

Kęska, Jakub

Zasada subsydiarności a samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego

Rocznik Żyrardowski 5, 95-120

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jakub Kęska

Zasada subsydiarności a samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego

Wśród zasad systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się zasada subsydiarności. Rola, jaką spełnia, wydaje się w ostatnim okresie wzrastać, zwłaszcza po konstytucjonalizacji zasady w roku 1997¹. Nie łatwo jest podać definicję zasady subsydiarności. Zawiera ona w sobie bowiem dwa aspekty: pozytywny i negatywny. W zależności od rozłożenia akcentu pomiędzy oboma sferami zasady można otrzymać różne definicje. Trudno jest także zdefiniować rzeczywistość, która kształtowała się w różnych środowiskach przez bardzo długi czas. Geneza zasady subsydiarności upatrywana jest jeszcze w starożytności w pismach Arystotelesa. Współczesną postać przybierała w pracach Althusiusa, Locke'a, Kettelera i Taparelliego². Trudny do przecenienia wkład w jej rozwój wniosła także myśl społeczna Kościoła katolickiego, w tym nauczanie papieży Piusa XI³ i Jana Pawła II⁴. Celem niniejszej pracy nie są szczegółowe analizy genezy ani samej treści zasady subsydiarności, ale jej powiązania z samodzielnością organizacyjną samorządu terytorialnego w ramach systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Rezygnując zatem ze szczegółowych dywagacji przyjmijmy, że zasada subsydiarności jest regułą podziału imperium państwowego pomiędzy organy centralne a tzw. społeczności niższego rzędu. Zakłada ona przekazanie przez organy centralne możliwie największej ilo-

¹ O kulisach wprowadzenia do tekstu Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zasady subsydiarności piszą: P. Winczorek, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, w: *Subsydiarność*, red. Milczarek D. Warszawa 1998 r., s. 127–133; M. Pietrzak, *Stosunki Państwo – Kościół w nowej Konstytucji*. „Państwo i Prawo” nr 11 i 12 z 1997 r. lub R. Graczyk, *Konstytucja w Imię Boga*. „Gazeta Wyborcza” z 9 grudnia 1995 r.

² Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, red. Milczarek D. Warszawa 1998 r., s. 32–33.

³ Por. np. Pius XI. *Quadragesimo anno*. Znak. Kraków 1982 r., nr 7–9.

⁴ Por. np. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, w: *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Wydawnictwo M. Kraków 1996 r. Tom II, nr 48.

ści kompetencji władczych na rzecz wspólnot możliwie jak najbliższych pojedynczemu obywatelowi. Granicę podziału wyznacza tu praktyczna możliwość realizacji powierzonych zadań oraz pomocniczo ich charakter. Wszędzie tam, gdzie wspólnoty niższego rzędu są w stanie zrealizować je samodzielnie, do nich powinny należeć kompetencje władcze. Zadania, których wspólnoty najbliższe obywatelowi nie potrafią zrealizować są przekazywane wspólnotom wyższym. Dopiero, jeśli i te nie mogą zapewnić ich właściwej realizacji przejmują je organy centralne. Z drugiej strony organy centralne, jak i inne wspólnoty znajdujące się w przyjętej hierarchii pomiędzy organami centralnymi a wspólnotami najniższymi muszą pomóc w wykonywaniu zadań wspólnotom niższym w przypadku, gdy te sobie same nie radzą. W skrajnych przypadkach powinny wręcz przejąć ich realizację. Udzielona pomoc ma jednak prowadzić nie tylko do samego zaspokojenia określonych potrzeb społecznych, ale do uzyskania przez wspólnoty wspomaganie zdolności samodzielnej realizacji zadań. W myśl zasady subsydiarności podział zadań państwowych pomiędzy wspólnoty i organy centralne powinien się opierać na domniemaniu kompetencji na rzecz wspólnot najniższych, poprzez pośrednie, kończąc na organach centralnych. Oczywiście ze względu na swoją specyfikę pewne zadania mogą zostać wprost zastrzeżone dla organów centralnych (np. obronność). Treść zasady subsydiarności (nie do końca precyzyjnie) oddaje następująca paremia *tylę wolności, ile możliwe, tylę państwa, ile konieczne*⁵.

Decentralizacja władzy realizowana przez samorząd terytorialny wydaje się być wprost realizacją postulatów zasady subsydiarności. Samorząd terytorialny rozumiany jako wyodrębniona w ustroju państwa struktura organizacyjna społeczności lokalnej, powstała z mocy prawa i woli wyborców, wyposażona w podmiotowość prawną i odpowiednie środki materialne samodzielnie wykonuje bowiem zadania administracji publicznej, czyli realizuje część imperium państwowego⁶. Zgodnie z zasadą subsydiarności samodzielność jednostek samorządu terytorialnego powinna być możliwie jak największa. Przejawiać powinna się zarówno w trakcie wykonywania zadań, jak i podczas tworzenia niezbędnych do ich realizacji narzędzi. Realizacji przysługujących samorządowi uprawnień nie dokonuje bowiem sam podmiot samorządu, ale zorganizowany do tych celów aparat. Samorząd

⁵ Por. E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998 r., s. 141, Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*. Znak. Kraków 1995 r. s. 5–9 lub A. Grzegorzczak, *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, w: *Subsydiarność...* s. 44–47.

⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w.* Lublin 1999, s. 192.

od strony podmiotowej stanowi ogół obywateli zamieszkujących określony obszar⁷. W warunkach współczesnego, zróżnicowanego i dynamicznego społeczeństwa nie jest możliwe, żeby każdy mieszkaniec przypisanego jednostce samorządowej terytorium brał czynny udział w codziennym wykonywaniu zadań. Poza cyklicznym aktem wyborczym oraz ewentualnymi przejawami demokracji bezpośredniej faktycznym podmiotem samorządu musi być zatem wspomniana już wyodrębniona i wyposażona w podmiotowość prawną struktura organizacyjna społeczności lokalnej. Zakres samodzielności pozostawiony przez ustawodawcę społeczności samorządowej co do autonomicznego ustalenia wewnętrznego ustroju i organizacji wspomnianej wyodrębnionej struktury jest probierzem realizowania zasady subsydiarności. Rodzi się zatem pytanie, jak przedstawia się samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego w Polskim systemie prawnym. Jak duży zakres swobody ustawodawca przekazał jednostkom samorządowym w określaniu własnego ustroju, a jakie na tym polu stworzył ograniczenia? Odpowiedź na te pytania pozwoli postawić tezę o zgodności lub niezgodności polskiego systemu samorządu terytorialnego z zasadą subsydiarności.

Niniejsze opracowanie stawia sobie za cel analizę ogólnych unormowań instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Nie zostaną w nim uwzględnione wyłamujące się z ogólnego systemu rozwiązania dotyczące Warszawy.

Podstawa prawna samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanowi: *Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące*. Ustawodawca nominalnie przekazał zatem społecznościom samorządowym prawo do samodzielnego uregulowania ich wewnętrznego ustroju, jednakże w granicach zakreślonych przez obowiązujące unormowania ustawowe. Proces ustalania wewnętrznej organizacji nie jest zatem w pełni swobodny. W myśl art. 7 Konstytucji każdy organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach

⁷ Przynależność do konkretnej jednostki samorządowej ma charakter obowiązkowy. Nabywa się ją automatycznie ze względu na kryterium zamieszkania. Brak jest także możliwości zrzeczenia się członkostwa w jednostce samorządowej. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*. Warszawa 1990 r., s. 5–6 lub B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*. Zakamycze. Kraków 2001, s. 19–20.

prawa. Zaliczenie organów samorządowych do grupy organów państwowych nie budzi wątpliwości⁸. Rodzi się zatem pytanie o podstawę prawną samorządowych autoregulacji ustrojowych, w tym w szczególności statutów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie jakich norm i jakiej rangi norm samorząd może dokonać ustalenia swojego ustroju? Czy zasada praworządności wymusza obowiązek posiadania ustawowej podstawy prawnej do podejmowania wszelkich działań⁹?

Konstytucyjne podstawy samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. odnosi się do samodzielności samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności organizacyjnej. Bezpośrednio zagadnienie to porusza cytowany już wyżej art. 169 ust. 4 Konstytucji. Z pewnością legalizuje on regulacje statutowe jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. Wprost ustanawia bowiem obowiązek dokonania takich regulacji, przy czym nie odsyła już do innych przepisów, które obowiązek ten miałyby precyzować. Artykuł 169, ust. 4 Konstytucji nie tworzy także upoważnienia dla ustawodawcy do wydania innych przepisów, które miałyby doprecyzować sposób uchwalania lub samą treść statutów. Należy on do tzw. norm samowykonalnych¹¹. Zgodnie zaś z obowiązującą bezpośrednią stosowalnością przepisów Konstytucji art. 169, ust. 4 stanowić będzie element podstawy prawnej statutów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych aktów regulujących ich wewnętrzny urząd.

Obok wspomnianej normy funkcję podstawy prawnej dla samorządowych regulacji ustrojowych pośrednio spełniać mogą także inne postanowienia ustawy zasadniczej. Ich rola w tym zakresie nie jest jednak samodzielna. Wszystkie nie odnoszą się bowiem do zagadnień organizacji wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego, ale tylko do ich ogólnej

⁸ Por. np. M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota zadania autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*. „Samorząd Terytorialny” nr 1–2 z 1999 r., s. 12.

⁹ Stanowisko takie zaprezentował Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że podstawy prawne statutów muszą być wyraźnie określone, nie można ich domniemywać, nie jest dopuszczalna ich odkodowanie w drodze analogii lub wykładni celowościowej. TK z 10 V 1994 r. W 7/94. OTK z 1994 r., cz. I, s. 211.

¹⁰ P. Czarny, *Podstawy prawne statutów*, w: *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*. red. W. Kisiel. Zakamycze – Kraków 2005 r., s. 40–41.

¹¹ Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Normy samowykonalne*, w: *Charakter i struktura Konstytucji*, red. J. Trzcziński. Warszawa 1997 r., s. 133–134.

samodzielności. Taką funkcję spełniają art. 16, ust. 2 oraz względnie art. 165 Konstytucji. Oba przyznają jednostkom samorządu terytorialnego znaczny zakres (konstytucyjnie nie określony) samodzielności. Elementem tej samodzielności wydaje się być także prawo do dokonania autoregulacji ustrojowej. Zwrócić należy uwagę na art. 165, ust. 2 stanowiący o możliwości sądowej ochrony samodzielności samorządu w wypadku np. nieuzasadnionej ingerencji w treść statutów samorządowych.

Samodzielność organizacyjna jednostek samorządowych deklarowana jest także w art. 6, ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego¹². *Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.* Oczywiście ten przepis także może stanowić element mandatu do samodzielnego normowania wewnętrznego ustroju, ale trzeba zwrócić uwagę na brak kategoryczności jego sformułowania. Jest to raczej deklaracja intencji niż norma postępowania.

W tym miejscu trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy wskazane normy są wystarczającą podstawą prawną statutów gmin, powiatów i województw. Wymusza to z kolei poruszenie zagadnienia charakteru prawnego statutów. Chodzi o wyjaśnienie czy statuty jednostek samorządu terytorialnego są aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi, czy też jedynie tzw. aktami wewnętrznego kierownictwa. Wewnętrzna organizacja samorządu terytorialnego nie jest zjawiskiem jednolitym. Dokonywana jest w szeregu różnych aktów, o charakterze przepisów powszechnie obowiązujących, wewnętrznego kierownictwa (różnego typu regulaminy, np. regulamin rady gminy, regulamin urzędu gminy) lub w wyniku działań faktycznych. Statuty jednostek samorządowych są aktami o podstawowym znaczeniu w określaniu wewnętrznego ustroju gmin, powiatów i województw. W statutach ustalane są naczelne reguły i ogólna struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego. Funkcję, jaką spełniają można porównać do roli konstytucji. Statutom jednostek samorządowych poświęcona zostanie zasadnicza uwaga.

W zakresie podstawy prawnej statutów, uznanie powszechnej obowiązywalności ich postanowień może komplikować sytuację (przy jednoczesnym założeniu, że do każdego zapisu statutowego potrzebna jest szczegółowa podstawa prawna). Art. 94 Konstytucji wprowadza dla wszystkich aktów prawa miejscowego obowiązek posiadania ustawowych upoważnień. W myśl wymienionej normy konstytucyjnej akty prawa miej-

¹² EKST sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. nr 124 z 1994 r. poz. 607).

scowego mogą być wydawane tylko na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Przyjęcie zatem, że statuty samorządowe są powszechnie obowiązującymi aktami prawnymi może prowadzić do ograniczenia pola samodzielności organów samorządu terytorialnego w ich ustanawianiu. W skrajnym ujęciu może to oznaczać obowiązek posiadania szczegółowej, ustawowej podstawy prawnej do każdego przyjmowanego rozwiązania. Zatem możliwe do samodzielnego ustalenia przez samorządy byłoby tylko to, co zostało punktowo wskazane przez ustawodawcę. Przy założeniu, że statuty są jedynie aktami wewnętrznego kierownictwa, wydawanymi na podstawie bardzo ogólnych norm konstytucyjnych bez obowiązku posiadania ustawowej delegacji, zakres samodzielności wydawałby się być znacząco większy.

Art. 87, ust. 2 Konstytucji stwierdza, że akty praw miejscowego, ustanowione przez, nienazwane w nim, organy są na obszarze tych organów prawem powszechnie obowiązującym. Brak imiennego wskazania jakie organy ustawodawca miał na myśli rodzi pewne trudności interpretacyjne. Katalog organów państwowych jest szeroki. Jednostki samorządu terytorialnego są organami państwowymi – realizują bowiem część imperium państwowego. Mają także przypisane ściśle określone terytorium. Art. 88, ust. 1 Konstytucji wprowadza wymóg promulgacji aktów prawa miejscowego jako warunek *sine qua non* ich powszechnego obowiązywania. Statut każdej jednostki samorządowej musi zostać opublikowany. Przewidują to: art. 41.1 USG, art. 42.1 USP, art. 89.1 USW. Sama publikacja następuje w myśl przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹³ – przez wojewodę w prowadzonym przez niego Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Statuty gmin, powiatów i województw spełniają wobec tego kryteria pochodzenia od organów państwowych oraz koniecznej do ich wejścia w życie promulgacji. Kryteria te wskazują zatem, że statuty są powszechnie obowiązującymi aktami prawnymi.

Ustawowe podstawy samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Jak już zostało powiedziane, zgodnie z art. 94 Konstytucji każdy z powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego musi posiadać ustawową delegację. Ustawodawca wyposażył samorząd terytorialny także i w tej rangi kompetencje. Art. 3, ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samo-

¹³ Dz.U. nr 62 z 2000 r. poz. 718.

ządzie gminnym¹⁴, art. 2, ust. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵, art. 7, ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶ zgodnie przewidują, że ustroj jednostek samorządowych musi być uregulowany w statucie uchwalonym indywidualnie przez organ stanowiący każdej gminy, powiatu i województwa. Ponadto do tego zagadnienia odnoszą się wprost także art. 22.1, art. 40.2.1. USG, art. 40 USP, art. 7.1. i art. 18.1 USW. Wymienione przepisy ustaw samorządowych tworzą normę nakazującą organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego dokonanie samodzielnego określenia ich wewnętrznej organizacji. Wspomniany art. 94 Konstytucji stwierdza, że powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego, czyli także statuty gmin, powiatów i województw wydawane są nie tylko na podstawie ustawowych upoważnień, ale i w ich granicach. Wszystkie wymienione zapisy są ogólne – nie wskazują bezpośrednio co konkretnie mieści się w ramach pojęcia *ustroj wewnętrzny*. Przywołane wyżej jako podstawa prawna samorządowych regulacji ustrojowych normy mają charakter ogólny. Nie wyjaśniają one wprost, dzięki zastosowaniu samej tylko wykładni literalnej, jakie konkretnie postanowienia statutów są na ich podstawie uzasadnione, a które będą płynącą z nich delegację już przekraczać. Ustawodawca nigdzie nie określił katalogu spraw, które powinien regulować statut jednostki samorządowej. Próba wprowadzenia przez centralne organy władzy wykonawczej katalogu zagadnień ustrojowych mieszczących się w ramach ogólnych norm kompetencyjnych została uznana za niekonstytucyjną¹⁷.

Powyższy problem wywołał w doktrynie wyraźny spór o charakter prawny statutów i ich podstawę. Część autorów prezentuje stanowisko wymagające szczegółowych norm kompetencyjnych dla wszystkich zapisów statutów jednostek samorządu terytorialnego, czyli wymienione przepisy uważa za niewystarczającą podstawę prawną statutów¹⁸. Stanowisko to jest najczęściej korelatem poglądu uznającego statuty gmin, powiatów i województw za jedynie akty wewnętrznego kierownictwa pozbawione mocy powszechnego obowiązywania. Statuty są tu określane jako akty ustrojowe

¹⁴ Dz. U. nr 13 z 1996 r. poz. 74 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. nr 91 z 1998 r. poz. 578 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. nr 91 z 1998 r. poz. 576 z późn. zm.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. nr 146 z 1998 r., poz. 957) wprowadzające ramowy katalog uregulowań statutowych dla każdego powiatu zostało przez TK uznane za niezgodne z Konstytucją.

¹⁸ Np. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r.* „Palestra” nr 1 z 2000 r., s. 87 lub A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa 1997, s. 230–231.

wo-organizacyjne¹⁹. Stanowisko odmienne prezentują ci autorzy, którzy uważają, że podstawa prawna statutów jest dostatecznie sformułowana już w Konstytucji, Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i ustawach samorządowych. Ogólność wymienionych norm traktowana jest jako przekazanie na rzecz samorządu większej autonomii w określaniu jego wewnętrznej organizacji²⁰. Ogólny sposób sformułowania ustawowych norm kompetencyjnych stanowi tzw. generalną klauzulę kompetencyjną i pozwala samorządowi na większą swobodę w zakresie ustalania swojego ustroju²¹. Rozmowanie to wydaje się opierać na wykładni systemowej oraz wnioskowaniu *a maiori ad minus*. Prezentowane stanowisko wychodzi z założenia, że skoro ustawodawca założył w wymienionych wyżej aktach prawnych samodzielność samorządu, to ogólne normy ustawowe muszą być wystarczające do jego realizacji, w konsekwencji także wystarczającą podstawą prawną statutów.

Trzecia grupa autorów prezentuje pogląd mieszany. Dla części postanowień statutów – ściśle dotyczących spraw organizacyjnych – podstawę prawną widzą oni w ww. ogólnych normach Konstytucji, EKST i ustaw samorządowych. Takich zapisów statutów nie traktują jednocześnie jako norm powszechnie obowiązujących. Dla postanowień statutów jednostek samorządowych, które dotyczą zagadnień praw i obowiązków obywateli wymagają szczegółowej podstawy prawnej. Analogicznie takie przepisy uznawane są za normy prawne, powszechnie obowiązujące.

Statuty gmin, powiatów i województw są, jak już powiedziano, aktami powszechnie obowiązującymi na co wskazują ich pochodzenie od organów państwowych, promulgacja i wydanie na podstawie ustawowej delegacji. Odnośnie problemu podstawy prawnej statutów jednostek samorządu terytorialnego, czyli *de facto* problemu stopnia samodzielności przyznanego gminom, powiatom i województwom przez ustawodawcę, w kontekście zasady subsydiarności jawi się on w nowym świetle. Jak już wyżej wspomniano, normy konstytucyjne, także te zapisane w preambule, podlegają rygorowi bezpośredniego stosowania. Zasada subsydiarności zakłada w swoim najprostszym ujęciu maksymalnie wiele wolności i swobody działania dla możliwie jak najniższych struktur społecznych. Wymienione normy konstytucyjne, EKST oraz zwłaszcza ustaw samorządowych interpretowa-

¹⁹ E. Stobek, *Przepisy gminne. Organy właściwe*. „Wspólnota” 1991 r. nr 2–3. Takie stanowisko zajął także SN w uchwale z dnia 17 czerwca 1993 r. I PZP 2/93 OSP nr 4 z 1994 r., poz. 156.

²⁰ Por. D. Dąbek, *Statut jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny akt prawa miejscowego*, w: *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Zakamycze – Kraków 2005 r., s. 61.

²¹ *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. Praca zbiorowa pod red. P. Chmielnickiego. LexisNexis. Warszawa 2004, s. 286–287.

ne z tej perspektywy pozwalałyby jednostkom samorządowym ustalać swoją wewnętrzną organizację w myśl zasady: co nie jest wyraźnie przez ustawodawcę zabronione lub już przez niego uregulowane, oddane jest woli samorządu. Stwarza to domniemanie zgodności z prawem każdego postanowienia statutów jednostek samorządu terytorialnego. Zasada subsydiarności jako zasada prawna w procesach stosowania prawa wskazuje organom stosującym prawo i to zarówno sądom powszechnym, jak i organom prowadzącym nadzór nad samorządem, taki właśnie kierunek podejmowania rozstrzygnięć. Stanowisko takie wydaje się być obecnie powszechnie przyjmowane w orzecznictwie²², choć w pierwszych latach funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego zapadały także orzeczenia przeciwne do takiej tezy²³. Obecnie dominuje pogląd uznający szerszy zakres swobody organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Nie uznaje się za konieczne wymagać od gmin, powiatów i województw szczególnych ustawowych upoważnień do dokonania każdego ustalenia w statucie. Zakres swobody ograniczony jest jednak przyjętymi już przez prawodawcę w tym zakresie rozwiązaniami ustawowymi, których samorządom zmieniać nie wolno.

Konieczne jest jednak odróżnienie dwóch poziomów samorządowej regulacji ustrojowej. Przepisów o charakterze ściśle wewnętrznych regulacji organizacyjnych oraz tych, które niejako „przy okazji” nakładają na obywateli różnego typu ograniczenia. Ogólne normy kompetencyjne nadają jednostkom samorządowym prawo do kształtowania jedynie własnego ustroju, nie zezwalają zaś na dokonywanie innych rozstrzygnięć polegających np. na kształtowaniu obowiązków dla obywateli. W wypadku podjęcia w ramach regulacji statutowych postanowień wpływających na indywidualną sytuację obywateli, ograniczających ich uprawnienia lub nakładających obowiązki, konieczna jest zawsze wyraźna podstawa ustawowa. Wynika to z Konstytucji, która zakazuje nakładania na obywateli obowiązków lub ingerencji w sferę jego wolności i uprawnień inaczej niż w formie ustawy²⁴. Jeżeli w statucie gminy, powiatu lub województwa pojawią się regulacje tego typu, będzie to po prostu oznaczало przekroczenie kompetencji. Zapis taki powinien być uznany za niezgodny z prawem. Oczywiście w praktyce dochodzić może do unormowań, posiadających cechy zarówno wewnętrznej regulacji ustrojowej, jak i normy kształtującej czyjąś sytuację prawną. Nie-

²² Np. Wyrok NSA z dnia 9 marca 1999 r. – II SA 6/99 – niepublikowane, wyrok NSA z dnia 14 listopada 1996 r. – II SA 924/96 – ONSA 1997/4/164.

²³ Uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 r. – I PZP 2/93. OSP 1994 nr 4 poz. 156.

²⁴ Art. 21 ust. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 52 ust. 3, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 63, art. 65 ust. 2 i art. 84 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

jednoznaczność takich przepisów wydaje się być każdorazowo sprawą ocenną.

Ograniczenia samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Część ustroju jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca uregulował sam, jednolicie dla gmin, i analogicznie powiatów oraz województw. Pojawia się zatem znak zapytania odnośnie zakresu swobody organizacyjnej samorządu. Dodatkowo po zaistnieniu pewnych warunków samodzielność organizacyjna samorządu jest ograniczana po przez obowiązkowe konsultacje i uzgodnienia. Scharakteryzowanie przyjętych przez ustawodawcę rozstrzygnięć i ograniczeń nakreśli granice samodzielności organizacyjnej gmin, powiatów i województw.

Zakres kompetencji w regulacjach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego

Art. 169, ust. 4 Konstytucji, art. 6, ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz przepisy ustaw o samorządach gminnym, powiatowym i wojewódzkim w sposób ogólny przekazują jednostkom samorządowym kompetencje do autookreślenia ich wewnętrznego ustroju. Ustawy samorządowe same jednak zawierają już postanowienia regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego. Każda obejmuje regulacją zagadnienie organizacji i zasad działania organów jednostek samorządowych. Regulacji ustawowej poddany został znaczny obszar ustroju gmin, powiatów i województw.

USG w art. 11a ustala następujący katalog organów gminy: rada gminy i wójt (burmistrz lub prezydent miasta). USP w art. 8, ust. 2 przewiduje, że organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Zgodnie z art. 15 USW województwo działa przez sejmik województwa i zarząd województwa. Wymienione artykuły noszą znamiona zamkniętych katalogów organów jednostek samorządowych²⁵. Taki stanowisko podziela także NSA²⁶. Ustawowa regulacja nie kończy się tylko na wymieniu organów jednostek samorządowych. Prawodawca ustalił mniej lub bardziej szczegółowo m.in. skład osobowy²⁷ i sposób wyłaniania każdego z orga-

²⁵ Inaczej: D. Dąbek, *Statut jednostki...* s. 68.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r. – III SA 1179/95 – „Wokanda” 1996/2/29.

²⁷ Art. 17 i art. 26, ust. 1 USG, art. 9, ust. 4 i art. 27, ust. 1 USP, art. 16, ust. 3 i art. 31, ust. 2 USW.

nów²⁸, zasady ich pracy, nawet w zakresie ich nazw nie pozostawił samorządowi miejsca na samodzielne uregulowania²⁹. Ustawodawca określił zakres kompetencji przysługujących poszczególnym organom samorządowym oraz wzajemne relacje pomiędzy nimi. W art. 18 i 18a USG podane są prerogatywy rady gminy. Zastrzeżone są dla niej kompetencje, które najogólniej można określić jako uchwałodawczo-kontrolne. Należą do nich m.in.: uchwalanie prawa miejscowego (poza wypadkami określonymi w art. 41, ust. 2 USG), w tym statut gminy, podejmuje uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych. Rada powołuje jednostki pomocnicze gminy oraz gminne spółki prawa handlowego, ustala cel ich działania, uprawnienia i określa przysługujący im majątek oraz zasady ich finansowania, a także określa plany rozwoju i zagospodarowania przestrzennego gminy. Rada gminy kontroluje działalność wójta i gminnych jednostek organizacyjnych. W tym celu ustawodawca wprowadził obowiązek działania przy radzie gminy komisji rewizyjnej. Do rady należy decyzja co do udzielenia wójtowi po zakończeniu każdego roku budżetowego absolutorium, może też ona w każdym czasie żądać dowolnych informacji i wyjaśnień. Ustawodawca ustalił także tryb pracy samej rady gminy i funkcjonowanie klubów radnych.

Rada powiatu i sejmik województwa analogicznie do rady gminy są w ustawowym modelu organami o charakterze uchwałodawczo-kontrolnym. Ustawodawca także i dla tych organów samorządowych określił struktury organizacyjne i kompetencje (art. 12 USP i art. 18 USW).

Na każdym szczeblu samorządu terytorialnego ustawodawca przyjął bardzo podobny model organów jednostek samorządu terytorialnego. Obok organów uchwałodawczo-kontrolnych ustalił organy wykonawcze. Na szczeblu gminy oraz miast na prawach powiatu jest to jednoosobowy urząd wójta w gminach wiejskich, burmistrza w gminach miejskich oraz w gminach, których siedziba znajduje się w mieście, a także prezydenta miasta w miastach liczących więcej niż 50 tys. mieszkańców. W powiatach i województwach są to organy kolegialne. Ustawodawca uregulował skład osobowy tych organów oraz sposób ich wyłaniania. Organy jednoosobowe wyłaniane są w wyborach bezpośrednich³⁰. Przewidziana jest także możli-

²⁸ Zagadnienie wyboru organów jednostek samorządu terytorialnego regulują: Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113 z 2002 r., poz. 984 z późn. zm.) i ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r., nr 159, poz. 1547 z późn. zm.).

²⁹ Z wyjątkiem ilości radnych w radach gminy, gdzie ustawodawca określił jedynie minimalną i maksymalną ilość radnych.

³⁰ Sposób ten został przez ustawodawcę precyzyjnie uregulowany w ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113 z 2002 r., poz. 984 z późn. zm.).

wość powoływania ich zastępców i ilość (art. 26a ust. 2 USG). Zarząd powiatu wybierany jest przez radę powiatu i w jego skład wchodzi od 3 do 5 osób (decyduje statut powiatu) – starosta i jego zastępcy (art. 27, ust. 1 USP). Zarząd województwa jest zawsze pięcioosobowy (art. 31, ust. 2 USW) – marszałek województwa i jego zastępcy, wybiera go sejmik województwa.

Ustawodawca określił kompetencje wymienionych organów. Przykładowo należą do nich: realizacja uchwał rady gminy, przy czym same wybierają sposób ich realizacji, prowadzenie gospodarki finansowej gminy, w tym tworzenie projektu i późniejsza realizacja budżetu gminy. Organy wykonawcze sprawują bezpośredni nadzór nad, co do zasady, wszystkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi oraz komunalnymi spółkami prawa handlowego. Organy wykonawcze spełniają także funkcje pracodawcy w stosunku do kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Mogą też uczestniczyć w procesie legislacji przedkładając projekty uchwał.

Jednolicie dla wszystkich szczebli samorządu uregulowany jest także okres pełnienia funkcji przez organy jednostek samorządowych. Ustawodawca ustanowił trwające jednocześnie czteroletnie kadencje organów samorządowych. Wyjątek następuje jedynie kiedy dochodzi do rozwiązania rad gminy, powiatu, sejmiku lub usunięcia z urzędu wójta, burmistrza lub prezydenta. Organy te wybierane są wówczas ponownie, ale nie na cztery lata, a jedynie w celu dokończenia kadencji już rozpoczętej. Wybory samorządowe ustawodawca uregulował również jednolicie w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz we wspomnianej już ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wybory do organów gmin, powiatów i województw przeprowadzane są na tych samych zasadach (z rozróżnieniem poszczególnych szczebli samorządowych) i w tym samym czasie dla całego samorządu terytorialnego. Regulacją objęty został także mechanizm zmiany organów starych po zakończeniu ich czteroletniej kadencji na nowe. I tak przykładowo ustawodawca określił, że zarządy powiatów i województw pełnią swoje funkcje jeszcze po wyborach do czasu wyłonienia odpowiednio przez radę powiatu i sejmik nowych zarządów powiatu i województwa. Jeżeli zaś zarządy te nie zostaną wyłonione w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów rada powiatu lub sejmik zostają z mocy ustaw (art. 29.1 USP i art. 32.1 USW) rozwiązane i przeprowadza się nowe wybory samorządowe. Ustawodawca przewidział, że rady gminy i powiatu oraz sejmik wojewódzki obradować będą w cyklu sesji, zwoływanych przez przewodniczących tych organów

nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (art. 20 USG, art. 15 USP i art. 21 USW).

Szczegółowej regulacji ustawodawca poddał instytucję radnego rad gminy i powiatu oraz sejmiku województwa. Ustalił on warunki, które musi spełniać radny, tj. wiek, niekaralność za przestępstwa z winy umyślnej ścigane z oskarżenia publicznego oraz miejsce zamieszkania na terenie jednostki samorządu terytorialnego, do organów której zamierza się kandydować. Określone zostały także rota przysięgi członków organów samorządu terytorialnego, obowiązek jej złożenia (art. 23A USG, art. 20USP, art. 22 USW) i ogólne zasady sprawowania mandatu radnego (art. 23 USG, art. 21 USP, art. 23 USW). Z zakresu prawa pracy uregulowane zostały m.in. zakaz świadczenia pracy przez radnych w samorządowych jednostkach organizacyjnych (art. 24A–24D USG, art. 22 i 23 USP, art. 25–27 USW) i górna wysokość przysługujących z tytułu pełnionych funkcji diet i wynagrodzeń. Członkom organów jednostek samorządowych nie wolno jest także prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego (art. 24 F USG, art. 25B USP, art. 27B USW). Ustawodawca szczegółowo uregulował instytucję oświadczeń majątkowych, obowiązku ich złożenia i sankcje w przypadku jego nie wypełnienia (art. 24H-24L USG, art. 25C-25G USP, art. 27C-27G USW). Ustalił także funkcje, których nie można łączyć z członkostwem w organach, np. mandatu posła lub senatora. Szczegółowo został ustalony model odwoływania wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz zarządów powiatu i województwa, absolutorium dla ww. organów, możliwości skrócenia kadencji i wprowadzenia zarządu komisarycznego.

Przedstawione wyżej rozwiązania nie mogą zostać przez organy gmin, powiatów lub województw zmieniane. Analiza orzecznictwa NSA wskazuje, że próby zmiany lub modyfikacji przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań uznawane są za niezgodne z prawem i w efekcie unieważnione³¹. Wprowadzane przez organy jednostek samorządowych rozwiązania całkowicie nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustaw regulujących instytucję samorządu terytorialnego. Przykładowo, jeżeli ustawodawca zastrzegł że rada gminy jest upoważniona do określania herbu i flagi gminy, to niemożliwe jest nie tylko przeniesienie tej kompetencji na stałe (np. w statucie) na wójta, ale nawet jego jednorazowe do tego upoważnienie³². Wypływa stąd wniosek co do granicy samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego, którą stanowią rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę. Ponadto samorządowi oczywiście nie wolno przekraczać

³¹ Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r. – II SA 220/99 w: „Wokanda” 2000/7/41 lub wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r. – IV SA 695/96 w: „Wokanda” 1996/12/46.

³² Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2004 r. – OSK 366/04 – niepublikowany lub wyrok NSA z dnia 20 września 2000 r. – SA/Sz 518/00 – niepublikowany.

także norm ogólnie obowiązujących. Przyjmowane przez gminy, powiaty i województwa rozwiązania organizacyjne muszą być dokonywane w myśl ogólnie obowiązujących norm prawnych³³.

Ograniczenia konsultacyjne w samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

W określonych ustawowo przypadkach samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego ulega dalszym ograniczeniom. Art. 3.2 USG wprowadził normę, w myśl której statut gminy liczącej więcej niż 300.000 mieszkańców podlega na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej uzgodnieniom z Prezesem Rady Ministrów. Jeszcze dalej idzie art. 7.1 USW. Przewiduje on, że statut każdego województwa, niezależnie od dodatkowych kryteriów, np. liczby ludności, może zostać uchwalony dopiero po uzgodnieniach z premierem. Niepotrzebne jest tu złożenie wniosku przez właściwego ministra. Każde województwo musi uzgodnić swój statut. Brak takich uzgodnień w wypadku województwa skutkowałby nieważnością całego statutu. W wypadku gminy liczących powyżej 300.000 mieszkańców uzgodnienia będą konieczne dopiero na wniosek ministra do spraw administracji publicznej. Przywołane normy praktycznie wykluczają samodzielność organizacyjną województw i mogą prowadzić do jej wykluczenia w wypadku dużych gmin. Nie można uznać za samodzielne rozwiązania, które najpierw trzeba uzgodnić albo inaczej, na które trzeba uzyskać zgodę, centralnego organu państwowego. W wypadku takich uzgodnień przyjęte rozwiązania będą niesamodzielne, ale takie, na jakie uda się uzyskać zgodę.

Trzeba tu jeszcze raz przywołać uchylone przez Trybunał Konstytucyjny rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu. Wprowadzało ono wzorzec statutu powiatu. Traktowany jako normatywny wzór (a nie jedynie pomoc) również stanowił naruszenie samodzielności organizacyjnej powiatów. Obecnie od strony organizacyjnej powiaty nie posiadają tego typu ograniczeń.

Zakres samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Jak już wyżej nadmieniono ustawodawca nadał gminom, powiatom i samorządowym województwom prawo do samodzielnego ustalenia zasad

³³ Por. cytowane orzeczenie NSA z dnia 22 czerwca 2004 r.

i struktur ich wewnętrznego funkcjonowania³⁴. Z dotychczasowych analiz płynnie wniosek, że samodzielność ta nie jest absolutna. Wynika to jasno chociażby z uregulowania przez ustawodawcę znacznego obszaru wewnętrznej organizacji jednostek samorządowych jednolicie dla każdego rodzaju (szczebla) samorządowego oraz z ograniczeń konsultacyjnych. Ustalenia te, które zostały już wyżej scharakteryzowane, w perspektywie ogólnej normy przekazującej samorządowi kompetencję do uregulowania własnego ustroju wewnętrznego każą postawić pytanie, co konkretnie samorząd może uregulować sam. W ustawach o samorządach gmin, powiatów i województw, ustawodawca wskazał wiele różnych rozwiązań organizacyjnych, które samorząd może lub musi samodzielnie ustalić lub niekiedy doprecyzować w ramach ustalonego już zakresu. Z wyboru takich, a nie innych elementów ustroju jednostek samorządu terytorialnego przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania ich organom stanowiącym nie wylania się jakiś oparty na czytelnej zasadzie system (np. ustawodawca regulowałby zagadnienia dotyczące finansów, a całą resztę pozostawił samorządowi). Postanowienia ustawodawcy są punktowe, doraźne. Trudno jest zatem dokonać ich systematyzacji. Można jednak zauważyć, że zagadnienia te grupują się wokół dwóch głównych nurtów: wewnętrznej struktury organizacyjnej samorządów gmin, powiatów i województw oraz aparatu do realizacji zadań i samego sposobu ich realizacji. Powyższej systematyzacji można dokonać w oparciu o przedmiot poszczególnych rozwiązań ustawowych. Ten trzeba jednak każdorazowo samodzielnie kwalifikować i do częstych należą zapisy nie dające się jednoznacznie przypisać do jednej tylko grupy. Nie może on zatem stanowić sztywnej klasyfikacji.

Zakres samodzielności w ramach określania wewnętrznego ustroju

Grupa pierwsza to wskazywane przez ustawodawcę do uregulowania przez samorząd rozwiązania dotyczące wewnętrznej struktury jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy gmin i powiatów ustalają zatem samodzielnie swój herb i flagę (art. 18.2.13 i 14 USG i art. 12.10 USP). Samorządy gminy posiadają kompetencje do nadawania nazw ulicom, placom itp. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mają także prawo do wznoszenia pomników, nadawania honorowego obywatelstwa i podejmowania innych działań typu reprezentacyjnego.

³⁴ Prawo to wobec niektórych typów jednostek samorządowych podlega dodatkowym ograniczeniom, o czym będzie jeszcze dalej powiedziane. Por. art. 3.2 USG lub art. 7.1 USW.

Obligatoryjnie, w myśl przepisów ustaw samorządowych organy jednostek samorządowych każdego szczebla wykonują swoje działania przy pomocy odpowiedniego aparatu urzędniczego (art. 33.1 USG, art. 33 USP, art. 45.1 USW). Jednostki samorządowe tworzą zatem odpowiednio urzędy gminy, starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie. Urzędy te nie pełnią funkcji samodzielnych organów jednostek samorządowych. Żadna z ustaw nie nadaje kompetencji bezpośrednio wymienionym urządzeniom. Są one zespołami ludzi, w tym kadry urzędniczej, wyposażonymi w odpowiednie do realizacji powierzonych zadań środki techniczno-materialne. Ich rola polega na zabezpieczeniu bądź bezpośredniej realizacji zadań stojących przed organami samorządowymi³⁵. Każda z jednostek samorządowych posiada dwa organy stanowiąco-kontrolny i wykonawczy, natomiast ustawodawca przewidział wprost powołanie tylko jednego urzędu. Urzędy bezpośrednio podlegają samorządowym organom wykonawczym, tj. kierownikami urzędów ustawodawca ustalił wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa. Wydaje się, że nie jest jednak wykluczone powołanie osobnych struktur dla rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Zależy to od decyzji samych organów stanowiących, do których kompetencji należy tworzenie, przekształcanie, likwidowanie i wyposażanie w majątek wszelkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Gminy, powiaty i województwa swobodnie kształtują strukturę organizacyjną i reguły pracy urzędów. W tym zakresie na wniosek wójta i starosty, rady gminy i powiatu ustalają regulamin organizacyjny urzędów. W województwach regulaminy są ustalane wyłącznie przez zarząd województwa (art. 41.2.7. USW). Regulamin organizacyjny urzędu powinien zawierać m.in. wykaz tworzących go jednostek organizacyjnych (wydziałów), przypisane im kompetencje i czas pracy³⁶. Regulamin organizacyjny nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, jest tylko aktem kierownictwa wewnętrznego. Ustalając regulaminy odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego związane są ustawami oraz postanowieniami własnego statutu. Zakres ich samodzielności jest więc prawie pełny. Ustawodawca wymusza jedynie, że w ramach każdego urzędu gminy musi znajdować się urząd stanu cywilnego (art. 5a ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego)³⁷. Dalsze ograniczenia samodzielności organizacyjnej wypływać będą ze specyfiki zadań, które organy samorządowe, a za nimi urzędy, muszą realizować.

Jedynie dla gmin zastrzeżone jest prawo do tworzenia na swoim terenie jednostek pomocniczych. Gminy mogą tworzyć takie jednostki, wyty-

³⁵ Por.: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa – Poznań 1985 r., s. 32.

³⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*. Kraków. Zakamycze 2001 r., s. 93.

³⁷ Dz.U. nr 36 z 1986 r., poz. 180 z późn. zm.

czać ich terytorium, ustalać nazwę³⁸. Ustawodawca samodzielnie uregulował jednak kilka takich jednostek, nazwał je, ustalił i nazwał ich organy oraz określił wzajemne relacje między organami³⁹. Ścisłe została też określona procedura tworzenia takich jednostek, wraz z obowiązkiem przeprowadzenia w tej sprawie konsultacji z mieszkańcami. Trzeba jednak zauważyć, że wskazany przez ustawodawcę w art. 5.1 USG katalog nie jest zamknięty. Samorządy gminy same ustalają organizację i tryb pracy organów jednostek pomocniczych, a gdyby gmina zdecydowała się na utworzenie jednostki pomocniczej innej niż przewidziane przez ustawodawcę w art. 5.1 USG, do czego ma prawo, mogą określić także i same organy oraz ich nazwę. Prawo do tworzenia jednostek pomocniczych przez gminy i realizacji tego prawa przenoszą administrowanie jeszcze bliżej pojedynczych obywateli. Gminy same ustalają także kompetencje i zadania dla jednostek pomocniczych. W ramach przyznawanych kompetencji organy jednostek pomocniczych mogą nawet wydawać decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39.4 USG). Gminy ustalają także wysokość i sposób finansowania jednostek pomocniczych. Ustawodawca zastrzegł, że nie mogą być one samodzielne finansowo i tworzyć własnego budżetu. Muszą, w myśl art. 51.3 USG, działać w ramach budżetu gminy, która ponosi za nie odpowiedzialność. Rozwiązanie taki podkreśla ich niesamodzielny, pomocniczy względem gminy charakter. Gmina musi także ustalić formy nadzoru, jaki powinna sprawować nad jednostkami pomocniczymi. Wszystkich powyższych ustaleń gmina dokonuje w statucie jednostki pomocniczej (odrębnym od statutu gminy)⁴⁰. Statuty gminnych jednostek pomocniczych samorząd kształtuje dowolnie (w ramach ogólnych unormowań prawnych).

³⁸ W tym zakresie sytuację komplikują art. 28 i 29 ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32 z 1990 r., poz. 191 z późn. zm.), które stanowią, że organizacja sołectw zastana w momencie wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym zostaje utrzymana. Ustawodawca nie tyle wykreował zatem nowe rozwiązania, ile usankcjonował już istniejące. Dodatkowo nie odebrał gminom prawa do ewentualnej późniejszej zmiany sytuacji zastanej, a co za tym idzie, nie pozbawił ich prawa do samodzielnego tworzenia jednostek pomocniczych.

³⁹ Gmina nie może samodzielnie zmieniać organizacji organów sołectwa lub innych jednostek pomocniczych, np. tworząc nowy organ nie przewidziany przez ustawodawcę lub zmieniając przewidziane dla niego kompetencje. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 17 marca 1992 r. – SA/Wr 238/92 – niepublikowany.

⁴⁰ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*. Wydawnictwo C.H. BECK. Warszawa 1999 r., s. 115.

Zakres samodzielności w organizacji aparatu do wykonywania zadań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego

Autonomia organizacyjna samorządów gmin, powiatów i województw rozciąga się także na działające na ich terenie samorządowe jednostki organizacyjne. Co do zasady jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie decydują o istnieniu i kształcie swoich jednostek organizacyjnych. Samodzielność ta przejawia się m.in. na płaszczyznach: kreatywnej, organizacyjnej, finansowej, kadrowej i kontrolnej. Samodzielność kreatywna polega na prawie do powoływania nowych lub likwidowania już istniejących jednostek organizacyjnych. W ramach swobody podejmowane są decyzje co do formy organizacyjnej danej jednostki i jej wewnętrznej organizacji. Zakres swobody finansowej oznacza możliwość wyposażania jednostek organizacyjnych w potrzebny majątek oraz określenia sposobów zarządzania tym majątkiem i finansowania całej jednostki. Jednostki samorządu terytorialnego decydują o obsadzie personalnej powołanych instytucji oraz ustalają zasady i wykonują nadzór nad ich działalnością. Istnienie i funkcjonowanie samorządowych jednostek organizacyjnych uzależnione jest jednak od rodzaju zadań, do których wykonywania zostały powołane. Każda z trzech ustaw samorządowych nadając gminom, powiatom i województwom prawo do ich powoływania w tym samym miejscu określa, że ich istnienie i działanie nastawione jest na wykonywanie stojących przed samorządem terytorialnym zadań (art. 9 ust. 1 USG; art. 6 ust. 1 USP; art. 8, ust. 1 USW). Wszystkie z wymienionych zakresów swobody organizacyjnej podlegają mniejszym lub większym ograniczeniom w zależności od rodzaju zadań, które dana jednostka organizacyjna wykonuje. Zakres swobody organizacyjnej samorządu terytorialnego w ramach konkretnej jednostki organizacyjnej jest zatem pochodną jej zadań. Dokładna analiza samorządowej swobody organizacyjnej wiązałaby się zatem z koniecznością szczegółowej analizy samych zadań gmin, powiatów i województw, co znacznie wykraczałoby poza temat niniejszego opracowania. Unormowania przełamujące samorządową swobodę organizacyjną przywoływane tu będą jedynie jako przykłady przełamujące zasadę samodzielności, nie zaś jako systematyczna analiza.

Samodzielność organizacyjna samorządu terytorialnego w zakresie wyboru aparatu do realizacji zadań

Jednostki samorządu terytorialnego każdego z trzech szczebli zobowiązane są do wykonywania szeregu zadań. Ustalenie metody realizacji zadań, czyli określenie konkretnego zespołu ludzi i odpowiednich środków

materialno-finansowych do ich wykonania, należy co do zasady do uprawnień organów samorządowych. Możliwe są tu dwie zasadnicze sytuacje: jednostka samorządu terytorialnego sama tworzy nową strukturę (ewentualnie dostosowuje strukturę już istniejącą) lub zleca w drodze umowy cywilno-prawnej realizację zadania instytucjom trzecim. Zakres swobody pozo-
stawiony w tym zakresie jednostkom samorządowym wydaje się być stosunkowo duży, zwłaszcza w zakresie zadań własnych. W razie podjęcia decyzji o samodzielnym wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej i utworzeniu w tym celu odpowiedniej jednostki, możliwe jest zlecenie utworzonej jednostce wykonywania określonych zadań nawet z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych⁴¹. Trzeba tu jednak dodać, że możliwe w takim trybie jest zlecenie jedynie tych zadań, do których realizacji jednostka została, zgodnie z postanowieniami jej statutu, powołana⁴². Z drugiej strony swoboda gmin, powiatów i województw w trakcie wyboru narzędzia służącego realizacji zadań bywa ograniczana. Ustawodawca niejednokrotnie sam określa strukturę organizacyjną podmiotu przewidzianego do wykonywania określonych zadań. W stosunku do zadań przyjętych przez jednostki samorządowe do realizacji w drodze porozumienia, strukturę tę może określić zlecający. Powyższe przypadki oczywiście przełamują zasadę samodzielności organizacyjnej samorządu terytorialnego. Poza wskazanymi przypadkami do organów jednostek samorządowych należy decyzja, jaki podmiot będzie realizował określone zadanie. W przypadku decyzji o samodzielnym wykonywaniu zadania (nie delegowaniu go podmiotom trzecim) organy jednostek samorządu terytorialnego samodzielnie rozstrzygają, czy do realizacji określonego zadania zostanie stworzona nowa samorządowa jednostka organizacyjna, czy ewentualnie dostosowana już istniejąca. Do kompetencji organów stanowiących gmin, powiatów i województw należy także podejmowanie decyzji o likwidacji jednostek organizacyjnych.

Samodzielność organizacyjna samorządu terytorialnego w zakresie organizacji samorządowych jednostek organizacyjnych

Analogicznie do kreowania jednostek organizacyjnych ich organizacja również nie jest w pełni swobodna. Według ogólnego założenia gminy, powiaty i województwa same organizują struktury takich jednostek. Jak już nadmieniono zasadę samodzielności organizacyjnej przełamuje ustawo-

⁴¹ Dz.U. nr 19 z 2004 r. poz. 177 z późn. zm.

⁴² Por. Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r. II GSK 105/05. „Samorząd Terytorialny” nr 1–2 (181-182) z 2006 r. s. 139–145.

dawca, niekiedy z góry narzucając ich ustrój. Brak jest całkowitej dowolności w konstruowaniu jednostek organizacyjnych. Samorząd terytorialny działa w zakresie obowiązującego prawa. Obowiązują go zatem regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. W ramach ogólnie obowiązujących norm prawnych jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć podmioty przewidziane w ustawie o finansach publicznych⁴³, spółki prawa handlowego, fundacje, stowarzyszenia oraz inne szczególne jednostki przewidziane przez ustawy, np. zakłady opieki zdrowotnej lub instytucje kultury.

Spośród form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych gminy, powiaty i województwa mogą w celu realizacji zadań tworzyć i przekształcać jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, zakłady budżetowe oraz fundusze celowe. Możliwe jest także tworzenie środków specjalnych, nie są one jednak ze względu na brak czynnika osobowego klasycznymi jednostkami organizacyjnymi⁴⁴.

Jednostki sektora finansów publicznych tworzą lub przekształcają odpowiednio rady gminy i powiatu oraz sejmik województwa (art. 18.2.7 USG; art. 12.8.i USP; art. 18.19.f USW). Aktem erekcyjnym jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządowej. Określa ona m.in. nazwę, siedzibę, cel powołanej jednostki i przedmiot działalności, jaką ma wykonywać. Powoływanym jednostkom przekazywany jest odpowiedni do realizowanych zadań majątek. Wybór składników tego majątku należy do samorządu. Zakłady budżetowe i fundusze celowe posiadające osobowość prawną nabywają go na zasadzie prawa własności. Właścicielem majątku przekazanego pozostałym jednostkom, w związku z nieposiadaniem przez nie osobowości prawnej, pozostaje jednostka samorządowa. Uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa powinna także określać zasady finansowania powołanych jednostek organizacyjnych, ich strukturę kadrową, wewnętrzną organizację i sposób wykonywania nad nimi nadzoru. Powyższe postanowienia mogą przybrać postać statutu.

Ograniczenia w swobodzie kształtowania jednostek organizacyjnych wynikają również ze specyfiki wykonywanych przez nie działań. Jednostki budżetowe wykorzystywane są do realizacji działań, takich jak oświata, opieka społeczna czy administracja. Nie można ich natomiast wykorzystywać do działań prowadzonych jako działalność gospodarcza oraz szeregu zadań, dla których zastrzeżona jest inna forma prawna. Przykładowo dla

⁴³ W myśl art. 17 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155 z 1998 r. poz. 1014 z późn. zm.) jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone jedynie w formach przewidzianych ustawami.

⁴⁴ Por.: W. Sońta, *Finanse samorządu terytorialnego*. Radom 2001 r., s. 128–130.

zadań z zakresu kultury przewidziana została forma organizacyjna instytucji kultury zdefiniowana w art. 25 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁴⁵. Realizacja zadań z zakresu kultury musi być zatem realizowana jedynie w tej postaci. Stanowisko takie niejednokrotnie zajmował także NSA⁴⁶. Natomiast realizacja działań gospodarczych przez jednostki budżetowe możliwa jest tylko pośrednio, jako instytucji nadzorujących, koordynujących te działania. Praktycznie przejawia się to dość często w postaci tzw. *zarządów*, np. komunikacji komunalnej lub zieleni komunalnej⁴⁷. Do realizacji działań w postaci działalności gospodarczej w sektorze usług komunalnych mogą być także w ramach jednostek budżetowych tworzone gospodarstwa pomocnicze. Cechuje je jednak ograniczony zakres działania i niesamodzielność. Gospodarcze zadania jednostek samorządowych w większej skali realizowane mogą być w formie zakładów budżetowych. Brak jest natomiast możliwości utworzenia którejkolwiek jednostki sektora finansów publicznych do realizacji działań wykraczających poza sferę użyteczności publicznej (art. 7 UOGK).

Wykonywanie zadań stojących przed samorządem terytorialnym może się odbywać także pod postacią spółek prawa handlowego. Gminy, powiaty i województwa mogą zawiązywać nowe spółki i przystępować do spółek już istniejących (art. 9 i 10 UOGK). Ustawodawca przewidział jednak w tym zakresie ograniczenia. Gminy, powiaty i województwa mogą tworzyć oraz przystępować do spółek kapitałowych. Spółki osobowe prawa handlowego są już zarezerwowane dla gmin i województw. Art. 10 UOGK przewiduje, że spółki osobowe mogą być wykorzystywane jedynie poza sferą użyteczności publicznej. Działania poza sferą użyteczności publicznej są zaś niedostępne dla powiatów (art. 6.2 USP). Gminy i województwa mogą podejmować działania także w tej sferze, ale w wąskim zakresie. Gmina może podjąć takie działania w przypadku kumulatywnego wystąpienia niezaspokojonych potrzeb wspólnoty lokalnej oraz znacznego bezrobocia (art. 10.1 UOGK). Wątpliwości co do spełnienia obu warunków rozpatrywane były w stronę zawężającą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸. Województwa wymienioną działalność mogą podjąć tylko w zakresie służących jego rozwojowi przedsięwzięć wydawniczych, promocyjnych i edukacyjnych (art. 13.2 USW). Gminy i województwa mogą zatem tworzyć spółki

⁴⁵ Dz.U. nr 118 z 1991 r. poz. 721 z późn. zm.

⁴⁶ Por. Wyrok NSA z dnia 17 października 2001 r. – I SA 2197/01 – niepublikowany lub wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1998 r. – I SA 407/98 – niepublikowany.

⁴⁷ W. Sońta, *Finanse samorządu ...*, s. 123.

⁴⁸ Por. Wyrok NSA – II SA 739/94 w „Wokanda” nr 1 z 1995 r. lub wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r. – I SA/Gd 1977/99 OSS 2001/2/63.

jawną, komandytową i komandytowo-akcyjną. Oczywiście niedostępna będzie forma spółki partnerskiej, w której jako wspólnicy występują jedynie osoby fizyczne, posiadające uprawnienia do wykonywania określonych zawodów⁴⁹. Nie jest także możliwe tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego spółek cywilnych. Spółka taka jest umową prawa cywilnego. Gminy, powiaty i województwa mogą realizować swoje zadania w drodze umów cywilnych, ale zawartych jedynie z podmiotami trzecimi (art. 3.1 UOGK)⁵⁰. Nie jest zatem dopuszczalne wspólne realizowanie zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego i podmiot trzeci w postaci spółki cywilnej. Decyzje o utworzeniu lub przystąpieniu do spółki podejmuje odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Do tych organów należą także wszelkie postanowienia o wnoszeniu do spółki majątku.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego mogą być przez nie realizowane także pod postacią fundacji i stowarzyszeń. Tworząc fundację gmina, powiat lub województwo samodzielnie określa w statucie fundacji cel, jakiemu ma ona służyć⁵¹, sposoby realizacji tego celu oraz jej wewnętrzną organizację. Ustalenia na temat majątku tworzącego fundację jednostki samorządowe podejmują autonomicznie w myśl ogólnych unormowań ustawowych⁵². Fundacji nie można wykorzystywać do realizacji działań z zakresu gospodarki komunalnej. Dla takich działań w myśl art. 2 UOGK zastrzeżone są organizacyjne formy zakładu budżetowego i spółek prawa handlowego.

Powyższe uwagi odnoszą się również do stowarzyszeń gmin. Zakres wykorzystywania takiej postaci organizacyjnej wydaje się być szczególnie ograniczony. Jedynie ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość tworzenia stowarzyszeń. Powiaty i województwa nie mogą zatem tworzyć stowarzyszeń działających na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach. Należy tu jednak odróżnić prawo do tworzenia stowarzyszeń od prawa do zakładania lub przystępowania do zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym jest norma z art. 84 USG, która przewiduje, że stowarzyszenia mogą tworzyć gminy w celu obrony i wspierania swoich interesów, nie zaś w celu ich bezpośredniej realizacji.

⁴⁹ Chodzi o tzw. wolne zawody. Ich otwarty katalog znajduje się w art. 88 KSH. – J. Jacy-szyn, *Spółka partnerska według przepisów ustawy Kodeks spółek handlowych*. Bielsko-Biała 2001, s. 39–41.

⁵⁰ Kidyba A. *Prawo handlowe*. Warszawa 2002, s. 607–608.

⁵¹ W polskim systemie prawnym dopuszczalne jest tworzenie fundacji jedynie w celu społecznie lub gospodarczo użytecznym. Swoboda wszystkich podmiotów, w tym samorządu terytorialnego, w tym zakresie jest zatem ograniczona. Odnosnie dopuszczalnych celów fundacji patrz: H. Cioch, *Pojęcie i rodzaje fundacji*. „Państwo i Prawo” z 1987 r., nr 2, s. 70.

⁵² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.

Przy realizacji niektórych zadań zakres samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego jest dodatkowo węższy. Specyficzny charakter tych zadań (np. ochrona zdrowia i edukacja) powoduje, że ustawodawca wprowadza w ich organizację i proces wykonywania dodatkowe wymogi. Należy jednak podkreślić, że ograniczenia te nie dotyczą wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego, ale każdego podmiotu realizującego zadania tego typu, z pewnymi tylko modyfikacjami. Regulując formy wykonywania zadań z zakresu np. służby zdrowia i oświaty ustawodawca nie ogranicza się do ogólnie obowiązujących uregulowań ustrojowych, ale wprost wskazuje formę realizacji określonego zadania.

Zadania z zakresu ochrony zdrowia jednostki samorządu terytorialnego wykonują w formie zakładu opieki zdrowotnej. Ustawodawca dopuszcza w art. 35c ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁵³ ich realizację także w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, ale w drodze wyjątku. Niezależnie od powyższego ustawodawca przepisami cytowanej wyżej ustawy reguluje wewnętrzny ustrój każdego zakładu opieki zdrowotnej (także działających jako jednostka lub zakład budżetowy). Dodatkowo zakłady opieki zdrowotnej podlegają specyficznym wymogom natury techniczno-sanitarnej. Wymagania te zostały określone w szeregu aktów wykonawczych do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w randze rozporządzeń⁵⁴.

Do realizacji zadań z zakresu oświaty ustawodawca przewidział dla jednostek samorządu terytorialnego jedynie formę jednostki budżetowej. Jednostki inne niż samorząd terytorialny mogą wykonywać działania oświatowe także w innych formach. Ustawodawca uregulował ustrój wewnętrzny placówki oświatowej w postaci norm ustawowych. Dla każdego typu placówek oświatowych wydane zostały także w formie rozporządzenia wzorcowe

⁵³ Dz.U. nr 91 z 1991 r., poz. 408 z późn. zm.

⁵⁴ Np.: Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 czerwca 2005 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz.U. nr 116 z 2005 r., poz. 985 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 kwietnia 2006 r. w sprawie minimalnych wymagań dla zakładów opieki zdrowotnej ubiegających się o wydanie zgody na prowadzenie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące w celach medycznych, polegającej na udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu radioterapii onkologicznej (Dz.U. nr 75 z 2006 r., poz. 528); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 października 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać lokal podmiotu wykonującego czynności z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze i wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi (Dz.U. nr 231 z 2004 r., poz. 2327); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 marca 2004 r. w sprawie wymagań, jakim powinno odpowiadać medyczne laboratorium diagnostyczne (Dz.U. nr 43 z 2004 r., poz. 408); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych (Dz.U. nr 61 z 2006 r., poz. 435).

statuty⁵⁵. Wprowadzają one dalsze, nie podlegające modyfikacjom rozwiązania organizacyjne oraz regulują techniczne zagadnienia organizacyjne.

Wykonywanie zadań tego typu wiąże się więc z ograniczeniem samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja ustawodawcy sięga głębiej niż w pozostałych przypadkach i prowadzi wręcz do unifikacji i standaryzacji ich form organizacyjnych na terenie całego kraju. Charakterystyczną cechą zadań powodujących dodatkowe ograniczenia organizacyjne, jest stały nadzór nad ich realizacją prowadzony przez instytucje bezpośrednio podległe centralnym organom państwowym⁵⁶.

W zakresie samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego wyjątkowo przedstawia się sytuacja powiatowych inspekcji i straży (są to powiatowe: komenda Policji, komenda państwowej straży pożarnej, stacja sanitarno-epidemiologiczna, inspektorat weterynaryjny, inspekcja nadzoru budowlanego). Zgodnie z USP zwierzchnikami działających na terenie powiatu inspekcji i straży jest starosta powiatu. Zwierzchnictwo to polega na: powoływaniu i odwoływaniu kierowników tych jednostek po uzgodnieniu z wojewodą (choć możliwe jest także powoływanie ich przez podmiot inny niż starosta, np. komendanta powiatowego policji powołuje komendant wojewódzki w porozumieniu ze starostą); zatwierdzaniu programu ich działalności; uzgadnianiu i koordynowaniu ich wspólnych działań zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, przeprowadzaniu w tych jednostkach kontroli⁵⁷. Samodzielność organizacyjna powiatu w stosunku do jednostek tego typu jest znikoma. Regulujące je ustawy określają ich istnienie, organizację i działanie.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie ramowego statutu publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym publicznej poradni specjalistycznej (Dz.U. nr 223 z 2002 r., poz. 1869); Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz.U. nr 5 z 2003 r., poz. 46); Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz.U. nr 52 z 2005 r., poz. 466); Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. nr 61 z 2001 r. poz. 624 z późn. zm.).

⁵⁶ Por. przepisy działu III ustawy o zakładach opieki zdrowotnej „o kontroli zakładów” i przepisy ustawy o oświacie i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz.U. nr 89 z 2004 r. poz. 845 z późn. zm.).

⁵⁷ M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” nr 12 z 1998 r., s. 18–19.

Polski system samorządu terytorialnego pozostawia jednostkom samorządowym znaczny zakres swobody w organizowaniu ich własnego ustroju. Podstawa prawna takiego stanu wypływa z Konstytucji, EKST oraz ustaw regulujących poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Normy kompetencyjne sformułowane zostały w sposób ogólny, stanowią jednak wystarczającą podstawę wszelkich regulacji ustrojowo-organizacyjnych, zwłaszcza, że należy je rozpatrywać w kontekście zasady subsydiarności. Zgodnie z tą zasadą dozwolone dla samorządu jest wszystko co nie jest niezgodne z prawem lub nie zostało już przez samego ustawodawcę uregulowane. Samodzielność organizacyjna napotyka zatem na granice w postaci, ogólnych uregulowań prawnych oraz rozwiązań przyjętych już przez ustawodawcę. Ustawodawca uregulował znaczną część ustroju gmin, powiatów i województw sam i jednostki samorządowe nie mogą niczego z tych zapisów samodzielnie zmienić. Dodatkowo dla pewnych typów jednostek samorządowych przewidziane jest dodatkowe ograniczenie samodzielności w postaci obowiązku konsultacji przyjmowanych rozwiązań organizacyjnych. Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie organizują także aparat do wykonywania stojących przed nimi zadań. Może to polegać na tworzeniu, przekształcaniu lub znoszeniu samorządowych jednostek organizacyjnych, albo też na rezygnacji z samodzielnego wykonywania zadań i przekazaniu ich do realizacji instytucjom pozapaństwowym. Na tym polu jednostki samorządowe znajdują jednak kolejne ograniczenia samodzielności, wynikające z przypisania przez ustawodawcę realizacji określonych zadań do uregulowanego, w większym lub mniejszym stopniu, typu jednostek organizacyjnych. Możliwe są trzy sytuacje: swoboda organizacyjna w ramach ogólnie obowiązujących unormowań (np. zadania z zakresu pomocy społecznej lub gospodarki komunalnej), swoboda organizacyjna ograniczona normami szczególnymi (służba zdrowia i oświata), praktycznie wyłączona swoboda organizacyjna (służby i straże).

Polski system prawny nie definiuje zasady subsydiarności. Nie ma zatem gotowego wzorca, według którego można by dokonać oceny obowiązujących rozwiązań w zakresie organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Prosta odpowiedź: przyjęty system jest lub nie jest zgodny z założeniami zasady subsydiarności nie jest chyba możliwa. Ocenę taką komplikuje dodatkowo różnorodność i złożoność problemu. Oceniać można jedynie konkretne, jednostkowe rozwiązania. I tak z całą pewnością nie realizuje postulatów przekazania możliwe jak największej swobody organizacyjnej jednostkom samorządowym, obowiązek konsultacji treści statutów. W sprzeczności z nimi będą stały każdorazowo, przyjmowane przez ustawodawcę sztywne regulacje, których samorząd nie może do swoich indywidualnych potrzeb dostosować. Można się także spierać, czy zakres regulacji ustawowej nie jest zbyt duży, czy samorządowi nie pozostawiono zbyt

mało kompetencji. Elementy zasady subsydiarności z pewnością są jednak w polskim systemie obecne. Przykładowo brak obowiązku szczegółowej, ustawowej podstawy prawnej dla wszystkich zapisów statutów jednostek samorządu terytorialnego, czy swoboda w określeniu sposobu (narzędzia) realizacji niektórych zadań samorządowych to proste przykłady realizacji założeń zasady. Podkreślić także trzeba, że zasada subsydiarności znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie.

Summary

The Principle of Subsidiarity is the principle included in the catalogue of law principles of the Republic of Poland. In the article the author/s attempts to show the issue of internal organization structure of local government units in contemporary law system, followed by its assessment in the context of law principle mentioned. Despite being included in the preamble of Polish Constitution of 2nd April 1997, there is no ready definition of this principle. Its basic assumption is to delegate as much authority of the state as possible to communities closest to a single citizen. Polish local government system leaves its units significant range of freedom as far as the organization of their structure is concerned. Local government units, like all other state bodies, act on the basis and within the authority given by legislator. However authority standards are drawn in a very general way as well as they constitute sufficient law basis of all organizational and constitutional regulations, especially in the context of the principle of subsidiarity. Within the framework of organizational freedom, all that is constitutional or has not been regulated by the legislator yet, is allowed. On the other hand, it has to be stressed that the legislator regulated itself significant part of structure of communes, districts as well as provinces and local government units are not allowed to change anything of the ruling. What is more, there are some additional restrictions of freedom for some types of local government units in the form of obligation to consult organizational solutions implemented. The simple answer: "the system adopted is or is not compatible with assumptions of the principle of subsidiarity" is not possible to be given. Such assessment is complicated additionally by variety and complexity as well as lack of lawful definition of the very principle mentioned above. Only specific and separate solutions could be assessed. You could also argue whether the scope of statutory regulations is not too extensive or whether local government has been delegated too little authority. Elements of the principle of subsidiarity are undoubtedly present in the Polish local government system, though.