośrednio na art. 165 ust. 2 Konstytucji RP¹¹⁶.

Zgodnie z drugim poglądem wspólnota samorządowa jest „uprawniona do wniesienia takiej skargi, która tylko jej została przyznana i która stanowi środek ochrony jej samodzielności”¹¹⁷. Rządzi tu bowiem właściwa dla prawa publicznego zasada „co nie jest dozwolone, jest zabronione”. Z tego też względu uznać należy, że normy art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisy ustaw samorządowych dotyczące sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego mają charakter deklaratoryjny, gdyż nie wskazują, przed jakim sądem i za pomocą jakich środków można by żądać ochrony¹¹⁸. Rzeczywistych środków ochrony należy więc poszukiwać w innych przepisach, stanowiących konkretyzację zasad ogólnych¹¹⁹ (np. w przepisach ustaw samorządowych zezwalających na zaskarżenie przez jednostkę samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego).

Odrębną kwestią jest wzajemna relacja między art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, z którego wynika konstytucyjna zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a przepisami ustaw samorządowych, w których ta zasada została powtórzona (art. 2 ust. 3 u.s.g., art. 2 ust. 3 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w.). Wątpliwości budzi zwłaszcza znaczenie normatywne (*ratio legis*) tych drugich. Są to bowiem przepisy, które dosłownie, bez żadnych modyfikacji, powtarzają treść art. 165 ust. 2 Konstytucji RP („Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”). W świetle zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (art. 8 ust. 2) brak wspomnianych przepisów ustaw samorządowych nie miałyby żadnego znaczenia prawnego¹²⁰. Trzeba też zauważyć, że art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zawiera dyrektywę adresowaną zarówno do ustawodawcy zwykłego oraz prawodawców niższego rzędu, jak i do podmiotów stosujących i wykonujących prawo, a jej znaczenie jest zupełnie niezależne od przepisów ustaw samorządowych. Natomiast ta sama dyrektywa (zasa-

¹¹⁶ Por. wyroki TK: z 26.11.2001 r., K 2/00, OTK 2001/8, poz. 254; z 9.04.2002 r., K 21/01, OTK-A 2002/2, poz. 17; z 15.04.2002 r., K 23/01, OTK-A 2002/2, poz. 19; z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002/7, poz. 92; z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11; z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005/3, poz. 24; z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006/7, poz. 86; z 18.09.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006/8, poz. 105; z 26.09.2006 r., K 1/06, OTK-A 2006/8, poz. 110; z 20.03.2007 r., K 35/05, OTK-A 2007/3, poz. 28; z 21.10.2008 r., P 2/08, OTK-A 2008/8, poz. 139; z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009/4, poz. 47; z 29.10.2009 r., K 32/08, OTK-A 2009/9, poz. 139; z 29.10.2010 r., P 34/08, OTK-A 2010/8, poz. 84.

¹¹⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gmin*, ST 1991/1–2, s. 40.

¹¹⁸ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 35.

¹¹⁹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 89.

¹²⁰ Tak też W. Kisiel [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006, s. 55. Nie dziwi w związku z tym, że sąd – rozpatrując w tym kontekście skargę – ograniczył się do powołania art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, a pominął milczeniem art. 2 ust. 3 u.s.g. (postanowienie SN z 3.09.1998 r., III RN 49/98).

da) umieszczona w ustawach zwykłych (samorządowych) nie spełnia już klarownie zdefiniowanej funkcji, ponieważ zakres kognicji sądów wyznaczają przepisy szczegółowe (np. art. 3 p.p.s.a.)¹²¹.

Ponadto zakres ochrony przewidziany w przepisach ustaw samorządowych jest węższy niż wynikający z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie poddawał analizie – właśnie z tego punktu widzenia – zagadnienie, czy ustawy nie ingerują bez należytego uzasadnienia w zadania jednostek samorządu terytorialnego i czy w efekcie nie ograniczają ich samodzielności ponad potrzeby ochrony ważnych wartości konstytucyjnych. W takim sporze art. 6 ust. 3 u.s.w. (a także art. 2 ust. 3 u.s.g. oraz art. 2 ust. 3 u.s.p.) oczywiście nie ma żadnego znaczenia, gdyż ustrojowe ustawy samorządowe nie są uprzywilejowane względem pozostałych. W konkluzji można się zgodzić z poglądem, iż przepisy ustaw samorządowych stanowiące o sądowej ochronie samodzielności odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) nie powinny być powoływane jako podstawa prawna rozstrzygnięcia administracyjnego ani sądowego; nie jest to również źródło uprawnień ani obowiązków osób trzecich. Przepisy te – jako po prostu zbędne – stanowią zatem klasyczny przykład błędu w sztuce legislacyjnej¹²².

Ze względu na oszczędną treść art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz przepisów ustaw samorządowych stanowiących o sądowej ochronie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wątpliwości budzi też zakres przedmiotowy owej ochrony. Pojawia się w szczególności pytanie, czy ochronę sądową, o której mowa we wspomnianych przepisach, należy odnosić w równym stopniu do wszystkich aspektów samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Co do zasady odpowiedź jest twierdząca, ale w doktrynie prezentowane są różne poglądy co do zakresu tej ochrony. Niektórzy zawężają sądową ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego do obszaru jej działalności jako podmiotu prawa publicznego (sfera *imperium*) i widzą ją w możliwości sądowej kontroli aktów nadzoru adresowanych do jednostki samorządu terytorialnego¹²³. Można dokonać również odmiennej interpretacji, zawężając ochronę samodzielności do obszaru prywatnoprawnej aktywności jednostki samorządu terytorialnego (sfera *dominium*), wyłączając problematykę publicznoprawną z zakresu przedmiotowego sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego¹²⁴. Możliwy jest także trzeci punkt widzenia, najbardziej czytelny i korzystny

¹²¹ W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 66.

¹²² W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, 2010, s. 66–67.

¹²³ Por. W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, ST 1994/10, s. 49 i n.

¹²⁴ W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, 2010, s. 68. Według tego autora „byłoby to nadmierne uproszczenie” i „nietrafne byłoby wyłączenie samodzielności gminy w sprawach publicznoprawnych z ochrony sądowej”.

dla zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego. Można mianowicie uznać, że dla gminy (powiatu, województwa) samodzielność jest jedną, zintegrowaną kategorią prawną, bez względu na charakter prawny stosunków objętych ochroną sądową. Taka interpretacja wydaje się optymalna, ponieważ akcentuje aktywną rolę jednostki samorządu terytorialnego i jej organów w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców (wspólnoty samorządowej), które odbywa się przy użyciu instrumentów zarówno prawa administracyjnego (publicznego), jak i cywilnego (prywatnego). Jednocześnie trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że nie ma możliwości stworzenia szczegółowego opisu tej samodzielności odnoszącego się do wszelkich stosunków prawnych, w jakie wchodzi jednostka samorządu terytorialnego, do wszystkich aktów, czynności i zaniechań jej organów. „Zakres i treść tej samodzielności można ustalić dopiero za pomocą wykładni odniesionej do konkretnej sytuacji”¹²⁵.

Szczególną interpretację art. 2 ust. 3 u.s.g. (będącego odpowiednikiem komentowanego art. 6 ust. 3 u.s.w.) przedstawił A. Agopszowicz, który neguje pogląd o jedynie deklaratoryjnym charakterze formuły użytej w tym przepisie¹²⁶. Według tego autora samodzielność gminy jest jej dobrem osobistym tym tylko różniącym się od innych dóbr niematerialnych wymienionych w art. 23 k.c., że niepozbawionym aspektu majątkowego. Może ono zostać naruszone zarówno rozstrzygnięciem nadzorczym, jak i jakimkolwiek działaniem. Już samo zagrożenie samodzielności (jako dobra osobistego) daje gminie roszczenie o zaniechanie tego działania. Jeżeliby natomiast doszło do naruszenia samodzielności, to wówczas gminie miałyby przysługiwać roszczenie o usunięcie jego skutków, polegające np. na złożeniu stosownego oświadczenia. Zdaniem A. Agopszowicza właściwy do udzielenia ochrony jest sąd powszechny, bez względu na to, czy wspomniane zagrożenie lub naruszenie samodzielności pojawiłoby się w sferze prawa administracyjnego, czy cywilnego, skoro oczywisty jest w takich sprawach brak właściwości sądu administracyjnego. Autor przyznaje jednak, że na razie brakuje orzeczeń sądowych, które potwierdziłyby przedstawioną wykładnię¹²⁷. Wykładnia ta spotkała się także z krytyczną oceną innych przedstawicieli nauki, którzy sceptycznie odnieśli się do skuteczności powództwa o ochronę samodzielności gminy jako jej dobra osobistego¹²⁸ oraz do samej koncepcji rozpatrywania sprawy samodzielności i jej naruszenia w płaszczyźnie sądowej ochrony dóbr osobistych¹²⁹. Według oponentów „samodzielność” jest zaledwie kwalifikacją (oceną) możliwości wykonywania kompetencji publicznoprawnych i uprawnień prywatnoprawnych, nie zaś samodzielnym

¹²⁵ Wyrok NSA z 4.02.1999 r., II SA/Wr 1302/97, OwSS 2000/3, poz. 77.

¹²⁶ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym...*, s. 50–51.

¹²⁷ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym...*, s. 50–51. Zob. także A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, M. Taniewska-Peszko, Z. Gilowska, *Prawo...*, s. 15–16.

¹²⁸ W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, 2010, s. 69.

¹²⁹ W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. P. Chmielnicki, 2010, s. 69. Zob. też R. Sawuła, *Samodzielność prawna gminy – idea czy rzeczywistość?* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1 red. S. Dolata, Opole 2000, s. 209.

dobrem. Poza sporem jest natomiast to, że sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie obejmuje działań bezprawnych¹³⁰.

7. Zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) jest zwykle zestawiana i porównywana z inną zasadą konstytucyjną, gwarantującą **prawo do sądu**. Według art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. To pozytywne prawo do sądu zostało dopełnione zakazem wyłączenia drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Powstaje zatem pytanie, jaka jest wzajemna relacja tych regulacji i czy uprawnione jest porównywanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z ich prawem do sądu.

Powszechnie się uznaje, że na prawo do sądu składają się trzy uprawnienia szczególne, a mianowicie:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. do uruchomienia postępowania prawnego przed organem odpowiadającym kryteriom wymaganym w demokratycznych społeczeństwach¹³¹ i uczestniczenia w tym postępowaniu przez osoby, których interesów postępowanie dotyczy;
- 2) prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej, a więc takiej, która zapewnia realizację zasady sprawiedliwości i jawności, w tym także umożliwia obronę swych praw przez uczestników postępowania sądowego zgodnie z koncepcją „równości broni” stron procesowych, oraz
- 3) prawo do uzyskania wyroku sądowego, tzn. prawidłowego i wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, które w razie potrzeby może być szybko i skutecznie wyegzekwowane¹³².

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że prawo do sądu należy rozumieć jako prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tak ukształtowana zasada dostępu do sądu oznacza, że „każdy obywatel RP i każdy szeroko rozumiany podmiot w RP powinien mieć zapewnioną możliwość dochodzenia swych praw przed niezawisłym sądem. Prawo do sądu jest bowiem gwarancją ładu prawnego oraz przestrzegania

¹³⁰ Por. wyrok NSA z 7.10.1991 r., SA/Wr 841/91, ONSA 1993/1, poz. 5.

¹³¹ Przy czym pojęciu sądu nadaje się z reguły znaczenie szersze, niż ma to miejsce w Polsce (por. np. A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, PS 20021/11–12, s. 34).

¹³² Tak A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003/4, s. 20. Spośród licznych orzeczeń TK na ten temat por. np. wyrok z 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999/3, poz. 36.

prawa przez wszystkich”¹³³. Prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, powinno zatem przysługiwać także takim podmiotom jak jednostki samorządu terytorialnego, na takich samych zasadach, na jakich przysługuje np. osobom prawnym. Szczególna pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego skłoniła jednak ustawodawcę do wzmocnienia ich prawa do sądu przez sformułowanie odrębnej zasady konstytucyjnej zawartej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i adresowanej specjalnie do tych jednostek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zatem korzystać z prawa do sądu na podstawie szczególnego przepisu ustawy zasadniczej, w myśl którego jednostkom tym przysługuje sądowa ochrona ich samodzielności. Można więc uznać, że prawo do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2) jest odpowiednikiem prawa do sądu sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹³⁴. Odmienne zdanie na ten temat wyraził natomiast Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 29.10.2009 r., K 32/08¹³⁵, w którym stwierdził, iż „ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Według Trybunału sądowa ochrona jednostki samorządu terytorialnego ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki¹³⁶. Ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja RP zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swych praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacjach określonych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc wówczas, gdy są adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2–4 p.p.s.a., a także gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych¹³⁷. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie ochrony sądowej różni się od pojęcia prawa do sądu. To drugie jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada pozostawienie większej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. W konkluzji Trybunał stwierdza, iż przepisy art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie wy-

¹³³ Z orzeczenia TK z 7.01.1992 r., K 8/91, OTK 1992/1, poz. 5.

¹³⁴ Tak np. (choć nie wprost) L. Kiermaszek, R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2005/2–3, s. 24.

¹³⁵ OTK-A 2009/9, poz. 139.

¹³⁶ Postanowienie TK z 23.02.2005 r., Ts 35/04, OTK-B 2005/1, poz. 26.

¹³⁷ Postanowienie TK z 23.02.2005 r., Ts 35/04.

magają zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów¹³⁸. Pogląd ten wynika z przyjętego przez Trybunał założenia, iż samodzielność samorządu terytorialnego powinna być rozpatrywana w dwóch aspektach: negatywnym i pozytywnym. Samodzielność w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją RP, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych w celu realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznaczają Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego rozumiana jako wolność od arbitralnej ingerencji zewnętrznej powinna obejmować wszelkie dziedziny jej działania, natomiast konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności w jej aspekcie pozytywnym kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie pozytywnym – rozumiana jako swoboda decyzyjna – nie obejmuje administrowania przez wydawanie decyzji administracyjnych adresowanych do obywateli. Samodzielność oznacza tu przede wszystkim samodzielne stosowanie prawa przy założeniu kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej oraz wyłączenie innych form ingerencji w wydawanie decyzji administracyjnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla swego rodzaju dualizm jednostki samorządu terytorialnego, która występuje w dwojakiej roli. Z jednej strony podlega kompetencji innych organów władzy publicznej, z drugiej zaś sprawuje władztwo publiczne wobec innych podmiotów. Z tego względu należy – według Trybunału – rozróżnić dwa rodzaje stosunków prawnych. Jednostka samorządu terytorialnego wchodzi w stosunki prawne z innymi organami władzy publicznej wykonującymi uprawnienia władcze wobec tych jednostek. Jednocześnie powstają stosunki prawne między jednostką samorządu terytorialnego a różnymi podmiotami podlegającymi kompetencjom władczym organów tej jednostki. W relacjach z naczelnymi organami państwowymi, z organami administracji rządowej, w których dysponują one kompetencjami władczymi wobec wspólnot samorządowych, te ostatnie zostały wyposażone w odpowiednie uprawnienia umożliwiające im artykułowanie ich uzasadnionych interesów, tak aby nie zostały one pominięte przy określaniu dobra wspólnego. Odmienny charakter mają natomiast relacje między wspólnotami samorządowymi a administrowaniem.

¹³⁸ Wyrok TK został wydany na skutek wniesienia wniosku o zbadanie zgodności z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP art. 33 § 1 i 2 oraz art. 50 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pozbawiają gminę prawa do udziału na prawach strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym lub prawa do wniesienia skargi na decyzję organu wyższej instancji, gdy w pierwszej instancji decyzję wydał wójt (burmistrz, prezydent) tej gminy.

wanymi, podlegającymi władczym kompetencjom organów tych jednostek. Wydając decyzje administracyjne rozstrzygające sprawy indywidualne, organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym, nie mogą natomiast wykorzystywać swoich kompetencji do realizacji własnych interesów faktycznych przeciwstawianych dobru wspólnemu.

8. Naruszenie samodzielności województwa może nastąpić zarówno w płaszczyźnie prawa publicznego (administracyjnego), jak i prywatnego (cywilnego). Może też przybierać bardzo różne formy. Ich wspólnym mianownikiem jest próba ingerowania w działalność województwa poza granicami wyznaczonymi przez ustawę lub wbrew określonym przez nią warunkom (np. nakładanie na województwo zadań bez zapewnienia środków na ich realizację, uchylanie uchwał z innych względów aniżeli ich niezgodność z prawem, zawłaszczanie kompetencji województwa przez organy administracji rządowej, próby wymuszania narzuconych rozstrzygnięć itp.). W razie naruszenia samodzielności województwa może ono – w zależności od tego, w jakiej sferze do naruszenia doszło (*imperium czy dominium*) – skorzystać ze środków prawnych służących ochronie tej samodzielności¹³⁹.
9. Realizację zasady samodzielności samorządu terytorialnego ma w naszym systemie prawnym kontrolować przede wszystkim sąd administracyjny. Zasada ta przejawia się głównie w możliwości zainicjowania przez jednostki samorządu terytorialnego sądowej kontroli wydanych wobec nich rozstrzygnięć nadzorczych. Poddanie aktów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sądowej kontroli legalności miało na celu zapewnienie procesowych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, czyli realizację zasady wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz w ustawach samorządowych. Analiza obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych prowadzi do wniosku, że **kontrola sprawowana przez sądy administracyjne** stanowi podstawowy środek realizacji sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady są to regulacje zgodne z przyjętymi standardami międzynarodowymi (por. art. 11 EKSL) oraz zapewniające rzeczywistą ochronę samodzielności jednostek samorządu w aspekcie oddziaływań nadzorczych. Wiele kwestii wciąż wzbudza jednak wątpliwości i wymaga nowelizacji obowiązującego prawa lub ujednoczenia poglądów doktryny i orzecznictwa. Po pierwsze, wskazane byłoby rozstrzygnięcie sporu dotyczącego podmiotowego zakresu skargi na akty nadzoru. Kontrolą sądową należałoby objąć rozstrzygnięcia wszystkich organów nadzorujących samorząd, nie ograniczając ich do rozstrzygnięć podjętych tylko przez organy wymienione w Konstytucji RP oraz w ustawach samorządowych. Po drugie, koniecz-

¹³⁹ J. Jagoda, *Prawne środki ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 575 i n.; J. Jagoda, *Sądowa...*, *passim*.

ne wydaje się ujednolicenie poglądów dotyczących przedmiotowego zakresu skargi do sądu administracyjnego. Wąskie rozumienie aktów nadzoru prowadzi do zawężenia zakresu sądowej kontroli ingerencji nadzorczych, a tym samym do osłabienia ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Postulatem *de lege ferenda* jest ujednolicenie terminologii stosowanej w ustawach samorządowych (w których używa się określenia „rozstrzygnięcie nadzorcze”) oraz w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (gdzie jest mowa o „aktach nadzoru”). Obecnie mamy bowiem do czynienia z dwoma zakresami skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze (akty nadzoru), co powoduje niejednolite traktowanie tych skarg w zależności od przyjętej koncepcji interpretacyjnej. Ponadto zastrzeżenia budzi określenie legitymacji skargowej w ustawach samorządowych. Przyjęcie, że legitymację taką posiadają jednostki samorządu terytorialnego, których „interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone”, stanowi istotne ograniczenie sądowej ochrony samodzielności tych jednostek, zwłaszcza w porównaniu ze stosunkowo szeroką konstrukcją legitymacji skargowej przyjętą w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wskazana byłaby zatem nowelizacja ustaw samorządowych w tym zakresie przez przyjęcie koncepcji legitymacji skargowej odwołującej się do kryteriów obiektywnej niezgodności z prawem (na wzór art. 50 § 1 p.p.s.a.).

10. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego może być także realizowana w drodze **powództwa do sądu powszechnego**. W stosunkach cywilnoprawnych województwo (i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) działa tak jak każda inna osoba prawna. Jest więc uprawnione do występowania przed sądem powszechnym na ogólnych zasadach, przewidzianych dla tego rodzaju podmiotów prawnych. Oznacza to, że może być stroną pozywającą i pozywaną oraz występować w roli uczestnika postępowania sądowego¹⁴⁰. Jednostka samorządu terytorialnego może zatem pozwać do sądu cywilnego każdy podmiot mający zdolność sądową, naruszający samodzielność tej jednostki w sferze prawa prywatnego. Chodzić tu będzie głównie o ochronę takich wartości jak przysługujące województwu prawa majątkowe (w tym przede wszystkim prawo własności) i niemajątkowe, wierzycelności, a także roszczenia odszkodowawcze. W literaturze podkreśla się wprawdzie, że rola sądów powszechnych w ochronie samodzielności samorządu terytorialnego jest marginalna, gdyż nie są one uprawnione do rozstrzygania i kształtowania obowiązków oraz praw ze sfery prawa publicznego, a zatem ochrona ta ma charakter pomocniczy¹⁴¹. Nie oznacza to jednak, że sąd powszechny jest pozbawiony możliwości realizacji ochrony sądowej, zwłaszcza w stosunku do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie finansowym (majątkowym). Najczęściej dotyczy ona orzekania o odpowie-

¹⁴⁰ M. Kruszevska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007, s. 111–112.

¹⁴¹ Tak J. Małecki, *Sądowa ochrona samodzielności finansowej samorządu terytorialnego* [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie. I Forum Samorządowe, Szczecin, 19–20 kwietnia 2004*, Szczecin 2004, s. 323.

działności Skarbu Państwa za konkretną szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego (chodzi o szkody, których doznają jednostki samorządu terytorialnego w związku z nieprzekazaniem w prawidłowej wysokości lub w ustawowo określonym terminie należnych dochodów publicznoprawnych)¹⁴².

Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego udzielana im przez sądy powszechne nie budzi większych zastrzeżeń przy założeniu, że ochronie podlega nie tyle samodzielność jako prawo podmiotowe, ile poszczególne aspekty (obszary) tej samodzielności wyrażające się w przeróżnych stosunkach prawnych, w które wchodzi jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot prawa cywilnego. Jeśli określone prawa województwa wynikające z tych stosunków zostają naruszone, może ono wnieść pozew (wniosek) do sądu powszechnego, poszukując w ten sposób ochrony swoich praw określonych w przepisach prawa cywilnego, co stanowi zarazem sposób ochrony szeroko pojętej samodzielności w sferze prawa prywatnego. Jednostka samorządu terytorialnego może więc pozywać, może składać wnioski do sądu powszechnego zawsze wtedy, gdy dojdzie do naruszenia jej praw skonkretyzowanych w przepisach prawa cywilnego i sprawa ma charakter cywilny. Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego byłaby jednak niewątpliwie pełniejsza, gdyby – w myśl jednej z koncepcji wyrażonych w doktrynie – samodzielność ta była traktowana przez sądy powszechne jako prawo podmiotowe, do którego odpowiednie zastosowanie mogłyby mieć przepisy Kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych. Wówczas nie byłoby konieczności wskazywania na naruszenie konkretnych przepisów prawa cywilnego, a podstawą pozwu (wniosku) do sądu powszechnego mogłoby być ogólne wskazanie naruszenia przez dowolny podmiot (państwo lub inną osobę trzecią, w tym także inną jednostkę samorządu terytorialnego) samodzielności województwa jako jego prawa podmiotowego. Prawną podstawę roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o ochronę jej samodzielności mógłby stanowić art. 165 ust. 2 Konstytucji RP (statuujący zasadę sądowej ochrony samodzielności samorządu) w zw. z art. 8 Konstytucji RP, w myśl którego przepisy ustawy zasadniczej mogą być stosowane przez sądy bezpośrednio. Należy uznać, że przepisem, który może być stosowany bezpośrednio (bez konieczności wskazywania szczegółowej podstawy prawnej), jest także ten wprowadzający omawianą zasadę¹⁴³. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do sądu w najszerszym możliwym ujęciu i że przepisy prawa powinny być interpretowane tak, aby to prawo do sądu było rzeczywiście realizowane.

¹⁴² Szerzej na ten temat W. Miemiec, *Prawne...*, s. 199.

¹⁴³ Tak również J. Zimmermann, *Prawo...*, 2010, s. 179; por. też powoływane już postanowienie SN z 3.09.1998 r., III RN 49/98, w którym sąd uznał, że przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie tylko może, ale powinien być bezpośrednio stosowany przez sądy orzekające w sprawach o naruszenie samodzielności samorządu.

11. Wiele wątpliwości budzą zakres i sposób udzielania jednostkom samorządu terytorialnego ochrony prawnej przez Trybunał Konstytucyjny. Jak wiadomo, jedną z podstawowych funkcji Trybunału Konstytucyjnego w polskim systemie prawnym jest tzw. abstrakcyjna kontrola konstytucyjności i legalności prawa¹⁴⁴. Kontrola ta polega na rozpatrywaniu przez Trybunał wniosków uprawnionych podmiotów o stwierdzenie zgodności z Konstytucją RP lub ustawami (umowami międzynarodowymi) określonych aktów normatywnych (norm prawnych). Ponieważ wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia z **wnioskiem o zbadanie konstytucyjności (legalności)** wymienia się także organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 Konstytucji RP), wniosek taki jest uznawany za jeden ze środków sądowej ochrony samodzielności tych jednostek. O ile sądy administracyjne oraz sądy powszechne chronią samodzielność jednostek samorządu terytorialnego na etapie stosowania prawa, o tyle Trybunał Konstytucyjny chroni ją przede wszystkim przez czuwanie nad jakością stanowienia prawa. Oczywiście można mieć wątpliwości, czy ochrona sprawowana przez Trybunał może być uznana za ochronę sądową (a o takiej ochronie jest mowa w Konstytucji RP, ustawach samorządowych oraz Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego), ponieważ na gruncie prawa polskiego nie jest on sądem. Można jednak uznać, że jako organ władzy sądowniczej (por. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP) sprawuje kontrolę konstytucyjności systemu prawa i jest „sądem” o specjalnych kompetencjach.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że Trybunał Konstytucyjny zabezpiecza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego poprzez kontrolę zgodności z Konstytucją RP ustaw (umów międzynarodowych), które regulują prawną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, rozpatrzenie wniosków o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów wykonawczych do ustaw, a także przez rozpoznanie skargi konstytucyjnej, dzięki której uprawniona jednostka samorządu terytorialnego może żądać weryfikacji przez sąd konstytucyjny ostatecznych rozstrzygnięć władz publicznych adresowanych do niej, jeżeli naruszają konstytucyjnie zagwarantowane prawa lub wolności jednostki samorządu. Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁵ prowadzi jednak do wniosku, że sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego udzielana tym jednostkom przez Trybunał Konstytucyjny w drodze abstrakcyjnej kontroli aktów normatywnych jest mało skuteczna, przede wszystkim ze względu na ograniczenia przedmiotowe wniosku, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, a także dotychczasową praktykę orzeczniczą Trybunału. W większości swoich orzeczeń wydanych wskutek wniesienia komunalnego wniosku o zbadanie legalności aktu normatywnego Trybunał powołuje się na tezę, że samodzielność gminy – chociaż jest wartością konstytucyjną – nie ma charakteru

¹⁴⁴ Oprócz kontroli abstrakcyjnej TK dokonuje także kontroli konkretnej, która jest realizowana w formie skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji RP) oraz w formie odpowiedzi na pytanie prawne zadane przez sąd (art. 193 Konstytucji RP).

¹⁴⁵ Zob. szerzej na ten temat J. Jagoda, *Sądowa...*, s. 321–385.