

Mirosław Stec

Uniwersytet Jagielloński

O zasadach ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i konsekwencjach z nich wynikających słów kilka

1. „Ustrój” – jedno z tych fundamentalnych pojęć, które dla wielu nauk stanowi podstawę i punkt początkowy badań prowadzących do udzielenia odpowiedzi na pytanie – według jakich zasad, reguł działa i funkcjonuje pewna wysoce złożona całość określana mianem organizmu. Są zwłaszcza dwie wielkie gałęzie nauki, w których to pojęcie odgrywa kluczową rolę. Pierwszą jest biologia, posługująca się tym terminem w celu określenia fizycznej budowy i spełniania funkcji życiowych przez organizmy żywe. Drugą są natomiast nauki prawne, w szczególności prawo publiczne, a w nim prawo konstytucyjne i administracyjne. To w konstytucji zostają sformułowane podstawowe, wręcz kardynalne, dla społeczeństwa, narodu w określonym momencie jego historycznego rozwoju zasady, wartości, instytucje, których realizacja pozwala funkcjonować całemu organizmowi, jakim jest państwo, a w nim wszystkim jego obywatelom, a równocześnie suma tych zasad i wartości kreuje tożsamość konstytucyjną tegoż państwa¹. Określa się je mianem „zasad ustrojowych”, bowiem odwołują się do przewodnich idei i wartości stanowiących aksjologiczną podbudowę wszelkich rozwiązań instytucjonalnych, a tym samym przesądzają tak fundamentalną kwestię, jak ustanawiany w niej system władzy – do kogo należy władza (kto jest suwerenem), jakie są formy jej wykonywania i jakie są rodzaje organów władzy publicznej².

257

¹ Jakże trafne określenie zaproponowane przez L. Garlickiego, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 68 i n.

² Por. *ibidem*; P. Sarnecki, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 70 i n.

2. W polskiej Konstytucji z 1997 r. (zw. dalej Konstytucją) zarówno w preambule, jak i w rozdziale I „Rzeczpospolita”, klarownie zostały ujęte te najbardziej doniosłe zasady i wartości umożliwiające w pełnym zakresie scharakteryzowanie ustroju naszego kraju. Warto zaznaczyć, że sam termin „ustrój” pojawia się w rozdziale I cztery razy, przy czym w swym podstawowym znaczeniu użyty został w art. 10, w którym w ust. 1 stwierdza się, że „ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej”. Kolejne trzy przypadki jego użycia mają wspólny mianownik, bowiem w każdym z nich termin ten odniesiony został do konkretnego kontekstu (sfery unormowania konstytucyjnego) poprzez dołączenie do niego odpowiedniego przymiotnika. I tak w art. 20 mowa jest o „ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej” (dalej RP), w art. 23 o „ustroju rolnym państwa”, natomiast w art. 15 ust. 1 pojawia się określenie, będące przedmiotem właściwej analizy w tym opracowaniu, czyli „ustrój terytorialny RP”.

258

3. Zgodnie z zasygnalizowanym wyżej kierunkiem interpretacji pojęcia „ustrój”, kluczowe znaczenie dla wskazania istoty i cech charakterystycznych ustroju terytorialnego naszego państwa będzie miało wskazanie jego konstytucyjnych, aksjologicznych podstaw oraz instytucjonalnego ich wyrazu. Jest oczywistym zdanie, że każde państwo, nawet najmniejsze powierzchniowo, bez względu na panujący w nim ustrój, musi posiadać określoną strukturę terytorialną i działający w jej ramach system władz publicznych. Dlatego sam fakt istnienia podziału terytorialnego państwa i jego konstytucyjnego zakotwiczenia, w naszej Konstytucji w art. 15 ust. 2, w żaden sposób nie przesądza kształtu ustroju terytorialnego, czyli struktury, organizacji, zadań i kompetencji organów władz publicznych działających w jednostkach podziału terytorialnego państwa, a zatem na niższym szczeblu niż poziom władz ogólnokrajowych³. Określenie organizacji terytorialnej państwa poprzez przesądzenie liczby stopni zasadniczego, czyli najistotniejszego dla ukonkretnienia modelu ustroju terytorialnego, podziału terytorialnego (w Polsce obecnie trójstopniowego⁴), determinuje jedynie liczbę jednostek terytorialnych, w których funkcjonować będą organy władzy publicznej. Jest bowiem powszechnie akceptowaną zasadą, że w każdej

³ Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 26.

⁴ Co wprawdzie nie zostało zadecydowane w Konstytucji, lecz w ustawie z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603). O zastrzeżeniach wobec tego swoistego „uniku” Konstytucyjnego w sprawie decyzji o liczbie stopni zasadniczego podziału terytorialnego zob. M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 72; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 136 i n.

jednostce zasadniczego podziału terytorialnego państwa ustanawia się, konstytucyjnie zakotwiczone, a ustawowo skonkretyzowane, organy władzy publicznej.

4.1. Dla scharakteryzowania ustroju terytorialnego państwa fundamentalne znaczenie posiada zatem ustalenie, konstytucyjnie sformułowanych, ideowych i aksjologicznych podstaw działania władz terytorialnych. Z tego punktu widzenia kardynalne znaczenie posiada przepis art. 15 ust. 1 Konstytucji, w którym ustrojodawca wyeksponował i uznał za pierwszoplanową, wręcz konstytutywną dla polskiego modelu ustroju terytorialnego, zasadę decentralizacji władzy publicznej⁵. W tekście tego artykułu został użyty termin „zapewnia”, co w kontekście innych artykułów, w których znalazł on zastosowanie, nie jest zabiegiem najszcześniejszym. Z punktu widzenia semantycznego czasownik ten występuje bowiem prawidłowo w złożeniach, w których pewien podmiot „zapewnia” (czyli „gwarantuje”) określone wartości czy stan adresatom tego przepisu. I tak ma to miejsce w wielu przepisach Konstytucji, gdzie tym podmiotem jest RP, która zapewnia, m.in. „wolności i prawa człowieka oraz bezpieczeństwo obywateli” (art. 5), „wolność tworzenia i działania partii politycznych” (art. 11), „wolność tworzenia i działania związków zawodowych” (art. 12), „każdemu człowiekowi prawną ochronę życia” (art. 38), „nietykalność osobistą i wolność osobistą” (art. 41 ust. 1). Odstaje zatem od tej konwencji językowej sformułowanie art. 15 ust. 1 mówiące, że to „ustrój terytorialny zapewnia decentralizację”. Przecież „ustrój” nie jest podmiotem (nie jest w stanie niczego zapewniać), dlatego dużo bardziej zasadnym byłoby albo użycie innego czasownika, np. „urzeczywistniać” („ustrój terytorialny urzeczywistnia decentralizację”), albo przeformułowanie całego zdania tak, by jasno z niego wynikało, że to RP zapewnia, że w ustroju terytorialnym realizowana będzie zasada decentralizacji.

259

4.2. Oczywiście, że powyższa wątpliwość czy niezręczność terminologiczna nie zmienia podstawowej konstatacji, że w artykule tym dokonano fundamentalnego i ostatecznego przesądzenia, pozwalającego zaliczyć Polskę do państw w pełni zdecentralizowanych. Wprawdzie aprobata dla wprowadzenia tej zasady nie budziła niczyich wątpliwości od momentu przełomu ustrojowego z 1989 r., a zatem nie wnoszono zastrzeżeń w tej kwestii także w Komisji Konstytucyjnej, to jednak warto zauważyć, że pierwsze wersje projektu Konstytucji opracowywane w tejże Komisji nie

⁵ Zob. J. Korczak, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 188 i n. i cyt. tam literatura; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 133 i n.

zawierały regulacji prawnej odnoszącej się do ogólnych ram ustroju terytorialnego, w tym także jednolity projekt Konstytucji z 19 kwietnia 1996 r. nie posługiwał się terminem „decentralizacja”, i dopiero w końcowej fazie prac, w projekcie z 16 stycznia 1997 r. pojawił się ten artykuł i w zaproponowanym brzmieniu uchwalony został 2 kwietnia 1997 r.⁶ Przyczyny tego dość spóźnionego, ale wyraźnego przywołania tej zasady w samym tekście Konstytucji należy upatrywać w przekonaniu jej twórców na etapie dyskusji w podkomisjach i Komisji, że wystarczającym dowodem pełnej jej akceptacji jest jednoznaczne i konkretne wprowadzenie do Konstytucji instytucji samorządu terytorialnego, który jest podstawowym przejawem realizacji tej zasady. We wszystkich współczesnych konstytucjach państw demokratycznych, w tym, rzecz jasna, Unii Europejskiej, decentralizacja władzy publicznej dokonuje się, przede wszystkim, właśnie poprzez samorząd terytorialny⁷. W Polsce takie jednoznaczne stanowisko zaprezentowane zostało już w momencie pierwszej zmiany Konstytucji PRL z 1952 r., dokonanej 29 grudnia 1989 r., kiedy to wprowadzono art. 5 gwarantujący udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Ogromna praca wykonana przez środowisko opozycyjnych naukowców zajmujących się problematyką władzy i administracji terytorialnej, jeszcze w czasach PRL (Jerzy Reguński, Michał Kulesza, Adam Kowalewski), a której efektem było stanowisko strony społecznej w obradach Okrągłego Stołu w 1989 r.⁸, zaowocowała opracowaniem spójnej i przekonującej koncepcji przekształcenia ustroju terytorialnego Polski opartej na instytucji samorządu terytorialnego. W konsekwencji realne stało się wręcz błyskawiczne przygotowanie na jesieni 1989 r. przez Senat RP (w którym wiodącą rolę odegrali jego marszałek Andrzej Stelmachowski i Jerzy Stępień) projektu ustawy o tymże samorządzie uchwalonej 8 marca 1990 r., co zostało poprzedzone wprowadzeniem tego samego dnia do Konstytucji z 1952 r. całego rozdziału „Samorząd terytorialny”⁹. W konkluzji należy zatem stwierdzić, że zamieszczenie w Konstytucji art. 15 ust. 1, a w jego rozwinięciu – art. 16 kreującego instytucję samorządu terytorialnego, oraz całego rozdziału VII jemu poświęconego, wpisuje się w koncepcję konstrukcyjną całej Konstytucji, zgodnie z którą preambuła i rozdział I stanowią zbiór zasad, wartości i norm o znaczeniu podstawowym dla całej

⁶ Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 399.

⁷ Szerzej zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 192; A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 400.

⁸ Szerzej o tym okresie zob. J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, s. 17 i n. oraz zebrana tam literatura; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000, s. 47 i n.

⁹ Zob. J. Reguński, *Samorząd...*, s. 78 i n.

regulacji normatywnej zawartej w kolejnych jej rozdziałach, przesądzających równocześnie o zasadniczym kierunku wykładni wszystkich dalszych przepisów ustawy zasadniczej. Jak obrazowo stwierdzono w doktrynie, każdy rozdział Konstytucji w preambule lub rozdziale I ma swego „zwiastuna”, którym jest norma prawna o szczególnie doniosłym znaczeniu¹⁰. Dla rozdziału VII są nimi art. 15 i 16, ale także fragment preambuły odwołujący się do zasady pomocniczości.

5.1. Ta tak jednoznaczna akceptacja zasady decentralizacji, potwierdzona pełnym jej zastosowaniem przy uchwalaniu drugiego etapu reformy samorządowej, a zarazem wielkiej reformy terytorialnej w 1998 r., wprowadzającej samorząd terytorialny na przywracanych dwóch kolejnych (powyżej gminy) stopniach podziału terytorialnego Polski (w powiatach i województwach), możliwa była z dwóch powodów. Przede wszystkim dlatego, że stanowiła wyraz realizacji – fundamentalnej dla całego świata demokratycznego po II wojnie światowej, będącej równocześnie ideą konstruującą Wspólnoty Europejskie – zasady pomocniczości (subsydiarności), której istota sprowadza się do stwierdzenia, że państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub ich wspólnoty czy organizacje¹¹. Ponieważ dla tej zasady podstawową wartością jest człowiek-obywatel, który sam lub we współdziałaniu z innymi w tworzonych przez siebie wspólnotach realizuje swoje oczekiwania, aspiracje życiowe, to zadaniem państwa jest tworzenie odpowiednich warunków dla jego samodzielnego rozwoju, i dopiero wtedy, gdy określonych zadań on sam lub organizacje obywatelskie nie są w stanie wykonać, przejmują je państwo i jego struktury. Jednak ta zasada działa także w ramach struktur państwa, właśnie jako zasada decentralizacji (jest ona zatem przejawem zastosowania w płaszczyźnie ustrojowej uniwersalnej zasady, jaką jest pomocniczość), i oznacza – po pierwsze – że podział zadań publicznych pomiędzy poszczególnymi władzami, w tym też centralnymi a terytorialnymi, odbywa się według wskazanej wyżej reguły (władze działające na wyższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego realizują tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie wykonane przez władze działające na niższym stopniu tego podziału¹²). I – po

¹⁰ Tak P. Sarnecki, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 70. Zob. też J. Korczak, [w:] *System Prawa Administracyjnego...*, s. 200.

¹¹ O zasadzie pomocniczości zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995; J. Korczak, [w:] *System Prawa Administracyjnego...*, s. 177 i n. i cyt. tam literatura; K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 158 i n.

¹² Szerzej o zasadach podziału zadań i kompetencji zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 32 i n.; por. też M. Stec, *Podział*

drugie – że struktury władzy terytorialnej, czyli jednostki samorządu terytorialnego nie pozostają w stosunku hierarchicznego podporządkowania zarówno do organów centralnych, jak i jednostek samorządowych działających na wyższym stopniu podziału terytorialnego. Co więcej, wszystkie one korzystają z przypisanej im konstytucyjnie samodzielności i niezależności ograniczonej nadzorem sprowadzonym jedynie do kryterium legalności.

262

5.2. Takie rozumienie subsydiarności, głęboko osadzone w nurcie filozoficznym, określanym mianem personalizmu, stanowiącym fundament katolickiej nauki społecznej II połowy XX w., której symbolem stały się dzieła i nauczanie Jana Pawła II, nie mogło w sposób zdecydowany nie wpłynąć na poglądy i propozycje ustrojowe przygotowywane przez środowisko naukowe i polityczne identyfikujące się z tym nurtem filozoficznym, które po 1989 r. odegrało kluczową rolę w dokonywaniu przemian ustrojowych (Tadeusz Mazowiecki, Andrzej Stelmachowski, Jerzy Reguński). Zwłaszcza, że kierunek rozwiązań ustrojowych oparty na tej zasadzie stanowił fundament integracji europejskiej, stając się obowiązującym kanonem panującym we Wspólnotach Europejskich i następujących po nich: Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i Unii Europejskiej, we wszystkich ich traktatach¹³, a także w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego – konwencji uchwalonej przez Radę Europy w 1985 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r.¹⁴ Dokumenty te musiały być zatem zaakceptowane przez państwa aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej.

5.3. Drugim czynnikiem, mającym także istotny wpływ na to bardzo szybkie (w 1990 r.) i, stosunkowo, dość bezproblemowe zaakceptowanie nowego modelu ustrojowego Polski w układzie terytorialnym, była chęć natychmiastowego odrzucenia w całości i definitywnego odcięcia się od systemu władz terytorialnych funkcjonujących w PRL, czyli systemu rad narodowych – jednolitych organów władzy i administracji państwowej, systemu charakterystycznego dla socjalistycznego, sowieckiego modelu sprawowania władzy terytorialnej.

zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja), „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 3 i n.

¹³ Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000, s. 65 i n.

¹⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; zob. J. Korczak, [w:] *System Prawa Administracyjnego...*, s. 180 i n.; Z. Gawlik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania, Część szczegółowa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2009, s. 833.

6.1. Dotychczasowy wywód mógłby prowadzić do wniosku, że ustrój terytorialny naszego kraju, w tym jego fundamentalne zasady, zostały w sposób pełny i wyczerpujący określone w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Konstatacja ta byłaby jednak błędna, bowiem ta sama Konstytucja statuuje w innym artykule drugą, równie istotną co decentralizacja, zasadę przesadzającą kształt ustroju terytorialnego. Tym przepisem jest art. 3, najkrótszy w całej Konstytucji, stwierdzający, że „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”.

6.2. Zasada jednolitości, do nazwania której wykorzystano wyraz zaczerpnięty z języka potocznego, używany w wielu znaczeniach i kontekstach, w doktrynie określana mianem zasady unitarności, w pracach Komisji Konstytucyjnej nie budziła, w zasadzie, większych wątpliwości, jako że w powszechnej świadomości Polaków, obejmującej ponad 200 ostatnich lat naszej historii, istnienie niepodległej Rzeczypospolitej możliwe było tylko wtedy, gdy państwo było spójne, niepodzielne, charakteryzujące się integralnością organizacji władz publicznych, także w układzie terytorialnym. Zgodnie z tą zasadą, ukształtowaną zaraz po I wojnie światowej, formułowane były przepisy Konstytucji marcowej (art. 65) i Konstytucji kwietniowej (art. 73), co znajdowało pełną aprobatę środowiska naukowego¹⁵. W dyskusji w Komisji Konstytucyjnej akcentowano, że akceptacja formuły państwa jednolitego jest niezbędna dla zagwarantowania jego niepodzielności i wykluczenia możliwości przekształcenia go w państwo o charakterze federacji czy chociażby państwo z autonomicznymi jednostkami terytorialnymi¹⁶. Nie występują bowiem w przypadku naszego kraju przesłanki natury historycznej, narodowościowej, językowej, kulturowej czy gospodarczej, które uzasadniałyby formułowanie potrzeby wkroczenia na drogę prowadzącą do przekształcenia ustroju naszego Państwa w jednym ze wskazanych wyżej kierunków.

263

6.3. W charakterystyce ustrojowej państwa unitarnego zwraca się uwagę na jego kilka zasadniczych elementów. Wśród nich na plan pierwszy wysuwa się jeden system prawny, nieprzewidujący delegowanego ustawodawstwa, jeden, choć wewnętrznie zróżnicowany, system organów państwa, jednolitą, zbudowaną według tego samego modelu, strukturę wewnętrznej, terytorialnej organizacji kraju, jedno obywatelstwo będące wyrazem publicznoprawnej więzi obywatela z państwem¹⁷. Tym samym,

¹⁵ Zob. W Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 224 i n.

¹⁶ Zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 254; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 57 i n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 21 i n.

¹⁷ Por. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, s. 174 i n.; P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 254 i n.; M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 33 i n.

żadnej jednostce terytorialnej, jej władzom, nie przysługują jakiekolwiek atrybuty władzy suwerennej (jak np. funkcjonowanie parlamentu mającego prawo uchwalania aktów normatywnych rangi ustawowej, rządu składającego się z ministrów), która w całości przynależy organom państwa szczebla centralnego¹⁸.

W państwie unitarnym jednym z instrumentów służących zapewnieniu spójności i legalności działania władz terytorialnych, a równocześnie realizacji polityki Państwa w układzie terytorialnym, jest ustanowienie organu reprezentującego rząd w jednostkach utworzonych na najwyższym stopniu podziału terytorialnego, będącego też zwierzchnikiem tej części administracji publicznej, zw. rządowej, która wykonuje ustawowo jej przypisane zadania. W Polsce tym organem jest wojewoda, którego konstytucyjne „zakotwiczenie” nastąpiło w art. 152.

264

7.1. Powyższe konkluzje wskazują, że zasadnicza różnica pomiędzy obu modelami państwa (unitarnym lub federalnym, ewentualnie o regionach autonomicznych) sprowadza się do sformułowania ustrojowego kształtu jednostki terytorialnej funkcjonującej na najwyższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego kraju, bowiem na pozostałych, niższych, szczeblach tego podziału (jednym lub dwóch – w zależności od wielkości państwa) we wszystkich krajach UE, tak federalnych, jak i unitarnych, władza terytorialna, mająca charakter lokalny lub ponadlokalny, ale nie regionalny, oparta została na zasadzie decentralizacji i wykonywana jest przez organy samorządu terytorialnego i im podległą administrację.

7.2. Rysował się zatem dylemat – jak pogodzić chęć pełnej realizacji zasady decentralizacji z jednoznacznym zachowaniem jednolitego charakteru ustroju państwa? Już bowiem w trakcie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej zgłaszana była obawa, czy przyjęcie formuły państwa unitarnego nie doprowadzi do zablokowania samodzielnego rozwoju jednostek regionalnych, co w kontekście wyraźnej tendencji w UE wzmacniania roli i znaczenia tych jednostek (poprzez, chociażby, utworzenie Komitetu Regionów i prowadzenie prac legislacyjnych nad Europejską Kartą Samorządu Regionalnego) w procesie rozwoju poszczególnych państw, w tym gospodarowania środkami unijnymi, groziłoby pozbawieniem Polski (aspirującej przecież wówczas do Wspólnoty) ważnego mechanizmu rozwojowego¹⁹.

¹⁸ Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa...*, s. 23 i n.

¹⁹ Por. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 254.

8.1. Rozwiązanie powyższego dylematu, w kontekście naszego kraju, zostało przewidziane w Konstytucji, i, poprzez wykonanie jej dyrektyw, w całym pakiecie ustaw uchwalonych w 1998 r. kreujących tak zasadniczy podział terytorialny naszego Państwa, jak i ustrojowy oraz zadaniowo-kompetencyjny kształt wszystkich jednostek terytorialnych w tych ustawach przewidzianych²⁰.

8.2. Przedstawienie zasadniczego podziału terytorialnego kraju, stanowiącego swoisty „ruszt” dla zakotwiczenia terytorialnych instytucji ustrojowych, poprzedzać musi ich prezentację i analizę. Bo choć sam w sobie nie przesądza ten podział kierunku rozwiązań ustrojowych (o czym wyżej była mowa), to jednak decyzja ustawodawcy o liczbie stopni tego podziału wpływa bezpośrednio na liczbę jednostek terytorialnych i ich wielkość²¹. Konstytucja nie zdecydowała wyraźnie ile będzie tych stopni, wskazała natomiast jednoznacznie kryteria tego podziału (art. 15 ust. 2) oraz przesądziła w art. 164, że – po pierwsze – najniższym stopniem jest podział na gminy (szczebel lokalny), i – po drugie – ustawodawca winien powołać do życia podział terytorialny na pułapie regionalnym, który będzie albo jedynym obok gminnego (wówczas ustanowiony zostanie podział dwustopniowy), albo, obok niego, stworzony zostanie drugi, powyżej gminnego, stopień podziału lokalnego (wtedy podział będzie miał charakter trójstopniowy). Ponadto w art. 152 ust. 1 stwierdza się, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, co potwierdza konieczność utworzenia tego najwyższego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego. Powyższe sformułowania nie pozostawiają żadnej wątpliwości, że ustrojodawca zdecydował o konieczności powstania najwyższego, regionalnego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego kraju (trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, by konstytucyjny organ reprezentujący Rząd funkcjonował nie na najwyższym szczeblu podziału), co w kontekście przepisu o wojewodzie, w którym wykorzystano termin „województwo”, przesądziło nazwę tego stopnia podziału. Wykonując to „zalecenie”, uchwalona została 24 lipca 1998 r. ustawa wprowadzająca trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny na gminy i powiaty

²⁰ Zob. ustawę z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. poz. 1668), ustawę z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. 2020, poz. 920), ustawę 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).

²¹ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 215 i n.; M. Sychowicz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. V, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2016, s. 328; M. Zelek, [w:] *Kodeks cywilny*, t. II, red. M. Gutowski, *Komentarz art. 450–1088*, Warszawa 2016, s. 1041.

(segment lokalny) oraz województwa²². Te ostatnie, w liczbie 16, czyli odpowiadające wielkościowo tego typu jednostkom terytorialnym w porównywalnych w tym zakresie z Polską państwach Unii Europejskiej, bez wątpienia można zakwalifikować do kategorii jednostek o charakterze regionalnym²³.

9.1. W kontekście tak ukształtowanego zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz jednoznacznego zdecydowania o budowie ustroju terytorialnego zgodnie z zasadą decentralizacji (art. 15 ust. 1), ustrojodawca, a następnie ustawodawca, skonkretyzował model wprowadzanego samorządu terytorialnego. Pierwsza istotna dyrektywa została zawarta w art. 16 ust. 1 Konstytucji w stwierdzeniu, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. To oznacza, że, w zakresie istotnym dla omawianego w tym opracowaniu zagadnienia, samorząd terytorialny jako struktura władzy publicznej ustanowiona musi być na każdym stopniu podziału i w każdej jednostce tego podziału, ile by ich nie było²⁴. Konkretyzację, a zarazem potwierdzenie tej konkluzji, zawiera dyrektywa z art. 164 ust. 2 mówiąca o konieczności powołania samorządu regionalnego albo regionalnego i lokalnego (innego niż gminny)²⁵. Zadaniem prawodawcy, zgodnie z art. 15 ust. 2, jest określenie liczby stopni podziału terytorialnego i liczby oraz nazw jednostek, z których każdy stopień się składa. Ustawodawca zadecydował o wyborze tej drugiej ewentualności, co w efekcie zaowocowało uchwaleniem ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, przy czym o powstaniu województwa decyduje Parlament w drodze ustawowej, natomiast powiaty i gminy tworzone są na mocy rozporządzeń Rady Ministrów. Innymi słowy, ponieważ ustawodawca uznał za właściwe stworzenie trójstopniowego podziału terytorialnego, to, w konsekwencji, wskazane ustawy ustanowiły samorząd terytorialny jako instytucję ustrojową występującą na każdym stopniu i w każdej jednostce tego podziału.

9.2. Zasadnicze cechy i elementy charakteryzujące model polskiego samorządu terytorialnego zawarte zostały w art. 15 i 16 rozdziału I i w rozdziale VII Konstytucji. Dla wywodów w tym opracowaniu istotne jest zaakcentowanie, że przepisy te w żaden sposób nie różnicują samorządu

²² Zob. ustawę przywołaną w przypisie 4.

²³ Por. A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 890 i n.

²⁴ Por. *Ibidem*, s. 889 i n.; P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...* s. 498 i n.

²⁵ Zob. I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 257.

ze względu na stopień podziału terytorialnego, na którym działają. We wszystkich z nich ustrojodawca ustanawia zasady (jak m.in.: wykonywania znacznej części zadań publicznych – art. 16 ust. 2, domniemania realizacji zadań publicznych – art. 163, sądowej ochrony samodzielności – art. 165 ust. 2, adekwatności dochodów do przypisanych zadań – art. 167 ust. 1) i konstrukcje prawne (w tym: osobowości prawnej – art. 165 ust. 1, zadań własnych – art. 166 ust. 1, nadzoru – art. 171), które w identyczny sposób odnoszą się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

9.3. Konsekwencje takiej „decyzji” ustrojodawcy znalazły swój wyraz w ustawach kreujących tak ustrojowy i organizacyjny kształt samorządu, jak i zakres jego zadań i kompetencji. Realizując konstytucyjną dyrektywę powołania organów stanowiących i wykonawczych, za pośrednictwem których wykonywane są zadania jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 1), ustawodawca ustalił wewnętrzną ich strukturę i zasady działania, jak również ich organizacyjne zaplecze, jednolicie ukształtowane dla jednostek samorządowych wszystkich stopni. W każdej jednostce samorządu terytorialnego przewidziano utworzenie odpowiedniego, podporządkowanego wyłącznie tym organom pomocniczego aparatu administracyjnego w postaci odrębnego urzędu (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego), którego szefem jest organ wykonawczy gminy (organ jednoosobowy – wójt, burmistrz, prezydent miasta) lub przewodniczący kolegiального organu wykonawczego powiatu i województwa – zarządu (starosta, marszałek województwa). Konieczność wprowadzenia takich rozwiązań organizacyjnych podyktowana została także rzeczywistym wykonaniem konstytucyjnego „polecenia” przekazania samorządowi w drodze ustawowej istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2)²⁶. Już w ustawie, o której mowa w przypisie 20, dokonano w 144 ustawach zmian ustanawiających zadania publiczne zaadresowane do samorządu będącego ich wykonawcą. Po niej, w kolejnych ustawach, samorząd otrzymywał dalsze pakiety zadań, stając się głównym „dostawcą” dla mieszkańców i przedsiębiorców usług publicznych oraz będąc centrum projektowania i zarządzania lokalnym i regionalnym rozwojem cywilizacyjnym i gospodarczym.

9.4. Szczególna rola w tym procesie przypadła samorządowi województwa. Budowany od podstaw, bardzo szybko umocowany normatywnie do realizacji zadań o kapitalnym znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju województwa, w chwili naszej akcesji do Unii Europejskiej był już gotów podjąć się roli bezpośredniego gestora odpowiedzialnego za przygotowanie

²⁶ Por. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 76 i n.

spójnej koncepcji rozwoju regionu, uzyskania jego akceptacji, przyznania potrzebnych funduszy i racjonalnego nimi gospodarowania. Od tego momentu stał się podmiotem rozwoju regionalnego, rzeczywistym „gospodarzem” województwa²⁷. W żadnej jednak z ustaw kształtujących ustroj i zadania tego samorządu nie pojawiły się przepisy przyznające mu uprawnienia czy kompetencje wykraczające poza jednolicie zbudowany model samorządu terytorialnego i wkraczające w pojęcie suwerenności. Nie został on wyposażony w jakiekolwiek instrumenty prawne charakterystyczne dla władz jednostek terytorialnych o charakterze autonomicznym, nie mówiąc już o charakterze federalnym, zarówno, gdy chodzi o sferę prawotwórczą (brak „ustawodawstwa delegowanego”), jak wykonawczą (brak „rządu regionalnego”) i kompetencyjną (np. zakaz prowadzenia własnej polityki zagranicznej). Można zatem skonkludować ten fragment, stwierdzając, że przewidziana w art. 15 ust. 1 i w art. 164 ust. 2 zasada decentralizacji władzy publicznej została w pełnym jej wymiarze wprowadzona tak w dalszych przepisach Konstytucji, jak i w samorządowych ustawach ustrojowych oraz ustawach kreujących zakres zadań i kompetencji tego samorządu. Nie pojawiły się też, przez te blisko 25 lat funkcjonowania samorządu województwa, jakiekolwiek symptomy czy próby faktycznego przypisywania mu czy wręcz kreowania przez niego uprawnień lub kompetencji właściwych dla jednostek autonomicznych.

10.1. Z kolei osadzenie ustroju terytorialnego równocześnie na zasadzie jednolitości wymagało m.in., jak o tym wyżej była mowa, stworzenia odpowiedniej reprezentacji centralnej władzy wykonawczej – Rządu w strukturze terytorialnej. Stanowi ją wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie²⁸. Warto nadmienić, że w pozostałych, na niższych stopniach podziału administracyjnego, jednostkach terytorialnych (powiatach i gminach) nie zostali ustanowieni przedstawiciele rządu (nie wspomina o nich Konstytucja), co wynikało z powszechnego przekonania, że nie zachodzi potrzeba na tych szczeblach władzy publicznej ustanawiania swoistego „strażnika” zasady unitarności, a całością, w zasadzie, spraw i zadań publicznych może się zająć samorząd lokalny.

²⁷ Zob. K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 154 i n. cyt. tam literatura; R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 128 i n.; M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1, s. 123 i n.; M. Wielgolaski, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Warszawa 2020, s. 99 i n.

²⁸ Zob. D. Dudek, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 804 i n.; P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 460 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 222 i n.

10.2. W wykonaniu art. 152 Konstytucji ukształtowany został ustawowy status prawny wojewody – jego zadania, kompetencje, a także jego administracyjny aparat pomocniczy²⁹. Już w tytułach obu ustaw wyraźnie akcentuje się, że także w układzie terytorialnym funkcjonuje ta część administracji publicznej, która nie podlega samorządowi, lecz jedynie organom rządowym i dlatego nosi miano „administracji rządowej”. Jej głównym organem, a zarazem zwierzchnikiem w każdym województwie, jest wojewoda, przy czym dla realizacji jego wyłącznych kompetencji zostaje stworzone mu organizacyjne zaplecze w postaci urzędu wojewódzkiego, którego jest kierownikiem.

11. Stworzenie na poziomie wojewódzkim dwóch struktur władzy publicznej wyposażanych w istotne uprawnienia i kompetencje, dysponujące własnym aparatem administracyjnym, wymagało umiejętnego przeprowadzenia przez ustawodawcę niełatwego podziału, uznanych za mające charakter publiczny, zadań, tak, by wyraźnie rozgraniczyć obszar właściwości obu, reprezentujących jedną i drugą władzę, organów. Dokonano tego zarówno w ustawach ustrojowych, precyzujących sfery ich odpowiedzialności wraz z przysługującym im instrumentarium prawnym, jak i w aktach normatywnych (ustawach i rozporządzeniach) określających przedmiotowo zakres zadań obu administracji: samorządowej i rządowej, wykorzystując przyjęte doktrynalnie kryteria podziału tych zadań³⁰.

269

12. Dotychczasowe doświadczenia, a przede wszystkim rezultaty, przyjęcia powyżej syntetycznie nakreślonego modelu terytorialnego ustroju Państwa, stawiające Polskę wśród krajów Unii Europejskiej najlepiej wykorzystujących możliwości rozwojowe uzyskane dzięki umiejętnemu połączeniu własnego, regionalnego potencjału aktywności ze strumieniem środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich, a co znajduje potwierdzenie w jednoznacznie pozytywnych ocenach działań samorządu wynikających z badań opinii społecznej, pozwalają stwierdzić, że trafnie sformułowano w Konstytucji i ustawach wprowadzających reformę terytorialną w 1998 r. założenia aksjologiczne i ideowe, a następnie, z nich wynikające, instrumentarium ustrojowoprawne, pozwalające uruchomić i uaktywnić maksimum możliwości tkwiących w społecznościach

²⁹ Zob. ustawę z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577), zastąpioną ustawą z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 135).

³⁰ Zob. M. Stec, *Podział zadań...*, s. 4 i n.; M. Stec, *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym*, „Casus” 1998, nr 7, s. 11 i n. Por. też E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń, 1977, s. 11 i n. oraz 135 i n.; J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 327 i n.

regionalnych i lokalnych. Dlatego ze słowami zdecydowanej krytyki winna się spotkać aktywność legislacyjna tak Sejmu, jak i Rządu RP, w ostatnich kilku latach, której rezultatem jest wyraźne łamanie zasady decentralizacji i wprowadzanie rozwiązań centralistycznych, wyrażające się, w szczególności, w – po pierwsze – odbieraniu samorządowi, zwłaszcza wojewódzkiemu, do niego należących z natury swej zadań (choćby w zakresie ochrony środowiska), po drugie – ograniczaniu samodzielności finansowej poprzez zmniejszanie dochodów własnych (zwłaszcza podatkowych) i wprowadzaniu w to miejsce uznaniowego finansowania o charakterze dotacyjnym z różnego typu funduszy rządowych, po trzecie – przyznawaniu organom administracji rządowej, nieznajdujących ustrojowego uzasadnienia, uprawnień władczych wobec organów samorządowych (np. w sferze oświaty czy ochrony zdrowia). Dalsze prowadzenie takiej polityki oznacza jednoznaczny powrót do modelu ustroju terytorialnego właściwego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, opartego na centralistycznych strukturach rad narodowych.