

# SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Komentarz

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

---

Jakub Bryła, Renata Cybulska, Bogdan Dolnicki  
Jadwiga Glumińska-Pawlic, Joanna Jagoda, Roman Marchaj  
Czesław Martysz, Anna Wierzbica

---

---

# SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Komentarz

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

---

Jakub Bryła, Renata Cybulska, Bogdan Dolnicki  
Jadwiga Glumińska-Pawlic, Joanna Jagoda, Roman Marchaj  
Czesław Martysz, Anna Wierzbica

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 25 lipca 2023 r.  
z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy z 7 lipca 2023 r.  
(druk sejmowy nr 3097; ustawa oczekuje na publikację w Dzienniku Ustaw),  
wchodzących w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Jakub Bryła – art. 37–40, 45, 46

Renata Cybulska – art. 8 ust. 2–4; art. 8a, 8b, 11 ust. 1–2; art. 12, 12a, 14,  
18 pkt 2, 3, 12, 13, 14; art. 75–77

Bogdan Dolnicki – Wprowadzenie, art. 1–5, 9, 10, 15–16; 18 pkt 1, 15, 18, 20, 21;  
art. 23 ust. 1, 2; art. 34a, 78–89, 90, 91

Jadwiga Glumińska-Pawlic – art. 11 ust. 3–5; art. 18 pkt 4–7, 9–11, 16, 17,  
19 lit. c, d, pkt 19a; art. 24 ust. 3–8; art. 30 ust. 3; art. 34, 44, 61, 67, 70, 72, 74

Joanna Jagoda – art. 6, 8c–8f, 13; 18 pkt 19 lit. a, b, e, f, g; art. 47–60a

Roman Marchaj – art. 10a–10c, 17, 41–43, 89a

Czesław Martysz – art. 20–22, 28, 29, 30a–33

Anna Wierzbica – art. 7, 8 ust. 1; art. 19, 23 ust. 3–9; art. 24 ust. 1, 2;  
art. 25–27h, 30 ust. 1, 2, 4

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-788-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 728 313 462  
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Wprowadzenie. Województwo jako region samorządowy

Współczesne struktury wielu państw stały się jednocześnie zbyt duże i zbyt małe. Zbyt małe dla rozwiązywania problemów w skali globalnej, co w efekcie doprowadziło do rozwoju ponadnarodowych organizacji o charakterze integracyjnym, a zarazem zbyt duże, by rozwiązać nowe problemy, wynikające z przemian gospodarczych i społecznych<sup>1</sup>. Na tym tle zyskują na znaczeniu regiony jako „trzecia siła” pomiędzy administracją rządową a samorządem lokalnym<sup>2</sup>. Powszechnie akceptowane zaczyna być zjawisko regionalizacji, rozumiane jako działalność rządu polegająca na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia zróżnicowań i stymulowania procesów rozwoju<sup>3</sup>. A zatem regionalizacja oznacza tendencje do rozwoju współczesnego państwa, polegające na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej i jej przemieszczaniu na niższe poziomy systemu politycznego, czemu towarzyszy zwiększenie samodzielności gospodarczej i politycznej określonych obszarów, charakteryzujących się spójnością gospodarczą i kulturową<sup>4</sup>.

## 1. Pojęcie regionu

Pojęcie regionu było definiowane na wiele sposobów. W literaturze podnoszono, iż niewiele jest terminów tak nieprecyzyjnych jak „region”<sup>5</sup>. Słowo to bowiem zarówno jest używane w języku potocznym, jak i występuje w technicznym słowniku ekonomistów,

---

<sup>1</sup> Por. J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju województwa [w:] Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 147.

<sup>2</sup> Tak S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000, s. 10.

<sup>3</sup> Por. B. Jałowicki, *Kwestia regionalna*, „Studia Socjologiczne 1992/1–2”, s. 44.

<sup>4</sup> Por. S. Malarski, *Prawne...*, s. 14.

<sup>5</sup> Por. W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 1997/1, s. 65; *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 63 i n.

historyków, administratywistów, socjologów, etnografów, geografów<sup>6</sup> oraz prawników. Najczęściej wśród cech wyróżniających region wskazuje się na wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi i nabytymi. Wydzielenie obszaru leży u podstaw geograficznej koncepcji regionu, zgodnie z którą powierzchnię ziemi można podzielić na obszary o odmiennym charakterze. Tym samym region można uznać za jednostkę przestrzeni wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów<sup>7</sup>. S. Malarski wyróżnia regiony z punktu widzenia delimitacji terytorialnej; regiony o granicach linearnych, których obszar można dokładnie określić (przykładowo, regiony administracyjne, euroregiony obejmujące określone jednostki podziału administracyjnego) oraz regiony o granicach nieliniowych, niedających się dokładnie określić (np. regiony kulturalne, historyczne, etniczne itp.)<sup>8</sup>.

W literaturze występują różnorodne podejścia do definicji regionu<sup>9</sup>:

- region w znaczeniu statystycznym – sztuczna konstrukcja stworzona w celu usystematyzowania rzeczywistości. Do grupy tej należą regiony stworzone w celu usprawnienia zarządzania rozwojem regionalnym danego kraju. Tak ujęte regiony mogą być jednostkami podziału terytorialnego kraju albo też stanowić podział czysto ekonomiczny;
- regiony reliktowe (archiwalne), których specyfika wynika ze szczególnej przeszłości (np. Mazowsze, Andaluzja);
- regiony polityczne – regiony, które podobnie jak reliktowe mają szczególną przeszłość, lecz zachowały swą polityczną odrębność w procesie kształtowania się nowoczesnych państw narodowych. W rezultacie wciąż funkcjonują jako jednostki mniej (w państwach regionalnych) lub bardziej (w państwach federalnych) autonomiczne. W krajach, w których regiony są wykształcone historycznie, co często koresponduje z odrębnością językową i narodowościową, stanowią one istotny czynnik organizacji kraju;
- regiony socjologiczne – wyodrębnione ze względu na poczucie tożsamości narodowej mieszkańców. Na ową tożsamość składają się: poczucie więzi z własną grupą oraz większy lub mniejszy dystans wobec innych grup. Definicja socjologiczna kładzie nacisk na: tożsamość kulturową, która leży u podstaw istnienia regionu i społeczności lokalnej; poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców (na tyle wykształcone, że jest codziennie doświadczane i zakorzenione) oraz wspólnotowy charakter zbiorowości i zaawansowane procesy integracji kulturowej i społecznej;

---

<sup>6</sup> Por. Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, RPEiS 1992/2, s. 1.

<sup>7</sup> Tak W. Żelazny, *Region...*, s. 65; *Regiony*, red. Z. Brodecki, s. 63.

<sup>8</sup> S. Malarski, *Prawne...*, s. 14 i n.

<sup>9</sup> Podają za: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dylematy europejskie [w:] Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 20–22.

- regiony etniczne – czynnikiem konstruktywnym w tym przypadku są odrębności etniczne, językowe lub kulturowe<sup>10</sup>.

Również w literaturze prawniczej dostrzegamy próby zdefiniowania pojęcia regionu. Region według S. Kasznicy to jednostka podziału terytorialnego o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, obejmująca terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym i komunikacyjnym<sup>11</sup>. Z kolei zdaniem M. Elżanowskiego, M. Maciołek i P. Przybysza regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Jest to definicja zbiorcza, wymagająca uszczegółowienia, bo choć obejmuje rozwiązania generalnie podobne, to jednak różne ze względu i na rodowód, i na stopień samodzielności w ramach organizacji państwa. Autorzy wskazują ponadto na dwie cechy konieczne – posiadanie osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej, gwarantującej dużą niezależność od państwa. Traktują region jako ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) między państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej, które powinny w całości zawierać się w jego granicach<sup>12</sup>. Według E. Nowackiej przez pojęcie regionu zwykle rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium<sup>13</sup>.

Z powyższych rozważań wynika, iż nie ma jednolitej definicji regionu. Pojęcie to może oznaczać zarówno część składową państwa federalnego (posiadającą autonomię finansową, administracyjną i polityczną), jak i szczebel dekoncentracji administracyjnej, nieposiadający osobowości prawnej czy wreszcie agendę działającą poniżej szczebla centralnego, kontrolowaną przez państwo. Z punktu widzenia prawa administracyjnego nie mają większego znaczenia definicje geograficzne, choć uznać należy, iż niewątpliwie elementem konstytutywnym regionu musi być wydzielony obszar. Wydzielenie to powinno następować w sposób jednoznaczny. Niedopuszczalne zatem są próby definiowania regionu o granicach niedających się dokładnie określić. Także definicje

---

<sup>10</sup> Tak J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 17–18.

<sup>11</sup> Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

<sup>12</sup> M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, PiP 1990/8, s. 60.

<sup>13</sup> Tak E. Nowacka, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 65.

# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

**Art. 1.** [Regionalna wspólnota samorządowa]

**1. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową.**

**2. Ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.**

1. Zasadniczy dylemat – w jaki sposób ukształtować ustrój organów administracji publicznej w województwie – rozstrzygnięty został w momencie uchwalenia 5.06.1998 r. ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm. – ustawa uchylona). Przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem poprzez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na jej czele. Pomijając kwestie celowości takiego zabiegu, należy w tym miejscu postawić pytanie, czy województwo można uznać za jednostkę samorządu terytorialnego.

Podstawowymi elementami definiującymi jednostkę samorządu terytorialnego są: podmiot, przedmiot i zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem terytorialnym<sup>1</sup>.

2. **Podmiot samorządu** terytorialnego tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zgodnie z brzmieniem art. 1 u.s.w.: „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. A zatem województwo jest traktowane jako związek mieszkańców

<sup>1</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 23 i n.

danego obszaru – korporacja terenowa. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązując przy tym do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe (art. 164 ust. 2).

Wojewódzka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa. **Upodmiotowienie społeczności województwa** jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie. Przy czym jest ono dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań<sup>2</sup>.

Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy można mówić o istnieniu kategorii interesu regionalnego. Występujące dotychczas w doktrynie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść tezy, iż istnieje obiektywnie interes lokalny samorządu terytorialnego. W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji celów państwowych w terenie, czy też zakłada istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes ogólnopaństwowy, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny.

Rozróżnienie kategorii interesów ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji publicznej.

Uznanie samorządu wojewódzkiego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu – województwo – została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu regionalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych (art. 2 u.s.w.; por. też art. 163 Konstytucji RP).

Ustawa o samorządzie województwa, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem regionalnej wspólnoty samorządowej. Oznacza ono, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu wojewódzkiego chodzi o osoby zamieszkałe na terenie danego województwa. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje

<sup>2</sup> Por. A. Wróbel [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 323–333.



ona z mocy prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, tj. miejsca zamieszkiwania na obszarze województwa.

Nie można również uznać przynależności do wspólnoty samorządowej za przymusową. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania ze społecznością.

Z drugiej zaś strony mieszkańcy danego terytorium nie mają możliwości samodzielnie podejmowania decyzji o nadaniu im charakteru wojewódzkiej wspólnoty samorządowej. Oczywiście możliwe są inicjatywy mieszkańców co do tworzenia województwa jako wspólnoty samorządowej, jej znoszenia lub też zmiany granic województwa jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zagadnienie to regulowane jest przez ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

W sprawie tworzenia lub znoszenia nie przewiduje ona jednak wyodrębnienia specjalnej procedury, podobnej do zasad określonych dla gmin w ustawie o samorządzie gminnym oraz dla powiatów w ustawie o samorządzie powiatowym. Jedyny wyjątek od tego założenia odniesiony został do oceny podziału terytorialnego kraju na województwa. Zobowiązane zostały do niej jednoznacznie: Sejm, Senat i Rada Ministrów w terminie do 31.12.2000 r. (art. 7 u.w.z.t.p.). Ocena ta może być podstawą korekt w podziale kraju na województwa.

Jest rzeczą oczywistą, że ewentualne warunki uwzględniające stanowisko zainteresowanych mieszkańców zamieszkujących wskazane terytorium będą mogły być sformułowane przed sporządzeniem powyższej oceny. Trzeba jednak pamiętać, że polski ustawodawca nie nadał takim inicjatywom wymiaru formalnoprawnego. Oznacza to pozbawienie ich przymiotu czynności, których skutki miałyby określony charakter (wskazanie na adresata opinii, ustalenie mocy wiążącej stanowiska mieszkańców, zasady postępowania przez adresata z przekazaną opinią)<sup>3</sup>.

Brak uczestnictwa wspólnot samorządowych w tworzeniu lub znoszeniu jednostki samorządowej występuje wyłącznie na szczeblu województwa. Zarówno bowiem ustawa o samorządzie gminnym (art. 4a ust. 1 u.s.g.), jak i ustawa o samorządzie powiatowym (art. 3a ust. 2 u.s.p.) przewidują przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy

<sup>3</sup> Por. L. Kieres, *Ustrój województwa samorządowego* [w:] M. Stec, L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 21–22.

bądź też zasięgnięcie opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w kwestii tworzenia, łączenia, dzielenia bądź znoszenia powiatów.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo **osobowość prawna**. Obecnie w literaturze, a przede wszystkim w Konstytucji RP (art. 165 i 166) oraz w ustawodawstwie samorządowym uznane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość ta dzieli się na publiczną i prywatną.

**Osobowość (podmiotowość) publicznoprawna** daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Skoro województwa wykonują zadania publiczne, to jest bezsporne, że mogą korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym (choć w mniejszym zakresie niż gminy i powiaty). Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i jest jednym z czynników określających jego podmiotowość publicznoprawną.

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody w dysponowaniu mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć przyznanie województwu **osobowości cywilnoprawnej** (art. 6 ust. 2 u.s.w.).

Województwo samodzielnie dysponuje swoim majątkiem w celu realizacji zadań. Jego działania w tym zakresie podlegają ochronie sądowej. A zatem województwa mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów. Samorząd województwa może być również stroną sporów majątkowych z organami administracji rządowej, rozstrzyganych przed sądami powszechnymi<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Do oceny stosunków prawnych samorządu województwa z administracją rządową (Skarbem Państwa) przydatne będą zwłaszcza dwa orzeczenia sądów polskich. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że żądanie o charakterze cywilnoprawnym skierowane do organu administracji rządowej lub samorządowej nie wszczyna postępowania administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 k.p.a. (wyrok NSA z 26.02.1992 r., I SA 1408/91, „Wokanda” 1992/5, s. 26). Problematyka ta może być odnoszona zwłaszcza do zaniechania przekazywania przez administrację rządową samorządowi województwa środków finansowych (subwencja ogólna lub dotacja celowa) lub też ich przekazania po upływie określonego terminu. Sąd Najwyższy, rozpatrując spór powstały na tym tle, stwierdził, że bezczynność organów administracji może stanowić zdarzenie prawne na obszarze prawa cywilnego, a zwłaszcza prawa zobowiązań, rodzące odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym w postaci bezprawnego zaniechania funkcjonariuszy państwowych (uchwała SN (7) z 28.09.1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991/1, poz. 3).

**Art. 2.** [Zakres działania samorządu województwa. Zasada legalizmu]

**1. Organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy.**

**2. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.**

1. Samorząd jest tworzony w celu sprawowania w wyznaczonym zakresie administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za **przedmiot samorządu**.

To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi współcześnie wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla administracji państwowej. Sporne natomiast są kwestie zasad podziału kompetencji między państwo a samorząd oraz pomiędzy poszczególne szczeble samorządu.

Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP), wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji RP), to podział zadań nie może być dokonywany wyłącznie między organy państwowe. Podział ten powinien dopuszczać do sprawowania funkcji publicznych również inne podmioty o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorząd terytorialny. Najwłaściwsze wydaje się wykorzystanie do tego celu **zasady subsydiarności**<sup>5</sup>.

2. Jednym z podstawowych formalnych założeń systemu opartego na zasadzie subsydiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw<sup>6</sup>. Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna większa społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich<sup>7</sup>.

Pod koniec XIX wieku wśród wielu idei oraz różnorodnych poglądów na temat państwa i ustroju zostały sformułowane podstawowe zasady nauki społecznej Kościoła. Wyrażona wówczas, ale jeszcze nienazwana, idea pomocniczości przyjmowała sens

<sup>5</sup> F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, ST 1991/6, s. 4. Por. też S. Dudzik, *Zasada subsydiarności w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 311 i n.

<sup>6</sup> Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

<sup>7</sup> J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 12.

wiązanie korzystne dla dużych jednostek, przygotowujących znaczną liczbę konsultacji fakultatywnych. Drugie rozwiązanie, zakładające podjęcie indywidualnej uchwały dotyczącej każdej inicjatywy prowadzenia konsultacji społecznych, posiada ten walor, że pozwala stworzyć optymalny model konsultacji w danej sytuacji.

7. Instytucja budżetu obywatelskiego została wprowadzona do ustawy o samorządzie województwa na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania organów publicznych. Tym samym ustawodawca zrealizował stawiany w doktrynie postulat *de lege ferenda* uregulowania podstawowych założeń działania tej formy demokracji bezpośredniej. Na mocy wyżej opisanej nowelizacji instytucję budżetu obywatelskiego wprowadzono także do ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym<sup>272</sup>.
8. Budżet obywatelski służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie – sfinansowane ze środków publicznych. W literaturze przedmiotu budżet obywatelski najczęściej definiowany jest w ujęciu funkcjonalnym – jako forma współudziału mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych<sup>273</sup>. Może on także być przedstawiany jako forma współuczestniczenia mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków. W ten sposób zapewnia on mieszkańcom prawo do podejmowania wiążących decyzji co do tworzenia części budżetu i określania jego wydatków. Zdaniem B. Jaworskiej-Dębskiej jego istotą jest możliwość decydowania przez mieszkańców o mieszczących się w perspektywie jednorocznej (czyli roku budżetowego) zadaniach publicznych należących do zakresu działania danej jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być w danym roku finansowane ze środków publicznych<sup>274</sup>. W ocenie M. Augustyniak budżet obywatelski polega na przyznaniu mieszkańcom wspólnoty lokalnej możliwości przeznaczenia środków publicznych (środków pochodzących z budżetu danej jednostki) na realizację zadań uznanych przez tych mieszkańców za istotne. Pula środków wyodrębnionych w budżecie danej jednostki powinna zostać jednoznacznie określona, tak aby miesz-

<sup>272</sup> Na temat budżetu obywatelskiego zob. także *Budżet partycypacyjny w teorii i praktyce*, red. R. Marchaj, K. Darowska-Szczepanek, Bielsko-Biała 2018.

<sup>273</sup> Por. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, FK 2012/12, s. 15; M. Baraniecki, *O swoich pieniądzech decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 574.

<sup>274</sup> B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 60.

kańcy mogli zgłaszać propozycje wydatków przez przygotowanie konkretnych projektów, precyzyjnie określonych i wycenionych<sup>275</sup>.

Zgodnie z definicją ustawową w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu województwa (art. 10a ust. 4 zdanie pierwsze u.s.w.). Z mocy prawa zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej województwa. Sejmik województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (art. 10a ust. 4 zdanie drugie i trzecie u.s.w.).

9. Inaczej niż w przypadku budżetu obywatelskiego uregulowanego w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, budżet obywatelski w województwie jest szczególną formą konsultacji społecznych, która zawsze ma charakter fakultatywny. W ustawie o samorządzie województwa brak odpowiednika art. 5a ust. 5 u.s.g., zgodnie z którym w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe.

Budżet obywatelski w formie opisanej w ustawie o samorządzie województwa jest formą demokracji bezpośredniej o charakterze rozstrzygającym<sup>276</sup>. Uzasadnienie postawionej tezy znajduje się wprost w treści art. 10a ust. 4 u.s.w., który z mocy prawa każe uwzględnić w uchwale budżetowej zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego. Dodatkowo powołany wyżej przepis zabrania sejmikowi województwa w toku prac nad projektem uchwały budżetowej usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadania wybrane przez mieszkańców.

10. Zgodnie z art. 10a ust. 5 u.s.w. środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość województwa i jego części w postaci powiatów lub grup powiatów.
11. Zgodnie z art. 10a ust. 6 u.s.w. sejmik województwa określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:
- 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
  - 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w której zgłaszany jest projekt;

<sup>275</sup> M. Augustyniak, *Budżet partycypacyjny jako instrument uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym – wnioski i postulaty* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 124.

<sup>276</sup> Więcej na ten temat zob. R. Marchaj, *Samorządowe...*, s. 84 i n.

- 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
  - 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzenia głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.
12. Regulując instytucję budżetu obywatelskiego, ustawodawca nie zdecydował się rozstrzygnąć wprost o charakterze uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego. Dlatego też w tym zakresie ustalenia poczynione w doktrynie oraz judykaturze przed wejściem w życie omawianych przepisów nie straciły na aktualności. Uwzględniając przebieg budżetu obywatelskiego, należy stwierdzić, że każda uchwała określająca zasady i tryb jego przeprowadzania powinna być zakwalifikowana jako akt prawa miejscowego. Przemawia za tym treść art. 10a u.s.w., odwołującego się do pojęcia mieszkańca jako podmiotu konsultującego. Dodatkowo przeprowadzenie budżetu obywatelskiego wymaga stworzenia szczególnej regulacji proceduralnej określającej zarówno prawa, jak i obowiązki organu konsultującego oraz konsultowanych mieszkańców<sup>277</sup>.
13. Cztery etapy sekwencyjnego procesu przeprowadzania budżetu obywatelskiego szczegółowo opisały M. Korolewska i K. Marchewka-Bartkowiak<sup>278</sup>. Ich zdaniem za rozpoczęcie pierwszego etapu odpowiedzialne są jednostki samorządowe. Dotyczy on przeprowadzania procedury formalnej, akceptacji kwot oraz zasad budżetu obywatelskiego (np. zarządzenie burmistrza, uchwała rady miasta), a także powołania pracowników komórek organizacyjnych czy specjalnych komisji do spraw oceny formalnej i merytorycznej w urzędzie. Część samorządów tworzy także specjalne zespoły do wstępnej selekcji projektów. W ich skład wchodzi przedstawiciele samorządu oraz mieszkańcy. W czasie drugiego etapu procedury następuje zgłaszanie wniosków, propozycji, projektów w zakresie proponowanych inwestycji obywatelskich<sup>279</sup>. Wnioski te są weryfikowane przez pracowników samorządów i/lub zespół oceniający, którzy wybierają najlepsze z nich, sugerując się ich wartością lub odgórnie wyznaczoną liczbą. Etap trzeci obejmuje głosowanie nad propozycjami zawartymi w ogłoszonej liście proponowanych inwestycji. Głosowanie odbywa się najczęściej elektronicznie (np. przez stronę internetową budżetu), choć oddać głosy można również w specjalnie tworzonych punktach lub miejscach (np. w bibliotekach)<sup>280</sup>. Etap czwarty procedury budżetu obywatelskiego

<sup>277</sup> R. Marchaj, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, ST 2017/11, s. 5–14.

<sup>278</sup> M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet obywatelski jako przejaw aktywności społecznej – analiza doświadczeń na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2015/4, s. 130–134.

<sup>279</sup> Jako podmioty uprawnione do zgłoszenia propozycji w ramach budżetu obywatelskiego należy także dopuścić organy gminy; inaczej wyrok NSA z 29.05.2015 r., II GSK 942/14, LEX nr 1982688.

<sup>280</sup> Poddanie zgłoszonych propozycji pod głosowanie w pewnym sensie może upodobnić budżet obywatelski do referendum lokalnego. Jednak jakiegokolwiek podobieństwo ma charakter pozorny, gdyż niedopuszczalne jest stosowanie w powyżej opisanej procedurze, nawet pomocniczo, ustawy o referendum lokalnym.

go to ogłoszenie wybranych do realizacji projektów. Obejmuje włączenie zwycięskich zadań zgłoszonych w budżecie obywatelskim do budżetu ogólnego samorządu, jak też – w miarę potrzeby – do wieloletnich planów inwestycyjnych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w ramach jednego budżetu obywatelskiego:

- przeprowadzane są konsultacje dotyczące wielu inicjatyw poddanych pod głosowanie przez mieszkańców lub inne podmioty do tego uprawnione;
- w jednostkowej uchwale rada gminy decyduje o wysokości środków pieniężnych, które będą mogły być „zagospodarowane” przez mieszkańców.

**Art. 10b.** [Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej; młodzieżowy sejmik województwa]

**1. Województwo podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców województwa, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.**

**2. Sejmik województwa może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowego sejmiku województwa z własnej inicjatywy lub na wniosek:**

- 1) zarządu województwa;
- 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności:
  - a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), działających na terenie danego województwa,
  - b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danego województwa.

**3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany przez sejmik województwa w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia.**

**4. W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.**

**5. Młodzieżowy sejmik województwa ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.**

**6. Młodzieżowy sejmik województwa może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut województwa lub odrębna uchwała sejmiku województwa.**

**7. W sprawach dotyczących województwa młodzieżowy sejmik województwa może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Marszałek województwa lub osoba przez niego wyznaczona są obo-**

wiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały.

8. Do zadań młodzieżowego sejmiku województwa należy w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;
- 2) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych województwa na rzecz młodzieży;
- 3) monitorowanie realizacji działań strategicznych województwa na rzecz młodzieży;
- 4) podejmowanie innych działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez sejmik województwa.

9. Młodzieżowy sejmik województwa może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej.

10. Sejmik województwa, tworząc młodzieżowy sejmik województwa, nadaje mu statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowego sejmiku województwa, tryb i kryteria wyboru jego członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowego sejmiku województwa. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.

11. Członkowi młodzieżowego sejmiku województwa biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowego sejmiku województwa lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżowy sejmik województwa, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowego sejmiku województwa – także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowego sejmiku województwa lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżowy sejmik województwa, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowego sejmiku województwa na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżowy sejmik województwa, reguluje statut młodzieżowego sejmiku województwa.

12. Młodzieżowy sejmik województwa może posiadać opiekuna.

13. Statut młodzieżowego sejmiku województwa może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

14. Wyboru opiekuna młodzieżowego sejmiku województwa dokonuje sejmik województwa spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżowy sejmik województwa.

15. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowego sejmiku województwa zapewnia urząd marszałkowski. Koszty obsługi młodzieżowego sejmiku województwa pokrywa urząd marszałkowski.



Komentarz jest kompleksową analizą przepisów dotyczących funkcjonowania województw w praktyce. Omówiono w nim zakres działania, kompetencje organów i zadania publiczne o charakterze wojewódzkim. Zaprezentowano zagadnienia dotyczące władz, mienia oraz finansów samorządu województwa oraz współpracy zagranicznej i stanowienia akt prawa miejscowego. Przybliżono także kwestie nadzoru nad działalnością samorządu województwa.

Opracowanie zawiera zmiany dotyczące m.in.: wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców województwa, szczególnie młodzieży, możliwości utworzenia młodzieżowego sejmiku województwa, wysokości diet przysługujących radnemu, pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności danego regionu, możliwości utworzenia wojewódzkiej rady seniorów.

Zespół ekspertów wyczerpująco omówił przepisy komentowanej ustawy, analizując je także w szerszym kontekście przepisów pokrewnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. W opracowaniu zostało obszernie wykorzystane orzecznictwo sądowe oraz bogaty dorobek literatury przedmiotu.

Publikacja przeznaczona jest głównie dla pracowników samorządowych, zainteresuje również radców prawnych, a także aplikantów zawodów prawniczych.

**Bogdan Dolnicki** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zespołu Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad 150 prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego.



9788383287881 W01P01

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8328-788-1



9 788383 287881

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

