



Alfred Lutrzykowski

ORCID: 0000-0002-5766-9229

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku

e-mail: alfred.lutrzykowski@pans.wloclawek.pl

Samorząd terytorialny. Niezawodne i nieomyłne zwierciadło demokracji

Abstrakt

Minęła 35. rocznica przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego, co stwarza odpowiednią perspektywę czasową spojrzenia na przyjęte w 1990 r. rozwiązania ustrojowo-prawne pod kątem ich adekwatności wobec sytuacji u progu transformacji ustrojowej, a następnie zmian dokonujących się w kolejnych dziesięcioleciach. Samorząd terytorialny jest integralnym ogniwem systemu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, będąc jednocześnie, zdaniem autora, ważnym kryterium poziomu demokracji tego systemu. Jego pozycja, zakotwiczona w Konstytucji, wzorowana na europejskich demokratycznych modelach ustrojowych, wiąże się z przekazaniem mu istotnej części zadań publicznych, które wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Realizuje on także zadania zlecone oraz zadania powierzone.

Autor przekonuje, że rozwiązania te kreują i umacniają pozycję społeczności terytorialnych, stwarzając warunki i instrumenty podmiotowej partycypacji „wspólnot samorządowych” w kierowaniu procesami rozwojowymi na poziomie lokalnym i regionalnym. Tak materializuje się ich swoista suwerenność, w niczym nie naruszając konstytucyjnej zasady unitarności państwa.

Pojawiające się dysfunkcje i próby degradowania rangi samorządu terytorialnego w znacznym stopniu są pochodną błędów władz państwowych, a w ostatniej dekadzie (do jesieni 2024 r.), polityki „dobrej zmiany” tzw. Zjednoczonej Prawicy, determinowanej koncepcjami populistycznymi i tendencjami autorytarnymi. Ważnym wątkiem społecznych dyskursów dotyczących „naprawy Samorządowej Rzeczypospolitej” są postulaty wskazujące na konieczność usunięcia wypaczeń oraz przejścia do kolejnego etapu rozwoju polskiego samorządu terytorialnego. Oznacza to potrzebę podjęcia intensywnych prac nad zmianami, zarówno po stronie aparatu rządowego, jak i samorządu, które będą optymalizowały ich wzajemne relacje, służąc umacnianiu demokracji systemu władzy publicznej.

Samorząd terytorialny jest obiektywnym zwierciadłem mechanizmów i zasad organizowania życia zbiorowego oraz kierowania procesami rozwojowymi współczesnego społeczeństwa, a więc i społeczności terytorialnych.

Słowa kluczowe: demokracja, władza publiczna, decentralizacja, subsydiarność, samorząd terytorialny, zadania publiczne, dysfunkcje

Wprowadzenie

Zawarte w tym opracowaniu rozważania mają na celu przetestowanie hipotezy wyrażonej w jego tytule: **samorząd terytorialny jest istotnym czynnikiem określającym poziom demokracji systemu władzy politycznej**. Normatywna instrumentalizacja dotycząca organizacji i zasad działania samorządu terytorialnego w zakresie realizacji powierzonych mu zadań społecznych stanowi pierwszoplanowy warunek jego realnej ustrojowej roli w demokratycznym państwie prawa. Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządowych ustaw ustrojowych jest obiecującą poznawczo metodą „ujmującą za pomocą wyrażen samą rzeczywistość” (Stelmach, Brożek, 2006, s. 222). Jest to więc podejście czerpiące z założeń hermeneutyki oznaczającej „sztukę obwieszczenia, tłumaczenia i wykładni” (Stelmach, Brożek, 2006, s. 221). Autor ma świadomość złożoności problemów teoretycznych i metodologicznych stawianych przed filozofią i teorią prawa przez paradygmat postmodernistyczny, z jego postulatem „swobody epistemologicznej” (Stelmach, Brożek, 2006, s. 280). W takich warunkach – „płynnej ponowoczesności”, „czarnych łabędzi” i „postprawdy” – polski samorząd terytorialny wkracza w drugą połowę czwartej dekady istnienia, od przywrócenia go do katalogu konstytucyjnych instytucji ustrojowych Rzeczypospolitej (Lutrzykowski, 2025, s. 16, 19, 41, 47, 49, 50).

Jedną z istotnych cech ustrojów politycznych współczesnych demokratycznych państw jest silna, znacząca pozycja samorządu terytorialnego, determinowana tym, że stanowi on ważne, integralne ogniwo systemu władzy publicznej w państwie (Jagielski, Wierzbowski, 2022, s. 112–114; Izdebski, 2020, s. 108)¹. Jego rangę w mechanizmie władzy wyznaczają w głównej mierze następujące czynniki: 1) jest on instytucjonalnym instrumentem urzeczywistniania zasady subsydiar-

¹ Pierwsze zdanie art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brzmi: *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej*. Warto tu, niejako na marginesie, zwrócić uwagę na ważny zabieg terminologiczny zastosowany przez twórców Konstytucji. Odtąd określenie „władza publiczna” zyskało rangę konstytucyjnej, a więc ustrojowej kategorii terminologicznej, „degradować” w pewnym sensie „władzę państwową” – kluczowe dotąd pojęcie w opisywaniu i wyjaśnianiu istoty państwa oraz jego władztwa jako zasadniczego czynnika w procesie funkcjonowaniu społeczeństwa oraz w kształtowaniu ładu w życiu wielkich zbiorowości. Pojęcie to często pojawia się w przepisach Konstytucji – w znaczeniu funkcjonalnym oraz w znaczeniu przedmiotowym. Zob. red. nauk. J. Jagielski, M. Wierzbowski (2022), s. 112–114.

ności państwa i jego aparatu wobec społeczności terytorialnych, co w praktyce najskuteczniej służy decentralizacji struktur i procesów organizowania życia zbiorowego i kierowania nim (Dolnicki, 2016, s. 31; Izdebski, 2020, s. 19 i 108–109)²; 2) spoczywa na nim odpowiedzialność za realizację zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa; 3) jego organy są reprezentacją mieszkańców, powoływana w drodze bezpośrednich wyborów, będąc istotnym, stanowiącym organem demokracji lokalnej.

Samorząd terytorialny jest zatem organicznym – rzecz można – składnikiem systemu władzy publicznej, będącym jednocześnie szczególnego typu kryterium określającym poziom demokratyzmu tego systemu. Terytorialna samorządność oznacza bowiem przekazanie społecznościom lokalnym i regionalnym szerokiego zakresu uprawnień oraz stworzenie skutecznych instrumentów urzędowania ich podmiotowej partycypacji w programowaniu i kierowaniu procesami rozwojowymi „wspólnot samorządowych”³. W ten sposób wykuwana jest w codziennej praktyce społeczna, polityczna i instytucjonalna tożsamość owych społeczności.

Ustrojowa ranga samorządu terytorialnego odzwierciedla również pozycję społeczności lokalnych i regionalnych w globalnie ujmowanym systemie organizacji społeczeństwa. Podmiotowość tych społeczności, mierzona skalą ich samodzielności w sterowaniu procesami życia zbiorowego na tym poziomie, pozwala dopatrywać się w tym cech ich *swoistej suwerenności*, ograniczonej rzecz jasna

² Zasada pomocniczości, w myśl preambuły Konstytucji RP z 1997 r., jest ważną ideą ustrojową służącą umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. B. Dolnicki (2016, s. 31) uważa, że różnice między subsydiarnością a decentralizacją mają charakter metodologiczny i funkcjonalny, „ponieważ efekt materialny, w postaci podziału władzy, przynoszą oba typy działań”. H. Izdebski (2020, s. 19 i 108–109) twierdzi, że przekazanie uprawnień władczych społecznościom terytorialnym i ich organom oznacza *pionowy podział władz*, który jest przejawem i treścią zasady pomocniczości „w jej ujęciu wertykalnym”. Należy przy tym podkreślić, że zasada decentralizacji w państwie unitarnym zdecydowanie różni się od decentralizacji terytorialnej w państwie federacyjnym, w którym występuje podział zadań i kompetencji na federalne i np. stanowe (USA), a więc przypisane państwu jako całości i jego ogniwom składowym.

³ Art. 16 ust 1 Konstytucji RP stanowi, że *ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Społeczności te, nazwane chyba nieco na wyrost wspólnotami samorządowymi, zostały wyposażone w znaczny zakres samodzielności w decydowaniu o ich sprawach. *Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty...*, głosi art. 170 Konstytucji RP. Samodzielność ta przy tym podlega ochronie sądowej, jak stanowi art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

nie tylko ramami terytorialnymi gmin, powiatów i województw⁴. Eksplikację samego pojęcia terytorialnej samorządności i roli samorządowych jednostek w życiu społecznym oraz w systemie władzy publicznej warto poszerzyć o tę perspektywę, umożliwiającą coraz pełniejsze wyjaśnianie istoty i uwarunkowań zmian dokonujących się w sferze mechanizmów i reguł sterowania procesami życia zbiorowego. Owa *swoista suwerenność* społeczności terytorialnych to przejaw ich samodzielności, czego instytucjonalnym fundamentem jest samorząd, oraz istotny desygnat demokratyzmu systemu władzy w państwie. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że samorząd terytorialny to również główna instytucjonalna forma realizacji zdolności tych „wspólnot” do samoorganizacji i samosterowania – rzecz jasna – w ramach konstytucyjnego porządku ustrojowego. Przekonujące argumenty, uzasadniające trafność przedstawionego tu przekonania o *swoistej suwerenności* wspólnot terytorialnych, przywoływane są w pracach poświęconych aktywności obywatelskiej oraz problemom innowacyjności samorządu (Kołomycew, 2023, *passim*; Lutrzykowski, 2022, s. 11–16).

Wreszcie, wymieniając argumenty na rzecz zasadności poglądu dopatrującego się cech *swoistej suwerenności* społeczności terytorialnych, będącej pewnym odniesieniem, analogią do suwerenności narodu, warto wskazać na jeszcze jedno postanowienie Konstytucji RP, dotyczące rangi i zakresu zadań oraz rodzaju sprawczości samorządu w ich wykonywaniu. Znajdujemy je w art. 16 ust. 2 Konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

⁴ Zgodnie z art. 3 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym*, czyli unitarnym, prostym; w przeciwieństwie do państw o ustrojach federacyjnych albo o im podobnych, złożonych strukturach terytorialno-politycznych. Samodzielność polskich jednostek samorządu terytorialnego zatem oraz owa *swoista suwerenność* wspólnot terytorialnych i ich samorządowych instytucji nie jest podobna do statusu amerykańskich stanów, niemieckich landów czy hiszpańskich wspólnot autonomicznych.

Proces dewolucji w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej prowadzi do ukształtowania się nowych, specyficznych zasad i form decentralizacji i dekoncentracji władzy publicznej w tym państwie, wzbogacając katalog ustrojowych form i zasad kierowania rozwojem współczesnych społeczeństw. Terminologicznym (i nie tylko takim) nieporozumieniem jest utożsamianie autonomii określonych jednostek struktury terytorialno-politycznej państwa z samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego. Błąd ten wcale nie tak rzadko pojawia się w rozmaitych dyskursach publicznych. B. Dolnicki (2016, s. 35 i 36) podkreśla, że występujące pojęcie autonomii lokalnej oznacza „stan względnej samodzielności gmin wobec władz państwowych” i przestrzega przed przedmiennym stosowaniem terminów „samorządność i „autonomia”, twierdząc: „Samorząd nie jest i nie może być organizacją autonomiczną”.

Konstytucja mówi o „istotnej części” zadań publicznych, co można odczytywać jako dopełnienie, uściślenie zakresu przekazanych samorządowi zadań⁵. W tym świetle samorząd terytorialny jawić się musi jako newralgiczny podmiot odpowiedzialny za realizację bogatej, skomplikowanej, zmieniającej się agendy zadaniowej, odzwierciedlającej potrzeby, interesy, cele i aspiracje cywilizacyjno-kulturowe społeczności terytorialnych. Kolejną ważną wskazówkę, pozwalającą określić charakter i treść zadań publicznych przysługujących samorządowi, odnajdujemy w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. „Zadania własne” może posiadać tylko podmiot samodzielny, a więc mający cechy owej *swoistej suwerenności*.

Trudno zatem nie dostrzegać pewnej analogii i związku wskazanych cech oraz ról społeczności terytorialnych z ustrojowym przesłaniem wyrażonym w art. 4 Konstytucji RP, proklamującym suwerenność Narodu, do którego należy *władza zwierzchnia* w Rzeczypospolitej Polskiej. Suwerenem, obwieszcza polska ustawa zasadnicza, jest Naród, czyli – w myśl konstytucyjnej preambuły – wszyscy jej obywatele. Zbiorowy podmiot władzy publicznej w społecznościach terytorialnych, w owych „wspólnotach samorządowych”, stanowią ich członkowie, czyli – jak ujmuje to Konstytucja RP, w powołanym art. 16 ust. 1 – *Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego*. To właśnie mieszkańcy gmin, powiatów i województw, stanowiąc „samorządowe wspólnoty”, są suwerenni w swoich decyzjach dotyczących ich spraw, co już wcześniej podkreślano, przywołując art. 170 Konstytucji RP (zob. przypis 3). Zakres „tych spraw”, to po prostu ogół zadań przekazanych samorządowi terytorialnemu.

Zakres działania i zadania samorządu terytorialnego

Konstytucja przedstawia katalog zadań przekazanych samorządowi terytorialnemu, ustanawiając w tym zakresie zasadę domniemania jego kompetencji. Art. 163 ustawy zasadniczej brzmi: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Takie określenie pola zadaniowej aktywności samorządu terytorialnego wydawać się może ujęciem ogólnikowym, wręcz abstrakcyjnym. Wątpliwości te rozpraszają do pewnego stopnia tzw. ustrojowe ustawy samo-

⁵ W państwie unitarnym owo uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej nie może wykraczać poza zakres władzy wykonawczej (Izdebski, 2020, s.108).

rządowe⁶, choć i one nie zawsze operują określeniami precyzyjnymi, nad czym przyjdzie zatrzymać się w dalszych rozważaniach. Brak precyzji pojęciowej, w odniesieniu do każdego przekazu, obniża bowiem poziom jego komunikatywności i prowadzi do nieporozumień, wadliwych interpretacji oraz zbędnych sporów. W całej rozciągłości dotyczy to aktów prawnych każdej rangi. Tymczasem, nawet w art. 167 ust. 4 Konstytucji znalazło się zdanie: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Występujący tu związek wyrazów „zadań i kompetencji” nie pomaga w rozwikłaniu semantycznych i frazeologicznych zawiłości (Izdebski, 2020, s. 163 i n.; Garlicki, 2023, s. 89, 355–357; Zimmermann, 2022, s. 275, 284; Kasiński, 2021, s. 323; Wiktorowska, 2022, s. 191)⁷.

⁶ Tak określane są: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024 poz. 609), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024 poz. 107) oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2024 poz. 566); należy również mieć na uwadze ustawę z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2018 poz. 1817), ustawę z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2022 poz. 2578) oraz ustawę z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2023 poz. 151).

⁷ W Konstytucji i samorządowych ustawach ustrojowych, bez dyscypliny semantycznej, stosowane są pojęcia „zadania”, „kompetencje” i „właściwość”. Są to tzw. polisemy, czyli wyrażenia językowe, którym przypisywana jest więcej niż jedna interpretacja semantyczna. Nie są one synonimami, choć w mowie potocznej, a niekiedy także w pracach naukowych i w takiej roli występują. Wybitni znawcy problematyki administracji publicznej i problemów samorządu terytorialnego nie są w pełni zgodni w stosowaniu tych pojęć. H. Izdebski (2020, s. 163 i n.) twierdzi, iż art. 164 ust. 3 Konstytucji ustanawia „domniemanie kompetencji na rzecz gminy”. L. Garlicki (2023, s. 89, 355–357) stosuje określenia „domniemanie kompetencyjne”, „domniemanie kompetencji na rzecz samorządu”, „domniemanie kompetencji na rzecz gminy”. J. Zimmermann (2022, s. 275, 284) uważa natomiast, że „kompetencja jest przypisana konkretnemu organowi samorządu terytorialnego, zadanie dotyczy całej jednostki tego samorządu”. Autor ten nie jest jednak konsekwentny, gdyż kilka stron dalej, w odniesieniu do zadań o charakterze wojewódzkim, pisze: „Mamy tu [...] do czynienia z [...] domniemaniem kompetencji, a w istocie z domniemaniem zadań”. W art. 18 u.s.g, art. 12 u.s.p. i 18 u.s.w., w odniesieniu do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca stosuje pojęcie „właściwość”. Art. 18.1. u.s.g. przynosi dodatkową informację: „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Art. 12. u.s.p. mówi o „wyłącznej właściwości rady powiatu”, a art. 18. u.s.w. o „wyłącznej właściwości sejmiku województwa”. M. Kasiński (2021, s. 223) rozumie właściwość organu administracji publicznej [...] jako „zdolność do podejmowania działań na określonym terytorium, w okre-

Określenie zakresu działania i zadań gminy w ustawie ustrojowej musiało uwzględniać dwa istotne postanowienia Konstytucji zawarte w art. 164 ust. 1 i 3, na mocy których: 1) gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, 2) gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządowych (samorządu powiatowego i samorządu województwa). To drugie postanowienie wprowadza zasadę domniemania zadań na rzecz gminy. W ten sposób objaśniana jest kluczowa rola i ranga gminy w trójszczeblowym systemie organizacyjnym samorządu terytorialnego, nie tylko z punktu widzenia puli zadań jej przypisanych, ale także ograniczająca możliwości ingerowania w drodze zwykłego ustawodawstwa w sferę zadań, spraw i pozycji ustrojowej tej jednostki samorządowej.

Ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.), poza wskazaniem, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie **sprawy o znaczeniu lokalnym** (podkreślenie moje: A.L.), nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów” (art. 6 ust. 1 u.s.g.), dodatkowo rozszerza jej uprawnienia. Art. 6 ust. 2 u.s.g. brzmi bowiem: „Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach [...] (o znaczeniu lokalnym – przyp. mój: A.L.) należy do gminy”. Kluczowe znaczenie mają zadania własne gminy, polegające na zaspokajaniu „zbiorowych potrzeb wspólnoty”, wskazane w otwartym wyliczeniu zawartym w art. 7 ust. 1 u.s.g. („W szczególności zadania własne obejmują sprawy...”).

Ponadto, w drodze ustaw, na gminę może być nałożony obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów (art. 8 ust. 1 u.s.g.). Gmina może też wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji (art. 8 ust. 2 u.s.g.).

Ustawa o samorządzie powiatowym (u.s.p.) w podobny sposób określa zakres działania i zadania własne powiatu. Jej art. 4 ust. 1 brzmi: „Powiat wykonuje określone ustawami **zadania publiczne o charakterze ponadgminnym** (podkreślenie moje: A.L.), wskazując – tym razem w formie wyliczenia o charakterze zamkniętym – obszary przedmiotowe i treść tych zadań. Lista zadań własnych powiatu obejmuje także „zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży” (art. 4 ust. 2 u.s.p.). Ponadto „ustawy mogą określać inne zadania powiatu” (art. 4 ust. 3 u.s.p.)

ślonych rzeczowo sprawach oraz w określonej instancji”. A. Wiktorowska (2022, s. 191) „kompetencje organu” rozumie jako „zbiór uprawnień organu dotyczących określonego zakresu spraw, w których organ ma prawo – i z reguły jednocześnie obowiązek – działania”. Autorka ta zauważa jednocześnie: „Zamiast pojęcia kompetencji przepisy często posługują się pojęciem właściwości, które ma to samo znaczenie”.

oraz „określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat” (art. 4 ust. 4 u.s.p.). Podobnie jak w przypadku gminy, „Ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów (art. 4a u.s.p.).

Specyficzny charakter mają zadania publiczne realizowane w ramach zespolonej administracji powiatowej. Są to bowiem zadania administracji rządowej, realizowane na terenie powiatu przez służby, inspekcje i straże, co przewiduje art. 35 u.s.p. Można jednak przyjąć, że ta kategoria zadań wprowadza pewien dysonans w konstytucyjnym podziale zadań na zadania własne i zadania zlecone. Nie sądzę jednak, by można było mówić o nowej, odmiennej kategorii zadań publicznych. Są to zadania zlecone przez ustawę, którą jest w tym przypadku ustawa o samorządzie powiatowym (Zimmermann, 2022, s. 283).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 u.s.p., powiat może zawierać porozumienia z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania należących do niej zadań publicznych oraz zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami samorządu lokalnego oraz innymi jednostkami, w tym z województwem, na obszarze którego powiat ten jest położony.

Miasto na prawach powiatu, nazywane też powiatem „grodzkim”, stanowiące w gruncie rzeczy odrębny (czwarty?) typ jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przyjętą w regulacjach prawnych koncepcją, realizuje zadania o znaczeniu lokalnym, jak i powiatowym. W literaturze przedmiotu wyraźnie zarysowany jest pogląd, według którego koncepcja tych jednostek nie należy do dobrze opracowanych (Gawłowski, Makowski, Nowosielski, 2023, s. 161 i n.). Już w pierwszych latach tego wieku pojawił się postulat podjęcia prac nad połączeniem miast na prawach powiatu z otaczającymi je powiatami „ziemskimi”, od czego jednak odstąpiono. G. Gorzelak stwierdza przy tym: „Być może po prawie ćwierćwieczu należy do nich wrócić” (Gorzelak, 2023, s. 117)⁸.

Rozległość obszaru zadaniowego powiatu rodzić może uzasadnione pytanie o to, jaka część ogółu zadań realizowanych przez organy i instytucje samorządu powiatowego ma charakter „samorządowy”? W środowisku tym dominuje przekonanie, że instytucje powiatowe są zdecydowanie przeciążone różnego rodzaju zadaniami z zakresu administracji rządowej. Podkreśla się przy tym, że z reguły wywołuje to pewne perturbacje, głównie w zakresie finansowania

⁸ Cytowany autor pisze o tym w swoim interesującym esejie pt. *Co zmienić w samorządzie terytorialnym?* zamieszczonym w pracy zbiorowej pt. „Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym”, red. nauk. C. Turkowski, J. Podgórska-Rykała (2023, s. 117).

realizacji tych zadań, ale także nadzoru, kontroli, ingerencji z zewnątrz. Zjawiska te, przyczyniające się bezpośrednio do pogłębiania procesu „narastających dysfunkcji” samorządu terytorialnego, wynikały z prób „przywracania władztwa zcentralizowanych struktur państwowych” (Gąciarz, 2023, s. 92).

Zakres działania województwa samorządowego obejmuje realizację zadań publicznych niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Mówi o tym art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (u.s.w.). Funkcjonowanie na tym szczeblu stosunkowo rozbudowanej administracji rządowej (tzw. dualizm rządowo-samorządowy) wymagało nieco odmiennego niż w przypadku gminy i powiatu określenia zadań samorządu na tym szczeblu⁹. Tu musiał nastąpić swoisty podział zadań publicznych pomiędzy administrację rządową oraz organy i instytucje samorządowe. Pierwsza fraza art. 14 ust. 1 tej ustawy brzmi: „Samorząd województwa wykonuje **zadania o charakterze wojewódzkim** określone ustawami”. Wprawdzie w ustawie nie znajdziemy określenia (nie mówiąc o definicji) „wojewódzkiego charakteru” zadań, to jednakże wnosić należy, że chodzi tu o zadania ponadlokalne, wymagające skoordynowanych działań wykraczających poza granice gmin i powiatów (Izdebski, 2020, s. 168–169). Wartościową wskazówkę w tym zakresie zawiera art. 11 u.s.w., przewidujący (obowiązek) opracowania przez władze samorządu województwa strategii i prowadzenie polityki rozwoju województwa. Treść tych zadań obrazowo pokazuje ich wymiar przestrzenny. Podobnych wskazówek należy poszukiwać również w rozdziale 6 u.s.w. (art. 75–77) przewidującym poważne kompetencje samorządu województwa w sferze tzw. paradyplomacji¹⁰, a więc współpracy zagranicznej samorządów województw.

Ustawodawca, zakreślając obszary przedmiotowe, charakter i treść zadań przypisanych samorządowi województwa, przedstawia ich katalog w formie

⁹ Warto przy tym pamiętać, że we współczesnych państwach demokratycznych ustrój władzy lokalnej i regionalnej ma charakter dychotomiczny (dwudzielny, dualistyczny). Wiąże się to z przyjętą koncepcją podziału zadań publicznych przekazanych instytucjom administracji rządowej i samorządowi terytorialnemu. Praktyka dowodzi, że katalog zadań realizowanych przez instytucje samorządowe nieustannie powiększa się. Jedynie w przypadkach nawrotu tendencji centralistycznych, charakterystycznych dla niektórych ugrupowań politycznych, zawężane jest pole aktywności zadaniowej samorządu, a zwłaszcza ograniczana jest jego samodzielność. Zauważalne są próby modyfikowania przyjętego podziału zadań kosztem zawężania kompetencji i zmniejszania sprawczości instytucji samorządowej. Pokusy recentralizacyjne nie wynikają jedynie z dążenia do usprawniania zarządzania procesami rozwojowymi regionu.

¹⁰ Interesujące rozważania i wartościowe propozycje zawiera praca W.T. Modzelewskiego (2016). Autor przedstawia te zagadnienia w kontekście działalności Rady Europy, Unii Europejskiej oraz międzyrządowych umów bilateralnych. Praca zawiera również przegląd i analizę polskich regulacji prawnych w tej dziedzinie (konstytucyjnych i ustawowych).

wyliczenia otwartego, posługując się zwrotem „a w szczególności w zakresie”. Ponadto ustęp 2 artykułu 14 zawiera dyspozycję mówiącą, że „Ustawy mogą określać sprawy należące do działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa”. W tym samym trybie na samorządowe województwo może być nakładany obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów (art. 14 ust. 3 u.s.w.).

Samorząd województwa stanowi więc specyficzną przestrzeń realizacji zadań publicznych. Odpowiada on za kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego, nauki i oświaty, kultury, utrzymywanie i rozbudowę infrastruktury techniczno-ekonomicznej, ochronę środowiska naturalnego, zagospodarowanie przestrzenne i bezpieczeństwo publiczne. Strategia rozwoju województwa, kontrakt wojewódzki i polityka rozwoju sprzyjać mają także dyskontowaniu zasobów i potencjału regionalnego, charakterystycznego dla danego obszaru kraju. Realizacja tych zadań wymaga budowania właściwych relacji między organami samorządowymi a administracją rządową szczebla regionalnego i centralnego¹¹.

Refleksje końcowe

Analiza katalogu zadań przypisanych, czy raczej dedykowanych samorządowi terytorialnemu, dostarcza bezspornych argumentów uzasadniających twierdzenie, że to w nich (zadaniach) należy widzieć zasadniczy czynnik sprawczy jego pozycji ustrojowej. Stanowi on bowiem mechanizm wykonawczy strategii, programów rozwojowych i planów formułowanych na trzech poziomach struktury terytorialnej państwa (gmina, powiat, województwo), wynikowych i kompatybilnych wobec generalnej koncepcji rozwoju kraju. Potwierdzają to doświadczenia państw zachodnioeuropejskich oraz wielu państw spoza naszego kontynentu. Odwoływanie się do tych doświadczeń i sięganie po wypracowane tam wzorce i standardy stanowi szczególnego rodzaju *handicap*, umożliwiający nam realizację programu przyspieszonego rozwoju kraju, mimo naszych zapóźnień, szeregu niekonsekwencji i odstępstw polskich regulacji prawnych od rozwiązań przyjętych między innymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹² oraz w innych dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej.

¹¹ Problematyka ta jest szczegółowo przedstawiona w pracy R. Gawłowskiego (2019). Tytuł tej pracy trafnie oddaje rzeczywisty stan tych relacji („Między współpracą a przetargiem i rywalizacją”).

¹² Pisałem o tym w opracowaniu pt. *Polski samorząd terytorialny na tle zachodnioeuropejskich standardów*, zamieszczonym w: T. Astramowicz-Leyk, A. Żukowski (red.), 2016,

Realny podział zadań publicznych, będący treścią decentralizacji i dekoncentracji systemu władzy publicznej oraz subsydiarna rola aparatu państwowego, to fundamentalne, ustrojowo-polityczne zasady demokratycznego państwa, będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb i zabezpieczanie interesów członków społeczności lokalnych i regionalnych w oczywisty sposób predysponuje organy samorządowe do roli istotnego ogniwa systemu władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. One także, jako instytucje przedstawicielskie, stanowią trudną do przecenienia siłę wspólnototwórczą w środowiskach lokalnych oraz na poziomie regionalnym. Samodzielność i aktywność wspólnot terytorialnych, w warunkach harmonijnego współdziałania centralnych organów władzy państwowej (oraz ich terenowych ekspozytur) i samorządu terytorialnego, to wciąż niedostatecznie dyskutowany potencjał w budowaniu siły państwa, a w ostatecznym rachunku podnoszenia poziomu cywilizacyjno-kulturowego Rzeczypospolitej. Najkrótsza i najskuteczniejsza droga do tego – to nieustanne poszukiwanie i doskonalenie instrumentów i metod demokratyzacji życia publicznego. Terytorialna samorządność stanowi ciągle zaniedbywany trakt w tych poszukiwaniach, a na nim najwyraźniej brakuje europejskiej perspektywy demokratycznego, otwartego społeczeństwa.

W ostatnich latach coraz bardziej widoczny staje się kontreuropejski dyskurs, podważający wartości i standardy europejskie, w tym pozycję oraz dorobek samorządów terytorialnych. Zarzuty te, oparte na ogólnikowych twierdzeniach, spotykają się z aprobatą w niektórych środowiskach politycznych i społecznych. W tej atmosferze, także w Polsce, pojawiło się niebezpieczne zjawisko tzw. kroczącej recentralizacji, objawiającej się między innymi odbieraniem – głównie samorządom lokalnym – części zadań oraz obniżaniem dochodów. „Zasoby i kompetencje są stopniowo przesuwane w stronę rządu” (Trutkowski, Podgórska-Rykała 2023, s. 84).

Polityczny kurs na degradowanie pozycji samorządu terytorialnego grozi rzecz jasna zaprzepaszczeniem przynajmniej części jego dotychczasowego dorobku. Dlatego konieczna jest, realizowana w praktyce, restytucja konstytucyjnych uprawnień jednostek samorządowych oraz odbudowanie ich zasobów. Trafnie stwierdza B. Gąciarz: „Próba przywracania władztwa zcentralizowanych struktur państwowych nad tymi dziedzinami [...], w których samorządy potwierdziły swoją skuteczność i efektywność, przeczy logice rozwoju administra-

s. 20 i in. Mimo generalnie pozytywnej oceny stopnia implementacji wartości i standardów europejskich, podtrzymuję sformułowaną wówczas ocenę, że polskie rozwiązania nadal nie osiągnęły poziomu optimum funkcjonalności, odstając od europejskich standardów.

cji publicznej w skali globalnej, w tym w szczególności na szeroko rozumianym Zachodzie” (Gąciarz, 2023, s. 92–93, Trutkowski, Podgórska-Rykała, 2023).

W dążeniu do eliminowania koniunkturalnych odstępstw i świadomych wypaczeń demokratycznego modelu władzy publicznej, będących efektem działań ugrupowań politycznych sprawujących władzę w Polsce po 2015 roku, warto wracać do europejskich inspiracji i osiągnięć zachodnich demokracji. Wyniki badań naukowych, w tym rzędzie liczne publikacje „rocznicowe”, poświęcone aktualnym problemom polskiego samorządu terytorialnego, zdecydowanie przeczą twierdzeniom i propozycjom zwolenników centralizacji. Hasło eurosceptyków i zdecydowanych przeciwników integracji europejskiej – „już tam byliśmy” – pozostaje poza kręgiem argumentów zarówno w dyskursie teoretycznym, jak i w dyskursie praktycznym. Prawdy dowodzimy za pomocą metod logicznych lub empirycznych, a słuszności interpretacyjnej poszukujemy przywołując argumenty racjonalności bądź słuszności. Przeciwnicy i „pryncypialni” krytycy samorządu terytorialnego mają do dyspozycji jedynie zasady i metody retoryczno-erystyczne.

W poszukiwaniu kierunków, metod i narzędzi umacniania ustrojowej pozycji terytorialnych samorządów warto też, na przykład, na nowo odczytać Europejską Kartę Samorządu Lokalnego oraz siostrzaną Kartę Samorządu Regionalnego. Dokumenty te mogą okazać się kolejnym, wprawdzie dziś już nieco archaicznym zwierciadłem, w którym może jednak warto się przejrzeć? Heraklit z Efezu z pewnością wybaczy nam to, że „ponownie wejdziemy do tej samej rzeki”.

Bibliografia

- Astramowicz-Leyk, T., Żukowski, A. (red.). (2016). *Samorząd terytorialny we współczesnej Europie. Teoria i praktyka funkcjonowania*. Instytut Nauk Politycznych UWM.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer.
- Garlicki, L. (2023). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wolters Kluwer.
- Gawłowski, R. (2019). *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*. ASPRA-JR.
- Gawłowski, R., Makowski, K., Nowosielski, M. (2023). *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój, organizacja, działanie*. CeDeWu.
- Gąciarz, B. (2023). *Reformować samorząd czy państwo? Deficyty samorządności jako źródło zmian instytucjonalnych i przebudowy państwa*. W: C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.). (2023). *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Scholar.
- Gorzelać, G. (2023). *Co zmienić w samorządzie terytorialnym?* W: C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.). (2023). *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Scholar.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Wolters Kluwer.
- Jagielski, J., Wierzbowski, M. (red.). (2022). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

- Kasiński, M. (2021). *Podmioty administrujące*. W: M. Stahl (red.). (2021). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wolters Kluwer
- Kołomycew, A. (2023). *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*. CeDeWu.
- Lutrzykowski, A. (2022). *Innowacyjność – moda, trend czy konieczność? Istotne wyzwanie samorządu terytorialnego*. W: J. Laskowska, R. Musiałkiewicz, F. Nalikowski (red. nauk.). (2022). *Innowacyjny samorząd. Innowacyjność – wyzwanie samorządu terytorialnego*. Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku.
- Lutrzykowski, A. (2025). *Samorząd terytorialny po 35 latach. Kryzys samorządowej utopii czy Czarne Łabędzie trudnych czasów?* W: A. Lutrzykowski (red.). (2025). *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. 1990-2025. Osiągnięcia, porażki, wyzwania*. Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku.
- Modzelewski, W.T. (2016). *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski wschodniej*. Instytut Nauk Politycznych UWM.
- Stahl, M. (red.). (2021). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wolters Kluwer.
- Stelmach, J., Brożek, B. (2006). *Metody prawnicze. Logika. Analiza. Argumentacja. Hermeneutyka*. Wolters Kluwer.
- Swianiewicz, P. (2023). *Wzrost i regres polskiej decentralizacji (w perspektywie europejskiej)*. W: C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.). *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Scholar.
- Trutkowski, C., Podgórska-Rykała, J. (red.). (2023). *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Scholar.
- Wiktorowska, A. (2022). *Główne pojęcia i konstrukcje Regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej*. W: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.
- Zimmermann, J. (2022). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.
- Źródła prawne**
- Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 r. Nr 84, poz. 426).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. 2001 r. Nr 28, poz. 319; zm. 2006 r. Nr 200, poz. 1471; 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 r. Nr 124, poz. 607; sprost. Dz.U. 2006 r. Nr 154, poz. 1107).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024, poz. 609).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024, poz. 107).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2024, poz. 566).
- Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2018, poz. 1817).
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 r. Nr 113, poz. 984).
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2023, poz. 151).

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2408; 2024, poz. 721).
Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2022, poz. 2578).
Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

*

Self-government. Reliable and infallible mirror of democracy

Abstract

In the light of the 35. anniversary of re-establishing self-government in Poland, it creates a great perspective to reflect on adequacy of political and legal principles that laid foundation on democratic transformation and following decades of its development. Self-government is a integral part of public authority system in the Republic of Poland and at the same time in author's humble opinion a critical prerequisite to evaluate the level of democratization of political system. Each position is safeguarded in the Polish Constitution based on European's political models and guarantees distribution of immanent part of public authority. Moreover self-government units have legal personality and deliver public services at their own responsibility. On the top of that, self-government is responsible for delivering services that are directly transfer by government.

Author argues that this model creates and strengthens the position of self-governing communities and allow them to participate in development policies in meaningful way on local and regional level. This is how self-governments have exemplified their own authority which is in line with unitary state constitutional principle.

In the last decade (until the autumn 2024) we experienced several dysfunctionalities and attempts to decrease the role of self-government in the political system. It was driven by the populist and authoritarian approaches introduced by Law and Justice Party and Unified Right Coalition (so called Good Change). This situation has created a great opportunity for discussion how to improve the position of self-government and introduce the next step of reform public administration in Poland. In order to do that it is especially important to increase the effort both central and self-government and work hand-in-hand. This kind of cooperation benefits all and make political authority much more democratic.

Self-government is a reliable mirror that shed a light on mechanisms and principles of public live. Moreover, the functioning local and regional authorities assures us that they are the most effective actors to lead development processes of modern societies, thus self-government communities alike.

Keywords: democracy, public authority, decentralization, subsidiarity, self-government, public services, dysfunctionalities