

Wyznaczanie zadań władzy publicznej a samodzielność samorządu terytorialnego

Streszczenie: Samorządowi terytorialnemu w wykonywaniu zadań publicznych przysługuje atrybut samodzielności. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego, w granicach prawa, w celu realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym mogą, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, podejmować i wykonywać wszelkie czynności mieszczące się w zakresie ich działania.

Samodzielność samorządu nie ma jednak charakteru absolutnego. Wyznaczanie zakresu przedmiotowego, w którym ta samodzielność może się przejawiać należy do prawodawcy. Jednostka samorządu terytorialnego jest bowiem podmiotem władzy publicznej i jako taki jest zobowiązana do działania na podstawie i w granicach prawa.

Konstytucja RP nie zawiera katalogu zadań publicznych samorządu terytorialnego. Te muszą być skonkretyzowane w ustawie, o czym przesądza art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ustawodawca powierzając określone zadania samorządowi terytorialnemu powinien uwzględniać wartości i zasady wynikające z Konstytucji RP, w szczególności pomocniczość i decentralizację. Zasady te wyznaczają konstytucyjne granice ingerencji prawodawcy w samodzielność samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: konstytucja, zadania władzy publicznej, samodzielność samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych atrybutów samorządu terytorialnego jest jego samodzielność. Umożliwia ona skuteczniejsze realizowanie zadań władzy publicznej. Istnieją różne modele samorządu terytorialnego oraz różne sposoby przypisywania zadań władzy publicznej. Z jednej strony ramy działalności wyznacza konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy. Nie można jednak zapominać o tym elemencie tej zasady, który zakłada współdziałanie władz (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Jednocześnie w ramach danego segmentu władzy publicznej zadania są wykonywane przez różne podmioty.

Przedmiotem zainteresowania poniższej analizy jest określenie z perspektywy konstytucyjnej relacji między uprawnieniem państwa do wyznaczania zadań władzy publicznej a samodzielnością samorządu terytorialnego.

2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Należy stwierdzić, że podstawową regulacją konstytucyjną dotyczącą istnienia samorządu terytorialnego w Polsce jest art. 16 Konstytucji RP. Przepis ten jest konkretyzowany w regulacjach rozdziału VII Konstytucji RP, a w szczególności w art. 163, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Jednak to właśnie art. 16 interpretowany w związku z art. 15 Konstytucji stanowi o istocie samorządu.

Zgodnie z art. 16 ust. 1: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że: „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”.

Z powyższego wynika, że samorząd terytorialny jest określony jako odrębny podmiot, w skład którego wchodzi określone wspólnoty samorządowe. Wspólnoty te są częścią władzy publicznej, mają charakter władczy, a ich działalność polega na dysponowaniu elementami władztwa publicznego. Nie można mówić jednak o tej instytucji w oderwaniu od pojęcia „decentralizacji”. Wspólnoty samorządowe składające się na samorząd terytorialny są bowiem tymi podmiotami, którym ustrojodawca powierzył

wykonywanie istotnej części zadań publicznych (wyrok TK z 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK nr 7/1999, poz. 155)

Próby interpretacji art. 16 ust. 2 Konstytucji RP przez doktrynę prawną prowadzą do wniosku, że samorząd terytorialny jest podmiotem władzy publicznej. Uczestniczy on w sprawowaniu władzy poprzez wykonywanie powierzonych mu zadań w imieniu własnym, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej. Zadania swoje wykonuje na własną odpowiedzialność. Mogą mu być również powierzone określone zadania zlecone, na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej (Skrzydło, 2013; 30-31).

W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, J. Oniszczyk scharakteryzował samorząd terytorialny jako instytucję konstytucyjną:

- która uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując część zadań publicznych (nie jest „władzą samorządową”);
- która obejmuje całe terytorium państwa i wszystkich mieszkańców;
- która działa na podstawie prawa stanowionego przez państwo;
- która stanowi formę lokalnego życia publicznego - jako wspólnota mieszkańców danego terytorium (służy zaspokajaniu potrzeb o charakterze publicznym);
- która ma własną podmiotowość i interesy;
- której konstytucyjne prawa i obowiązki ukształtowane zostały przede wszystkim na zasadzie samodzielności, głównie finansowej, której nie można jednak absolutyzować;
- której źródła dochodów są gwarantowane w zakresie realizacji zadań publicznych (konstytucyjna ochrona dochodów jednostki samorządu);
- której ograniczenia ustawowe samodzielności muszą znajdować uzasadnienie konstytucyjne;
- która jest wyodrębniona majątkowo (własność mienia lokalnego publicznego);
- która jest wyodrębniona organizacyjnie i swobodnie określa swoje struktury wewnętrzne;
- która jest nadzorowana w sposób określony ustawą;
- która jest niezależna od administracji rządowej;
- która podlega sądowej ochronie;
- która wydaje akty prawa miejscowego (Oniszczyk, 2002; 24-25).

Samorząd terytorialny jest jedną z możliwych form decentralizacji władzy publicznej. To znaczy, że wspólnoty samorządu terytorialnego mają

charakter podmiotów władczych, a ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego stają się integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, w sprawowaniu której uczestniczą, w obszarze określonym przez przepisy prawne. Zakres władztwa publicznego będący w ich dyspozycji nie jest własną władzą wspólnot samorządowych. Stanowi on przejaw zdecentralizowanej władzy państwowej, władzy jednego państwa polskiego (Sarnecki, 2005; 3).

Istotą samorządu jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Przysługującą mu w ramach ustaw część zadań samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (wyrok TK z 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99).

Konstytucyjną cechą instytucji samorządu terytorialnego jest więc jego odrębność pod względem instytucjonalnym i funkcjonalnym (wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK nr 4/1999, poz. 70; Jagoda, 2011; 36).

Nie można jednak traktować samorządu terytorialnego jako bytu, który pozostaje poza strukturą organizacyjną państwa.

W opiniach przedstawicieli doktryny prawnej, samorząd terytorialny należy rozumieć przede wszystkim jako prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych (ponadlokalnych, regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3 ust. 1 Europejska Karta Samorządu Lokalnego [EKSL] i art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego [EKSR]). Definicja legalna pojęcia samorządu terytorialnego zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego musi być jednak doprecyzowywana przez doktrynę i krajowe rozwiązania prawne (Jagoda, 2011; 36-37).

Okoliczność, że istotna część zadań publicznych jest wykonywana przez wspólnoty samorządu terytorialnego, nie uzasadnia traktowania ich jako podmiotów strukturalnie odrębnych od wspólnoty ogółu obywateli państwa polskiego. W Konstytucji RP przewidziano bowiem istnienie różnych społeczności, które łącznie tworzą wspólnotę ogólnonarodową. Wynika z tego, że wspólnoty samorządu terytorialnego są wspólnotami wchodzącymi w skład polskiego „społeczeństwa obywatelskiego”. Realizowane przez nie „zadania publiczne” są zadaniami publicznymi tego społeczeństwa. Są to wspólnoty państwa polskiego, których zakres działania składa się na zakres działania tego państwa. Zatem organy wspólnot samorządowych są organami władzy publicznej w Polsce (Sarnecki, 2005; 3).

3. Samodzielność jako atrybut samorządu terytorialnego

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wyrazem na realizacji idei decentralizacji oraz potwierdza celowość przyjęcia takich właśnie rozwiązań organizacyjnych dla optymalnego sposobu rozwiązywania tej części zadań publicznych, które zostają powierzone wspólnotom samorządowym. Z tego względu nie można przeciwstawiać „państwa” konkretnym „wspólnotom samorządowym” (Sarnecki, 2005; 6).

W doktrynie prawnej występują różne poglądy dotyczące pojęcia samodzielności samorządu terytorialnego. Zdaniem Z. Niewiadomskiego: samodzielność samorządu terytorialnego polega nie na tym, że jest on całkowicie uniezależniony od państwa, ale w tym, że przepisy prawne wyraźnie określają przypadki, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu (Niewiadomski, 1994; 23).

A. Agopszowicz samodzielność gminy utożsamiał z samorządnością w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, którego granice wyznaczać mają przepisy prawa i po części zasady współżycia (Agopszowicz, 1991; 12).

M. Kulesza twierdzi zaś, że „samorząd z istoty rzeczy ma (musi mieć) sferę działania samodzielnego szerszą lub węższą, bardzo rozległą lub bardzo wąsko zakresloną, ale w świetle prawa oczywistą sferę, w ramach której władzom zwierzchnim przysługują wyłącznie (i to nie zawsze) środki nadzoru weryfikacyjnego, a samorządowi - instrumenty prawne ochrony tej samodzielności” (Kulesza, 1982; 58).

I. Skrzydło-Niżnik zauważyła, że: „samodzielność gminy w zakresie realizacji zadań to samodzielność określania swoich interesów faktycznych wraz z możliwością skutecznego egzekwowania interesów prawnych” (Skrzydło-Niżnik, 1993; 73; zob. także: Miemiec, 2005).

Na uwagę zasługuje tu stanowisko A. Błasia, który stwierdził, że: „Zadania publiczne są wykonywane przez podmioty dysponujące samodzielnością i dysponujące własnymi prawami podmiotowymi. Żaden organ administracji publicznej państwowej, rządowej nie dysponuje takimi atrybutami. Żaden organ administracji państwowej nie ma własnych praw podmiotowych, nie korzysta z przyznanej niejako *a priori* samodzielności (zwłaszcza chronionej w drodze sądowej), nie posiada osobowości prawnej” (Błaś, 2002; 101).

Zasada samodzielności wykonywania i finansowania zadań publicznych przez samorząd terytorialny stanowi gwarancję niezależności samorządu od administracji centralnej. Wyraża koncepcję ustrojowej pozycji

samorządu terytorialnego w państwie. Dotyczy więc przede wszystkim relacji struktur władzy centralnej do instytucji samorządu terytorialnego jako całości, niezależnie od jego wewnętrznej organizacji.

W oparciu o wyżej wskazane koncepcje można stwierdzić, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest konstytucyjnie przyznaną wspólnotom samorządowym możliwością decydowania o swoich sprawach. Samodzielność tą określają jednak przepisy prawa. Nie ma więc ona charakteru samoistnego. Ważnym elementem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest prawne uregulowanie zakresu jej właściwości. Z tego wynika, że o zakresie samodzielności samorządu decyduje ustawodawca i ustawodawca.

4. Konstytucyjne ramy wyznaczania zadań władzy publicznej

Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest kategorią absolutną. Z tego wynika, że wyznaczanie zakresu przedmiotowego, w którym ta samodzielność może się przejawiać należy do prawodawcy. Samodzielność samorządu terytorialnego ma więc charakter względny. Jednostka samorządu terytorialnego jest bowiem zobowiązana do działania na podstawie i w granicach prawa (Jagoda, 2011; 46-47).

Konstytucja RP nie zawiera katalogu konkretnych zadań publicznych samorządu terytorialnego. Konkretyzacja art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej została powierzona ustawodawcy, który dokonując przypisania zadań powinien uwzględnić wartości i zasady wynikające z Konstytucji RP, w szczególności pomocniczość i decentralizację.

Zasada pomocniczości występuje w preambule do Konstytucji RP. Jej realizacja jest uregulowana w art. 16 ust. 2 tego aktu. Konstytucja RP nie wyjaśnia jednak, na czym owa zasada ma polegać. Przy ustaleniu zakresu zasady pomocniczości należy odnieść się do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Według art. 4 ust. 3 EKSL „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawia się teza, że: „Zasada pomocniczości (Preambuła do Konstytucji), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne

aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana szeroko jako koncepcja, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe” (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK nr 2/A/2003, poz. 11).

Z zasady pomocniczości (subsydiarności) nie wynikają jednak wprost jasne wytyczne dotyczące podziału zadań między państwo i jednostki samorządu terytorialnego. A. Wiktorowska stwierdziła, że z zasady subsydiarności nie wynika bezpośrednio, w jakich proporcjach może nastąpić koncentracja i dekoncentracja oraz centralizacja i decentralizacja w konkretnym systemie politycznym i konkretnym porządku prawnym. Zasada pomocniczości ma więc wymiar dynamiczny (Wiktorowska, 2002; 22).

B. Dolnicki wskazał, że „istotą subsydiarności jest dążenie do najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, w oparciu o kryterium efektywności”. Sama zasada zaś jest – zdaniem tegoż autora – wyrazem „rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru zadań państwowych a potrzebą podziału uprawnień pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego” (Dolnicki, 2005; 148).

Samodzielność samorządu terytorialnego jest związana z zasadą subsydiarności, przez którą rozumie się takie wykonywanie władzy, w którym pierwszeństwo należy do wspólnot podstawowych. Społeczność „wyższego rzędu” nie może arbitralnie i bez podstawy prawnej ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności „niższego rzędu”. Nie znaczy to jednak, że nie ma żadnych relacji między tymi społecznościami. Przeciwnie, społeczność „wyższego rzędu” powinna wspierać społeczność „niższego rzędu”, a w razie konieczności pomóc jej w koordynacji działań dla dobra wspólnego. W wypadku zasady pomocniczości mówimy o szczeblach wspólnot w znaczeniu funkcjonalnym, a nie o szczeblach struktury i hierarchicznej podległości (Poławska, 1996; 147-149).

Na podstawie powyżej wskazanych argumentów można stwierdzić, że kluczem do wyznaczania zadań publicznych jest takie podejście, które mówi, iż obowiązek wykonywania zadań publicznych powinien przede wszystkim spoczywać na organach i władzach najbliższych jednostce. Przekazywanie zadań innym organom, podmiotom i wspólnotom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i gospodarności.

Podział zadań publicznych może być dokonywany w różny sposób. Przedstawiciele doktryny prawnej są zasadniczo zgodni co to tego, że podstawowymi zasadami podziału zadań publicznych są zasady pomocniczości (subsydiarności) i decentralizacji. W ocenie M. Steca, punktem wyjścia realizacji tych zasad jest przyjęcie unitarnego charakteru państwa oraz oparcie ustroju terytorialnego państwa na zasadzie samorządu terytorialnego, którego jednostki znajdują się na wszystkich stopniach podziału administracyjnego (Stec, 1998; 3).

Z ustrojowego punktu widzenia realizacja zadań publicznych należy do państwa. Na poziomie państwowym decyduje się więc o tym, które zadania państwo będzie realizować samodzielnie, którymi podzieli się z samorządem terytorialnym, a które (na określonych prawem zasadach) przekaże podmiotom niepublicznym (Kurzyńska-Chmiel, 2013; 123).

W doktrynie prawnej podkreśla się że jeśli określone zadania lub kompetencja powinny być w całym państwie wykonywane według identycznych reguł, standardów i w sformalizowanym trybie, a państwo swoją mocą potwierdza prawidłowość i uwiarygodnia daną czynność, to wówczas jest to zadanie z zakresu administracji rządowej, jeśli zaś oba z wyżej wskazanych elementów nie występują albo przynajmniej nie występuje drugi z nich, to wtedy zadanie takie ma, lub powinno mieć, charakter zadania własnego samorządu. Według M. Steca zadaniami pierwszej kategorii są czynności z zakresu tzw. policji administracyjnej, realizowane przez służby, inspekcje i straż. Przykładem drugiej kategorii zadań są zadania z zakresu administracji świadczącej (Stec, 1998; 4).

Wyżej opisane okoliczności świadczą o tym, że istnieje związek między pomocniczością a decentralizacją. Pomocniczość zakłada z jednej strony powierzenie zadań tej wspólnotcie, która jest najbliższym adresatorem danego zadania, a z drugiej strony, która jest możliwa do realizacji przed danym podmiotem.

M. Kulesza wskazał, że: „[...] samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp. [...]” (Kulesza, 2009; 19).

W wypadku decentralizacji, określonej w art. 15 Konstytucji RP należy zwrócić uwagę, że ma ona szersze znaczenie niż tylko w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Decentralizacja władzy publicznej musi

bowiem objąć zarówno rządowe jak i samorządowe jednostki powołane do wykonywania zadań publicznych na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa. Kolejne przepisy Konstytucji RP określają dalsze dyrektywy powierzania określonych zadań danym wspólnotom. Odnośnie do samorządu terytorialnego, należy mu powierzyć zadania publiczne, które mają charakter lokalny. W tym wypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której nie istnieją lokalne struktury administracji rządowej albo gdy powołanie takich struktur wiązałoby się z kosztami nieproporcjonalnymi do założonego celu.

Konstytucja RP posługuje się przy tym kategorią „zadań własnych”. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadaniami własnymi samorządu terytorialnego są takie zadania publiczne, których celem jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. To znaczy, że jako zadania własne ustawodawca powinien przypisać samorządowi takie, które służą zaspokajaniu potrzeb ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Są to więc zadania publiczne związane z zaspokajaniem potrzeb lokalnych, ponadlokalnych lub regionalnych, które występują na określonej części terytorium państwa.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że gminy i powiaty stanowią lokalne szczeble samorządu terytorialnego. Z tego względu trzeba im przypisywać zadania o charakterze lokalnym. Jeśli chodzi o samorząd województwa, TK wskazał, że realizuje on zadania regionalne. Trybunał przypomniał, że w polskim systemie prawnym, obok ustrojowego wyodrębnienia województw jako jednostek podziału terytorialnego oraz jako jednostek samorządu terytorialnego używane jest także określenie „regionalny”. Jeżeli zatem zasięg działania regionalnego jest równoznaczny z wojewódzkim, to określenie danej placówki jako „ponadregionalnej” oznacza, że zasięg jej działania obejmuje więcej niż jedno województwo (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. U 1/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 108).

Z powyższego wynika, że obok podziału zadań publicznych na te wykonywane przez samorząd i tych, które realizuje administracja rządowa, w ramach samego samorządu musi zostać dokonany podział zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W świetle art. 164 ust. 1 Konstytucji RP, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Art. 164 ust. 2 wskazuje, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. W myśl ust. 3 art. 164 Konstytucji RP, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu (Dobkowski, 2012; 256-257).

Z przepisów Konstytucji RP wynika zatem, że jeśli w państwie nie zostaną powołane jednostki samorządu regionalnego albo inne jednostki samorządu lokalnego i regionalnego wszystkie zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej należy powierzyć gminom. Jednakże, jeżeli ustawodawca powołał, obok gmin inne jednostki samorządu lokalnego i regionalnego to pojawia się konstytucyjne domniemanie przypisania gminie wykonywania lokalnych zadań publicznych (Dobkowski, 2012; 264).

Domniemanie to należy interpretować przez pryzmat innych regulacji konstytucyjnych. W szczególności nie można zapominać o zasadzie decentralizacji, w której wynika - między innymi - nakaz kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych, kulturowe oraz stworzenie jednostkom terytorialnym możliwości wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP).

Konstytucyjne zasady podziału wykonywania zadań publicznych między państwo i samorząd oraz między jednostki samorządu terytorialnego mogą być stosowane do zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym. W wypadku, gdy nie ma wątpliwości co do charakteru zadania wystarczy wskazanie w ustawach samorządowych, że:

- zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów;
- na podstawie art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym - powiat wykonuje zadania publiczne określone ustawami o charakterze ponadgminnym;
- do zakresu działania samorządu województwa w myśl art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze regionalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej (por. Dobkowski, 2012; 264-265).

Obok typowych zadań samorządowych, jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać jednak również inne zadania publiczne niż określone w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, ustawa może zlecić samorządowi wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. To znaczy, że ustawodawca może powierzyć poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie danych zadań administracji rządowej. Są to

przede wszystkim zadania ogólnopaństwowe, których realizacja będzie skuteczniejsza na niższym szczeblu podziału terytorialnego. W ten sposób również dochodzi do decentralizacji władzy publicznej.

Należy jednak zauważyć, że ustawodawca może nie tylko powierzać danym jednostkom samorządu terytorialnego określone zadania administracji rządowej, ale także może im zlecić wykonywanie zadań własnych jednostek innego szczebla. Takie działanie mieści się bowiem w granicach swobody działania prawodawcy. Jak już bowiem zostało powiedziane samodzielność samorządu terytorialnego nie ma bowiem charakteru absolutnego.

Na problem zadań własnych i zadań zleconych samorządu terytorialnego nakładają się tzw. zadania wspólne. Kategoria ta pojawia się w doktrynie prawnej. Dolnicki stwierdził, że zadania wspólne zaspokajają potrzeby wszystkich wspólnot lokalnych tworzących powiat, a ich wspólne wykonywanie jest jedyną lub najbardziej efektywną formą realizacji (Dolnicki, 2006; 151-152).

Problem z przypisywaniem niektórych zadań polega na tym, że nie wszystkie zadania władzy publicznej można kategorycznie zaliczyć do lokalnych, ponadlokalnych, regionalnych i ogólnopaństwowych. Istnieją takie rodzaje zadań, które nie mają charakteru wyłącznie lokalnego czy regionalnego (tzn. nie służą wyłącznie zaspokajaniu potrzeb lokalnej lub regionalnej wspólnoty samorządowej).

Zagadnieniem tym zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Analizował on konstytucyjność przepisów, w których wykonywanie przez samorząd terytorialny zadań własnych nie miało jedynie charakteru lokalnego, ale było ważne z punktu widzenia ochrony porządku publicznego dla całego społeczeństwa (wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31). Trybunał uznał, że ustawodawca miał prawo wkroczyć w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zadaniu lokalnemu nadać wymiar ponadlokalny, a nawet ogólnopaństwowy (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawia się pogląd, że działania ustawodawcy są zgodne z Konstytucją RP tak długo, jak długo koncentracja przekazanych samorządowi uprawnień, jako zadań własnych, następuje na tym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, na którym zostaje zapewniona „zdolność wykonywania zadań publicznych”. Jest to wartość odrębna od tej, którą chroni zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), która nie została przywołana przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Operacyjna zdolność wykonywania przez daną jednostkę zadania

publicznego stanowi bowiem istotną wartość konstytucyjną, bez której decentralizacja władzy publicznej traci swoje znaczenie i zaczyna zagrażać ustrojowi demokratycznemu (por. wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131).

Z wyjaśnień TK wynika, że ustawa może zwiększyć zakres zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego. To znaczy, że ustawodawca może w taki sposób określić zadania danej jednostki, że w katalogu zadań znajdują się zarówno zadania, które powinny zostać zaliczone do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla, jak i do zadań, które powinny być przypisane jednostkom samorządowym, a nawet organom administracji rządowej (terenowej i ogólnopolskiej).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że niektóre z zadań wykonywanych przez samorząd nie mają charakteru typowych zadań samorządowych, czyli zadań wyłącznie lokalnych (regionalnych) lub zadań lokalnych (regionalnych) w ogóle, tj. wykonywanych wyłącznie w imieniu społeczności danego terenu. Istnieją zadania o charakterze ochronnym, które są realizowane przede wszystkim w interesie całego społeczeństwa. Zdecydowana większość takich zadań nie ma charakteru lokalnego lub wyłącznie lokalnego, mimo że wykonawcą tych zadań może być w danym przypadku samorząd terytorialny. Jeżeli zostają powierzone samorządowi terytorialnemu – realizowane są one przez samorząd głównie w interesie publicznym – ogólnopaństwowym, a dopiero później w interesie publicznym – lokalnym (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12).

Zadaniem lokalnym wykonywanym przez gminę może być także zadanie, w wyniku którego gmina zaspokaja nie tylko lub nie wyłącznie potrzeby swoich mieszkańców. Wypełniając obowiązki ogólnopaństwowe gmina może realizować zadania własne w postaci zaspokajania potrzeb wspólnoty jej mieszkańców (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

Jeśli jednak rozszerzenie zakresu zadań własnych samorządu terytorialnego ponad zadania typowo lokalne nie umożliwia jednostce samorządu terytorialnego zaspokajania potrzeb jej mieszkańców, a jest to granica dla prawodawcy, której nie może przekroczyć.

Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP jest punktem odniesienia dla prawodawcy, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i musi mieć zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która dotyczy istotnej części zadań publicznych.

Wykonywanie zadań publicznych, a więc i sprawowanie władzy publicznej, odbywa się przede wszystkim, gdy jednostki samorządu terytorialnego działają w sposób władczy przez swe organy w sferze *imperium*.

Z wykonywaniem zadań publicznych mamy także do czynienia, gdy podmioty te – jako osoby prawne – działają w sferze *dominium* w obrocie prawnym (postanowienie z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

Z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wynika obowiązek samorządu terytorialnego wykonywania powierzonych mu zadań publicznych. Zadania publiczne mogą być bowiem wykonywane zarówno przez administrację rządową jak i przez samorząd terytorialny. Zadania te razem tworzą kategorię zadań z zakresu administracji publicznej, gdyż Polska jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji RP). To znaczy, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnych własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, a pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną „władzą”, lecz przejawem „zdecentralizowanej” władzy państwowej, czyli władzy tego samego, jednego państwa polskiego (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). Podzielona do wykonywania między organy rządowe i samorządowe władza publiczna (państwowa) pozostaje zintegrowana, stanowiąc w obu przypadkach władzę jednego państwa polskiego (Sarnecki, 2005; 3).

Samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych przysługującą mu „w ramach ustaw”. Powierzenie zadania publicznego i jakiegokolwiek zmiany zakresu już wykonywanych mogą nastąpić tylko w ramach ustawy. To znaczy, że ustawodawca może ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne. Warunkiem ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jest możliwość nałożenia na ten podmiot określonego obowiązku wyłącznie w ustawie (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07).

Należy jednocześnie pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają nieograniczonej autonomii w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji zadania własnego, lecz wykonują te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w ustawowych ramach (por. wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12).

Ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej (wyrok z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

To znaczy, że nie można przypisywać samorządowi terytorialnemu zadań publicznych w sposób samoistny, bez podstawy ustawowej. Nie znaczy to jednak, że pewne kwestie wykonawcze, czy konkretyzacja zadania nie

może być określona w akcie niższego rzędu. Zawsze jednak rodzaj i charakter zadania musi być wskazany w ustawie (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. U 1/10).

Określenie wykonywania określonych zadań publicznych przez samorząd nie może wynikać z aktów powszechnie obowiązujących wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej (wojewody, który jest reprezentantem Rady Ministrów w województwie (art. 152 ust. 1 Konstytucji) oraz terenowych organów administracji niezespolonej).

Należy pamiętać, że zadania publiczne samorządu terytorialnego nie mogą również wynikać z aktów prawnych wydawanych przez centralne organy administracji rządowej w formie aktów prawa wewnętrznie obowiązującego. Samorząd terytorialny nie jest bowiem podmiotem organizacyjnie podległym centralnym organom administracji publicznej, w tym Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów (który sprawuje nad nim jedynie nadzór z punktu widzenia legalności) lub ministrom.

Zadania publiczne samorządu nie mogą być samoistnie określone na poziomie aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą samodzielnie przypisywać sobie zadań publicznych ani wyzbywać się określonych zadań publicznych w drodze aktów prawa miejscowego lub innego rodzaju działań bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wynika to bezpośrednio z art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że wydawanie aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego następuje „na podstawie ustaw” i „w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

5. Wnioski

Biorąc pod uwagę wyżej poczynione ustalenia należy stwierdzić, że Konstytucja RP nie przesądza relacji między poszczególnymi wspólnotami samorządu terytorialnego. Istotę tego podmiotu można rekonstruować w oparciu o szereg przepisów konstytucyjnych. Ważne jest to, że samorząd terytorialny jest podmiotem wykonującym zadania władzy publicznej i jako taki musi działać na podstawie i w granicach prawa, o czym przesądza art. 16 Konstytucji RP.

W wykonywaniu władzy publicznej samorządowi przysługuje atrybut samodzielności. Samodzielność ta ma jednak charakter względny. Samodzielność taka oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, w granicach prawa, w celu realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym mogą, w imieniu własnym i na własną odpowie-

działność, z wyłączeniem innych podmiotów, w szczególności organów państwowych, podejmować i wykonywać wszelkie czynności (rozstrzygnięcia) mieszczące się w zakresie ich działania.

Samodzielność opisana powyżej szczególnie znajduje odzwierciedlenie w charakterystyce poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że jednostka taka w granicach wynikających z ustaw nie jest podporządkowana czyjejkolwiek woli, a ponadto, że w tych granicach podejmuje czynności faktyczne i prawne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru (wyrok NSA z dnia 4 lutego 1992 r., SA/Ka 1010/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 36).

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego wynika z ram określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje. Można zatem stwierdzić, że jeśli ustawa wyznacza określone zadania samorządowi terytorialnemu, to w wykonywaniu tych zadań jednostka samorządu terytorialnego posiada samodzielność. Nie można jednak zapominać, że jako podmiot wykonujący władzę publiczną jednostka samorządu terytorialnego jest związana prawem i ramy jej działań są określone przepisami prawa w szczególności Konstytucją oraz ustawami.

W tym kontekście należy spojrzeć na zasadę tzw. domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w sprawach interesów lokalnych i regionalnych uzupełnioną domniemaniem odpowiedzialności publiczno-prawnej gminy jako pierwotnej (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Założenie to wynika z zasady pomocniczości, której postulatem jest umacnianie „uprawnień obywateli i ich wspólnot”. Więzy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności między jednostkami różnych szczebli są nie na zasadzie podporządkowania, lecz komplementarności, co wynika z zasady pomocniczości (Dobkowski, 2012; 263).

Zakres zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego musi uwzględniać różne kryteria takie jak: 1) kategorie interesów miejscowych i ogólnopaństwowych, 2) dziedziny, w których wskazanie wyłącznej odpowiedzialności publiczno-prawnej któregoś z tych podmiotów administracji publicznej jest istotnie utrudnione. W tym zakresie decyzja pozostaje w gestii ustawodawcy (Dobkowski, 2012; 265).

To znaczy, że można decyzją ustawodawczą przypisać określone sprawy do zakresu działania któregoś z organów administracji rządowej lub

organów samorządu terytorialnego, ale można także odejść od takiego kreowania zakresu działania na zasadzie wyłączności i uczynić współodpowiedzialnymi samorząd terytorialny, i administrację rządową. W tym wypadku powstaje układ oparty na współpracy i współdziałaniu (Dobkowski, 2012; 265-266).

Analiza ustawowych katalogów zadań publicznych samorządu terytorialnego pokazuje, że w katalogach tych są kategorie spraw wspólnych, jednorodnych lub pokrewnych. Do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego wchodzi zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawą lub powierzone w drodze porozumień.

Należy przy tym pamiętać, że trójszczeblowa struktura samorządowa w Polsce nie ma budowy hierarchicznej. Gmina, powiat i województwo samorządowe nie są od siebie zależne organizacyjnie, kompetencyjnie ani personalnie, co podkreśla ich samodzielność. Samodzielność jako gwarantowana konstytucyjnie, pewna wyodrębniona i określona prawem sfera możliwości działania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego jest atrybutem, który umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji jakichkolwiek organów państwowych, jednak z możliwością ich weryfikacji za pomocą nadzoru, co wynika z tego, że są one podmiotami administracji zdecentralizowanej (Kisielewicz, 2002; 4).

Podsumowując samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jest atrybutem, który ułatwia wykonywanie zadań publicznych. Ma ona jednak charakter względny. Może być ograniczona w drodze ustawy, gdy jest to konieczne dla realizacji określonych wartości. To bowiem do państwa należy powierzenie danych zadań publicznych określonym podmiotom. Musi to jednak nastąpić poszanowaniem zasad wynikających z Konstytucji RP.

Literatura:

- Agopszowicz A. (1991) *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice
- Błaś A. (2002) *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. W: S. Dolata red., *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole, 99-106
- Dobkowski J. (2012) *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*. W: D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, red. *Kryzys prawa administracyjnego? T. 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa, 253-272

- Dolnicki B. (2005) *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*. W: Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, red., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław, 131-169
- Dolnicki B. (2006) *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze
- Dolnicki B. (2012) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa
- Jagoda J. (2011) *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa
- Kisielewicz A. (2002), *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa
- Kulesza M. (1982) *Samorządowy model ustroju terenowego*. W: M. Kulesza, red., *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa, 47-76
- Kulesza K., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny 2009 nr 12, 7-22
- Kurzyna-Chmiel D. (2013), *Podział zadań publicznych w oparciu o zasady pomocniczości i decentralizacji*. W: *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa, 122-133
- Marchaj R. (2012) *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*. W: B. Dolnicki, red., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 448-461
- Miemiec W. (2005) *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław
- Niewiadomski Z. (1994) *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego: zagadnienia administracyjnoprawne*
- Oniszczyk J. (2002) *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa
- Popławska E. (1996) *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*. W: D. Milczarek, red., *Subsydiarność*, Warszawa, 147-165
- Sarnecki P. (2005) *Uwagi do art. 16*. W: L. Garlicki, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa
- Skrzydło-Niżnik I (1993), *Z problematyki prawnej ochrony interesów gminy w Polsce*. *Samorząd Terytorialny* nr 1-2, 73-76
- Skrzydło W. (2013) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa
- Stec M. (1998), *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski. Kryteria i ich normatywna realizacja*. *Samorząd Terytorialny* nr 11, 3-11
- Wiktorowska A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa

Abstract: According to Polish Constitution, local government shall participate in the exercise of public power. The substantial part of public duties, which local government is empowered to discharge by statute, shall be done in its name and under its responsibility. Constitution does not contain a list

of public duties. The duties of local government shall be defined by statute. While enacting a statute about local government duties, Parliament has to take into account the principles of a state, especially: subsidiarity and decentralization.