

Stanisław Bułajewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7067-4153

stanislaw.bulajewski@uwm.edu.pl

Nie tylko gmina obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego w Polsce?

Wstęp

Od 1 stycznia 1999 r. struktura samorządu terytorialnego jest trzyszczeblowa – wówczas weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹. W myśl art. 1 niniejszej ustawy jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa stały się gminy², powiaty³ i województwa⁴. Nieco wcześniej, bo 5 czerwca 1998 r., Sejm uchwalił dwie ustawy regulujące ustrój powiatu i województwa. Niezależnie jednak od powyższych zmian ustawowych, gmina w dalszym ciągu jest najważniejszą jednostką samorządu terytorialnego⁵. To właśnie na jej rzecz ustanowione zostało domniemanie zadań i kompetencji w systemie samorządu terytorialnego. Jeżeli zaś chodzi o definicję legalną samorządu terytorialnego, to Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ takowej nie zawiera, lecz dostarcza wielu elementów konstrukcyjnych do sformułowania takiej definicji. Istotę samorządu terytorialnego określa art. 16 Konstytucji RP, wskazując, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ogólnie rzecz ujmując, samorząd terytorialny to wyodrębniona w strukturze państwa, powstała z mocy prawa grupa społeczna powołana do samodzielnego wykony-

¹ Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).

³ Ustawa dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

⁴ Ustawa dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 90.

⁶ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

wania administracji publicznej, wyposażona w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań⁷.

Oczywiście niniejszy artykuł nie będzie pretendował do całościowego ujęcia problematyki zasygnalizowanej w jego tytule, gdyż nie jest to możliwe w ramach tak krótkiej prezentacji rzeczowego zagadnienia, dlatego też rozważania zostaną ograniczone do kilku wybranych elementów. Krótkiej analizie poddano regulacje konstytucyjne odnoszące się do ilości, obligatoryjności czy też fakultatywności jednostek samorządu terytorialnego, począwszy od Konstytucji RP z dnia 3 maja 1791 r; konstytucji okresu dwudziestolecia międzywojennego, konstytucji PRL, a skończywszy na obecnej regulacji konstytucyjnej.

Należy pamiętać, że instytucja wieloszczeblowości samorządu terytorialnego nie powstała wczoraj i że jej obecne konstytucyjne unormowanie w dużej mierze nie jest wynikiem nowatorskich przemyśleń polityków, a jedynie powrotem do rozwiązań, które funkcjonowały dużo wcześniej.

Celem opracowania jest wskazanie problemów związanych z prawidłową interpretacją art. 164 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten normuje kwestie związane z fakultatywnością powołania do życia dodatkowej jednostki samorządu lokalnego i obligatoryjnością lub fakultatywnością ustawowego określenia dodatkowej jednostki (jednostek) samorządu regionalnego.

W związku z tak określonym celem trzeba wyodrębnić dwa problemy badawcze. Pierwszy z nich zawiera się w pytaniu: Czy gmina jest jedyną obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego? Drugi zaś dotyczy kwestii, czy powołanie jednostki (jednostek) samorządu wojewódzkiego jako samorządu regionalnego jest obligatoryjne, czy fakultatywne? Dla tak sformułowanych celów badawczych przyjęto następujące hipotezy.

1) Gmina bezopornie jest nie tylko podstawową, ale i obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego.

2) Region (w przypadku rozwiązania polskiego – województwo samorządowe) jest również obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego.

Praca ma charakter analizy teoretyczno-dogmatycznej. Zawiera konceptualizację kluczowych zagadnień, a także ocenę przepisów Konstytucji RP, jak również ich interpretacje, odnajdywane tak w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu. Takie działania (zdaniem autora) umożliwiają zdefiniowanie problemu badawczego, co następnie ma doprowadzić do przedstawienia propozycji jego rozwiązania i rozwiania wątpliwości interpretacyjnych. Wybór przedmiotu publikacji wynika z niedostatecznego (w ocenie autora) zainteresowania analizowaną problematyką ze strony przedstawicieli literatury przedmiotu.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1999, s. 299.

Jednostki samorządu terytorialnego w Konstytucji RP z dnia 3 maja 1791 r.

W Konstytucji uchwalonej 3 maja 1791 r. nie odnajdziemy zbyt wielu regulacji, które w poważny sposób odnosiłyby się do idei samorządu terytorialnego⁸.

Oczywiście działalność Sejmu Czteroletniego miała ogromne znaczenie także dla polskiej samorządności. W roku 1791 Sejm wydał Prawo o miastach królewskich (które później weszło w skład Konstytucji 3 maja) oraz ustawę O urządzeniu wewnętrznym miast wolnych Rzeczypospolitej, obdarzając mieszczan szerokim samorządem. „Miasta wolne miały odtąd posiadać zgromadzenia uchwalające, w których uczestniczyli właściciele nieruchomości, oraz wybrane przez zgromadzenia magistraty z prezydentami lub wójtami na czele. Oryginalnym rozwiązaniem było wprowadzenie wyższych szczebli samorządu miejskiego: zgromadzeń w każdym z 24 wydziałów miejskich, na które podzielono obszar państwa oraz plenipotentów miast – po jednym z wydziału – którzy zasiadali w Komisji Policji bądź w Komisji Skarbu oraz, z głosem doradczym, w Izbie Poselskiej”⁹. Nadzór nad działalnością władz miejskich sprawowała Komisja Policji Obojga Narodów.

Samorząd wiejski funkcjonował jedynie w ramach gromady, lecz jego organy, czyli wójt i przysiężni, były ściśle podporządkowane właścicielowi wsi.

Musimy pamiętać, że gdyby nie reformy administracji centralnej i lokalnej podjęte na Sejmie Czteroletnim, to niejednorodna i jakże skomplikowana struktura organizacyjna państwa – opierająca się na sejmikach i dożywotnio wybieranych urzędnikach ziemskich – przetrwałaby dłużej niż do 2 listopada 1791 r. Wówczas na mocy ustawy wprowadzono zasadniczy podział administracyjny państwa na województwa i powiaty, opierając się na tradycjach historycznych. Powyższa ustawa nie uniknęła jednak mankamentów, do których z pewnością możemy zaliczyć niewprowadzenie władz administracyjnych I i II instancji. W rezultacie komisje wojewódzkie nie były podmiotami nadrzędnymi w stosunku do odpowiednich komisji powiatowych. Ponadto podział administracyjny nie pokrywał się w pełni z obszarem działania komisji porządkowych.

⁸ W Konstytucji majowej odnajdujemy fragment zatytułowany *Miasta i mieszczanie*, na podstawie którego stan ten korzystał z wielu swobód, także tych odnoszących się do idei samorządności: „Prawo na terazniejszym Sejmie zapadłe pod tytułem: Miasta Nasze Królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej w zupełności utrzymane mieć chcemy i za część niniejszej konstytucji deklarujemy, jako prawo wolnej szlachcie polskiej, dla bezpieczeństwa ich swobód i całości wspólnej Ojczyzny nową, prawdziwą i skuteczną dające siłę”. Tekst pobrany ze strony Biblioteki ZSO nr 5, http://biblioteka.zso5.gda.pl/konstytucja_1.html#_blank (data dostępu: 12.11.2024); zob. także „Volumnia Legum” 1889, t. IX, s. 220–225.

⁹ H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. piąte, Warszawa 2001, s. 44.

Niestety już w 1792 r. w wyniku konfederacji targowickiej i wojny polsko-rosyjskiej całe ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego, a więc i wskazane ustawy przestały obowiązywać.

Samorząd terytorialny w konstytucjach dwudziestolecia międzywojennego

Zorganizowanie samorządu terytorialnego w Polsce po zakończeniu pierwszej wojny światowej nie było zadaniem prostym. Jak słusznie zauważyła Rozalia Grynis: „W zaraniu odrodzonej państwowości po pierwszej wojnie światowej samorząd terytorialny działał odmiennie na terenie każdego z trzech byłych zaborów. Rozwinięte trzyszczeblowe systemy samorządowe funkcjonowały w byłych zaborach pruskim i austriackim, natomiast bardzo słabo działał samorząd terytorialny na byłych terenach zaboru rosyjskiego”¹⁰. Powołanie rad gminnych w 1918 r. na terenie byłego Królestwa Kongresowego, a rok później samorządu miejskiego stanowiły pierwsze próby utworzenia samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej¹¹. Jednakże podstawy jego funkcjonowania w II Rzeczypospolitej określiła dopiero Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.¹²

W Konstytucji marcowej samorządowi terytorialnemu poświęcono pięć artykułów. Art. 3 zapowiadał oparcie ustroju Rzeczypospolitej na „zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”, którego przedstawicielom w drodze ustawy przekazany zostanie właściwy zakres ustawodawstwa zwykłego, głównie w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa. Z kolei zgodnie z art. 65 „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”. Konstytucja określiła także podstawy ustroju samorządu, przyznając uprawnienia stanowiące wybieralnym radom, a zadania wykonawcze w województwach i powiatach – kolegiom złożonym z członków wybranych przez rady, jednakże działających pod przewodnictwem państwowych władz administracyjnych.

¹⁰ R. Grynis, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 46.

¹¹ W ciągu zaledwie kilku miesięcy po odzyskaniu przez Polskę niepodległości wydano wiele szereg aktów prawnych, które w znacznej mierze zdemokratyzowały instytucje samorządowe. Były to: a) dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o radach gminnych, b) dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, c) dekret z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa, d) dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, e) dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej – zob. S. Bułajewski, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] E. Hull, E. Sokalska (red.), *Państwowość konstytucyjna XIX i XX wieku*, Olsztyn 2015, s. 66–67.

¹² Dz.U. RP z 1921 r., Nr 44, poz. 267, dalej jako Konstytucja marcowa.

Ponadto przewidywano, że nastąpi ustawowy rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu, zaś państwo sprawować będzie nadzór nad sprawami samorządu za pośrednictwem wydziałów samorządowych wyższego szczebla. Część nadzoru miała być przekazana sądom administracyjnym. Konstytucja upoważniała także organy wyższego szczebla (ministerstwa) do zatwierdzania uchwał organów samorządowych.

Konstytucyjne zapowiedzi nie zostały jednak zrealizowane, mimo wydania w 1922 r. ustawy o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego. Samorząd wojewódzki co prawda działał, jednakże tylko tam, gdzie już funkcjonował przed pierwszą wojną światową, tj. w trzech województwach byłego zaboru pruskiego: śląskim, pomorskim i poznańskim.

Jeżeli zaś chodzi o Konstytucję z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹³, to podejmowała ona zagadnienia samorządu terytorialnego w sposób bardzo podobny, jaki dwa lata wcześniej został unormowany w tzw. ustawie scaleniowej z dnia 23 marca 1933 r. W porównaniu z Konstytucją marcową w kwietniowej ustawie zasadniczej zauważalny jest spadek liczby przepisów o samorządzie. Art. 4 ust. 3 stanowił co prawda o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego, jednakże już w pierwszym artykule działu odnoszącego się do administracji państwowej samorząd terytorialny został uznany za część składową tej administracji¹⁴. Samorzady wojewódzki, powiatowy i gminny miały od tej pory jedynie „urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych” i chociaż utrzymały prawo do wydawania norm obowiązujących na terenie swego działania, to regulacje takie wchodziły w życie dopiero po zatwierdzeniu ich przez organy nadzorcze, którymi mogły być zarówno organy rządowe, jak i samorządowe. Jak słusznie zauważył Hubert Izdebski, „także w zakresie samorządu Konstytucja kwietniowa oznaczała krok wstecz w stosunku do Konstytucji marcowej”. Tak naprawdę samorząd terytorialny istniał jedynie formalnie i był zaledwie tolerowany przez władze państwowe.

W 1939 r. Polska składała się z: 16 województw i miasta stołecznego Warszawy (będącego województwem grodzkim), 264 powiatów, z tym że wśród nich były 23 powiaty grodzkie, 611 miast, w tym 53 miasta wydzielone z powiatu, 3195 gmin, w których skład wchodziły 40 533 gromady¹⁵.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP z 1935 r., Nr 30, poz. 277), dalej jako Konstytucja kwietniowa.

¹⁴ Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny.

¹⁵ S. Bułajewski, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach...*, s. 69–72.

Brak samorządu terytorialnego w Konstytucji PRL

Niespełna dwa lata po zakończeniu drugiej wojny światowej weszła w życie ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. W tym miejscu należy wspomnieć, że zasadnicze znaczenie dla ówczesnej administracji terytorialnej miała ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁷, zastąpiona później ustawą z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych¹⁸, która niemal w całości była oparta na wzorach radzieckich. Właśnie na mocy tego aktu nastąpiło zniesienie samorządu terytorialnego w Polsce z jednoczesną nacjonalizacją majątku państwowego. Rady przestały być organami samorządu terytorialnego, a organy wykonawcze zostały rozwiązane. Tym samym, zgodnie z postanowieniami art. 1 ww. ustawy, rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Z chwilą wejścia w życie rzeczony ustawy historia rad narodowych nie jest już historią samorządu terytorialnego.

Jak wcześniej wskazano, rady gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie w marcu 1950 r. zostały przekształcone w terenowe organy władzy państwowej. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona dnia 22 lipca 1952 r., potwierdziła, iż samorząd terytorialny w Polsce nie istnieje¹⁹.

Ogromny przełom w pojmowaniu instytucji samorządu terytorialnego nastąpił dopiero 8 marca 1990 r.²⁰ Wtedy to uchwalona została ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na mocy której rozdział 6 Konstytucji RP otrzymał brzmienie *Samorząd terytorialny*. Fundamentalne znaczenie miał art. 5 Konstytucji RP, który „gwarantował udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”. Podjęte po 1989 r. zmiany ustrojowe w tym zakresie zmierzały do przekształcenia państwa scentralizowanego w państwo obywatelskie, którego podstawę stanowić miał m.in. samorząd terytorialny. Zmiany te w konsekwencji doprowadziły do wprowadzenia tzw. dualistycznego modelu administracji lokalnej.

¹⁶ Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71.

¹⁷ Dz.U. z 1950 r., Nr 14, poz. 130.

¹⁸ Dz.U. z 1958 r., Nr 5, poz. 16.

¹⁹ Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232) organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są rady narodowe.

²⁰ Tego dnia została uchwalona ustawa, która usankcjonowała powołanie do życia podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, mianowicie szczebla gminnego.

Samorząd terytorialny w Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej – obligatoryjność czy fakultatywność wieloszczeblowości?

W obecnie obowiązującej Konstytucji RP samorząd terytorialny został w końcu potraktowany w sposób wyjątkowy i nieznanym poprzednim ustawom zasadniczym. Od 1997 r. jest koniecznym składnikiem struktury demokratycznego państwa prawnego i co do tego faktu nikt nie ma jakichkolwiek wątpliwości.

Najważniejszym (z punktu widzenia niniejszych rozważań) jest art. 164 Konstytucji RP, który stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. I właśnie w tym momencie należy zadać fundamentalne pytanie, zawarte również w tytule artykułu: Czy gmina jako podstawowa i obligatoryjna jednostka samorządu terytorialnego jest jedyną jednostką obligatoryjną, czy też są inne, które ustawodawca musi powołać do życia? Odpowiedź na tak postawione pytanie znajdziemy w analizowanym artykule, a konkretnie w jego drugim ustępie, który stanowi, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.

Interpretacja wskazanego ustępu dostarcza przedstawicielom doktryny wielu problemów, choć zdaniem autora powyższy przepis jest jasny, a jego wykładnia prosta. Według Lecha Garlickiego „ustawodawca nie musi ustanowić innych (wyższych) szczebli samorządu terytorialnego, ale jeżeli je ustanowi, to ich regulacja prawna musi, podobnie jak regulacja gmin, realizować zasady określone w art. 165–172; wszystkie te przepisy odnoszą się ogólnie do jednostek samorządu terytorialnego, więc są bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy zwykłego”²¹.

Zdaniem autora niniejszych rozważań²² konstytucja nie pozwala (jak przedstawia to wybitny konstytucjonalista prof. L. Garlicki), ale nakazuje powołać drogą ustawową także inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego²³. Z brzmienia art. 164 ust. 2 Konstytucji RP jednoznacznie wynika, że oprócz gminy powinna zostać utworzona przynajmniej jeszcze jedna jednostka samorządu terytorialnego, mianowicie jednostka samorządu regionalnego. Oczywiście nie ma obowiązku powołania do istnienia drugiej obok gminy jednostki samorządu lokalnego. Pierwzoplanowym kryterium tworzenia poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego powinna być zdolność do

²¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, wyd. dziesiąte, Warszawa 2023, s. 350.

²² S. Bułajewski, *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serwaniec (red.), *Prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021, s. 488; idem, *Problemy konstytucyjnej regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 209.

²³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 216.

wykonywania zadań publicznych przez powstałe jednostki samorządowe. W związku z powyższym utworzenie danego poziomu samorządu terytorialnego powinno zostać poprzedzone wieloaspektową analizą ekonomiczną, społeczną i geograficzną, umożliwiającą udzielenie odpowiedzi na pytanie o przydatność i adekwatność tworzonego szczebla dla realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd. W obecnym stanie prawnym drugą jednostką samorządu lokalnego w Polsce jest powiat, natomiast w ramach samorządu regionalnego funkcjonuje województwo. Tym samym od 1998 r. struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trzyszczeblowa²⁴. Według stanu na dzień 1 stycznia 2024 r. Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin (302 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu, 711 miejsko-wiejskich oraz 1464 wiejskich).

Jak słusznie zauważył Kazimierz Bandarzewski „(...) ustrojodawca odniósł treść artykułu 164 ust. 2 konstytucji do jednostek samorządu terytorialnego w liczbie mnogiej (mimo że w art. 164 ust. 1 konstytucji termin »gmina« użyto w liczbie pojedynczej), to jednak nie ma dostatecznych podstaw do twierdzenia, aby konstytucyjna regulacja zobowiązywała ustawodawcę do tworzenia kilku szczebli samorządu regionalnego. Regulacja normy konstytucyjnej nastąpiłaby poprzez utworzenie jednego szczebla samorządu regionalnego, nie stanowiąc jednocześnie zakazu co do dopuszczalności tworzenia kolejnych szczebli samorządu regionalnego”²⁵.

Podobne stanowisko zajmuje Piotr Czarny, który słusznie zauważył, że „wysoco wątpliwe byłoby tworzenie dwóch typów jednostek samorządu regionalnego. Ocena zależy od przyjęcia definicji regionu. Jeżeli uznać, że region to obszar o znacznej powierzchni i liczbie ludności oraz względnie jednolitym charakterze, to utworzenie regionów większych i mniejszych wydaje się dopuszczalne. Gdyby natomiast określić region przede wszystkim jako wyodrębnioną »największą« jednostkę podziału terytorialnego, to rozwiązanie takie należałoby uznać za niedopuszczalne”²⁶.

Ważnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem szczebli samorządu terytorialnego są ich nazwy²⁷. Jak łatwo można zauważyć, jedynie samorząd gminny (gmina) został wprost nazwany w ustawie zasadniczej. Oczywiście nie jest to przypadek, albowiem ten podstawowy poziom samorządu teryto-

²⁴ A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 164 ust. 2 Konstytucji RP*, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 889.

²⁵ K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, „Wydawnictwo Sejmowe” 2005, s. 111; podobnie: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP. Komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 10.

²⁶ P. Czarny, *Komentarz do art. 164 ust. 2 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 539.

²⁷ J. Boć, *Powiat a reszta państwa*, [w:] J. Boć (red.), *Powiat*, Wrocław 2001, s. 21–22.

rialnego istniał w okresie prac nad konstytucją, a poza tym ten szczebel samorządu terytorialnego posiada fundamentalne znaczenie w zakresie realizacji zasady decentralizacji administracji publicznej²⁸ (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Z kolei brak konstytucyjnej nazwy powiatu dla tego szczebla samorządu lokalnego wynika z jednej strony z faktu, że w okresie uchwalania konstytucji nie istniały inne – poza gminą – jednostki samorządu terytorialnego, zaś z drugiej strony wynikało to ze sporów politycznych co do zasadności tworzenia tego szczebla samorządu²⁹. Natomiast pojęcie województwa odniesiono w ustawie zasadniczej, jednakże tylko do przedstawiciela Rady Ministrów, wskazując, iż jest nim wojewoda w województwie (art. 152 ust. 1 Konstytucji RP). Co ważne, o tym, czy dany szczebel samorządu terytorialnego stanowi samorząd regionalny nie rozstrzyga nazwa jednostek tego samorządu, ale zakres przekazanych mu zadań³⁰.

Istniejąca wieloszczeblowość³¹ struktury samorządu terytorialnego nie może być utożsamiana z wzajemną podległością, dlatego też w tym miejscu wydaje się za celowe postawienie pytania o wzajemne relacje występujące między gminą, powiatem i województwem. Każda z istniejących jednostek samorządu terytorialnego wykonuje własne zadania w ramach powierzonych im kompetencji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, przekazanie kompetencji organom powiatu czy województwa nie stanowi naruszenia zasady decentralizacji. Interpretacja tej zasady, która sprowadzałaby się do stwierdzenia, że oznacza ona przekazywanie zadań i kompetencji władzy publicznej jedynie na szczebel gminny, byłaby sprzeczna z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który przewiduje istnienie ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego, zdolnych do posiadania kompetencji i wykonywania zadań. Trybunał wyraźnie wskazał, że Konstytucja RP nie ustanawia zasady, z której wynikałby zakaz lokalizowania kompetencji w ponadgminnych jednostkach terytorialnych³².

²⁸ D. Ossowska-Salamonowicz, S. Bułajewski, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, „Journal of Modern Science” 2012, t. 3, nr 14, s. 323–346.

²⁹ A. Agopszowicz, Z. Gilowska (red.), *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 47.

³⁰ K. Bandarzewski, op. cit., s. 112–113.

³¹ Zgodnie z wyrokiem TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, OTK ZU 2002, seria A, Nr 7, poz. 92, a konkretnie z częścią treści jego uzasadnienia: „Ustawodawca konstytucyjny w 1997 r. nie uregulował wprawdzie kształtu ponadgminnych szczebli samorządu co oznaczało, że umożliwił realizację zarówno koncepcji samorządu powiatowego jak i wojewódzkiego. Konstytucja wyklucza możliwość występowania wyłącznie samorządu szczebla gminnego. Samorząd ten jest traktowany jako podstawowy; art. 164 ust. 1 Konstytucji stanowi, że »podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina«. Z art. 164 ust. 3 Konstytucji wynika domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego. Ustawa, zgodnie z art. 164 ust. 2 Konstytucji, ma określić inne jednostki samorządu regionalnego albo regionalnego i lokalnego. Oznacza to, że ustawa zasadnicza nakazuje wprowadzenie przez ustawodawcę co najmniej drugiego szczebla samorządu, w tym jednego szczebla samorządu regionalnego”.

³² Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11.

Co też niezwykle istotne, istniejąca trzyszczeblowość samorządu terytorialnego w Polsce³³ nie obejmuje, jak wcześniej zasygnalizowano, jakiegokolwiek układu nadrzędności i podległości między jednostkami poszczególnych szczebli. Tego typu stwierdzenie nie stoi oczywiście w sprzeczności z potrzebą komplementarności³⁴ w działaniu jednostek samorządu terytorialnego, polegającej na ich uzupełnianiu się w zakresie wykonywania przekazanych im zadań publicznych, tak aby dzięki temu wszystkie jednostki realizowały całość „istotnej części władzy publicznej” przekazanej im na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji RP³⁵.

Podsumowanie

Rozważania prowadzone w ramach niniejszego artykułu poświęcono kwestii obligatoryjności powołania do życia konkretnych szczebli samorządu terytorialnego. W obowiązującej Konstytucji RP samorząd terytorialny zyskał status koniecznego i niezbędnego składnika struktury demokratycznego państwa prawnego. Podjęte po 1989 r. zmiany ustrojowe w tym zakresie zmierzały do przekształcenia państwa scentralizowanego w państwo obywatelskie, którego fundamentem miał być m.in. samorząd terytorialny³⁶. Obecnie obowiązująca konstytucja, jak również orzecznictwo potwierdziły, że podstawowym szczeblem samorządu terytorialnego jest gmina. Co istotne, z wyjątkiem szczebla powiatowego pozostałe jednostki mają charakter obligatoryjny. Oczywiście fakultatywność samorządu powiatowego dotyczy jedynie struktury organizacyjnej tego poziomu, a nie zadań, które w przypadku jego braku i tak realizuje gmina w całości.

Warunki konieczne do tworzenia poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego stanowią materię konstytucyjną, natomiast ustawy regulują nie tylko ustrój tych jednostek, ale i określają zasady zmiany ich ilości oraz granic, posługując się przede wszystkim kryterium zdolności wykonywania zadań przez dany szczebel samorządu. W skład dodatkowych kryteriów wchodzi więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe łączące mieszkańców konkretnego obszaru, jak również układ przestrzenny jednostki³⁷.

Jeżeli zaś chodzi o pytanie zawarte w tytule artykułu, to odpowiedź na nie może być tylko twierdząca. Nie możemy mieć jakichkolwiek wątpliwości,

³³ Oczywiście obecny trójstopniowy model władzy samorządowej obejmujący gminę, powiat i województwo samorządowe jako reprezentant samorządu regionalnego, nie blokuje zmiany na model dwustopniowy, składający się z gminy i jednostki lub jednostek samorządu regionalnego – idea ta wynika wprost z art. 164 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁴ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 69.

³⁵ K. Bandarzewski, op. cit., s. 109–110.

³⁶ Wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4.

³⁷ K. Bandarzewski, op. cit., s. 139.

że nie tylko gmina jest obecnie obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego w Polsce. Taką jednostką jest również region, którym w przypadku naszego państwa jest województwo samorządowe, które odpowiedzialne jest za rozwój regionalny³⁸. Województwo samorządowe w XXI w. jest beneficjentem oraz w dużej części dystrybutorem ogromnych środków unijnych, które następnie (w ramach najczęściej kontraktów wojewódzkich) trafiają nie tylko do gmin i powiatów, ale i (w ogromnej części) do firm prywatnych. Jak więc łatwo można zauważyć, zarówno gmina jak i województwo samorządowe (jako obligatoryjne jednostki samorządu terytorialnego) w pełni się sprawdziły i na stale zakorzeniły w świadomości obywateli.

Jeżeli zaś chodzi o fakultatywny szczebel powiatowy, to niestety nie wygląda to już tak dobrze – wielu przedstawicieli doktryny (do których i ja należę), jest jeżeli nie za likwidacją to co najmniej za drastycznym zmniejszeniem liczebności tych jednostek. Uważam, że po 25 latach funkcjonowania tego szczebla samorządu, przyszedł czas na większą reformę, która dotyczyłaby tej jednostki samorządu terytorialnego. Reforma ta powinna polegać przede wszystkim na urealnieniu liczby powiatów poprzez zlikwidowanie tych, którym już teraz trudno jest normalnie funkcjonować. Uważam, że liczba powiatów powinna się zmniejszyć do 100, a miasta na prawach powiatu powinny być z mapy administracyjnej usunięte bez wyjątku – funkcjonowanie w ramach tej samej struktury dwóch szczebli samorządu terytorialnego nie ma racjonalnego wytłumaczenia³⁹.

Na koniec naszych rozważań warto ponownie zwrócić uwagę na problematykę wieloszczebelowości struktury samorządu terytorialnego w powiązaniu z podległością czy też podporządkowaniem jednej jednostki w stosunku do drugiej. Takie podporządkowanie i podległość nie występuje i występować nie może. Byłoby to sprzeczne z zasadą autonomii jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. Każda z istniejących jednostek samorządu terytorialnego wyko-

³⁸ Regulacje konstytucyjne dwudziestolecia międzywojennego powoływały do obligatoryjnego funkcjonowania trzy szczeble samorządu terytorialnego, a mianowicie: gminę, powiat i województwo z ta tylko różnicą, że na mocy postanowień Konstytucji kwietniowej, samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny miał od tej pory jedynie „urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”. Dlatego też można stwierdzić, że obecny system samorządu terytorialnego w Polsce jest bardziej zbliżony do tego, który został unormowany w Konstytucji marcowej, natomiast regulacja zaprezentowana w Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. przypomina nieco PRL-owski system rad narodowych, który miał niewiele wspólnego z nowoczesnym samorządem terytorialnym, istniejącym ówczesnie w krajach Europy Zachodniej.

³⁹ Obszernie na ten temat: S. Bułajewski, *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny?*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017, s. 93–108.

⁴⁰ Niestety taka podległość była przewidziana w Konstytucji kwietniowej, która to akty stanowione przez organy samorządu terytorialnego uznawała za obowiązujące, jednakże dopiero po zatwierdzeniu ich przez organy nadzorcze, którymi mogły być zarówno organy rządowe, jak i samorządowe.

nuje własne zadania w ramach powierzonych im kompetencji. Oczywiście Polska jest państwem unitarnym, które ma jeden system prawny i jednolitą organizację wewnętrzną, a jego podział terytorialny ma charakter jedynie administracyjno-polityczny, co oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą tworzyć autonomicznych związków dysponujących nawet częścią suwerenności państwowej⁴¹.

Wykaz literatury

- Agopszowicz A., Gilowska Z. (red.), *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, 2012, Legalis.
- Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucyjnym, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Boć J., *Powiat a reszta państwa*, [w:] J. Boć, (red.), *Powiat*, Kolonia Limited, Wrocław 2001.
- Bułajewski S., *Problemy konstytucyjnej regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2, Białystok 2013.
- Bułajewski S., *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] E. Hull, E. Sokalska (red.), *Państwowość konstytucyjna XIX i XX wieku*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.
- Bułajewski S., *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny?*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Stowarzyszenie Nauk. Pro Scientia Iuridica, Lublin 2017.
- Bułajewski S., *Samorząd terytorialny*, [w:] Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serwaniec (red.), *Prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, TNOiK, Toruń 2021.
- Czarny P., *Komentarz do art. 164 ust. 2 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, wyd. dziesiąte, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Izdębski H., *Historia administracji*, wyd. piąte, Liber, Warszawa 2001.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., (red.), *Samorząd terytorialny ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP. Komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, TNOiK, Toruń 1999.
- Ossowska-Salamonowicz D., Bułajewski S., *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, „Journal of Modern Science” 2012, t. 3, nr 14.

⁴¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, 2012, Legalis.

Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 164 ust. 2 Konstytucji RP*, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000.

Summary

Is the commune not the only obligatory unit of local and regional government in Poland?

Keywords: local government law, local and regional government units, commune, district, province, region.

The considerations carried out within the framework of this article focus on the issue of the obligatory nature of the establishment of specific levels of local and regional government. In the current Constitution of the Republic of Poland, local and regional government has acquired the status of a necessary and indispensable component of the structure of a democratic law-abiding state. The changes in the system of government carried out in this area after 1989 were aimed at transforming a centralized state into a civic state, the foundation of which was to be, among other things, local and regional government. The current constitution, as well as case law, confirms that the primary level of local and regional government is the commune (Pol. *gmina*). Importantly, except for the district (Pol. *powiat*) level of local government, the remaining levels are obligatory. Of course, the optionality of the district-level local government applies only to the organizational structure of this level, and not to its tasks, which, in its absence, are still carried out in their entirety by the commune. The conditions necessary for the establishment of the various levels of local and regional government are a constitutional matter, while statutes not only regulate the structure of these levels but also determine the rules for changing their number and borders, using the ability of a given level of local and regional government to perform its tasks as the primary criterion. Additional criteria include the social, economic, and cultural ties that bind the residents of a particular area, as well as the spatial layout of the unit. As for the question I posed in the title of the article, the answer can only be in the affirmative. There is no doubt that the commune is not the only obligatory unit of local and regional government in Poland. The region, which in Poland is the self-governing province (Pol. *województwo*), responsible for regional development, is another obligatory unit. The self-governing province in the 21st century is a beneficiary, and to a large extent a distributor, of huge EU funds, which then (mostly under contracts concluded by the province) go not only to

communes and districts but also (in large part) to private companies. As we can easily see, both the commune and the self-governing province (as obligatory units of local and regional government) have fully proven their pertinence and have become permanently entrenched in the minds of citizens. As for the optional district level, unfortunately, things are not looking so good: many representatives of the doctrine (including by author) support if not an abolition, then at least a drastic reduction in the number of these units.