

USTAWA O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Komentarz

redakcja naukowa Paweł Chmielnicki

Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Jarosław Czerw
Dorota Dąbek, Piotr Dobosz, Paweł Kryczko, Marek Mączyński
Iwona Niżnik-Dobosz, Stefan Płazek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Komentarz

redakcja naukowa Paweł Chmielnicki

Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Jarosław Czerw
Dorota Dąbek, Piotr Dobosz, Paweł Kryczko, Marek Mączyński
Iwona Niżnik-Dobosz, Stefan Płazek

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Autorki i autorzy poszczególnych części komentarza:

Kazimierz Bandarzewski – Uwagi wstępne do rozdziału 5, art.: 4ea, 4eb, 9, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 50a, 64, 66, 67b, 68, 69, 70, 71, 72, 73

Paweł Chmielnicki – Słowo wstępne, Uwagi wstępne do rozdziału 10, art.: 5, 35, 35a, 36, 37, 37a, 37b, 38, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 92a, 93, 94, 96, 97, 98, 98a, 99, 103

Jarosław Czerw – Uwagi wstępne do rozdziału 9, art.: 10d, 11b, 14, 15, 16, 17, 18, 18a, 18b, 19, 20, 21, 26, 26a, 28e, 28f, 28g, 28h, 29, 29a, 30, 31, 33, 39, 84, 84a

Dorota Dąbek – Uwagi wstępne do rozdziału 4, art.: 40, 41, 41a, 42, 100, 101, 101a, 102

Piotr Dobosz – Uwagi wstępne do rozdziału 2, art.: 6, 7, 8, 10e, 10f, 10g

Paweł Kryczko – Uwagi wstępne do rozdziału 6, art.: 10a, 10b, 10c, 28a, 51, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 73a

Marek Mączyński – Uwagi wstępne do rozdziału 7, art.: 4, 4a, 4b, 4c, 4d, 4e, 4f, 5a, 9a, 11, 12, 28aa, 28b, 28c, 28d, 31a, 31b, 73b, 74

Iwona Niżnik-Dobosz – Wprowadzenie, Uwagi wstępne do rozdziału 1, art.: 1, 2, 3, 5b, 5c, 10, 11a, 22, 23, 65, 67, 67a

Stefan Płażek – Uwagi wstępne do rozdziału 3, art.: 21a, 23a, 24, 24a, 24b, 24c, 24d, 24e, 24f, 24h, 24i, 24k, 24l, 24m, 25, 25a, 25b, 27, 28

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-417-5

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

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	21
Wprowadzenie	23
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)	53
Rozdział 1. Przepisy ogólne	55
Art. 1. [Wspólnota samorządowa]	72
Art. 2. [Podmiotowość i samodzielność gminy]	112
Art. 3. [Statut gminy]	126
Art. 4. [Zmiany terytorialne gmin, nadawanie statusu miasta, ustalanie i zmiany nazw gmin]	136
Art. 4a. [Konsultacje poprzedzające wydanie rozporządzenia]	136
Art. 4b. [Wniosek rady gminy o wydanie rozporządzenia]	137
Art. 4c. [Referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców]	137
Art. 4d. [Wyłączenie zmian terytorialnych gmin]	138
Art. 4e. [Pełnomocnik do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy]	138
Art. 4ea. [Następstwo prawne gminy powstałej w wyniku połączenia gmin]	169
Art. 4eb. [Następstwo prawne w przypadku zmiany granic gmin]	175
Art. 4f. [Osoba wykonująca zadania i kompetencje rady gminy]	179
Art. 5. [Jednostki pomocnicze gminy]	179
Art. 5a. [Konsultacje z mieszkańcami; budżet obywatelski]	186
Art. 5b. [Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej; młodzieżowa rada gminy]	201
Art. 5c. [Gminna rada seniorów]	218
Rozdział 2. Zakres działania i zadania gminy	229
Art. 6. [Zakres działania gminy]	239
Art. 7. [Zadania własne gminy]	249

Art. 8.	[Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej]	258
Art. 8a.	(utracił moc)	285
Art. 9.	[Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę. Sposoby realizowania zadań gminy]	285
Art. 9a.	[Monitoring]	315
Art. 10.	[Współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego]	321
Art. 10a.	[Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna gmin]	332
Art. 10b.	[Zakres wspólnej obsługi]	333
Art. 10c.	[Wyłączenia z zakresu wspólnej obsługi]	335
Art. 10d.	[Przetwarzanie danych osobowych w ramach wspólnej obsługi]	335
Art. 10e.	[Elementy strategii rozwoju gminy; spójność z innymi strategiami rozwoju]	338
Art. 10f.	[Opracowanie projektu, przyjęcie oraz aktualizacja strategii rozwoju gminy]	344
Art. 10g.	[Strategia rozwoju ponadlokalnego]	349
Rozdział 3. Władze gminy		357
Art. 11.	[Formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy]	359
Art. 11a.	[Organy gminy]	362
Art. 11b.	[Jawność działania organów gminy]	389
Art. 12.	[Referendum gminne]	403
Art. 13.	(uchylony)	412
Art. 14.	[Podejmowanie uchwał przez radę gminy]	413
Art. 15.	[Rada gminy (miejska) jako organ stanowiący i kontrolny]	425
Art. 16.	[Kadencja rady gminy]	428
Art. 17.	[Liczbowy skład rady gminy]	429
Art. 18.	[Zakres właściwości rady gminy]	432
Art. 18a.	[Komisja rewizyjna]	449
Art. 18b.	[Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji]	456
Art. 19.	[Wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy]	460
Art. 20.	[Zwoływanie sesji oraz ustalanie porządku obrad; transmisja i utrwalanie obrad]	467
Art. 21.	[Stałe i doraźne komisje rady gminy]	481
Art. 21a.	[Polecenia służbowe wydawane przez przewodniczącego rady gminy]	487
Art. 22.	[Statut gminy. Ogłoszenie statutu]	490
Art. 23.	[Status prawny radnego. Kluby radnych]	499
Art. 23a.	[Ślubowanie radnego]	523
Art. 24.	[Obowiązek radnego udziału w pracach; uprawnienia radnego; interpelacje i zapytania]	526

Art. 24a.	[Zakaz zatrudnienia radnego]	532
Art. 24b.	[Zakaz wykonywania pracy przez radnego]	536
Art. 24c.	[Przywrócenie radnego do pracy po wygaśnięciu mandatu]	542
Art. 24d.	[Zakaz wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej]	546
Art. 24e.	[Wykorzystywanie mandatu radnego]	550
Art. 24f.	[Ograniczenie działalności gospodarczej radnego]	553
Art. 24g.	(uchylony)	574
Art. 24h.	[Oświadczenia majątkowe]	574
Art. 24i.	[Jawność oświadczeń majątkowych]	587
Art. 24j.	(uchylony)	588
Art. 24k.	[Skutki niezłożenia oświadczenia majątkowego]	589
Art. 24l.	[Odpowiedzialność karna za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym]	593
Art. 24m.	[Zakaz przyjmowania świadczenia o charakterze majątkowym]	594
Art. 25.	[Ochrona stosunku pracy radnego. Diety i zwrot kosztów podróży]	598
Art. 25a.	[Wyłączenie radnego z udziału w głosowaniu]	609
Art. 25b.	[Niepołączalność mandatu radnego]	612
Art. 26.	[Wójt jako organ wykonawczy]	613
Art. 26a.	[Zastępcy wójta]	618
Art. 27.	[Niepołączalność funkcji wójta oraz jego zastępcy]	623
Art. 28.	[Wykonywanie funkcji wójta oraz jego zastępcy]	625
Art. 28a.	[Absolutorium. Referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia absolutorium]	626
Art. 28aa.	[Raport o stanie j.s.t.]	631
Art. 28b.	[Referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub wotum zaufania]	638
Art. 28c.	[Kolejny wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta]	643
Art. 28d.	[Wybory przedterminowe wójta]	644
Art. 28e.	[Odwołanie zastępcy lub zastępców wójta]	661
Art. 28f.	[Osoba wyznaczona do pełnienia funkcji wójta]	663
Art. 28g.	[Przejęcie zadań i kompetencji wójta. Przemijająca przeszkoda]	665
Art. 28h.	[Osoba przejmująca wykonywanie zadań i kompetencji wójta]	671
Art. 29.	[Pełnienie funkcji wójta i jego zastępcy po upływie kadencji]	672
Art. 29a.	[Ślubowanie wójta]	674
Art. 30.	[Zadania wójta]	677
Art. 31.	[Kierowanie bieżącymi sprawami oraz reprezentowanie gminy]	681
Art. 31a.	[Zadania wójta w zakresie ochrony przeciwpowodziowej]	683
Art. 31b.	[Zarządzenie ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych]	690
Art. 32.	(uchylony)	701

Art. 33.	[Urząd gminy. Regulamin organizacyjny. Kierownik urzędu]	701
Art. 34.	(uchylony)	706
Art. 35.	[Jednostka pomocnicza gminy i jej statut]	706
Art. 35a.	[Zakaz zarządzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy oraz wyborów do organów jednostek niższego rzędu na dzień, na który zostały zarządzane inne wybory]	716
Art. 36.	[Sołectwo. Zebranie wiejskie i sołtys]	719
Art. 37.	[Dzielnica. Rada i zarząd]	726
Art. 37a.	[Prawa i obowiązki przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej]	729
Art. 37b.	[Dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej]	730
Art. 38.	[Odrębności ustrojowe gmin]	732
Art. 39.	[Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych]	739
Art. 39a.	(uchylony)	743
Rozdział 4.	Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę	744
Art. 40.	[Akty prawa miejscowego. Przepisy porządkowe rady gminy] . . .	747
Art. 41.	[Formy aktów prawa miejscowego. Przepisy porządkowe wójta]	794
Art. 41a.	[Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza]	810
Art. 42.	[Ogłaszanie aktów prawa miejscowego]	814
Rozdział 5.	Mienie komunalne	819
Art. 43.	[Pojęcie mienia komunalnego. Podmioty mienia komunalnego]	827
Art. 44.	[Sposoby nabycia mienia komunalnego]	832
Art. 45.	[Dysponowanie mieniem komunalnym]	854
Art. 46.	[Składanie oświadczeń woli w imieniu gminy. Kontrasygnata] . . .	857
Art. 47.	[Pełnomocnictwo kierownika gminnej jednostki organizacyjnej]	878
Art. 48.	[Dysponowanie mieniem komunalnym przez jednostkę pomocniczą]	882
Art. 49.	[Odpowiedzialność za zobowiązania]	893
Art. 50.	[Zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem]	897
Art. 50a.	[Umowne określenie niższej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku niedrogowych inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty]	905
Rozdział 6.	Gminna gospodarka finansowa	918
Art. 51.	[Samodzielność gminnej gospodarki finansowej]	924
Art. 52–53.	(uchylone)	951
Art. 54.	[Źródła dochodów gminy]	951

Art. 55–57. (uchylone)	973
Art. 58. [Obowiązek wskazania źródła dochodów]	973
Art. 59. [Oddzielenie dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowego wykonania]	977
Art. 60. [Odpowiedzialność i uprawnienia wójta w zakresie gospodarki finansowej]	979
Art. 61. [Jawność gospodarki finansowej]	984
Art. 62. [RIO jako organ kontrolny]	985
Art. 63. (uchylony)	988
Rozdział 7. Związki i porozumienia międzygminne	989
Art. 64. [Utworzenie związku międzygminnego]	998
Art. 65. [Podmiotowość i samodzielność związku międzygminnego]	1015
Art. 66. [Informacja o zamiarze przystąpienia do związku międzygminnego]	1025
Art. 67. [Statut związku międzygminnego]	1025
Art. 67a. [Zmiany statutu związku]	1031
Art. 67b. [Likwidacja związku]	1041
Art. 68. [Rejestracja związku międzygminnego]	1043
Art. 69. [Zgromadzenie związku międzygminnego]	1058
Art. 70. [Skład zgromadzenia. Przedstawiciele gminy]	1063
Art. 71. [Podejmowanie uchwał przez zgromadzenie]	1066
Art. 72. [Sprzeciw od uchwały zgromadzenia]	1068
Art. 73. [Zarząd związku jako organ wykonawczy]	1075
Art. 73a. [Gospodarka finansowa związku międzygminnego]	1081
Art. 73b. [Przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny]	1086
Art. 74. [Porozumienia międzygminne]	1088
Art. 75. (uchylony)	1096
Rozdział 8. (uchylony)	1097
Rozdział 9. Stowarzyszenia gmin	1098
Art. 84. [Utworzenie i statut stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego]	1098
Art. 84a. [Przystępowanie gmin do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych]	1100
Rozdział 10. Nadzór nad działalnością gminną	1101
Art. 85. [Kryterium nadzoru]	1103
Art. 86. [Właściwość organów nadzoru]	1109
Art. 87. [Zakres nadzoru]	1113
Art. 88. [Informacyjne uprawnienia organów nadzoru]	1116
Art. 89. [Zatwierdzanie, uzgadnianie lub opiniowanie rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ]	1120
Art. 90. [Wymóg przedłożenia uchwał i zarządzeń organom nadzoru]	1126

Art. 91.	[Nieważność aktu prawa miejscowego. Rozstrzygnięcie nadzorcze]	1133
Art. 92.	[Wstrzymanie wykonania uchwały lub zarządzenia]	1168
Art. 92a.	[Termin wyznaczenia rozprawy w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze; termin rozpatrzenia skargi na odwołanie wójta oraz na zawieszenie organów gminy]	1172
Art. 93.	[Skarga organu nadzoru na uchwałę lub zarządzenie]	1173
Art. 94.	[Stwierdzenie nieważności oraz niezgodności z prawem uchwały lub zarządzenia]	1176
Art. 95.	(uchylony)	1178
Art. 96.	[Rozwiązanie rady gminy. Odwołanie wójta. Wyznaczenie osoby pełniącej funkcje rady i wójta]	1178
Art. 97.	[Zawieszenie organów gminy oraz ustanowienie zarządu komisarycznego]	1182
Art. 98.	[Skarga na rozstrzygnięcie organu nadzorczego]	1187
Art. 98a.	[Zarządzenie zastępcze wojewody]	1196
Art. 99.	[Nadzór nad związkami i porozumieniami]	1203
Art. 100.	[Zwolnienie z opłat sądowych]	1205
Art. 101.	[Skarga na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej]	1206
Art. 101a.	[Skarga na bezczynność organów gminy]	1230
Art. 102.	[Wyłączenie stosowania nadzoru do decyzji indywidualnych]	1235
Art. 102a.	(uchylony)	1236
Rozdział 11. Przepis końcowy		1237
Art. 103.	[Wejście w życie ustawy]	1237
Bibliografia		1239
O Autorach		1267

Wykaz skrótów

Źródła prawa

dyrektywa 94/80	– dyrektywa Rady 94/80/WE z 19.12.1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. UE L 368, s. 38, ze zm.)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 859 ze zm.)
KN	– ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja z 1952 r.	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) – nie obowiązuje
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)

k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467)
k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
k.wyk.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
nowelizacja z 11.04.2001 r.	– ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497)
nowelizacja z 23.11.2002 r.	– ustawa z 23.11.2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 214, poz. 1806)
nowelizacja z 26.05.2011 r.	– ustawa z 26.05.2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 777)
nowelizacja z 11.10.2013 r.	– ustawa z 11.10.2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 1318)
nowelizacja z 25.06.2015 r.	– ustawa z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.)
nowelizacja z 27.10.2017 r.	– ustawa z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 2232)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
o.w.	– ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.) – nie obowiązuje
p.a.s.c.	– ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)

pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
pr. przed.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
pr. przew.	– ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 8)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641)
przep. wprowadz.	– ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.)
reg. Sejmu	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.)
r.g.z.r.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 3.12.2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. Nr 215, poz. 1818 ze zm.) – nie obowiązuje
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 1059/2003	– rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE L 154, s. 1)
rozporządzenie w sprawie granic	– rozporządzenie Rady Ministrów z 24.07.2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427)
r.s.p.r.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22.12.2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz.U. poz. 2334)

r.w.p.s.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 25.10.2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30 ze zm., tekst skonsolidowany Dz.Urz. UE C 83 z 2010 r.)
u.a.rz.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.b.w.w.	– ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) – nie obowiązuje
u.COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 r.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)
u.f.	– ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2167 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.f.w.t.l.	– ustawa z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 377)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.k.r.b.u.	– ustawa z 9.01.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2021 r. poz. 541 ze zm.)
u.k.r.s.	– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 112 ze zm.)
u.l.u.	– ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1301 ze zm.)

u.n.f.p.b.	– ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
u.o.p.d.g.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1110)
u.o.p.o.l.	– ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1923 ze zm.)
u.o.t.p.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572)
u.p.	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.partn.	– ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 407 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1800 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.l.	– ustawa z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.)
u.Pol.	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.).
u.p.p.	– ustawa z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1317)
u.p.pol.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.)
u.p.p.p.	– ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 ze zm.)

u.p.r.	– ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530 ze zm.).
u.p.spół.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12. 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.r.o.	– ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 851)
u.s.	– ustawa z 25.03.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.k.ż.	– ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.s.	– ustawa z 27.04.2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2085 ze zm.)
u.s.t.	– ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 884)
ustawa dla Ostrowic	– ustawa z 5.07.2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. poz. 1432)
ustawa o podziale zadań	– ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.)
u.str.g.	– ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.)

u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.ś.p.u.s.	– ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1133 ze zm.).
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 180 ze zm.)
u.u.c.p.g.	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1298 ze zm.)
u.u.i.d.	– ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 1633)
u.u.p.r.i.m.	– ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538)
u.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.)
u.War.	– ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817)
u.w.a.rz.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.wprow.ref.	– ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
u.w.r.o.w.	– ustawa z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. z 2022 r. poz. 387 ze zm.)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.)
u.z.k.	– ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.)
u.z.p.	– ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – nie obowiązuje
u.z.p.j.s.t.	– ustawa z 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)
u.z.u.	– ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funk-

	cjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)
u.z.z.w.	– ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)
ZTP	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Źródła informacji prawniczej

Biul. Skarb.	– Biuletyn Skarbowy
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CŚ	– Człowiek i Środowisko
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. MPiPSp.	– Dziennik Urzędowy Ministra Pracy i Polityki Społecznej
Dz.Urz. Woj.	– wojewódzki dziennik urzędowy
FK	– Finanse Komunalne
GP	– Gazeta Prawna
GPSiA	– Gazeta Prawna, Samorząd i Administracja
GSiA	– Gazeta Samorządu i Administracji
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Prawn.	– Monitor Prawniczy
MG	– Magazyn Gospodarczy
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAiSN	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych i Sądu Najwyższego
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1995 r. do 2002 r.)
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)

OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OT	– Opracowania tematyczne
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PiŻ	– Prawo i Życie
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	– Przegląd Podatkowy
PPA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPLiFS	– Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RP	– Radca Prawny
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SP	– Studia Prawnicze
SPE	– Studia Prawnicze i Ekonomiczne
SPP	– Studia Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny
SW	– Studia Wyborcze
Wspólnota	– Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUW	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego
ZPD	– Zamówienia Publiczne. Doradca

Inne

a.p.m.	– akt prawa miejscowego
EUWT	– europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
m.p.z.p.	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIOŚ	– Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska
PIS	– Państwowa Inspekcja Sanitarna
RIO	– regionalna izba obrachunkowa

SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Uwaga: Artykuły bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

Słowo wstępne

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz nie jest prostym wznowieniem czy też aktualizacją wcześniejszych publikacji poświęconych wykładni ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, które były przygotowywane przez osoby należące do grona Auterek i Autorów niniejszej książki. Nie może tak być, gdyż jednej z najważniejszych osób, które współtworzyły tamte opracowania, nie ma już wśród nas. Profesor Wiesław Kisiel pożegnał nas na zawsze 27.08.2019 r. Samorząd terytorialny był dla niego nie tylko przedmiotem badań naukowych, lecz także autentyczną życiową pasją. Opublikował na ten temat dziesiątki książek, artykułów, glos. Pełnił obowiązki zastępcy eksperta z ramienia Polski w Komitecie Regionów Rady Europy. Podejmował badania prawnoporównawcze i nawiązywał w tym celu współpracę z wieloma naukowcami z zagranicy, był stypendystą Fundacji Fulbrighta na Uniwersytecie w Arlington. W ostatnich latach życia realizował ważny projekt dotyczący ustroju samorządu terytorialnego państw nadbałtyckich, a w dalszej perspektywie planował stworzenie komparatystycznego ujęcia całego prawa samorządowego w krajach Unii Europejskiej. Niestety, nie zdążył go ukończyć. Jako kierownik Zakładu Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego nie tylko motywował jego pracowników do podejmowania nowych wyzwań, lecz także wspierał ich w rozwijaniu własnych pomysłów, godząc się bez wahania, aby to oni odgrywali w różnych przedsięwzięciach pierwszoplanową rolę. Tak było w przypadku pierwszego *Komentarza do ustawy o samorządzie gminnym* z 2004 r., kiedy to okazał zaufanie niżej podpisanemu, będącemu wówczas młodym naukowcem o bardzo jeszcze niewielkim doświadczeniu. Należy jednak podkreślić, iż to wiedza i przekonania Profesora Wiesława Kisiele wywarły ogromny wpływ na postrzeganie przez Autorki i Autorów kolejnych komentarzy ustrojowych problematyki ujętej w ustawach, jakie były przedmiotem ich analizy badawczej. Był zawsze przekonany o potrzebie rozwijania instytucji demokracji, wspierania zdolności ludzi do samookreślenia się i samoorganizacji. Stanowiło to rys charakterystyczny także dla linii interpretacji prawa publicznego, którą starał się budować

jako sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego, choć jego nazwiska nie ma już na okładce, książka, jaką oddajemy do dyspozycji Czytelników, także stanowi Jego dar dla wspólnot samorządowych.

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki



Dr hab. Wiesław Kisiel, prof. KA, Sędzia NSA w st. spocz.

Wprowadzenie

1. Pojęcie samorządu terytorialnego i gminy w świetle Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Europejski wymiar samorządu terytorialnego i jego znaczenie dla rozwoju regionalnego i lokalnego

1.1. Istota samorządu terytorialnego, jego miejsce w systemie władzy publicznej. Wartości i zasady przez niego realizowane oraz jego znaczenie krajowe i europejskie dla pogłębiania demokracji i zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego. Problem metropolii

Samorząd terytorialny stanowi obecnie trwały segment administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego, o jakim mowa w art. 2 Konstytucji. Realizuje zatem zasady i wartości tego państwa. Sytuuje się w obrębie szeroko rozumianej władzy wykonawczej, będąc tą częścią administracji publicznej, która wykonuje istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Jego specyfika polega na tym, że stanowi ustrojowo-organizacyjną egzemplifikację (w postaci gminy, powiatu i samorządu województwa) prawa i zdolności społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1 EKSL). Zakres przyznanych mu zadań publicznych własnych i zleconych oraz związanych z nimi kompetencji, sposób ich rozdzielenia pomiędzy poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego, także całokształt zasad i relacji ustrojowych z administracją rządową i państwową pozwala na postawienie uzasadnionej tezy, że jego obecność w ustroju administracji publicznej stanowi przejaw pionowego podziału władzy wnoszącego związane z nim wartości do jej funkcjonowania¹.

¹ Szerzej H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 92–95, s. 159; I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, RPEiS 2020/4, s. 21–32.

Z ustrojowego punktu widzenia samorząd terytorialny jako personifikacja administracji publicznej w postaci związków publicznoprawnych innych niż państwo (szerzej – osób prawa publicznego), które stanowią prawną formę zorganizowania społeczności lokalnych do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej w zakresie administracji publicznej, jest wyrazem realizacji m.in. zasady pomocniczości (zob. preambuła Konstytucji), decentralizacji władzy publicznej (zob. art. 15 ust. 1 Konstytucji) i społeczeństwa obywatelskiego (zob. preambuła i art. 20 Konstytucji). Nie można sobie wyobrazić realizacji tych zasad ustroju państwa bez instytucji samorządu terytorialnego – stąd w Konstytucji zawarta jest także zasada samorządu terytorialnego. Polski samorząd wpisał się także w zasadę państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji), działa jedynie w obszarze władzy wykonawczej, a w każdej jednostce podziału terytorialnego zbudowany jest na takich samych zasadach konstytucyjnych i ustawowych. Zakres dopuszczonej statutem samoregulacji wewnątrzustrojowej w granicach ustaw jest taki sam w każdej j.s.t., tylko w różny sposób wykorzystywany, a to nie jest sprzeczne z ideą państwa jednolitego. Jak podnosi preambuła do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej przez państwa członkowskie Rady Europy w Strasburgu dnia 15.10.1985 r.²: „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy; [...] to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; [...] istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. Postanowienia preambuły Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mają znaczenie dla kierunku wykładni jej norm, mogą być także wykorzystywane przy odkodowaniu norm tej Karty (ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, zob. art. 241 ust. 1, art. 91 ust. 2 Konstytucji) jako ich odpowiednie elementy składowe³.

Rola samorządu terytorialnego dla człowieka, mieszkańca jest nie do przecenienia zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim. Trzeba mieć na uwadze, że „ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczynia się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy” (preambuła do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Sprzyja temu regulacja art. 172 Konstytucji, zgodnie z którym j.s.t. mają prawo do zrzeszania się, a także prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady, na jakich j.s.t. mogą korzystać z prawa, określa ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodo-

² Tytuł z „Terytorialnego” na „Lokalnego” zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22.08.2006 r. o sprostowaniu błędów (Dz.U. Nr 154, poz. 1107).

³ Szerzej w tym kontekście na temat wykładni zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 45–49.

wych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Dodatkowe możliwości wynikają z rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)⁴. Europejski wymiar samorządu terytorialnego to także jego zadania publiczne związane z uchwalaniem strategii rozwoju i prawną zdolnością do absorpcji i redystrybucji środków unijnych⁵.

Równolegle ze stabilizowaniem się trójstopniowego samorządu terytorialnego pojawił się problem zadań metropolitalnych innych w swej treści od zadań lokalnych, ponadlokalnych i regionalnych.

Problemem nierozwiązanym do dzisiaj jest ustawowa, kompleksowa, ustrojowa regulacja statusu prawnego podmiotu, który będzie wykonywał zadania metropolitalne. W tej chwili obowiązuje ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁶. Na jej podstawie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”⁷.

⁴ Dz.Urz. UE L 210, s. 19, ze zm. Szerzej zob. P. Chmielnicki, *Stowarzyszenia samorządowe i międzynarodowe zrzeszenia* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.

⁵ Zob. m.in.: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 320, ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24.06.2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 231, s. 60). Zob. także ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r., poz. 818; ustawy nie stosuje się do programów, o których mowa w art. 15 ust. 4 u.z.p.p.r.); ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Szerzej na temat aktów polityki administracyjnej zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 439 ze zm.

⁷ Dz.U. poz. 1290 (szerzej B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 457–479; na temat genezy M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 241–277; J. Korcza, *Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych*, ST 2021/7–8, s. 48–62; J.H. Szlachetko, *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, ST 2021/1–2, s. 16–34.

1.2. Gmina jako związkowy podmiot administracji publicznej usytuowany prawnie najbliżej potrzeb człowieka. Zasada pomocniczości. Pojęcie jednostek samorządu terytorialnego. Podwójna prawna legitymizacja gminy. Gmina a jej mieszkańcy

Gmina, powiat samorząd województwa są tymi związkowymi, wspólnotowymi podmiotami władzy administracyjnej (administracji publicznej), które są odpowiednio najbliżej człowieka w znaczeniu zarówno terytorialnym, przestrzennym, jak i funkcjonalnym w zakresie zaspokajania jego zbiorowych potrzeb wynikających z życia w społeczeństwie i państwie. Zgodnie z zasadą pomocniczości podstawową j.s.t. jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Pojęcie jednostki samorządu terytorialnego to pojęcie konstytucyjne, uogólniające poszczególne rodzaje form organizacji podmiotów samorządu terytorialnego, którymi są konstytucyjna gmina oraz wprowadzone na podstawie art. 164 ust. 2 Konstytucji w drodze odrębnych ustaw ustrojowych⁸ powiat i samorząd województwa. Szczególny status posiada Warszawa⁹, w myśl której stolica Rzeczypospolitej Polskiej miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, które są zadaniami zleconymi z mocy ustawy.

Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych j.s.t. (art. 164 Konstytucji). Zgodnie z zasadą pomocniczości merytorycznie i materialnoprawnie nie jest obojętne mieszkańcowi, jakie to są zadania publiczne. Jednostki samorządu terytorialnego, adekwatnie do swojej zdolności administracyjnej, powinny wykonywać zadania publiczne zaspokajające potrzeby życiowe, bytowe lokalne i ponadlokalne ich mieszkańców związane z funkcjonowaniem we wspólnocie gminnej, powiatowej i regionalnej (tj. potrzeby danej wspólnoty samorządowej). Jak podnosi doktryna: „Istota zasady subsydiarności to coś więcej niż tylko racjonalny podział władzy między poszczególne szczeble władzy na podstawie kryterium efektywności. To uzasadnione oczekiwanie gmin – uznane obecnie w prawie międzynarodowym – aby sprawy ich dotyczące załatwiać na możliwie najniższym poziomie decyzyjnym, najbliższym obywatelowi”¹⁰. Zbyt pochopnie przyjęta pełna, etatystyczna, państwowa, legalistyczna koncepcja samorządu – pomijająca elementy naturalne, zawarte jednak w postanowieniach Konstytucji¹¹, zgodnie z którą to ustawodawca samoistnie, pierwotnie określa zadania publiczne gminy i pozostałych j.s.t. i nie

⁸ Są nimi ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa.

⁹ Zob. ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

¹⁰ Tak I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 149 i przywołana tam literatura.

¹¹ O tych elementach sygnalizacyjnie por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 111.

ma czegoś takiego jak obiektywnie i racjonalnie, naturalnie „pasujące do niej” zadanie gminy – jest obecnie argumentem pozwalającym ustawodawcy na recentralizację i przejmowanie zadań gminy przez administrację rządową. Ta mająca obecnie miejsce z przyczyn politycznych ustawowa recentralizacja pokazuje, że rzeczywiście można mówić o dodatkowym pionowym podziale władzy wykonawczej, a elegancko mówiąc, odbieranie j.s.t. zadań publicznych (o ile nie wręcz „wydzieranie”) w drodze ustawy osłabia w tym podziale pozycję samorządu terytorialnego, demokracji lokalnej, a tym samym oddala człowieka od administracji publicznej¹². Tymczasem zasada pomocniczości ma dwa aspekty: negatywny i pozytywny. Negatywny polega na tym, aby państwo nie przeszkadzało j.s.t. w wykonywaniu przez nie zadań publicznych. W aspekcie pozytywnym chodzi o to, aby pozostała władza publiczna, włącznie z ustawodawcą i sądami, „pobudzała, podtrzymywała, wspomagała” samorząd terytorialny¹³. Jeszcze inaczej mówiąc i porównując ze sobą decentralizację (zasadę ustrojową, o której szerzej poniżej) i pomocniczość, która jest zasadą materialną, trzeba stwierdzić, że dla jakości decentralizacji władzy publicznej (przekazywania zadań i kompetencji w dół struktury w drodze ustawy) nie jest obojętne, czy decentralizowane zadania publiczne są określane przez ustawodawcę zgodnie z inspiracjami i oczekiwaniami wspólnot i obiektywnymi uwarunkowaniami zaspokajania ich potrzeb życiowych przez podmioty (gminy) stojące najbliżej człowieka (co uosabia zasada pomocniczości), czy też z władczym pominięciem tych kryteriów.

Wartość gminy jako związkowego podmiotu administracji publicznej polega także na tym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (w tym gminy) stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ta wspólnota samorządowa lub inaczej ogół mieszkańców stanowi substrat osobowy gminy. Tym wspólnotom samorządowym – uwaga, jednak prawnie zorganizowanym jako związek publicznoprawny (tj. gmina) – ustrojodawca przekazuje do wykonania zadania własne i odpowiednio zlecone z mocy ustawy lub dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych. Mieszkańcy mają wpływ na kształtowanie składu osobowego organów gminy. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zasadą jest, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa (art. 169 ust. 2 Konstytucji). Jest nią obecnie Kodeks wyborczy, określający zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów:

- 1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

¹² Szerzej zob. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017.

¹³ Tak zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 147 i przywołana tam literatura.

- 3) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) do organów stanowiących j.s.t.;
- 5) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Konstytucja stanowi, że zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych j.s.t. określa ustawa (art. 169 ust. 3). W odniesieniu do gminy kwestie te całościowo uregulował Kodeks wyborczy. Z kolei w myśl ustaw ustrojowych o samorządzie powiatowym i województwa organy wykonawcze powiatu i samorządu województwa są kolegialne i wybierane przez ich organy stanowiące.

Podsumowując, gmina jako podmiot administracji publicznej posiada podwójną legitymizację. Jej prawny byt opiera się na Konstytucji, czyli na woli suwerena wyrażonej przez jego przedstawicieli. Dopełniają go ustawy i akty wykonawcze do ustaw, w tym prawo miejscowe z pierwszoplanowym statutem gminy uchwalanym przez radę gminy. Zarazem organy gminy i ich działanie są legitymizowane przez mieszkańców gminy w drodze wyborów. Mieszkańcy gminy z uwagi na zamieszkaną obszar nie posiadają oczywiście – jako wspólnota terytorialna funkcjonująca dla celów administrowania sprawami lokalnymi – atrybutów suwerena. Gmina jako jedyna j.s.t. posiada jednoosobowy pochodzący z wyborów bezpośrednich organ wykonawczy w postaci wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z kolei organy wykonawcze powiatu i samorządu województwa są kolegialne i jak było podnoszone, wybierane przez ich organy stanowiące.

Gmina jest podmiotem administracji publicznej, gdyż jest bezpośrednim adresatem praw i obowiązków w przeważającej mierze o charakterze publicznoprawnym, zadań publicznych i władztwa administracyjnego¹⁴. Podmioty prawa administracyjnego i ich organy odgrywają dużą rolę w stosowaniu prawa administracyjnego, ponieważ to one z zasady (bo są pewne wyjątki) posiadają w tym prawie zdolność do jednostronnego, autorytatywnego, opartego na przymusie państwa wywoływania skutków materialnoprawnych. Podmioty spoza administracji publicznej mogą występować z żądaniem wszczęcia postępowania.

Gmina ma strukturę związkową, gdyż jej substratem osobowym są mieszkańcy gminy (społeczność lokalna). W prawnym znaczeniu nie powinno się utożsamiać gminy jako podmiotu lokalnej władzy administracyjnej wprost z mieszkańcami. Gmina, o jakiej mowa w ustawach, to struktura (organizacja) prawna, do której należą z mocy ustawy mieszkańcy wyodrębniani według kryterium miejsca zamieszkania. Ta struktura (związek publicznoprawny) działa za pośrednictwem organów. Rada gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) są organami gminy, a nie organami bezpośrednio miesz-

¹⁴ Szerzej na temat władztwa zob. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 116–135.

kańców. Takie spotykane w praktyce utożsamianie powyższych pojęć jest pewnym skrótem myślowym. Mieszkańcy stanowią elektorat organów gminy, są punktem odniesienia dla ich działalności, personifikują najwyższą władzę w gminie, kiedy biorą udział w wyborach organów gminy lub w referendum (art. 169 ust. 2 i art. 170 Konstytucji, zob. ustawa o referendum lokalnym). Są także podmiotem kontrolującym organy gminy. Gmina stanowi coś więcej niż jej mieszkańcy. Próbuje to oddać, aczkolwiek niezręcznie i wręcz technicznie, art. 1 ust. 1 u.s.g. Jako podmiot administracji publicznej gmina jest wyposażona z mocy Konstytucji w osobowość prawną, stanowiącą podwaliny jej prawnej samodzielności zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym. Dzięki osobowości prawnej gmina może być podmiotem praw własnościowych i innych praw majątkowych. Nie można mówić o samodzielności prawnej i faktycznej podmiotu, który nie jest wyposażony w majątek, do którego dysponuje prawem własności.

1.3. Istota samodzielności gminy, jej samodzielność jako warunek decentralizacji. Nadzór nad działalnością gminy. Sądowa kontrola aktów nadzoru

Ustrój gminy (zasady jej budowy i działania) zapewnia decentralizację administracji publicznej, która polega na tym, że w zakresie spraw o charakterze lokalnym i ponadlokalnym państwo nie korzysta z administracji rządowej scentralizowanej (tzw. administracji bezpośredniej), tylko wprowadza do porządku prawnego inne niż ono podmioty administracji publicznej, które mają wykonywać zadania publiczne pod nadzorem państwa sprawowanym według kryterium legalności (tzw. administracja pośrednia). Istota decentralizacji jako zasady ustrojowej opiera się na tym, że podmiot, któremu w układzie pewnej wielostopniowości przekazano „w dół” do wykonania zadania publiczne i związane z nimi kompetencje, posiada pewien wynikający z prawa zakres samodzielności i niezależności po to, aby dostosował sposób wykonywanego zadania publicznego do warunków otoczenia zadaniowego. Samodzielność wyraża się w posiadaniu zadań własnych, a niezależność – w wyłączności kompetencyjnej w zakresie tych spraw własnych¹⁵. Zasada decentralizacji, jak też jej przeciwieństwo – zasada centralizacji nie przekładają się wprost na zależności pomiędzy organami przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Są one wydawane według takich samych zasad w administracji scentralizowanej i zdecentralizowanej. Wydawanie decyzji, w tym zakres władztwa kompetencyjnego poszczególnych organów pierwszej i drugiej instancji, jest uniwersalnie uregulowane w przepisach proceduralnych, w tym m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dla zachowania konsekwencji eliminowania wpły-

¹⁵ Szerzej na temat decentralizacji zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 150–162; L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2020/3, s. 65–81.

wu politycznego ze strony administracji rządowej na organy samorządu terytorialnego (co się udaje z różnym powodzeniem) do obrotu prawnego zostały wprowadzone quasi-sądowe organy odwoławcze od decyzji administracyjnych wydawanych przez organy j.s.t. Są nimi samorządowe kolegia odwoławcze działające na podstawie ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹⁶.

Obok związkowego, wspólnotowego wymiaru gminy istotna jest jej samodzielność prawna, rozumiana jako działanie we własnym imieniu i na własną rzecz. W treści art. 16 ust. 2 Konstytucji jest wyrażony jedynie kierunek interpretacji przepisów prawnych odnoszących się do działania j.s.t. (sama zasada). Samodzielność gminy stanowi w swej treści uogólnienie wszystkich przypisanych jej i jej organom praw, obowiązków i kompetencji związanych nieodłącznie z wykonywanymi przez nią i jej organy zadaniami publicznymi, które stanowią *ratio* dla tej samodzielności gminy. To z treści poszczególnych przepisów prawnych wynika, czy dana kompetencja stanowi własną samodzielną kompetencję gminy, czy też jej organów, i jaki jest zakres tej samodzielności. Natura osób prawnych i związkowych jest taka, że działają one za pośrednictwem swoich organów. Porządkując te kwestie, można stwierdzić, że gmina ma osobowość prawną, zdolność sądową, zadania publiczne, prawa i obowiązki, a organy gminy mają sobie właściwe zadania i kompetencje do wykonywania swoich zadań i zadań gminy. Oczywiście prawodawca nie zawsze jest konsekwentny w tych teoretycznych założeniach i aparaturze pojęciowej.

Samodzielność gminy jest zabezpieczona przez pewne ustawowe ograniczenie kryteriów sprawowanego nad nią nadzoru. Decydując się na decentralizację, ustrojodawca i w konsekwencji państwo nie pozbawiają się odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych przez zdecentralizowane podmioty. Tej odpowiedzialności nie są też pozbawione j.s.t.¹⁷ Jednostki samorządu terytorialnego mają publiczne prawo podmiotowe do administrowania i zarządzania wskazanymi w ustawie sprawami publicznymi o pierwiastku lokalnym i ponadlokalnym na zasadach określonych w Konstytucji, a więc w ramach prawnej samodzielności, a instytucja państwa i jego organy mają prawo do nadzorowania według kryterium legalności, czy to administrowanie i zarządzanie odbywają się w ramach prawa.

Samodzielność jest to zakres dyskrecjonalności j.s.t. przy wykonywaniu zadań publicznych, który nie jest absolutny i musi się mieścić w granicach porządku prawnego. Mając na uwadze związkową naturę samorządu i podzielając te poglądy, które podnoszą, że samorządowi mogą przysługiwać publiczne prawa podmiotowe wobec państwa

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

¹⁷ Szerzej R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

– trzeba stwierdzić, że jednostki (podmioty) samorządu terytorialnego mają publiczne prawo podmiotowe do samodzielnego w granicach ustawy wykonywania zadań publicznych. Zabezpieczeniem tego publicznego prawa podmiotowego jest prawo do wniesienia skargi przez j.s.t. do sądu administracyjnego na akty nadzoru¹⁸.

Zadaniem państwa jest zabezpieczenie realizacji zasady praworządności i legalności działania władzy publicznej¹⁹. Kontynuując, w związku z powyższą zasadą praworządności ustrojodawca powinien zapewnić i zapewnia nadzór nad działalnością j.s.t. Jest on nadzorem ograniczonym (inaczej nazywanym weryfikacyjnym) do kryterium legalności. Stąd w uproszczeniu mówi się, że decentralizacja to nadzór ograniczony do kryterium legalności, czyli zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Z kolei centralizacja to nadzór pełny, dodatkowo, oprócz legalności, korzystający z kryterium rzetelności, gospodarności i zgodności działania z polityką rządu. Nadzór pełny jest typowy dla administracji rządowej scentralizowanej. Konstytucja wymienia w sposób enumeratywny organy nadzoru nad działalnością gminy i pozostałych j.s.t.; są nimi: wojewoda, regionalne izby obrachunkowe, Prezes Rady Ministrów (art. 171 Konstytucji). Izby sprawują nadzór nad działalnością j.s.t. w zakresie spraw finansowych określonych w ustawie oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Działają na podstawie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Organy nadzoru mogą stosować wobec działalności organów j.s.t. określone prawem akty nadzoru typu represyjnego i osobowego²⁰. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3 Konstytucji). Ponieważ Sejm nie stanowi organu nadzoru, na tę uchwałę nie przysługuje skarga do sądu.

Samorząd terytorialny istnieje po to, aby zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej przez wykonywane zadania publiczne. W konsekwencji wykonywanie zadań publicznych stanowi przestrzeń przejawiania się i realizowania zarówno samodziel-

¹⁸ Na temat publicznych praw podmiotowych zob. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 105–106, T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 55–62, W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 206–216.

¹⁹ Niestety zupełnie inną kwestią jest to, jak ten obowiązek jest wykonywany z uwagi na polityczne uwarunkowania instrumentalizujące sytuacyjnie działalność organów władzy publicznej, zob. zalecenie Komisji (UE) 2016/1374 z 27.07.2016 r. w sprawie praworządności w Polsce (Dz.Urz. UE L 217, s. 53); zalecenie Komisji (UE) 2017/1520 z 26.07.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146 (Dz.Urz. UE L 228, s. 19); zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z 20.12.2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520 (Dz.Urz. UE L 17 z 2018 r., s. 50).

²⁰ Szerzej zob. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006. Co niezwykle istotne, gminie i pozostałym j.s.t. przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akty nadzoru organów nadzoru (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.).

ności prawnej gminy przy wykonywaniu zadań publicznych, jak i ograniczonego prawem nadzoru nad jej działalnością. Wydawane akty nadzoru mogą być weryfikowane sędowio w przypadku wniesienia przez j.s.t. skargi do sądu administracyjnego. Jest to, obrazowo mówiąc, sądowa forma ochrony jej prawnej samodzielności wobec aktów nadzoru²¹. Organy nadzoru mogą z kolei wnosić skargi na uchwały i zarządzenia organów j.s.t., kiedy po upływie terminu 30 dni od doręczenia im uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 91 ust. 1 u.s.g.) nie mogą już skutecznie we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 93 ust. 1 u.s.g.).

Demokratyczny wymiar gminy przejawia się także w art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Skarga ta nie stanowi skargi popularnej, gdyż jej wniesienie powinno być oparte na wykazaniu naruszenia interesu prawnego skarżącego (korzyści wynikającej dla niego z treści powszechnie obowiązującego prawa).

1.4. Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, wykonywanie ich w formie gospodarki komunalnej i finansowanie

Bezsprzecznie celem bytu prawnego samorządu terytorialnego i gminy jest wykonywanie istotnej części zadań publicznych. Z pojęciem samorządu terytorialnego i gminy łączy się pojęcie zadań własnych. Te zadania mają charakter kwalifikowany prawem, ponieważ służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i są finansowane z zasady z dochodów własnych j.s.t. Są to zadania niezwykle potrzebne i pragmatyczne, trudno sobie wyobrazić codzienne życie mieszkańców bez wodociągów i kanalizacji, systemu dróg publicznych i komunikacji, gospodarki odpadami, dostępu do podstawowej opieki medycznej, pomocy społecznej, oświaty, kultury. Konstytucja w art. 163 formułuje zasadę domniemania zadań samorządu terytorialnego w obrębie systemu władz publicznych, co stanowi konsekwencję jej art. 16 ust. 2, oraz gminy w obrębie j.s.t. (art. 164 ust. 3).

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą tzw. gospodarkę komunalną polegającą na wykonywaniu zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charak-

²¹ W systemie scentralizowanej administracji rządowej takie działania organu niższego szczebla wobec organu wyższego szczebla nie są dopuszczone.

terze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ustawa o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej j.s.t.

Ustrojodawca wykorzystuje byt prawny zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej i deklaruje zlecenie im zadań z mocy ustawy, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. W rozwinięciu postanowień Konstytucji pojawiła się także kategoria zadań zleconych w drodze dobrowolnie zawieranych porozumień administracyjnych. Te zadania mogą być zlecane j.s.t. przez organy administracji rządowej. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych jest uzależniona od systemu ich finansowania. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (zasada wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji). Dochodami j.s.t. są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Subwencje ogólne (wyrównawcza, równoważąca, oświatowa, rozwojowa) i dotacje celowe nie komponują się z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego, która jest krępowana przez te instytucje. Źródła dochodów j.s.t. są określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Do finansów j.s.t. znajduje zastosowanie ustawa o finansach publicznych. Określa ona m.in.: zakres i zasady działania oraz organizację jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów j.s.t.; szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych; zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych; zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych²². W skali mikro istotna jest ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim²³. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny zostały wprowadzone przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych. Stanowi je ustawa o pracownikach samorządowych²⁴.

²² Szerzej na temat innowacyjnego charakteru kontroli zarządczej *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

²³ Dz.U. poz. 301.

²⁴ Szerzej w ujęciu historycznym zob. J. Korczak, *Ewolucja statusu pracowników samorządowych* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

2. Miejsce ustawy o samorządzie gminnym w systemie prawa

2.1. Mechanizm wejścia w życie ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym

Ustawa o samorządzie gminnym (wcześniej o samorządzie terytorialnym) stanowi m.in. wynik przemian ustrojowych inspirowanych m.in. działalnością Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”, uchwałami I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” w 1981 r. – „Samorządna Rzeczpospolita”, obradami Okrągłego Stołu i zmianami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., wprowadzonymi ustawą z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁵. Ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 31.12.1989 (art. 5) i treścią art. 1 w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprowadziła następujące zmiany:

- 1) tytuł otrzymuje brzmienie: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 2) wstęp skreśla się;
- 3) tytuł rozdziału 1 otrzymuje brzmienie: „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego”.

Artykuły 1–8 nowelizowanej Konstytucji z 1952 r. otrzymały nowe brzmienie, przy czym z punktu widzenia tematu gminy i samorządu terytorialnego najistotniejsza jest wypowiedź o ustroju państwa: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 1) a także o samorządzie terytorialnym: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu” (art. 5).

Z dniem 19.03.1990 r. weszła w życie ustawa z 8.03.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Na podstawie jej postanowień tytuł rozdziału 6 otrzymał brzmienie: „Samorząd terytorialny”. Zarazem art. 43–47 otrzymały brzmienie: „Art. 43. 1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie. 2. Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej [Nie ma tutaj mowy o wspólnotach samorządowych powstałych z mocy ustawy – przyp. aut.]. Art. 44. 1. Gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym, na zasadach określonych przez ustawy. 2. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. 3. W zakresie uregulowanym ustawami gmina wykonuje zlecone

²⁵ Dz.U. Nr 75, poz. 444; wygasła z końcem 31.12.1997 r.

²⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.

zadania administracji rządowej [Gmina jawi się tutaj jako osoba prawa publicznego, działająca zgodnie z zasadą samodzielności, jej samodzielność chroniona jest przez sądy – przyp. aut.].

Art. 45. 1. Organem stanowiącym gminy jest rada wybierana przez mieszkańców gminy. Zasady i tryb wyboru określa ustawa. 2. Rada wybiera organy wykonawcze gminy [enumeratywne wskazanie organów gminy, rada gminy jako organ quasi-przedstawicielski, istotny czynnik demokracji lokalnej – przyp. aut.].

Art. 46. Gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Prawa te stanowią mienie komunalne [samodzielność majątkowa gminy – przyp. aut.].

Art. 47. Dochody własne gminy są uzupełniane subwencjami na zasadach określonych przez ustawę [Zostało wprowadzone pojęcie dochodów własnych – przyp. aut.]”.

W przytoczonych przepisach znowelizowanej Konstytucji RP z 1952 r. jest mowa o jednostopniowym układzie samorządu terytorialnego. Brak jest wypowiedzi o tym, że gmina stanowi podstawową j.s.t. (nie było to tutaj konieczne). Brak jest postanowień o organach nadzoru i jego kryterium. Nie ma wypowiedzi o kształtowaniu przez gminę swojego ustroju w drodze statutu w ramach ustaw.

W nawiązaniu do art. 2 powyższej ustawy nowelizującej pierwsze wybory do rad gmin, zarządzane po wejściu w życie tej ustawy, odbywały się na podstawie ustawy, którą została ustawa z 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin²⁷. Do czasu upływu kadencji rad narodowych wybranych 19.06.1988 r. rady narodowe działały na podstawie dotychczasowych przepisów. Termin upływu kadencji rad narodowych określiła Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8.03.1990 r.

Terenowe organy administracji państwowej działają na podstawie dotychczasowych przepisów do czasu wejścia w życie ustaw o samorządzie terytorialnym (tj. ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym²⁸) i o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tj. ustawy z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁹).

Przytoczenie powyższych przepisów jest istotne z uwagi na aksjologię i zasady ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, która weszła w życie z dniem 27.05.1990 r.

Zgodnie z Przepisami wprowadzającymi ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawa

²⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 ze zm.

²⁸ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176.

o pracownikach samorządowych weszły w życie z dniem 27.05.1990 r. W tym samym dniu z pewnymi wyjątkami weszły w życie powyższe Przepisy wprowadzające³⁰.

Przygotowanie projektu ustawy o samorządzie terytorialnym, uchwalenie i wprowadzenie jej w życie było gigantycznym wyzwaniem prawnym i społecznym. Świadczy o tym treść przepisów prawnych dotyczących zasad nabycia mienia przez gminę, które to mienie miało być wyznacznikiem jej rzeczywistej samodzielności i praktycznym wykorzystaniem nadanej jej z mocy znowelizowanej Konstytucji osobowości prawnej (art. 44 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 przep. wpraw. jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego;
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego;
- 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1

– staje się nieodpłatnie w dniu wejścia w życie Przepisów wprowadzających, tj. z dniem 27.05.1990 r., z mocy prawa mieniem właściwych gmin.

To samo odpowiednio odnosi się do mienia ogólnonarodowego (państwowego) służącego użyteczności publicznej, należącego do:

- 1) rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich;
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego;
- 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1³¹.

We wskazanych powyżej przypadkach ustawodawca z uwagi na skalę przedsięwzięcia posłużył się instytucją stosunków wynikających bezpośrednio z mocy ustawy. W związku z tym gminy sporządzały spisy inwentaryzacyjne wyżej wskazanego mie-

³⁰ Na podstawie przepisu derogacyjnego zawartego w art. 60 ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych utraciła moc wyżej wskazana ustawa z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. poz. 1593 ze zm.).

³¹ Tzn. staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem tych miast, jeżeli jest położone w ich granicach administracyjnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 5 ust. 2 przep. wpraw.).

nia nabywanego z mocy ustawy. Spisy były sporządzane są przez komisje inwentaryzacyjne w ciągu 3 miesięcy od daty powołania komisji przez radę gminy.

Mienie inne niż wskazane powyżej, przejmowane bezpośrednio z mocy ustawy (chodzi tutaj o mienie ogólnonarodowe, państwowe służące użyteczności publicznej, należące do podmiotów enumeratywnie wskazanych w ustawie – rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, „ich” jako organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych, podporządkowanych im zakładów i innych jednostek organizacyjnych) było przekazywane na podstawie protokołu jako mienie komunalne gminom i związkowi gmin, jeżeli było niezbędne do wykonywania ich zadań (zob. art. 5 ust. 3 przep. wpraw.). Gminie, na jej wniosek, mogło zostać także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione powyżej, jeżeli było związane z realizacją jej zadań.

Spisy inwentaryzacyjne mienia oraz odpisy protokołów wykładane były przez gminy do publicznego wglądu w siedzibie zarządu gminy przez okres 30 dni, o czym gmina informowała w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Od strony ustrojowej były to obowiązki gminy, przy czym technicznie, pomocniczo mogły być realizowane w zakresie wykładania ww. dokumentów przez komisje inwentaryzacyjne.

W wyżej wskazanym terminie 30 dni osoba, której interes prawny dotyczy ustaleń zawartych w spisie inwentaryzacyjnym mienia, mogła zgłosić zastrzeżenia do komisji inwentaryzacyjnej. Komisja inwentaryzacyjna rozpatrywała niezwłocznie zgłoszone zastrzeżenia i w razie ich uwzględnienia odpowiednio zmieniała ustalenia zawarte w spisie.

W celu deklaratoryjnego władczego skonkretyzowania prawa własności wojewoda wydawał decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, w sprawie jego przekazania w drodze protokołów – w zakresie unormowanym ustawą. Utworzono Krajową Komisję Uwłaszczeniową jako organ odwoławczy od powyższych decyzji wojewody (art. 18 przep. wpraw.).

Byt normatywny ustawy o samorządzie terytorialnym jest sprzężony także z ustawą o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, która nadal obowiązuje. Zgodnie z jej art. 1 do właściwości organów gminy przechodzą – jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej – jako zadania własne określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego; ustawy wymienione są w preambule w szczególności.

Artykuł 2 ustawy o podziale zadań stanowi, że do właściwości organów gminy przechodzą – jako zadania własne – określone w ustawach zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego ustawy; ustawy te są wymienione w przepisie enumeratywnie.

Artykuł 3 ustawy o podziale zadań stwierdza, że do właściwości organów gminy przechodzą jako zadania zlecone – określone w ustawach – zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego; ustawy te zostały wskazane w przepisie enumeratywnie.

W myśl art. 4 ustawy o podziale zadań do właściwości organów gminy przechodzą jako zadania zlecone – określone w ustawach – zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego; ustawy te zostały wskazane w przepisie enumeratywnie.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że na podstawie Przepisów wprowadzających z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym utraciły moc:

- 1) art. 98 ustawy z 25.01.1958 r. o radach narodowych³²;
- 2) ustawa z 30.03.1965 r. o sądach społecznych³³;
- 3) ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁴.

Z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym utraciły moc także inne przepisy dotyczące spraw w niej unormowanych, chyba że Przepisy wprowadzające stanowią inaczej.

Przedstawienie powyższego stanu prawnego związanego z wejściem w życie z dniem 27.05.1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym ma unaocnić skalę przedsięwzięcia, które nazywamy reaktywacją samorządu terytorialnego w nawiązaniu do samorządu terytorialnego polskiego międzywojnia. W dniu 27.05.1990 r. odbyły się pierwsze po II wojnie światowej demokratyczne wybory do rad gmin, w których pojęcie gminy odpowiadało standardom europejskim, polskim przedwojennym i naukowym samorządu terytorialnego³⁵.

W dniu 8.12.1992 r. weszła w życie Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Pol-

³² Dz.U. Nr 26, poz. 139 ze zm.

³³ Dz.U. Nr 13, poz. 92 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183, i z 1989 r. Nr 34, poz. 178.

³⁵ Szerzej M. Stec, *Tworzenie samorządu gminnego w 1990 r. z perspektywy Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim*, ST 2020/4, s. 72–81.

skiej oraz o samorządzie terytorialnym³⁶ (uchylona 17.10.1997 r.). Na podstawie jej art. 77 utraciła moc Konstytucja z 1952 r., z tym że pozostały w mocy przepisy rozdziałów 1, 4, 7 (z wyjątkiem art. 60 ust. 1), rozdziałów 8, 9 (z wyjątkiem art. 94) oraz rozdziałów 10 i 11.

Ustawa ta zwana Małą Konstytucją zawierała rozdział 5 „Samorząd terytorialny”, składający się z art. 70–75. W myśl jego postanowień samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium (warto podkreślić, że pojawia się pojęcie wspólnoty mieszkańców z mocy ustawy, a zatem i związkowy wymiar samorządu terytorialnego). Przysługujące j.s.t. prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne (samodzielność majątkowa). Podstawową j.s.t. jest gmina. Pozostałe rodzaje j.s.t. określa ustawa (bardzo ogólna delegacja do ustawowego wprowadzenia innych niż gmina j.s.t.). Samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej (deklaracja udziału s.t. w wykonywaniu władzy publicznej, kierunkowe przypisanie mu istotnej części zadań publicznych). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców (kierunkowa zasada samodzielności). W zakresie uregulowanym ustawami j.s.t. wykonują zadania administracji rządowej. W tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki finansowe (instytucja zadań zleconych). Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne (pomimo że nie zostało jeszcze skonstytualizowane pojęcie statutu gminy, z przepisu wynika samodzielność ustrojowo-organizacyjna gminy). Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa (umocnienie demokracji lokalnej i partycypacji). Dochodami j.s.t. są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje. Źródła dochodów j.s.t. w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo (samodzielności dochodowa). Nadzór nad działalnością j.s.t. określa ustawa (nie są wskazane organy i kryterium nadzoru). Zasady zrzeszania się j.s.t. oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych określa ustawa (delegacja konstytucyjna dla obligatoryjnej ustawy).

Mała Konstytucja poszerzyła zakres prawnej regulacji samorządu terytorialnego o jego wspólnotowość i wielopoziomowość. Podczas jej obowiązywania Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

³⁶ Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

2.2. Przejście do trzystopniowego układu samorządu terytorialnego w Polsce (drugi etap reformy administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego) z dniem 1.01.1999 r.

Dla tego drugiego etapu reformy administracji publicznej podstawy utworzyła Konstytucja z 2.04.1997 r. Komplementarne uzupełnienie podstawowego stopnia samorządu terytorialnego dwoma dodatkowymi w postaci powiatu i samorządu województwa (do czego ustawodawca wykorzystał brzmienie art. 164 ust. 2 Konstytucji) stanowiło część zakrojonej na szerszą skalę reformy administracji publicznej obejmującej także administrację rządową. W związku z tym ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa stanowiły jej aksjologiczny i pragmatyczny rdzeń (samorząd województwa był niezbędny do członkostwa Polski w UE), ale weszły z dniem 1.01.1999 r. do systemu omawianych zmian ustroju polskiej administracji. W związku z tym poniżej zamieszczono wykaz ustaw składających się w fundamentalnym zrębie na omawianą reformę. Wykaz ten ma zobrazować ustawowy zasięg niezbędnych regulacji. Zaliczyć do nich należy ustawy: z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁷; z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa³⁸; z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie³⁹; z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁰; z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁴¹; z 24.07.1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej⁴²; z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁴³; z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁴⁴; z 26.11.1998 r. o finansach publicznych⁴⁵; z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000⁴⁶; z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴⁷.

³⁷ Dz.U. Nr 95, poz. 602 (utraciła moc).

³⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

³⁹ Dz.U. Nr 91, poz. 577 (zastąpiła ją ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2022 r. poz. 135).

⁴⁰ Dz.U. Nr 91, poz. 578.

⁴¹ Dz.U. Nr 96, poz. 603.

⁴² Dz.U. Nr 99, poz. 631.

⁴³ Dz.U. Nr 106, poz. 668.

⁴⁴ Dz.U. Nr 133, poz. 872.

⁴⁵ Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

⁴⁶ Dz.U. Nr 150, poz. 983.

⁴⁷ Dz.U. Nr 162, poz. 1126. Szerzej zob. *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, red. J.M. Majchrowski, Gorzów Wielkopolski 1999; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.

Z dniem 1.01.1999 r. zmienił się tytuł ustawy o samorządzie terytorialnym na ustawę o samorządzie gminnym (art. 10 pkt 1 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴⁸). Zmiana odzwierciedla wprost nazwę j.s.t., której dotyczy ustawa.

Z uwagi na istotę samorządu terytorialnego, która zakłada brak podporządkowania hierarchicznego pomiędzy stopniami samorządu terytorialnego, utworzone w drodze dwóch nowych ustaw ustrojowych powiat i samorząd województwa pozostają komplementarne zarówno wobec gminy, jak i wobec siebie nawzajem. Ich byt prawny realizuje wymogi zasady pomocniczości w znaczeniu materialnym w nawiązaniu do zdolności administracyjnej, tj. wykonywania zadań publicznych (zob. art. 15 ust. 2 Konstytucji), która wiąże się m.in. z zajmowanym przez j.s.t. terytorium. W związku z tym te zadania publiczne o charakterze lokalnym, ponadlokalnym, które nie przystają do zdolności administracyjnej gminy, zostały przekazane powiatom. Z kolei te zadania publiczne ponadlokalne, regionalne, które nie przystają do zdolności administracyjnej powiatu, zostały przekazane do właściwości samorządu województwa. W tym miejscu trzeba zauważyć, że nie wszystkie zadania kwalifikują się do decentralizacji. Część zadań publicznych z uwagi na ich ogólnopaństwowy charakter jest wykonywana przez scentralizowaną administrację rządową, która z uwagi na posiadaną sprężystość działania jest w stanie zabezpieczyć bezpieczeństwo publiczne, a także jednakowe standardy rzeczy i świadczeń tam, gdzie są one wymagane. Ponieważ za zadaniami publicznymi „idą” władcze kompetencje, to od nich zależy zakres władztwa administracyjnego posiadanego przez podmioty i organy administracji publicznej w jej dualizmie. Stąd też wynikają swego rodzaju napięcia w tym zakresie (czego przejawem są procesy recentralizacji zadań publicznych), w których administracja rządowa jest o tyle uprzywilejowana, że Prezes Rady Ministrów przygotowuje projekty ustaw.

Wszystkie trzy ustawy ustrojowe zawierają przepisy określające relacje pomiędzy ich zakresami działania. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (domniemanie na rzecz gminy spraw publicznych o znaczeniu lokalnym). Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy – art. 6 ust. 2 u.s.g. (chodzi tutaj o rozstrzygnięcia w znaczeniu decyzyjnym, władcze kompetencje wynikają z wyraźniej normy kompetencyjnej). Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zle-

⁴⁸ Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

conych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Z treści art. 4 ust. 1 u.s.p. wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w 23 zakresach wymienionych enumeratywnie w treści tego przepisu. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4 ust. 2 u.s.p.).

Ustawy mogą określać inne zadania powiatu. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4 u.s.p.). Wynika stąd, że powiat wykonuje zadania publiczne wyraźnie wskazane przez ustawy.

Co ważne, powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Jest to wyjątkowy przykład porozumienia, które nie do końca ma charakter dobrowolny. Oczywiście sporna w tym przypadku może być kwestia, czy wniosek jest uzasadniony. Co istotne, treść art. 4 ust. 6 u.s.p. stwierdza jednoznacznie, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Treść art. 4 u.s.w. zaczyna się od jednoznacznego stwierdzenia, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy (ust. 1). Zostało także uregulowane, że organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym (ust. 2).

2.3. Reforma organu wykonawczego gminy jako trzeciego etapu przekształceń samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 26 u.s.g. w pierwotnym brzmieniu jej organem wykonawczym był zarząd gminy. Artykuł 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowił, że do wyłącznej właściwości rady gminy należały wybór i odwołanie zarządu, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. W myśl art. 26 u.s.g. organem wykonawczym gminy był zarząd. Przy czym w skład zarządu wchodził: wójt albo burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący zarządu, ich zastępcy oraz pozostali członkowie. Burmistrz był przewodniczącym zarządu w tych gminach, w których siedziba władz znajdowała się w miejscowości posiadającej prawa miejskie. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców przewodniczącym zarządu był prezydent miasta. Dotyczyło to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Ilekroć w ustawie była mowa o burmistrzu, należało przez to rozumieć także prezydenta

miasta. W świetle regulacji pierwotnych ustawy o samorządzie gminnym wójt nie miał statusu organu gminy, kierował urzędem gminy, który służył pomocą zarządowi gminy w wykonywaniu jego zadań. Funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy nie można było łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta. Artykuł 39 u.s.g. deklarował, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz, w związku z tym posiadał on bezsprzecznie walor organu administracyjnego. W układzie normatywnym pierwotnych postanowień ustawy rada gminy posiadała wyraźną preponderancję nad zarządem gminy i wójtem, który nadto nie był organem gminy. Kierunek zmian w stronę wzmacniania statusu prawnego zarządu i wójta wytyczyła najpierw ustawa z 29.09.1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw⁴⁹. Wprowadzone zmiany można ocenić jako nadające zarządowi charakter organu kolegialno-monokratycznego. Diametralną zmianę w statusie prawnym wójta wprowadziła ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Określa ona zasady i tryb bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta. Zgodnie z jej art. 2 wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Jak trafnie zauważa doktryna: „Ustawa z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta stanowi radykalne zerwanie z dotychczasowym modelem ustroju gminy w Polsce, i to nie tylko po 1990 r., ale w ogóle. Przyjęte rozwiązanie jest bez precedensu w dziejach polskiego samorządu terytorialnego. W miejsce kolegialnego organu wykonawczego gminy otrzymaliśmy monokratyczny organ wykonawczy pochodzący z wyborów bezpośrednich. Jedynym sposobem jego odwołania stało się referendum lokalne, ale – nawet po nowelizacji z 2005 r. ustawy o referendum lokalnym – rzadko kiedy jest ono wiążące, a jeśli odbywa się na wniosek rady z innych powodów niż nieudzielenie absolutorium, może się obrócić przeciwko jego inicjatorom. W tej sytuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) praktycznie nie ponosi odpowiedzialności politycznej ani przed radą, ani przed wspólnotą lokalną”⁵⁰. W celu zapobieżenia powyższemu zjawiskowi preponderancji wójta nad radą gminy przeprowadzono kolejną zmianę ustawy o samorządzie gminnym, tym razem ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

⁴⁹ Dz.U. Nr 124, poz. 601.

⁵⁰ Tak L. Mażewski, *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, ST 2019/12, s. 31–50.

3. Przedmiotowy i podmiotowy zakres regulacji ustawy o samorządzie gminnym. Nowelizacje ustawy o samorządzie gminnym. Problemy i kierunki regulacji *de lege lata* i *de lege ferenda*

3.1. Zakres i przedmiot regulacji

Ustawę o samorządzie gminnym należy zaliczyć do ustaw konkretyzujących przepisy konstytucyjne, które ukazują się „w celu bardziej szczegółowej regulacji kwestii objętych co prawda ramami konstytucji, ale regulacja konstytucyjna jest tu zbyt ogólna, by przepisy mogły funkcjonować w praktyce”⁵¹. Przy uchwalaniu ustawy trzeba mieć na uwadze najwyższą moc konstytucji. Moc ta wynika z zasady konstytucjonalizmu zawartej w art. 8 Konstytucji, zgodnie z którym Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. Ustawa o samorządzie gminnym nie jest bezpośrednim aktem podkonstytucyjnym, gdyż przestrzeń pomiędzy nią a Konstytucją wypełniają postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która jest ratyfikowaną umową międzynarodową. Została ratyfikowana przez Polskę 26.06.1993 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw. Obowiązuje w Polsce od 1.03.1994 r. (zob. oświadczenie rządowe z 14.07.1994 r. w sprawie jej ratyfikacji: „Zgodnie z artykułem 15 ustęp 3 Karty weszła ona w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 1 marca 1994 r.”⁵²). Od tego dnia ustawa o samorządzie gminnym (wtedy terytorialnym) powinna być zgodna z normami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵³. Znaczenie prawa międzynarodowego dla samorządności świetnie spointował A. Bałaban: „Idea samorządności wydaje się być tak stara i oczywista, że można lekceważyć problem jej odpowiedniego prawnego unormowania. Jednak w sytuacji wypaczania koncepcji państwa, zwykle staje się pierwszą ofiarą. [...] Stabilność idei samorządu może okazać się złudna, jeżeli nie zostanie wsparta siłą idei decentralizacji i uspołeczniania państwa. Ta idea zaś może stabilnie zdziałać i rozwijać się wtedy, gdy zagwarantowana jest przez prawo międzynarodowe i ten aspekt EKSL, jako jednego z podstawowym dokumentów Rady Europy należy mieć przede wszystkim na względzie”⁵⁴.

⁵¹ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 36.

⁵² Dz.U. Nr 124, poz. 608.

⁵³ Szerzej zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2005; *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015.

⁵⁴ Tak A. Bałaban, *Samorząd terytorialny w konstytucjach państw europejskich* [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015, s. 24.

Z art. 87 w zw. z art. 89, 90 ust. 1, art. 91 i 9 Konstytucji wynika hierarchia źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Analiza postanowień Konstytucji pozwala na wyodrębnienie następującej kolejności aktów powszechnie obowiązujących: Konstytucja, ogólne zasady prawa międzynarodowego, przepisy stanowione przez władze organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie zgody Sejmu w ustawie, ustawy, rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy (na tej samej wysokości co ustawy), umowy międzynarodowe ratyfikowane bez konieczności uzyskiwania ustawowej zgody Sejmu, rozporządzenia wykonawcze, akty prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym⁵⁵. Powyższe ustalenia sytuują ustawę o samorządzie gminnym w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przystąpienie Polski do UE z dniem 2.05.2004 r. wygenerowało daleko idące zmiany w polskim przedakcesyjnym porządku prawnym. W Polsce zaczął obowiązywać porządek prawny UE powiązany z polskim prawem krajowym zasadami określającymi relacje pomiędzy prawem UE a prawem państw członkowskich. Z uwagi na zdecentralizowany system wykonywania prawa UE organy j.s.t., w tym gminy, stały się funkcjonalnie organami stanowiącymi część administracji unijnej, wykonującymi i stosującymi prawo europejskie⁵⁶.

Z opisowego charakteru tytułu ustawy z 8.03.1990 r. wynika, że przedmiotem jej regulacji jest samorząd gminny. Znaczenia pojęcia samorządu gminnego trzeba szukać przede wszystkim w Konstytucji i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, a w zakresie uszczegóławiającym – w postanowieniach ustawy o samorządzie gminnym. Z systematyki ustawy i tytułów jej rozdziałów, a także z ich treści wynika, że jej regulacja obejmuje: przepisy ogólne, zakres działania i zadania gminy, władze gminy, akty prawa miejscowego stanowione przez gminę, mienie komunalne, gminną gospodarkę finansową, związki i porozumienia międzygminne, nadzór nad działalnością gminną, przepis końcowy. Przedmiot i zastosowana technika prawotwórcza są omówione w *Komentarzu* we wprowadzeniach do poszczególnych rozdziałów ustawy.

Od strony podmiotowej postanowienia ustawy o samorządzie gminnym są adresowane do: gminy, powiatu, województwa, j.s.t., Sejmu, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądu administracyjnego, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wojewody, organów administracji rządowej, związków międzygminnych, związków powiatowo-gminnych, zgromadzenia związku, zarządu związku, stowarzyszeń gmin, w tym również z powiatami i województwami, mieszkańców gminy, grupy mieszkańców; każdego, czyj interes prawny lub upraw-

⁵⁵ Tak i szerzej zob. P. Sarnecki, *System źródeł...*, s. 13–34.

⁵⁶ Szerzej: K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2014, s. 345–354; J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 7–12; M. Kisieliwska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, ST 2013/5, s. 75–83; M. Kisieliwska, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicentrycznym systemie prawa*, Warszawa 2018.

nienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej; rady gminy, rad zainteresowanych gmin, przewodniczącego rady gminy, wiceprzewodniczących rady gminy, stałych i doraźnych komisji rady gminy, komisji rewizyjnej, komisji skarg, wniosków i petycji, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zastępcy wójta, pierwszego zastępcy wójta, upoważnionej przez wójta osoby, organów gminy, władz gminy, radnego, radnych nieobecnych, radnego wykonującego funkcję kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji; pracodawcy, klubu radnych, komisarza wyborczego, jednostek pomocniczych gminy, sołectw, dzielnic, osiedli i innych, organów nadzoru, organu nadzorczego, komisarza rządowego; „osoby, która wykonuje zadania i kompetencje rady gminy do czasu wyboru nowej rady”; osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów, gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy; osoby, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję; osoby, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję; osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta; pracowników podległych wojewodzie, pracowników urzędu gminy, urzędu gminy, mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą, mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw, rad powiatów, sejmików województw, młodzieżowej rady gminy, organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 u.w., działających na terenie danej gminy, samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy; członków młodzieżowej rady gminy, gminnej rady seniorów, organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, seniorów, społeczności lokalnych i regionalnych innych państw, jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, gminnych instytucji kultury, innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnym osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego); jednostek obsługujących, jednostek obsługiwanych, zarządu województwa, gmin sąsiadujących powiązanych ze sobą funkcjonalnie, małżonków wójtów, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, osób pozostających we wspólnym pożyciu z wójtami, organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, naczelnika urzędu skarbowego, urzędu skarbowego, zebrania wiejskiego, sołtysa, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta, osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym, inwestorów.

Cechą charakterystyczną podmiotowego zasięgu regulacji ustawy o samorządzie gminnym jest to, że adresatami rozwiązań ustrojowoprawnych są także podmioty spo-

za organizacji wewnątrzadministracyjnej gminy, tj. zarówno mieszkańcy, jak i każdy. W tradycyjnej nauce prawa administracyjnego normy ustrojowo-organizacyjne były określane jako adresowane do administracji publicznej. Z tych norm adresowanych do mieszkańców i każdego wynikają uprawnienia o charakterze politycznym umożliwiające partycypujący wpływ na administrowanie przez organy gminy sprawami lokalnymi i ponadlokalnymi. Ten wpływ sięga także zadań zleconych.

3.2. Nowelizacje ustawy o samorządzie gminnym. Problemy i kierunki regulacji *de lege lata* i *de lege ferenda*

Jest oczywiste, że prawo powinno nadążać za zmianami zachodzącymi w sferze stosunków społecznych, które wynikają zarówno z rozwoju cywilizacyjnego, jak i ze zróżnicowanych problemów społecznych. Z uwagi na jego sformalizowany charakter można skonstatować, że czasami trudno mu za tymi zmianami nadążyć.

Przykładem może służyć sytuacja faktyczna i prawna w Polsce związana z epidemią COVID-19, w której procesy informacyjne i inne czynności materialno-techniczne władzy publicznej zastępowały regulacje prawne, a kwestie dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela (materialnych praw podstawowych) sytuowano w rozporządzeniach niemających nawet w tym zakresie upoważnienia w ustawie⁵⁷. Epidemia COVID-19 pokazała, jak upadają konstytucyjne normatywne wymogi zasady praworządności, a przecież tego upadku nie mogą uzdrowić okoliczności faktyczne nawet tak daleko idące w skutkach, jeżeli chodzi o życie i zdrowie ludzkie. Pewnym wyjątkiem, aczkolwiek też nieco kontrowersyjnym, są tutaj ustrojowo-organizacyjne postanowienia ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, regulujące zasady i tryb: zdalnego obradowania organów kolegialnych j.s.t., związków metropolitalnych, regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych (art. 15zxx), powierzenia innemu podmiotowi wykonywania zadań urzędu administracji publicznej lub podmiotu wykonującego zadania publiczne w sytuacji niezdolności do wykonywania zadań (art. 15zzy), powierzenia innemu podmiotowi wykonywania zadań urzędu administracji publicznej lub podmiotu wykonującego zadania publiczne w sytuacji niezdolności do wykonywania zadań (art. 15zzy), niezdolności do pracy wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 15zzz), tymczasowego przeniesienia pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy (art. 15zzz¹).

⁵⁷ Szerzej zob. E. Ura, *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 202–207.

Ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) była 83 razy zmieniana. W przypadku ustawy o samorządzie gminnym sprawa jej zmian (nowelizacji) jest o tyle ciekawa, że jest to ustawa ustrojowoprawna, a zatem wydawałoby się, że powinna ją cechować pewna stałość. W przypadku specyfiki gminy, której substratem osobowym są jej mieszkańcy, ta statyka nie jest już tak oczekiwana, oczywiście do granic pewnego standardu pewności prawa w czasie. Trzeba nawet podkreślić, że status prawny gminy z uwagi na jego prawny charakter i funkcję (art. 169 ust. 4 Konstytucji) oparty jest na prawie gminy do pewnej samoregulacji w kwestiach jej ustroju wewnętrznego. Paradygmatem rozwoju demokratycznego państwa prawa jest nie tylko realizowanie obowiązku praworządności działania państwa, lecz także stałe pogłębianie demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej (inaczej deliberatywnej, debatującej) oraz modelu społeczeństwa obywatelskiego, czemu też ma służyć zdolność gminy do prawnej samoregulacji, o jakiej była mowa wyżej. A zatem słuszne jest nastawienie budowy struktur na kierunek służenia przez nie jak najlepiej człowiekowi, jednostce. Administrowanie sprawami lokalnymi dzięki prawnemu upodmiotowieniu wspólnot samorządowych zachodzi nie tylko przy pomocy organów j.s.t., lecz także przy wykorzystaniu form demokracji bezpośredniej w drodze referendum i wyborów. Chodzi jednak o to, aby uzupełnić te prawne formy demokratycznego wpływu mieszkańca na działalność samorządu terytorialnego. Obecnie w doktrynie podkreślany jest horyzontalny wymiar zasady pomocniczości, który się skupia na współdziałaniu i dzieleniu się zadaniami publicznymi władzy z człowiekiem i organizacjami, strukturami społeczeństwa obywatelskiego⁵⁸. W związku z tym trudno nie spostrzec, że ustawy ustrojowe o j.s.t. – w tym przede wszystkim pierwsza, najstarsza, „kultowa” poświęcona podstawowej, zasadniczej j.s.t. – stanowi tę płaszczyznę normatywną, w której można umieszczać coraz bardziej udoskonalone podstawy prawne instrumentów partycypacyjnych adresowanych do każdego i mieszkańców gminy, a także udoskonalać te, które już istnieją. Ta partycypacja oczywiście powinna dotyczyć nie tylko osób fizycznych, lecz także innych podmiotów prawa zainteresowanych współuczestnictwem w wykonywaniu władzy publicznej i zadań z zakresu administracji publicznej (w tym z sektora pozarządowego). W tę stronę pogłębiania partycypacji powinny iść nowelizacje ustawy o samorządzie gminnym, a także możliwości prawotwórcze gminy w zakresie określania swego ustroju w granicach ustaw⁵⁹. Niestety nie można pominąć, że Polska nie ratyfikowała Protokołu dodatkowego do EKSL w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach lokalnych. Protokół został sporządzony w 2009 r. i po uzyskaniu ośmiu ratyfikacji wszedł w życie. Polska nawet go nie podpisała, w związku z czym akt ten ma dla nas walor jedynie poznawczy, ewentualnie prawa miękkiego.

⁵⁸ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 90.

⁵⁹ Szerzej o partycypacji B. Jaworska-Dębska, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, ST 2020/3, s. 49–64; K. Bur-ski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021, s. 49–90.

Z perspektywy 32 lat funkcjonowania gminy w powojennej Polsce należy stwierdzić, że jest ona stałym, niekontrowersyjnym, istotnym, opartym na substracie mieszkańców elementem władzy publicznej demokratycznego państwa prawnego. Porównując lokalną rzeczywistość dzisiejszą z tą sprzed 32 lat, trzeba stwierdzić, że od strony administracyjnej gmina spełniła w większości związane z nią podstawowe oczekiwania na miarę środków finansowych, którymi dysponuje⁶⁰. Jednocześnie chcąc uzyskać efekt wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej w administrowaniu lokalnym, trzeba mieć na uwadze nie tyle zachowanie, ile wzmacnianie zdolności j.s.t. do samoregulacji, jaka tkwi w ich statutach wydawanych zgodnie z Konstytucją w ramach ustaw. Już w 2005 r. W. Kisiel pisał: „natomiast obecnie nadszedł czas na dokonanie wyboru przyszłych rozwiązań ustawowych w sprawie bardziej szczegółowej, choć nadal fundamentalnej: Jakie mają być proporcje zróżnicowania i jednolitości ustroju samorządu terytorialnego w skali całego kraju?”. Przywołany W. Kisiel odpowiedź postrzega w „filozofii samorządu terytorialnego, jaką wyznaje osoba tworząca czy interpretująca prawo administracyjne”⁶¹. Stwierdza, że jeżeli położymy nacisk na przynależność samorządu terytorialnego do władzy publicznej, z którą obywatel potencjalnie wchodzi w konflikt, to priorytetem jest jego ochrona przed nieprawidłowościami. Z kolei: „Jeżeli natomiast eksponujemy subsydiarność władz lokalnych względem odradzającego się społeczeństwa obywatelskiego oraz korporacyjny charakter samorządu i jego demokratyczną legitymację – wówczas preferować będziemy zdecentralizowany i różnicowany samorząd”⁶². Rozwiązanie tkwi w zasadzie złotego środka. W ten nurt filozofii myślenia o samorządzie terytorialnym doskonale wpisał się w 2020 r. H. Izdebski swoim artykułem *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, podnoszący – na tle naturalistycznej i etatystycznej koncepcji samorządu – problem, jak zmieniają się i jak mogą się zmienić „nawyki uczo-nych administratywistów”⁶³. Jest niezwykle celowe podnoszenie zagadnień związanych z odpowiednimi proporcjami etatyzmu i naturalizmu (oczywiście w granicach prawa) w myśleniu osób stosujących i kontrolujących stosowanie prawa. Koncepcje etatystyczne prowadzą m.in. do zagubienia w przeformalizowanym legalizmie samodzielności zadaniowej gminy w zakresie pojęcia „własnych zadań własnych”⁶⁴, a także możliwości formułowania w ramach przestrzeni do samoregulacji (oczywiście w granicach ustaw) w statutach podstaw prawnych rezolucji, deklaracji, apeli i oświadczeń uchwalanych przez rady gminy i organy stanowiące innych j.s.t.

⁶⁰ Szerzej zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 317–335.

⁶¹ W. Kisiel, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie. Local Government Charters. European and american regulations*, Kraków 2005, s. 17.

⁶² Tak W. Kisiel, *Statuty...*, s. 17.

⁶³ H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, ST 2020/3, s. 26–38.

⁶⁴ Szerzej zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 167.

Warte przemyślenia są poglądy doktryny sygnalizujące, że sprowadzanie zadań własnych gminy tylko do „ustawowych zadań własnych” z ustaw szczególnych prawa administracyjnego wyłącza praktyczne działanie zasady domniemania zadań samorządu terytorialnego jako zasady prawnej⁶⁵. Z kolei zrozumiała niechęć do sprzecznych z prawem uchwał organów stanowiących j.s.t. w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową⁶⁶ nie powinna przesłaniać elementów stanu prawnego przemawiających jednak za ustrojowymi, w tym potencjalnie statutowymi, podstawami takich nienormatywnych niewładczych form działania organów stanowiących j.s.t.⁶⁷

Z uwagi na władztwo, jakim dysponują gmina i inne j.s.t., z punktu widzenia praworządności niezbędne jest zapewnienie przez państwo kontroli i nadzoru administracyjnego oraz sądowej kontroli nad ich działalnością. W tym zakresie już w ramach pomocniczości horyzontalnej można wykorzystać formy kontroli społecznej. Same nowelizacje ustawy poszły w kierunku poszerzenia kontroli instytucjonalnej w obrębie gminy przez wprowadzenie raportu o stanie gminy składanego corocznie przez wójta radzie gminy i związanego z nim wotum zaufania udzielanego mu przez radę gminy. Co istotne, w debacie nad raportem o stanie gminy mogą brać udział na zasadach określonych w ustawie mieszkańcy gminy. Jak zwykle przyjęte rozwiązania – i dobrze – są analizowane i poddawane krytyce, która z kolei powinna stanowić impuls do refleksji nad tworzoną prawem⁶⁸. Pogłębianiu partycypacji służą: instytucja budżetu obywatelskiego, doregulowanie kwestii związanych z konsultacjami społecznymi, wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, młodzieżowej rady gminy, gminnej rady seniorów, możliwość zgłaszania przez gminną radę seniorów do uprawnionych podmiotów wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, ustawowy obowiązek obligatoryjnej transmisji i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obrazu i dźwięku przebiegu obrad rad gmin (art. 20 ust. 1b u.s.g.). W nurcie nowelizacji znalazły się regulacje dotyczące zasad i trybu przeprowadzania przez Radę Ministrów przekształceń terytorialnych gmin (ich tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia) przy wykorzystaniu opinii zainteresowanych rad, poprzedzonych konsul-

⁶⁵ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 159.

⁶⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 14.07.2020 r., III SA/Gl 15/20, LEX nr 3042555.

⁶⁷ Zob. D. Dąbek, *Zakres sądowej kontroli administracji – aktualne tendencje na tle sporu o kognicję w sprawach stref wolnych od LGBT* [w:] Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga Jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 912–924; M. Hadel, *Problematyka aksjologicznego nadużycia kompetencji w kontekście tzw. uchwał „anty-LGBT”*. Rozważania na kanwie aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych, ST 2020/12, s. 7–20.

⁶⁸ Zob. trafnie uwagi o niedociągnięciach regulacji ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130) – B. Dolnicki, *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, GSP 2020/1, s. 20–34.

tacjami z mieszkańcami, nadawania statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin. Wprowadzono referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. W zakresie stabilizacji praw i obowiązków gmin, a także ich lokalnego porządku prawnego, ważne jest także uregulowanie następstwa prawnego i normatywnego dotyczącego aktów prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jak też w przypadku zmiany granic polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i włączeniu go do sąsiedniej gminy. Wyrazem wrażliwości ustawodawcy na kwestie rozwoju cywilizacyjnego i cyfrowego jest wprowadzenie w art. 50a u.s.g. kazuistycznej możliwości umownego określenia pomiędzy gminą a inwestorem niższej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w przypadku niedrogowych inwestycji zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty. Wyrazem ekonomicznego i pragmatycznego spojrzenia na koszty funkcjonowania administracji samorządowej stały się regulacje dotyczące jej wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Z perspektywy pierwszego, drugiego i trzeciego (wprowadzenie monokratycznego organu wykonawczego w gminie) etapu reformy samorządności w Polsce możemy powiedzieć, że czwarty etap jeszcze nie nastąpił, a nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym przebiega w sposób rozproszony w drodze ustaw, które podejmują pewne wiązki problemów do regulacji⁶⁹.

Stałym postulatem dokonywanych zmian powinno być przynajmniej dążenie do jednak apolitycznego wymiaru działalności samorządu terytorialnego, co oczywiście nie jest łatwe z uwagi na jego udział w wykonywaniu władzy publicznej i zasady prawa wyborczego. Jak się okazuje z uwagi na polityczne uwarunkowania działania organów gminy nowe instytucje, tj. jak na przykład raport o stanie gminy, mogą być także in-

⁶⁹ Zob. m.in. ustawy: z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 1038); z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1378); z 5.07.2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. poz. 1432); z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130); z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 2232); z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935); z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.); z 24.01.2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 379); z 11.10.2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 1318); z 14.12.2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 153); z 26.05.2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 777); z 17.12.2009 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 142); z 5.09.2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 180, poz. 1111).

strumentem politycznego działania. Unikanie takich skutków nieoczekiwanych przez prawo jest wyzwaniem dla projektów ustaw⁷⁰.

Być może kolejny wyraźny etap tej reformy będzie się wiązał z ewentualnym ujednoczeniem statusu prawnego organu wykonawczego powiatu i samorządu województwa odpowiednio na wzór gminy (przy zachowaniu odpowiednich relacji stanowiąco-kontrolnych i wykonawczych pomiędzy organami j.s.t. z pogłębieniem mechanizmów partycypacji i samodzielności dochodowej j.s.t.) oraz systemowym skodyfikowaniem ustaw ustrojowych dotyczących poszczególnych j.s.t. – co byłoby kolejnym wyzwaniem normatywnym w zakresie samorządu terytorialnego.

⁷⁰ Szerzej M. Augustyniak, *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, ST 2020/7–8, s. 44–53.

USTAWA

z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1005, poz. 1079)

Notka Redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX

Niniejszy tekst jednolity uwzględnia zmiany wprowadzone przez art. 73 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 583), których nie zawiera urzędowy tekst jednolity ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Uwagi wstępne

1. Ustawa o samorządzie gminnym jako ustawa ustrojowa z zakresu prawa administracyjnego. Pojęcie i rodzaje przepisów merytorycznych.

Prawo samorządu terytorialnego, prawo samorządowe.

Miejsce i znaczenie przepisów ogólnych jako rodzaju przepisów merytorycznych w systematyce ustawy

Prawo administracyjne jest jedną z gałęzi prawa publicznego i w związku z tym jego aksjologia jest nastawiona m.in. na zaspokajanie interesu publicznego, realizację dobra ogółu – jednak przy jednoczesnej dyrektywie uwzględniania podczas realizacji tych wartości godności człowieka i jego interesów indywidualnych. Jest zatem prawem służby publicznej¹. Obecnie to zaspokajanie interesu publicznego przy pomocy administracji publicznej (kooperującej z formami społeczeństwa obywatelskiego) przybiera postać sterowania przez nią stosunkami społecznymi w sferze zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego, zarządzania ryzykiem i konfliktami, sprawowania szeroko rozumianych funkcji policyjnych, reglamentacyjnych w sferze dóbr relewantnych publicznie, funkcji świadczących, właścicielskich. Ponieważ obok wspólnoty państwowej istnieją w państwie inne, w tym wspólnoty samorządu terytorialnego, pojęcie interesu publicznego odpowiednio nawiązuje do ich potrzeb i w konsekwencji możemy wyodrębnić interes publiczny, państwowy, społeczny, regionalny, ponadlokalny i gminny (przy czym w danej sprawie z zakresu administracji publicznej mamy do czynienia z jedną kategorią interesu publicznego i trzeba go umieć zdefiniować). Z faktu, że Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej, a zatem większej wspólnoty w postaci związku publicznego o charakterze prawnomiędzynarodowym, pojawia

¹ Szerzej zob. P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 283–285.

się pojęcie europejskiego prawa administracyjnego i interesu/interesów UE². W obręb prawa administracyjnego wchodzi także inne międzynarodowe, w tym europejskie, zróżnicowane co do mocy wiążącej źródła prawa administracyjnego wynikające z członkostwa RP w organizacjach międzynarodowych. Struktura normatywna prawa administracyjnego odzwierciedla multicentryczny system źródeł prawa zakotwiczony w polskiej Konstytucji³ i wynikający z wejścia Polski z dniem 1.04.2004 r. do UE. Pojęcie interesu publicznego i dobra ogółu nie może w demokratycznym państwie prawa pomijać dobra i interesów jednostki (człowieka). Jednocześnie w prawie administracyjnym nie ma zasady, która by wyrażała preponderancję interesu publicznego nad indywidualnym, jednostkowym. Wręcz przeciwnie – zasadą jest, że każda postać interesu publicznego powinna być synchronizowana, wyważana z interesem indywidualnym, jednostkowym.

Schodząc na niższy stopień abstrakcji, można stwierdzić, że prawo administracyjne to system norm prawnych, które regulują budowę i sposób działania administracji publicznej (tj. państwowej, rządowej, samorządowej), a także relacje (stosunki) prawne materialne (tzw. materialne prawo administracyjne) i proceduralne (tzw. proceduralne i procesowe prawo administracyjne) pomiędzy tą administracją publiczną a szeroko rozumianymi podmiotami zewnętrznymi wobec administracji publicznej (tzn. osobami fizycznymi, prawnymi, jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, a także – co istotne – innymi organami i instytucjami władzy publicznej). Ustrój administracji publicznej stanowi pochodną ustroju państwa i jest instrumentalny wobec potrzeb i oczekiwań człowieka, zadań publicznych i prawem określonych funkcji państwa wobec obywatela i człowieka.

² Szerzej zob. *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 21–42.

³ M. Kisielowska, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicentrycznym systemie prawa*, Warszawa 2018, s. 136–137: „Przez pojęcie multicentrycznego systemu prawa rozumiem termin opisujący istniejący obecnie w Polsce system prawny, na który składają się elementy prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego (szczególnie system prawa wokół EKPCz). Elementami systemu są normy krajowe, unijne, międzynarodowe, a także normy konstruowane w oparciu o przepisy należące do poszczególnych systemów („normy multicentryczne”). [...] Koncepcja ta opiera się na założeniu braku hierarchicznego podporządkowania pomiędzy normami wywodzącymi się z różnych systemów, ale równocześnie na akceptacji reguł kolizyjnych pozwalających na zapewnienie efektywności normom ustanowionych przez różne centra. Opiera się ona na poszanowaniu autonomiczności poszczególnych porządków – krajowego, międzynarodowego i unijnego. Autonomiczność porządku krajowego objawia się w tym, że multicentryczność systemu nie narusza przyjętej w konstytucji hierarchii norm krajowych i wzajemnych zależności pomiędzy nimi, natomiast w odniesieniu do prawa unijnego i międzynarodowego w poszanowaniu sposobów jego wykładni i reguł ich stosowania określonych przez orzecznictwo TSUE i ETPCz. Podstawowym założeniem multicentrycznego systemu prawa jest zasada, że państwa nie mogą powoływać się na przepisy wewnętrzne dla uzasadnienia nieposzanowania norm ustanowionych przez organy ponadnarodowe”. Szerzej. zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–10. Por. art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W tych relacjach wykorzystywana jest szczególna pozycja administracji publicznej oparta na władztwie administracyjnym, jednak z coraz mocniej artykułowaną tendencją do posługiwania się przez nią, gdzie to tylko możliwe, niewładczymi metodami działania administracji publicznej adekwatnymi do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i modelu państwa kooperującego⁴. Szczególne miejsce w prawnym systemie funkcjonowania administracji publicznej zajmuje sądownoadministracyjna kontrola jej działalności, milczenia, bezczynności i przewlekłości, których to regulacje (zarówno samej kontroli, jak i jej przedmiotu), poza pewnym zakresem prawa sądowego, w przeważającej części wchodzą w obręb prawa administracyjnego.

Ustrojowe ustawowe rozwiązania w przedmiocie budowy i działania administracji publicznej uszczegółwiają odpowiednie ustrojowe postanowienia Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Fundamentalne miejsce i rola jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, samorządu województwa) jako podmiotów realizujących zasadę decentralizacji administracji publicznej i ideę demokracji lokalnej znalazły odzwierciedlenie w całym kompleksie administracyjnych ustaw ustrojowych, materialnych i proceduralnych, a także odpowiednio w przepisach wykonawczych do tych ustaw, w tym aktach prawa miejscowego⁵.

W nauce prawa administracyjnego podniesiono problem wyodrębniania się prawa samorządowego w wąskim i szerokim tego słowa znaczeniu. W znaczeniu wąskim pojęcie prawa samorządowego czy też prawa samorządu terytorialnego obejmuje regulacje ustrojowe dotyczące tej instytucji prawa. W szerszym obejmuje nie tylko rozwiązania ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego, lecz także ustawy z zakresu prawa materialnego w tej części, w której regulują one sfery stosunków społecznych związane z zadaniami publicznymi wykonywanymi przez samorząd terytorialny. Ustosunkowując się do tego zagadnienia, trzeba stwierdzić, że wyodrębnianie powyższych dziedzin w prawie administracyjnym jest uzasadnione przede wszystkim wymogami akademickiego i problemowego porządkowania materii prawa administracyjnego, czego dowodem są podręczniki i monografie poświęcone temu zagadnieniu. Jednak z punktu widzenia naukowego wyodrębnianie takiej dziedziny jako samodzielnej gałęzi prawa wobec prawa administracyjnego na razie nie jest uzasadnione. Nie ma uzasadnionych prawem powodów, aby z rozwiązań ustrojowych dotyczących administracji publicznej wydzielać regulacje dotyczące samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, na tę regulację odnoszącą się do samorządu terytorialnego trzeba patrzeć całościowo pod kątem jego związków z administracją rządową, państwową i innymi podmiotami prawa, w tym władzy publicznej. Prawo samorządowe ma swoją specyfikę, ale ta specyfika

⁴ Szerzej I. Niżnik-Dobosz, *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 9–22.

⁵ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2006, s. 31–34.

mieści się w metodzie działania prawa administracyjnego, która je definiuje. Powyższe rozważania można podsumować stwierdzeniem, że ze względu na swój nieskodyfikowany charakter prawo administracyjne składa się z dziesiątek ustaw szczególnych i właśnie w obrębie tych ustaw szczególnych odnajdujemy przepisy administracyjne ustrojowe, materialne i proceduralne, na podstawie których interpretujemy adekwatne normy. Każda z tych ustaw ma zarazem przepisy ogólne i własną część szczegółową. Rolą nauki prawa administracyjnego jest egzegeza tych przepisów i dążenie do tworzenia części ogólnej prawa administracyjnego, która ma względnie uniwersalne zastosowanie do całego prawa administracyjnego⁶. Znajomość części ogólnej prawa administracyjnego pozwala intelektualnie opanować ten olbrzymi materiał normatywny.

Ustawy ustrojowe to takie, w których istnieje przewaga regulacji o tym charakterze. Nie jest przy tym wykluczone, że w takiej ustawie znajdują się przepisy właściwe dla regulacji prywatnoprawnych⁷.

Obecnie coraz więcej ustaw zaczyna mieć budowę hybrydową mieszaną publiczno-prywatnoprawną, ma to związek z tym, że w obszarze działania administracji publicznej można mówić o imperium i dominium. Ma to także związek z prywatyzacją administracji publicznej.

Ustawa o samorządzie gminnym jest zaliczana w doktrynie do tzw. ustaw ustrojowych z zakresu prawa administracyjnego, co odzwierciedla obiektywną konstatację, że dominują w niej przepisy ustrojowe. W tym miejscu trzeba stwierdzić, że regulacje tej ustawy nie sprowadzają się jedynie do przepisów ustrojowych, gdyż byłoby raczej niemożliwe tworzenie takich regulacji bez odpowiedniego systemowego uzupełnienia ich przepisami materialnymi i proceduralnymi. Z perspektywy techniki tworzenia prawa zawartej w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i nauki prawa, w tym administracyjnego, prawo administracyjne, do którego zalicza się ustawa o samorządzie gminnym, tak jak każde prawo publiczne składa się z przepisów merytorycznych, z których można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe. Jest to bardzo ważna uwaga podkreślająca, że każdy przepis prawa ma walor merytoryczny, co nie oznacza automatycznie, że jest to przepis materialnoprawny. Przepis prawa materialnego (inaczej przepis podstawowy) powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi (§ 25 ust. 2 ZTP). Wśród przepisów ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich

⁶ Szerzej zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 27–33.

⁷ Zob. P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Tendencja przenikania się prawa publicznego z prawem prywatnym na przykładzie porozumienia administracyjnego*, PPP 2020/7–8, s. 134–141.

formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz o tym, jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór (§ 26 ZTP). Z kolei w przepisach proceduralnych określa się w szczególności:

- 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami;
- 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu;
- 3) rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania;
- 4) zasady i tryb ponoszenia opłat oraz kosztów postępowania;
- 5) zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu (§ 27 ZTP).

Przepisy karne zamieszcza się w odrębnych ustawach tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy (§ 28 ZTP).

Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że w przepisach merytorycznych można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe, przy czym wydzielone przepisy ogólne oznacza się nazwą „Przepisy ogólne”. Można je systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z grup (§ 20 ZTP).

Co istotne, w przepisach ogólnych zamieszcza się:

- 1) określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji;
- 2) objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów.

W przepisach ogólnych zamieszcza się również inne niż wskazane powyżej postanowienia wspólne dla wszystkich albo większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie (§ 21 ust. 2 ZTP).

Trzeba zaznaczyć, że w przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy lub do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą.

W takim odesłaniu jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie (§ 22 ZTP).

Rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” formułuje relacje pomiędzy przedmiotem regulacji przepisów ogólnych i szczególnych, stanowiąc, że w przepisach

szczegółowych nie reguluje się tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych (§ 23 ust. 1 ZTP). Jeżeli określone elementy uściślające treść kilku przepisów szczegółowych powtarzają się w tych przepisach, wydziela się je w jeden wspólny przepis i zamieszcza w przepisach ogólnych albo w bezpośrednim sąsiedztwie przepisów szczegółowych, w których te elementy występują (§ 23 ust. 2 ZTP). Jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym (§ 23 ust. 3 ZTP). W treści § 24 ZTP wskazana jest kolejność zamieszczania przepisów szczegółowych:

- 1) przepisy prawa materialnego,
- 2) przepisy ustrojowe,
- 3) przepisy proceduralne,
- 4) przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne.

Jednak z uwagi na ustrojowy charakter ustawy o samorządzie gminnym kolejność przepisów szczegółowych ustalana jest według kryterium rozwijania w odpowiedniej wadze i kolejności logicznej spraw ustrojowych, materialnych i proceduralnych dotyczących gminy, jej organów i mieszkańców.

Podsumowując powyższe rozważania, trzeba stwierdzić, że z uwagi na pewien zo-biektywizowany brak możliwości przeprowadzenia pełnej kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, a także brak ustawy regulującej przepisy ogólne dla całego prawa administracyjnego niezwykle istotne są przepisy ogólne poszczególnych ustaw z zakresu prawa administracyjnego⁸.

2. Przedmiot regulacji rozdziału 1 „Przepisy ogólne”

2.1. Pojęcie gminy

Patrząc na treść rozdziału 1 ustawy przez pryzmat § 21 ZTP, trzeba stwierdzić, że ustawodawca odstąpił od tradycyjnego bezpośredniego wskazania przedmiotu regulacji. Nie oznacza to, że tego nie uczynił. Przedmiot regulacji jest wskazany w pierwszej kolejności od strony podmiotowej (przez opisowe, posługujące się konstrukcją stosunków wynikających bezpośrednio z mocy ustawy zdefiniowanie, czym jest gmina, w art. 1 u.s.g.), a następnie określone są ogólnie zakres spraw (zadania publiczne), którymi zajmuje się podmiot regulacji (gmina), oraz istota jego podmiotowości prawnej (osoba prawa publicznego, związek publicznoprawny) i działania (zasada samodzielności, w tym zadaniowej: działanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; samodzielność gminy

⁸ Szerzej D. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn RPO” 2008/60.

podlega ochronie sądowej). Artykuł 3 ust. 1 u.s.g. deklaruje za Konstytucją, że o ustroju gminy stanowi jej statut. Zarazem wprowadza wymóg ograniczający samodzielność statutową, polegający na uzgadnianiu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej projektu statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.

Obecnie wyżej wymienione postanowienia „Przepisów ogólnych” ustawy o samorządzie gminnym (od art. 1 do art. 3 ust. 1) deklarują treści konstytucyjne. Trzeba zauważyć, że wskazane „Przepisy ogólne” obecnie jedynie dookreślają przepisy konstytucyjne, które jako adresowane generalnie do j.s.t. albo samorządu terytorialnego – właśnie z poziomu konstytucyjnego – odnoszą się także do gminy. Analizując status prawny gminy, należy uwzględnić to, że ustawa zasadnicza z 2.04.1997 r. wskutek zależności czasowych i merytorycznych w pewnym zakresie przejęła (skonstytualizowała) postanowienia wcześniejszej „kultowej” ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. W związku z tym obecnie przepisy ogólne ustawy o samorządzie gminnym od art. 1 do art. 3 ust. 1 (może jedynie poza art. 1 ust. 2) deklarują obecnie treści konstytucyjne (art. 15, 16, 165, 166 Konstytucji) i art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 EKSL wraz z jej preambułą.

2.2. Terytorium, granice, łączenie, dzielenie i znoszenie gminy, status miasta, siedziby władz gminy

Z uwagi na mechanizm powstawania gminy z mocy ustawy, kiedy w stanie faktycznym zaistnieją przesłanki hipotezy normy (mieszkańcy i prawnie wyodrębnione terytorium), dość bezpardonowo na tym tle wygląda rozwiązanie, w myśl którego z urzędu lub na wniosek zainteresowanej rady gminy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

- 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Co więcej, z treści art. 4 ust. 2 wynika, że wydanie przedmiotowego rozporządzenia przez Radę Ministrów na wniosek zainteresowanej rady gminy mieści się w zakresie dyskrecyjnej władzy Rady Ministrów⁹. Granice dla tej dyskrecyjności Rady Ministrów stanowi treść art. 4d, stanowiący, kiedy nie przeprowadza się zmian w zakresie terytorium i bytu prawnego gminy. To rozwiązanie jest wsparte ustawowym nawiązaniem do konstytucyjnych przesłanek formowania zasadniczego podziału terytorialnego (art. 15 Konstytucji). Takie rozwiązanie jest teoretycznie do przyjęcia, bo skądś powinien prawnie wynikać terytorialny podział państwa na gminy w zna-

⁹ Zob. sformułowanie ustawowe: „Rozporządzenie może być wydane także na wniosek zainteresowanej gminy”. Por. też art. 5 EKSL, zgodnie z którym: „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”.

czeniu jednostki podziału terytorialnego kraju – jednak z uwagi na istotę samorządu terytorialnego i fakt, że opiera się ona na konstytucyjnym pojęciu wspólnot (co prawda wyłanianych z mocy ustawy za pomocą terytorium, ale z kolei sposób wyodrębniania terytorium opiera się na wspólnych więziach społecznych, gospodarczych), pewien aksjologiczny opór wywołuje rozwiązanie, w myśl którego granice gminy, ich dzielenie i łączenie, a nawet jej byt, wydają się względnie zbyt labilne i zależne od rozporządzenia Rady Ministrów¹⁰.

Trzeba zauważyć, że w pojęciu wspólnoty, którym posługuje się Konstytucja, należy dopatrywać się obok dominującego bezsprzecznie wymiaru pozytywnoprawnego (prawna teoria samorządu) także elementów naturalnoprawnych (naturalna teoria samorządu)¹¹. Posłużenie się pojęciem wspólnoty, które jest pojęciem nieoznaczonym, powoduje w zakresach nieokreślonych w ustawie zasadniczej odesłanie do językowego, powszechnego, obiegowego znaczenia tego pojęcia. Takie pojęcie zastosowane w przepisie staje się w pewien sposób niezorganizowanym źródłem prawa¹². Powyższy postulat może mieć jednak tylko kierunkowe znaczenie dla stosowania prawa przez Radę Ministrów podczas wydawania przedmiotowych rozporządzeń. Tak samo jak kierunkowe, niewiążące znaczenie posiadają zasięgane przez Radę Ministrów podczas procedury wydawania przedmiotowego rozporządzenia z urzędu opinie zainteresowanych rad (rady) poprzedzone przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami (a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinie odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw (art. 4a ust. 1). Można także wskazać, że konstytucyjne kryteria kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego programowo wskazują prawodawcy (przede wszystkim ustawodawcy) takie tworzenie tego podziału, aby odkodowywać i uwzględniać istniejące w rzeczywistości wspólnoty¹³. W przypadku omawianych rozporządzeń Rady Ministrów kontrapunktem jest zagwarantowanie ich sądowej, trybunalskiej kontroli, a także realnego przynajmniej w pewnych zakresach wpływu gminy na ich treść. A tego nie ma. Niezależnie od powyższych krytycznych uwag trzeba stwierdzić, że omawiane rozwiązanie w formie kontestowanego rozporządzenia zostało ocenione w wyroku TK z 8.04.2009 r., K 37/06¹⁴, w zakresie art. 4 ust. 1–3, art. 4a i 4b u.s.g. jako zgodne z:

- 1) art. 163 i 165 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 i 11 EKSL.

¹⁰ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 9.08.2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r. poz. 310). Por. inne rozwiązania: S. Gajewski, *Prawne zachęty do łączenia gmin i powiatów na tle doświadczeń europejskich*, ST 2021/3, s. 9–19.

¹¹ Szerzej o teoriach samorządu E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 255–257.

¹² Por. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 117–123.

¹³ Zob. art. 15 ust. 2 Konstytucji.

¹⁴ LEX nr 488895.

Zarazem na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁵ Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie, tj. w sprawie kontroli konstytucyjności wskazanych w skardze konkretnych rozporządzeń Rady Ministrów ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Rozporządzenia te Trybunał kwalifikuje jako nienormatywne i niepodlegające jego kontroli.

A zatem omawiane rozporządzenie w swym kształcie jako abstrakcyjna instytucja prawna ustawy o samorządzie gminnym stanowi aprobowaną przez Trybunał Konstytucyjny prawną formę kształtowania przez Radę Ministrów terytorium gminy. Granice dyskrecjonalności Rady Ministrów w omawianym rozporządzeniu stanowi treść art. 4d u.s.g., stanowiącego, kiedy nie przeprowadza się zmian w zakresie terytorium i bytu prawnego gminy¹⁶.

2.3. Tryb i zasady wydawania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic

Treść przepisów ogólnych rozdziału 1 jest w bardzo dużym zakresie poświęcona trybowi wydawania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic. Każdy z trybów: z urzędu (art. 4a) i na wniosek (art. 4b), jest uregulowany odrębnie. W trybach tych odpowiednio są wykorzystywane opinie (wnioski) rady poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami gminy. Korzystanie z tych opinii gminy (gmin) poprzedzonych konsultacjami z mieszkańcami gminy urosło do rangi zasad tego trybu¹⁷.

Niezależnie od tego w art. 4c u.s.g. jest przewidziana możliwość prawna przeprowadzania referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. W przypadku pozytywnego dla proponowanych konkretnych zmian wyniku referendum ta instytucja zapewnia mieszkańcom bezpośredni wiążący wpływ na inicjatywę rady gminy

¹⁵ Dz.U. Nr 102, poz. 643 – akt prawny uchylony 30.08.2015 r.

¹⁶ Art. 4d u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 2 nowelizacji z 26.05.2011 r. Zmiana weszła w życie 14.07.2011 r.

¹⁷ Art. 4a u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z 2.02.1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 58, poz. 261). Ten akt prawny zmienił ustawę o samorządzie gminnym z dniem 9.06.1996 r. Cytowany przepis został później zmieniony przez art. 1 pkt 4 ustawy z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497). Wprowadzone zmiany weszły w życie z dniem 30.05.2001 r. Art. 4a ust. 4 u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 1 nowelizacji z 26.05.2011 r. Ta zmiana weszła w życie z dniem 14.07.2011 r. Art. 4d u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 2 nowelizacji z 26.05.2011 r. Zmiana weszła w życie z dniem 14.07.2011 r.

w przedmiocie wystąpienia z wnioskiem o wydanie rozporządzenia, a także na treść wniosku rady gminy¹⁸.

Można się zastanawiać nad celowością regulacji trybu wydawania przedmiotowych rozporządzeń w przepisach ogólnych ustawy o samorządzie gminnym. Alternatywnym rozwiązaniem mogło być sformułowanie pewnych zasad wydawania tych rozporządzeń w przepisach ogólnych i uregulowanie ich trybu w oddzielnym rozdziale. Plusem przyjętego rozwiązania jest to, że ta niezwykle istotna kwestia dla bytu prawnego gminy w określonym kształcie terytorialnym podlega regulacji w jednym miejscu, przez co jest skomasowana. Negatywnym aspektem obecnego usytuowania omawianych przepisów jest to, że regulacja trybu wydawania tych rozporządzeń „przytłacza”, „zagęszcza” obraz przepisów ogólnych, które powinny być poświęcone – jak sama nazwa wskazuje – przede wszystkim przedmiotowi regulacji, kwestiom definicyjnym i zasadom regulacji. Na marginesie w celu usprawiedliwienia ustawodawcy trzeba stwierdzić, że z trybu wydawania omawianych rozporządzeń Rady Ministrów wyłaniają się zasady tego procedowania. Jednak na przyszłość przyjęta technika prawodawcza powinna być przeanalizowana pod kątem wskazanych wyżej problemów.

2.4. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy

Zarówno wprowadzenie tej instytucji ustrojowej, jak i uregulowanie jej w art. 4e w przepisach ogólnych trzeba ocenić pozytywnie. Skoro zostało przyjęte, i słusznie, że w przepisach ogólnych obok deklaratywnego za Konstytucją dookreślenia statusu prawnego gminy niezbędne jest uregulowanie kwestii zmian terytorialnych dotyczących gminy (pomijając jakość tej regulacji) – to w konsekwencji wprowadzenie do porządku prawnego pełnomocnika do spraw połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy przemawia za pewnością i kontynuacją w kwestiach ustrojowych gminy (gmin) w przypadku jej terytorialnej transformacji. Temu pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów ustawa powierza do czasu połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych, w tym przygotowanie projektu uchwały budżetowej gminy w trybie i na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Z dniem połączenia gmin lub utworzenia nowej gminy pełnomocnik przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji ich organów do dnia wyboru nowych organów gminy, a w przypadku, o którym mowa w art. 390a § 2 k.w. – do dnia pierwszej sesji rady gminy zwołanej w trybie art. 20 ust. 2ba u.s.g. Pojęcie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów zostało wprowadzone w celu zasyg-

¹⁸ Art. 4c u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 2 nowelizacji z 26.05.2011 r. Zmiana weszła w życie 14.07.2011 r.

nalizowania odpowiedzialności politycznej Prezesa Rady Ministrów za jego działania. Pełnomocnik działa dla Prezesa Rady Ministrów w obszarach wskazanych w ustawie¹⁹.

2.5. Następstwo prawne w zakresie przejmowania praw i obowiązków oraz stanów normatywnych gmin podczas przekształceń terytorialnych

Do problematyki przepisów ogólnych ustawy o samorządzie gminnym w pełni przystają regulacje zawarte w art. 4ea i 4eb, konstytuujące następstwo prawne z mocy ustawy, które zostało uregulowane zarówno w sytuacji, kiedy gmina powstaje w wyniku połączenia gmin (art. 4ea), jak i wtedy, kiedy do gminy został włączony obszar sąsiedniej gminy (tj. w przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru danej gminy i jej włączeniu właśnie do sąsiedniej gminy – art. 4eb)²⁰.

W prawie administracyjnym nie ma ustawy typu „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” czy też „Zasady prawa administracyjnego”, zatem wprowadzona do przepisów ogólnych ustawy o samorządzie gminnym instytucja następstwa prawnego i jej zasady stanowią niezwykle cenną regulację prawną rozstrzygającą o sposobie i zakresie przejęcia praw i obowiązków gmin w sytuacji ich łączenia lub powiększania o jakąś część sąsiedniej gminy. W omawianych przepisach ustawodawca poruszył kwestię następstwa wszystkich praw i obowiązków gminy (gmin), w tym praw i obowiązków wynikających z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych (następstwo ustrojowo-materialnoprawne), następstwa jurysdykcyjnego (proceduralnego) i procesowego w przypadku łączenia gmin, a także następstwa normatywnego w zakresie aktów prawa miejscowego (w przypadku gminy powiększonej o część obszaru gminy sąsiedniej następstwo normatywne dotyczy tylko aktów prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowionych przez organ gminy przed zmianą granic).

W przypadku łączenia gmin nowo powstała gmina wstępuje z mocy ustawy we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Organy gminy powstałej w wyniku połączenia gmin stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

¹⁹ Art. 4e u.s.g. dodany przez art. 1 pkt 2 nowelizacji z 26.05.2011 r. zmieniającej ustawę z dnia 14.07.2011 r. Następnie został zmieniony przez art. 1 pkt 1 nowelizacji z 25.06.2015 r. Zmiana wyszła w życie z dniem 1.01.2016 r.

²⁰ Art. 4ea u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 2 nowelizacji z 25.06.2015 r. Przepis ten zmienił ustawę o samorządzie gminnym z dnia 1.01.2016 r. Art. 4eb u.s.g. został dodany przez art. 1 nowelizacji z 27.10.2017 r. Zmiana weszła w życie z dniem 19.12.2017 r.

Z kolei w przypadku zmiany granic polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jej włączeniu do sąsiedniej gminy gmina powiększona o dany obszar wstępuje z mocy ustawy we wszelkie prawa i obowiązki dotychczasowej gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

Następstwo normatywne polega na tym, że dążąc do uniknięcia erozji lokalnego porządku prawnego, który stabilizuje porządek prawny na terenie gminy i wprowadza stan pewności prawa, ustawodawca postanowił, że do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia połączenia, akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się z mocy ustawy aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Z kolei akty prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez organ gminy przed zmianą granic – w części dotyczącej obszaru, który został wyłączony z tej gminy – stają się aktami prawa miejscowego gminy, do której ten obszar został włączony, i obowiązują do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ tej gminy, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia zmiany granic gminy. Oczywiście w części dotyczącej obszaru, który nie został wyłączony z tej gminy, wyżej wskazane akty pozostają w mocy.

Następstwo normatywne polega na tym, że akt prawa miejscowego wprowadzony do porządku prawnego przez dany organ gminy na danym obszarze gminy staje się z mocy ustawy aktem normatywnym gminy, która wchłonęła obszar, na którym ten akt obowiązywał, z takim skutkiem, jakby ten akt był kreowany przez organ gminy powstałej w wyniku łączenia lub powiększenia.

Co do kwestii intertemporalnych trzeba mieć na uwadze, że zmiany terytorialne wprowadzane przez rozporządzenie Rady Ministrów następują mocy ustawy z dniem 1 stycznia (art. 4 ust. 5 u.s.g.).

2.6. Osoba, która wykonuje zadania i kompetencje rady gminy do czasu wyboru nowej rady

W związku ze zmianami terytorialnymi gmin polegającymi na włączaniu obszaru jednej gminy do obszaru drugiej powstaje problem z *quorum* rady gminy, której obszar został pomniejszony. Pomniejszenie liczby radnych w gminie, z której obszar jest wyłączany, wynika stąd, że jeżeli z jednostki samorządu terytorialnego zostaje wy-

łączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w celu włączenia tego obszaru do tworzonej nowej jednostki, to mandat radnego stale zamieszkałego lub wybranego na tym obszarze wygasa z mocy prawa (art. 390 § 1 pkt 1 k.w.). Jednocześnie jeżeli z jednostki zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego lub okręg wyborczy dla wyborów danej rady i zostaje on włączony do sąsiedniej jednostki, radny stale zamieszkały i wybrany w tym okręgu staje się radnym rady w jednostce powiększonej (art. 390 § 1 pkt 2 k.w.). Mandat radnego niespełniającego tych warunków wygasa z mocy prawa. Zasady powyższe stosuje się odpowiednio w przypadku radnego stale zamieszkałego na obszarze okręgu wyborczego lub jego części włączanego do sąsiedniej jednostki, a wybranego w innym okręgu wyborczym, włączanym także w całości lub w części do tej jednostki. Jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączy się w nową jednostkę, rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane.

Co do zasady w przypadku zmiany składu rady z powyższych przyczyn rada gminy pomniejszonej o wyłączony obszar działa w zmienionym składzie do końca kadencji, jednak z zastrzeżeniem progowym co do minimum liczebności składu rady. Zmiany w składach rad ogłasza, w formie obwieszczenia, komisarz wyborczy w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 390 § 4 k.w.). Jeżeli w wyniku zmian terytorialnych jak wyżej skład rady zmniejszył się poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych, rada jednostki zostaje z mocy prawa rozwiązana (art. 390 § 5 k.w.).

Na tę okoliczność art. 4f u.s.g. przewiduje „osobę”, która z mocy ustawy wykonuje zadania i kompetencje rady gminy do czasu wyboru nowej rady. Osoba ta jest wyznaczana przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Należy zauważyć, że wyznaczona osoba wykonuje całość zadań i kompetencji przynależnych normalnie radzie gminy, która ustawowo jest organem stanowiącym i kontrolnym gminy. Wprowadzając to rozwiązanie, ustawodawca rozważył z punktu widzenia wartości demokracji odnoszących się do liczebności radnych w radzie gminy, że nie spełnia ich rada gminy o składzie poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych. Ustawa nie formułuje żadnych wymogów ustrojowych, organizacyjnych, fachowych wobec wyznaczonej osoby. Fakt jej wyznaczania przez Prezesa Rady Ministrów powoduje jego odpowiedzialność polityczną za jej działania²¹.

²¹ Art. 4f u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 2 nowelizacji z 26.05.2011 r. Zmiana weszła w życie z dniem 14.07.2011 r.

2.7. Jednostki pomocnicze gminy

Zakres rozwiązań ustawowych dotyczących jednostek pomocniczych w gminie (w szczególności sołectw, dzielnic, osiedli i innych – katalog ich nazw ma charakter przykładowy) spełnia wymogi stawiane przepisom ogólnym. W art. 5 zostały uregulowane kwestie zasadnicze dotyczące tej fakultatywnej, nieobligatoryjnej formy ustrojowej dekoncentrowania działalności (zadań i kompetencji) gminy na utworzone przez radę gminy jednostki pomocnicze w drodze poszczególnych statutów specjalnie dla nich uchwalonych. Jednostki pomocnicze pomimo posiadania charakteru terytorialnego i quasi-przedstawicielskiego nie stanowią prawnie jednostek samorządu terytorialnego. Tworzenie jednostek pomocniczych jest podejmowane z inicjatywy rady gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Pozostałe kwestie natury bardziej szczegółowej są uregulowane w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym „Władze gminy”, w art. 35–37b. Jednostki pomocnicze posiadają regulację ustawową, statutową w randze aktu prawa miejscowego, w tym w statucie gminy oraz w statucie danej jednostki pomocniczej.

2.8. Konsultacje z mieszkańcami gminy. Budżet obywatelski jako szczególna forma konsultacji

Uregulowanie w zasadniczych zrębach instytucji konsultacji z mieszkańcami gminy w art. 5a u.s.g. bez wątpienia przystaje do charakteru przepisów ogólnych ustawy o samorządzie gminnym.

Konsultacje te stanowią relewantny politycznie, aczkolwiek niewiążący prawnie konsultowany organ bardzo ważny instrument demokracji deliberatywnej²² i partycypacyjnej. Jest to forma opiniotwórczego współdziałania mieszkańców gminy z organami gminy w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych ważnych sprawach dla gminy, polegająca na zajęciu przez tych mieszkańców stanowiska w sprawie publicznej²³.

Konsultacje mogą stanowić etap pewnej procedury prowadzonej przez organ gminy. Mogą mieć charakter samodzielnego wyrażenia przez mieszkańców swojego stanowiska w danej sytuacji ważnej sprawie. Ustawa ustrojowa wskazuje, kiedy konsultacje są obligatoryjne (art. 4a, 4b, 5 ust. 2, art. 35 ust. 1 u.s.g.). Obligatoryjność przeprowadzenia konsultacji może wynikać także z ustaw szczególnych prawa administracyjnego, przykładowo z ustawy z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych

²² Por. J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, *Deliberacja jako możliwa metoda współdecydowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie teoretyczno-modelowe*, ST 2020/7–8, s. 54–65.

²³ Na temat postulatu zmiany zakresu podmiotów konsultujących zob. R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, ST 2020/7–8, s. 66–78.

oraz o języku regionalnym²⁴ oraz ustawy z 29.08.2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych²⁵.

W treści art. 5a znalazła także uregulowanie instytucja budżetu obywatelskiego ujęta jako szczególna forma konsultacji społecznych²⁶.

Ta forma konsultacji ma związek z treścią rozdziału 6 ustawy o samorządzie gminnym „Gminna gospodarka finansowa”. Konsultacyjny charakter budżetu obywatelskiego jako podjętej w bezpośrednim głosowaniu mieszkańców decyzji corocznej o części wydatków budżetu gminy polega na tym, że rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Budżet obywatelski w gminach będących miastami na prawach powiatu jest obowiązkowy, z tym że jego wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Wysokość ta jest niestety symboliczna i iluzoryczna. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

Przyjęta technika legislacyjna gwarantuje samodzielność prawotwórczą gminy w zakresie regulacji konsultacji mieszkańców, ponieważ na podstawie art. 5a ust. 2 zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa posiadająca walor aktu prawa miejscowego uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem dotyczącym wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, co jest przewidziane do odrębnej regulacji w drodze uchwały rady gminy (art. 5a ust. 7). Akt prawa miejscowego rady gminy dotyczący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy powinien być zgodny z treścią ustaw, w szczególności z zasadami wyrażonymi w art. 5a. Uchwała rady gminy określająca wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, stanowi także akt prawa miejscowego.

Regulacja zawarta w art. 5a, dotycząca konsultacji społecznych, jest o tyle ciekawa, że określa ustawowe zasady i znaczeniowy rdzeń instytucji, o jakich w niej mowa, ale zarazem tworzy podstawy prawne ich doregulowania przez radę gminy w drodze

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

²⁶ Szerzej i w porównaniu z funduszem sołeckim zob.: D. Łukowiak, *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, ZNSA 2020/1, s. 64–80; P. Pięta, *Budżet partycypacyjny a fundusz sołecki*, ST 2020/9, s. 27–36; J. Odachowski, *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, ST 2020/9, s. 16–26.

aktów prawa miejscowego. Regulacja ta stanowi wyraz poszanowania ustrojowej i zadaniowej samodzielności gminy²⁷. Zob. także art. 10f ust. 1.

2.9. Działanie gminy na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, i angażowanie młodzieży w sprawy dla niej istotne.

Młodzieżowa rada gminy

Praktyczne powodzenie aksjologicznego, prakseologicznego, a także prawnego, zadaniowego i samodzielnego, publiczno-związkowego wymiaru instytucji samorządu terytorialnego jest niewątpliwie uzależnione od stopnia świadomości społecznej i prawnej mieszkańców j.s.t. Stąd treści zawarte w art. 5b są niezwykle istotne dla wprowadzania i pogłębiania poczucia wspólnotowości mieszkańców j.s.t., motywującej ich do korzystania z deliberacyjnych i partycypacyjnych form demokracji lokalnej. Ustawa to czyni w przepisach ogólnych na dwa sposoby. W art. 5b ustawodawca kładzie nacisk na angażowanie w sprawy dla nich istotne nie tylko mieszkańców gminy, ale imiennie „młodzieży”, dając podstawy prawne tworzenia przez radę gminy konsultacyjnego, doradczego i inicjatywnego organu pomocniczego gminy. W art. 5c prawodawca koncentruje się na solidarności międzypokoleniowej i motywowaniu aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Niezależnie od pełnego uregulowania zasad i trybu tworzenia młodzieżowej rady gminy w art. 5b bezsprzecznie jest w nim sformułowana zasada działania gminy na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży. Treść tej zasady można przetransponować na zadanie publiczne, które może być wykonywane za pomocą niewładczych form działania. Przedstawiciele młodzieżowych rad gmin, a także młodzieżowych rad powiatów w rozumieniu art. 3e ust. 2 u.s.p. i młodzieżowych sejmików województw w rozumieniu art. 10b ust. 2 u.s.w. wchodzi w skład Rady Dialogu z Młodym, o jakiej jest mowa w art. 41² ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸.

²⁷ Art. 5a u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 2.02.1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 58, poz. 261). Zmiana weszła w życie z dniem 9.06.1996 r. Art. 5a ust. 2 u.s.g. został zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130). Zmiana ta weszła w życie z dniem 31.01.2018 r. Zgodnie z art. 15 powołanej ustawy zmieniającej z 11.01.2018 r. wprowadzone zmiany stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie. Art. 5a ust. 7 pkt 1 zmieniony przez art. 42 ustawy z 19.07.2019 r. (Dz.U. poz. 1696 ze zm.) zmieniającej ustawę z dniem 20.09.2019 r. Art. 5a ust. 6 zmieniony przez art. 1 ustawy z 28.04.2022 r. (Dz.U. poz. 1005) zmieniającej ustawę z dnia 27.05.2022 r. Zob. art. 4 ust. 6 EKSL: „Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.

²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm. Art. 5b u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o ad-

2.10. Sprzyjanie przez gminę solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Gminna rada seniorów

Nie sposób nie dostrzec doniosłej aksjologicznie wagi art. 5c, który wprowadza w obręb prawa jako wartości chronione, zabezpieczane i realizowane przez gminę solidarność międzypokoleniową i aktywność obywatelską osób starszych. W ten sposób dzięki treści art. 5b i 5c ustawa daje gminie podstawy i instrumenty prawne do wykształcania poczucia wszechstronnej, wielowartościowej wspólnotowości u mieszkańców gminy²⁹.

Trzeba zauważyć, że wspólnoty samorządowe tworzone z mocy ustawy potencjalnie opierają się na wspólnotach naturalnych, co wynika z konstytucyjnych kryteriów kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego. Jednakże w przypadku hipotetycznego braku poczucia takiej wspólnoty w znaczeniu socjologicznym omawiane przepisy umożliwiają gminie i jej organom podjęcie środków generujących poczucie takiej wspólnoty. Takich przepisów, nasyconych pojęciami nieoznaczonymi i wartościami, nie należy traktować jako pustych, fasadowych i bez normatywnej treści. Oczywiście zawsze istnieje możliwość wypaczenia ich treści w praktyce (np. przez upolitycznienie młodzieżowej rady gminy lub rady seniorów, względnie inne instrumentalne ich wykorzystywanie przez organy gminy), ale ten nieoczekiwany przez prawo efekt potencjalnie we względnie dużym zakresie może być wyeliminowany tam, gdzie możliwa do skontrolowania jest jego zgodność z prawem w drodze nadzoru nad działalnością gminy i sądowej kontroli jej działalności. Treść art. 5c reguluje zasady i tryb powoływania gminnej rady seniorów, która jest organem pomocniczym, konsultacyjnym i inicjatywnym gminy. Bezsprzecznie z treści art. 5c wynika zasada sprzyjania solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenia warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Treść tej zasady można przetransponować na zadanie publiczne, które może być wykonywane za pomocą niewładczych form działania³⁰.

ministracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 20.04.2021 r. (Dz.U. poz. 1038) zmieniającej ustawę z dnia 23.06.2021 r.

²⁹ Por. R. Mędrzycki, *Samorząd terytorialny wobec zjawiska długowieczności*, ST 2021/3, s. 20–30.

³⁰ Art. 5c u.s.g. został dodany przez art. 1 ustawy z 11.10.2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. poz. 1318). Zmiana weszła w życie z dniem 30.11.2013 r. Art. 5c ust. 7 u.s.g. został dodany przez art. 1 ustawy z 20.04.2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 1038). Zmiana weszła w życie 23.06.2021 r.

Art. 1. [Wspólnota samorządowa]

- 1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.**
- 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.**

Spis treści

1. Podstawowe pojęcia: wspólnota samorządowa, samorząd terytorialny, gmina, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego	73
1.1. Doktryna	73
1.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa do samorządu jako prawa obywateli do dobrego i lepszego samorządu, a nie jako prawa podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie	78
1.3. Orzecznictwo sądów administracyjnych na temat znaczenia prawnego art. 3 EKSL jako źródła interesu prawnego	78
1.4. Relacja pomiędzy pojęciami samorządu terytorialnego i wspólnoty	80
1.5. Podleganie przez członków wspólnoty władztwu organów gminy	81
2. Rozwinięcie zagadnień dotyczących pojęcia wspólnoty	81
2.1. Normy ustrojowo-organizacyjne adresowane do mieszkańców. Stanowiska doktryny. Materialnoprawny wymiar wspólnoty samorządowej. Zdolność wykonywania zadań publicznych	81
2.2. Pojęcie gminnej wspólnoty wobec pojęcia społeczności lokalnej z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego	85
2.3. Pojęcie mieszkańca gminy	87
3. Gmina jako podmiot administracji publicznej pośredniej	91
4. Charakter prawny aktywności gminy – w tym wobec autonomii, zasady państwa jednolitego (unitarnego), suwerenności	92
5. Zasada korporacyjności i inne zasady związane z samorządem terytorialnym (gminą)	93
6. Prawne znaczenie terytorium	94
7. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego	95

8. Zasady pomocniczości i decentralizacji jako determinanty bytu prawnego administracji pośredniej. Koncentracja i dekoncentracja	95
8.1. Pomocniczość	95
8.2. Decentralizacja. Podwójna legitymizacja gminy jako podmiotu zdecentralizowanego. Sfera publicznoprawna i prywatnoprawna działania gminy jako podmiotu zdecentralizowanego	98
8.3. Dekoncentracja i koncentracja	101
9. Administracja pośrednia (gmina) jako przejaw realizacji zasady decentralizacji	102
10. Mechanizm powstawania gminy – wykorzystanie stosunku wynikającego bezpośrednio z mocy ustawy	103
11. Wspólna Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)	105
12. Kontrola rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic gminy	107
13. Rodzaje gmin	108
13.1. Szczególny charakter zadań jako przesłanka odrębności ustroju gminy	108
13.2. Miasta na prawach powiatu	109
14. Podsumowanie wykładni art. 1	111

1. Podstawowe pojęcia: wspólnota samorządowa, samorząd terytorialny, gmina, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego

1.1. Doktryna

Normatywne znaczenie „samego” (odrębnie potraktowanego) art. 1 zostanie omówione w części końcowej komentarza. Poniżej prowadzone są rozważania z uwzględnieniem hierarchii źródeł prawa administracyjnego, m.in. z uwagi na to, że pojęcia wspólnoty samorządowej, gminy, samorządu terytorialnego są pojęciami konstytucyjnymi i umów międzynarodowych³¹.

Dla treści art. 16 Konstytucji charakterystyczne jest, że występują w nim pojęcia zarówno wspólnoty samorządowej i samorządu terytorialnego. O wspólnocie samorządowej Konstytucja wypowiada się w art. 16 ust. 1, normując, że stanowi ją z mocy

³¹ Na temat źródeł prawa regulujących samorząd terytorialny zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 21–33.

prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Wspólnota ta powstaje *ex lege* przy wykorzystaniu stosunków wynikających bezpośrednio z mocy ustawy. W doktrynie podkreśla się, że nie jest to wspólnota przymusowa, gdyż jej istota opiera się na konstrukcji stosunku wynikającego bezpośrednio z mocy ustawy³². Członek wspólnoty nie musi pod przymusem wykonywać swoich uprawnień związanych z członkostwem. Różnice w ujęciu charakteru tego członkostwa w doktrynie wynikają stąd, że podnosi się przymusowy charakter terytorialnych związków publicznoprawnych. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest warunkowana jakimkolwiek aktem zgody członka wspólnoty (mieszkańca). Ze wspólnoty nie można też wystąpić, dopóki się jest mieszkańcem terytorium ją wyodrębniającym. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Pomimo że pojęcia wspólnoty samorządowej i samorządu terytorialnego znalazły się w jednym art. 16 Konstytucji i obydwa mają wymiar wyrażnie podmiotowy – z jego brzmienia, według dyrektywy wykładni literalnej i zasady racjonalności ustrojodawcy, można wyprowadzić wniosek, że nie są to synonimy. Z analizowanego przepisu deklaratorywnie wynika, że samorząd terytorialny z mocy Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, którą z perspektywy trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji) można wskazać jako władzę wykonawczą. Wskazana deklaracja powinna być wykonana konstytucyjnymi i ustawowymi normami kompetencyjnymi upoważniającymi i zobowiązującymi samorząd terytorialny do korzystania z władczych form działania. Powyższe wnioski wynikają stąd, że to władza wykonawcza wykonuje zadania publiczne. Tak samo – władza wykonawcza stanowi tę jedyną część władzy publicznej, którą można decentralizować³³. Wskazana deklaracja uczestniczenia przez samorząd terytorialny w sprawowaniu władzy publicznej powinna być odpowiednio wykonana konstytucyjnymi i ustawowymi normami kompetencyjnymi upoważniającymi i zobowiązującymi samorząd terytorialny do korzystania z władczych form działania.

A zatem w ujęciu konstytucyjnym samorząd terytorialny jest bezsprzecznie podmiotem władzy wykonawczej (administracji publicznej). Zarazem z treści art. 164 i 165 Konstytucji wynika, że pojęcie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy wykonawczej jest pojęciem zbiorowym („sumującym” w sobie jednostki samorządu terytorialnego), składa się bowiem z jednostek samorządu terytorialnego, przy czym: „1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. 2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa” (art. 164 Konstytucji). Następnie jest już mowa o tym, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

³² Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 124.

³³ Por. H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Pionowy...*, s. 55–57.

A zatem poczynając od art. 164 Konstytucji, ustrojodawca zaczyna się wypowiadać o statusie prawnym j.s.t. To j.s.t. jako podmioty prawa mają osobowość prawną. To im przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe. To samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji).

W Konstytucji funkcjonalne i strukturalne relacje pomiędzy pojęciem jednostki samorządu terytorialnego (samorządem terytorialnym) a pojęciem wspólnoty określa art. 166 ust. 1, stanowiąc, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W tym ujęciu wspólnota samorządowa, o jakiej mowa w art. 16 ust. 1 Konstytucji, stanowi substrat osobowy samorządu terytorialnego i zarazem jego beneficjenta. Ten substrat osobowy jest bardzo istotny, jego regulacja z uwagi na związki przyczynowo-skutkowe nastąpiła przed regulacją samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny nie może istnieć bez substratu osobowego (jak i terytorialnego). Wobec powyższych treści normatywnych można stwierdzić, że samorząd terytorialny (j.s.t.) stanowi podmiotową formę ustrukturalizowania prawno-ustrojowo-politycznego wspólnoty samorządowej. Obrazowo pojęcie samorządu terytorialnego to ustrojowo-prawno-polityczna nakładka na pojęcie wspólnoty samorządowej, dzięki której pojęcie jednostki samorządu terytorialnego można na gruncie teoretycznym uznać za spełniające przesłanki terytorialnego związku publicznoprawnego. Prawo wspólnoty do zarządzania sprawami lokalnymi przejawia się w tym, że z mocy ustawy stanowi substrat osobowy gminy, która posiada status prawny lokalnego, zdecentralizowanego, względnie samodzielnego podmiotu administracji publicznej. Przyjmując, że wspólnota samorządowa stanowi szczególny rodzaj terytorialnego związku ludzi (mieszkańców), należy stwierdzić, że z mocy postanowień Konstytucji, w oparciu o jej moc wiążącą i zdolność wywoływania skutków ustrojowoprawnych, jest wyodrębniania „przymusowo” (przymus tu wynika z mechanizmu działania norm) według zajmowanego terytorium (przez miejsce zamieszkania). Tak wyodrębniona wspólnota stanowi substrat osobowy związku publicznoprawnego (a więc odpowiedniej j.s.t.), którego „elementami składowymi” są nie tylko substrat osobowy, substrat terytorialny, lecz także wyposażenie w zadania publiczne, władztwo administracyjne, majątek, dochody własne, prawa podmiotowe, osobowość prawną, względną nadzorowaną według kryterium legalności samodzielność prawną, zdolność do wypowiedzania się o swoim ustroju, a także organy pochodzące z wyboru: stanowiący, kontrolny i wykonawczy. Tak rozumiana jednostka samorządu stanowi „coś więcej” niż wspólnota samorządowa z uwagi na jej formę prawno-ustrojowo-organizacyjną i bezpośrednio przysługujące jej władztwo administracyjne, w której wspólnota samorządowa obok terytorium występuje jako fundamentalna część składowa. Zatem w precyzyjnym ujęciu to nie wspólnota, ale j.s.t. działa za pośrednictwem swoich organów: stanowiących i kontrolnych, a także wykonawczych pochodzących z wyborów. Podsumowując, wspólnota samorządowa

jako substrat osobowy samorządu terytorialnego stanowi podmiot, któremu ma służyć, administrując sprawami lokalnymi (i innymi mu zleconymi), samorząd terytorialny. W konsekwencji samorząd terytorialny (j.s.t.) wykonuje instrumentalną, ale zarazem administrującą funkcję wobec wspólnoty samorządowej, podmiotów prawa przebywających na terenie gminy i odpowiednio „każdego”, m.in. człowieka, mieszkańca, obywatela, w tym UE, cudzoziemca, przedsiębiorcy. Akty prawa miejscowego j.s.t. poprzez moc powszechnie obowiązującą wiążą swoich generalnie wskazanych adresatów, przy czym w pewnych przypadkach, w zależności od budowy hipotezy normy, nie jest to związane z przebywaniem adresata na terytorium gminy. Stawki podatku od nieruchomości są wiążące niezależnie od tego, czy właściciel przebywa na terenie gminy. Z uwagi na państwowy wymiar samorządu terytorialnego podczas administrowania sprawami lokalnymi i szerzej publicznymi w przedmiocie jego działalności mieści się nie tylko ochrona interesu lokalnego, lecz także wyważanie tego interesu zarówno z innymi postaciami interesu publicznego i indywidualnego. Wspólnota samorządowa jest na gruncie prawa i w rzeczywistości animowana przez pojęcie jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy jako podstawowej j.s.t. Na uwadze należy mieć także art. 3 ust. 1 EKSL, zgodnie z którym: „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Jak stanowi dalej w ust. 2 powyższy przepis: „Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie”. W świetle postanowień Konstytucji Karta, jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. Jednocześnie umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli jej postanowień nie da się pogodzić z ustawą (art. 91 Konstytucji)³⁴.

Porównując treść art. 3 ust. 1 EKSL z treścią art. 15 i 16 Konstytucji, trzeba zauważyć, że pomimo podmiotowego ujęcia pojęcia samorządu terytorialnego (podmiotowej definicji samorządu terytorialnego) konstytucyjna definicja samorządu terytorialnego i ta zawarta w Karcie, „napisana w konwencji uprawnienia i zdolności

³⁴ Na temat miejsca Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej stanowiącej uszczegółowienie postanowień konstytucyjnych szerzej zob. H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Pionowy...*, s. 27.

społeczności lokalnych (wspólnot lokalnych)”, są merytorycznie kompatybilne. Samorząd, a ściślej j.s.t., jako podmiot prawa i administracji publicznej posiada kwalifikowany Konstytucją charakter, gdyż jego substratem osobowym jest wspólnota mieszkańców określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, powstająca – jak to już było podnoszone – bezpośrednio z mocy ustawy (*ex lege*). Samorząd terytorialny („zebrane”, zsumowane w tym pojęciu j.s.t.) posiada deklarowaną (w wyniku treści konstytucyjnych przesłanek podziału terytorialnego zawartych w art. 15 ust. 2 Konstytucji) zdolność administracyjną do wykonywania zadań publicznych, a także konstytucyjnie zadeklarowane prawo do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W konsekwencji można stwierdzić, używając pewnego skrótu myślowego, że wspólnota samorządowa jako substrat osobowy samorządu z mocy ustawy niejako staje się substratem podmiotowym jakościowo innego od niej – z uwagi na status prawnoustrojowy – podmiotu, jakim jest j.s.t. (związek publicznoprawny), którego celem jest zarządzanie, administrowanie sprawami lokalnymi. Inaczej mówiąc, z mocy ustawy wspólnota staje się substratem osobowym podmiotu administracji publicznej, który kieruje i zarządza zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swoich mieszkańców (czyli członków wspólnoty).

Z konstytucyjnych stosunków ustrojowo-organizacyjnych wynika, że to j.s.t. ma prawo do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swoich mieszkańców, jednak trzeba podkreślić, że mieszkańcy jednostki (gminy) – a zatem członkowie wspólnoty – mają wpływ na byt prawny i działalność organów j.s.t. oraz mogą podejmować pewne rozstrzygnięcia w drodze demokracji bezpośredniej przez wybory i udział w referendum.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wspólnota samorządowa posiada bezsprzecznie podmiotowość publicznoprawną, administracyjnoprawną w pierwszej i zasadniczej kolejności jako substrat osobowy gminy i innych j.s.t. Istotnym problemem w obrębie polskich konstytucyjnych i krajowych ustawowych norm ustrojowo-organizacyjnych jest to, że podmiot prawa w postaci wspólnoty samorządowej nie jest wyposażony wprost w samodzielne uprawnienia, obowiązki czy też kompetencje. Jest to czynione „pośrednio” za pomocą statusu prawnego gminy i mieszkańców gminy lub członków wspólnoty samorządowej. Z uwagi na to szczególną wartość dla statusu wspólnoty samorządowej mają postanowienia zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³⁵.

³⁵ O ułomności podmiotowości administracyjnoprawnej wspólnoty samorządowej zob. odpowiednio W. Ki-siel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 1.

1.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa do samorządu jako prawa obywateli do dobrego i lepszego samorządu, a nie jako prawa podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie

Zob. wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02³⁶: „Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, o którym mowa w art. 16 Konstytucji RP, nie jest prawem absolutnym. Samorząd nie istnieje sam dla siebie. [...] Prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Przeczyłoby to zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, który nie jest zbudowany na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczy się z rzeczywistością i uwzględnia doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu. Pojęcie «samorząd» ma pozytywne zabarwienie znaczeniowe, co niekiedy prowadzi do nieporozumień i uproszczeń. Należy odróżniać sferę doktrynalną i normatywną istnienia samorządu terytorialnego od sfery praktyki jego funkcjonowania, w której jakże często znajdujemy uzasadnienie zmian. Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, by wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, nawet jeśli oznacza to zniesienie poszczególnych gmin warszawskich i utworzenie jednej gminy. [...] Prawo do samorządu jest prawem obywateli, a nie struktur powołanych przez ich przedstawicieli dla potrzeb ustroju stolicy»³⁷.

1.3. Orzecznictwo sądów administracyjnych na temat znaczenia prawnego art. 3 EKSL jako źródła interesu prawnego

Jako niestanowiące obecnie akceptowanej linii orzeczniczej zob. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie zajęte w wyroku z 6.12.2011 r., III SA/Lu 321/11³⁸, z którego wynika, że źródłem interesu prawnego, o jakim jest mowa

³⁶ OTK-A 2003/2, poz. 11, LEX nr 76809.

³⁷ Krytycznie na ten temat tak rozumianego prawa do samorządu w nawiązaniu do problematyki recentralizacji zob. H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, ST 2018/10, s. 5–16: „Okazuje się zatem, że Trybunał Konstytucyjny uznał istnienie obywatelskiego prawa do samorządu w istocie tylko po to, aby, zajmując pozycję etatyzmu jak najdalszą od naturalistycznej koncepcji samorządu, uzasadnić szeroki zakres swobody ustawowego kształtowania struktur samorządu – w tym, jeżeli przemawia za tym dobro wspólne obywateli, dokonywania centralizacji. Stwierdził bowiem, że «decentralizacja nie wyklucza [...] takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy»”.

³⁸ LEX nr 1135068.

w art. 101 u.s.g., może być art. 3 EKSL, stanowiący podstawę wywodzenia ochrony interesu prawnego nieokreślonej liczby (również pojedynczych) jednostek będących mieszkańcami jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego: „Źródłem interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały w sprawie nadania lub zmiany nazwy ulicy może być nie tylko prawo własności nieruchomości, przez które ulica przebiega. Źródła tego interesu można upatrywać w naruszeniu praw członków społeczności lokalnej do współdecydowania o jej sprawach. [...] Prawa członków społeczności lokalnej w tym zakresie tworzą postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [...]. Stosownie do art. 3 ust. 1 Karty, dotyczącego koncepcji samorządu terytorialnego i określającego ideę oraz istotę samorządu, «Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców». Z postanowień tych orzecznictwo sądowe wywodzi interes prawny mieszkańców społeczności lokalnej do zaskarżania uchwał organów samorządu terytorialnego dotyczących tej społeczności (por. wyroki NSA z 26 lutego 1998 r., I SA 1860/97, LEX nr 44680, i z 19 stycznia 2000 r., I SA 1670/99, LEX nr 55015, oraz wyrok WSA w Lublinie z 16 grudnia 2004 r., III SA/Lu 487/04, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przytaczany przepis EKSL sformułowany przy tym w ten sposób, że walor interesu prawnego przyznano mieszkańcom społeczności lokalnych, a nie społecznościom lokalnym, z czego należy wywodzić ochronę interesu prawnego nieokreślonej liczby (również pojedynczych) jednostek będących mieszkańcami jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego”.

Aktualne są stanowiska przeciwne, że art. 3 ust. 1 EKSL nie stanowi przepisu, który mógłby stanowić źródło interesu prawnego: „Nawiązując do poglądu NSA wyrażonego w wyroku z 1 marca 2005 r. i odnosząc się do twierdzeń skarżących, jakoby zaskarżona uchwała naruszała ich interes, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), stwierdzić należy, że przepisy zawarte w tym akcie to normy o charakterze generalnym, których uszczegółowieniem, a zarazem ograniczeniem są postanowienia poszczególnych ustaw. [...] W przepisie tym, a także w art. 4 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 EKSL podkreśla się samodzielność i swobodę działania społeczności lokalnych, ale jednocześnie w akcie tym stanowi się o tym, że podstawowe kompetencje społeczności określa się w Konstytucji i w ustawie oraz przewiduje się możliwość ich ograniczania przez inne organy władzy w zakresie przewidzianym prawem. Tak więc art. 3 ust. 1 EKSL nie stanowi przepisu, który mógłby stanowić źródło interesu prawnego. Tym samym nie można więc wywodzić z ww. przepisu naruszenie interesu prawnego. Przepis art. 3 ust. 1 EKSL nie może zatem stanowić samodzielnej podstawy do wykazania legitymacji skargowej, gdyż zawiera on jedynie klauzulę generalną, która dopiero w związku z przepisem szczególnym, dotyczącym konkretnego uprawnienia członka społeczności lokalnej może kształtować interes prawny uprawniający do wniesienia skargi. W wyroku z dnia 27 maja 2007 r. w sprawie II OSK 483/11

(www.orzeczenia.nsa.gov.pl) NSA wskazał na swoiście zadaniowy charakter normy wyrażonej w powołanym art. 3 EKSL. NSA podkreślił, iż nie może ulegać wątpliwości, że zarówno prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców (art. 3 ust. 1 EKSL), jak i wynikająca z art. 4 czy art. 9 Karty samodzielnosc i swoboda działania społeczności lokalnych ani nie kreuje, ani nie kierunkuje kompetencji do normowania szczególnych spraw, należących do sfery działania samorządu lokalnego. Zwłaszcza, że występuje tu wyraźne odwołanie się do granic określonych prawem, a więc także przepisami wynikającymi z prawa krajowego, w którym Karta znajduje zastosowanie³⁹.

Analogicznie jak powyżej: „Niewątpliwie nie może stanowić źródła legitymacji skargowej z art. 101 ust. 1 u.s.g. przynależność do wspólnoty samorządowej czy wspólnoty dzielnic, jeżeli z tego tytułu przepis prawa nie nadaje jednostce określonych indywidualnych roszczeń czy uprawnień. Jak dostrzegł Sąd I instancji, w sprawie nadania nazwy ulicy, żaden przepis prawa nie kreuje obowiązku przeprowadzenia konsultacji w tej właśnie sprawie z mieszkańcami gminy czy dzielnicy. Ugruntowane jest także w orzecznictwie stanowisko, że źródłem legitymacji skargowej z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie może być naruszenie przepisów regulujących tryb podjęcia uchwały, ten może być bowiem kontrolowany dopiero po ustaleniu legitymacji skargowej skarżącego. Podobnie nie można uznać za źródło indywidualnego interesu prawnego zasady dostępu do sądu, określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jakkolwiek Sąd I instancji ogólnie stwierdził, że można, jak to czynią skarżące, wywodzić ich interes prawny z przepisów Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym, to jednak nie skoncentrował się wyłącznie na wyżej wskazanych okolicznościach. Stanowisko Sądu I instancji bazuje na połączeniu wagi nadania nazwy placowi dla społeczności lokalnej z prawem tej społeczności do konsultowania spraw dla niej istotnych. W tym zakresie powołano przepis art. 16 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 1 ust. 1 i art. 5a ust. 1 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 2 i 6 EKSL. Zarzuty wysunięte w skardze kasacyjnej dotyczące błędnej interpretacji i niewłaściwego zastosowania tych przepisów są w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnione⁴⁰.

1.4. Relacja pomiędzy pojęciami samorządu terytorialnego i wspólnoty

Na ten temat zob. postanowienie NSA z 16.09.2020 r., II OSK 1449/20⁴¹: „Nie można bowiem zapominać, że samorząd pełni funkcję służebną wobec tworzących go wspólnot samorządowych. Nie może zatem mieć szerszej ochrony prawnej niż podmioty, których interesom ma służyć. Stworzenie jednostkom samorządu terytorialne-

³⁹ Tak wyrok WSA w Rzeszowie z 28.05.2014 r., II SA/Rz 249/14, LEX nr 1479421.

⁴⁰ Tak wyrok NSA z 29.12.2015 r., II OSK 1015/14, LEX nr 2000000.

⁴¹ LEX nr 3126522.

go prawnej możliwości dochodzenia swego interesu przed sądem administracyjnym przeciwko interesowi prawnemu obywatela, który był przedmiotem decyzji organu tej jednostki wydanej w pierwszej instancji, naruszałoby standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ postępowanie takie nie zapewniałoby «równości broni» jego stronom. Naczelny Sąd Administracyjny z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wywiódł ponadto, że skoro organy administracji, w tym samorządu terytorialnego, które rozstrzygają o prawach lub obowiązkach obywatela w drodze decyzji administracyjnej, obowiązane są działać na podstawie przepisów prawa, to w procesie kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej tych decyzji nie zachodzi potrzeba umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego artykułowania swoich interesów, bo po prostu postępowania te nie dotyczą dochodzenia tych interesów”.

1.5. Podleganie przez członków wspólnoty władztwu organów gminy

Na temat zob. wyrok NSA z 4.03.2020 r., II OSK 1107/18⁴²: „Zasadnie eksponowano w skarżonym wyroku, że władztwo organów gminy i obowiązki z tym związane obejmują wszystkich mieszkańców gminy jako członków tej wspólnoty samorządowej i całe terytorium należące do danej gminy. Nie stoi temu na przeszkodzie to, że niektórzy mieszkańcy gminy, czy też grupy mieszkańców zaopatrują się w wodę z własnych studni, czy też ujęć wody, nienależących formalnie do gminy, czy też przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, którym gmina powierzyła na swym terenie wykonywanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Powyższe wyjątki od reguły nie zwalniają gminy z ustawowego obowiązku zaopatrzenia swoich mieszkańców w wodę należytej jakości”.

2. Rozwinięcie zagadnień dotyczących pojęcia wspólnoty

2.1. Normy ustrojowo-organizacyjne adresowane do mieszkańców.

Stanowiska doktryny. Materialnoprawny wymiar wspólnoty samorządowej. Zdolność wykonywania zadań publicznych

Prawne pojęcie wspólnoty samorządowej należy do pojęć konstytucyjnych i ustawowych, które odnoszą się do ustroju państwa i administracji publicznej. Preambuła Konstytucji w części dotyczącej zasady pomocniczości stanowi wprost o umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Wykładając treść tego pojęcia na podstawie norm konstytucyjnych, trzeba stwierdzić, że wspólnota samorządowa to szczególny podmiot zbiorowy powstający bezpośrednio z mocy ustawy i złożony z mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju (tylko osoba fizyczna jest mieszkańcem).

⁴² LEX nr 2979624.

Pojęcie jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju stanowi zarazem kryterium „terytorialne” wyodrębnienia danej wspólnoty samorządowej (mieszkańców, osób fizycznych). W tym miejscu trzeba zauważyć, że pojęcie wspólnoty samorządowej jest pojęciem prawnym, normatywnym i to odpowiednio Konstytucja oraz ustawa o samorządzie gminnym, wykorzystując instytucje stosunków wynikających z mocy ustawy, kreują wspólnoty przy zaistnieniu nieodłącznej przesłanki prawnej w postaci wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie granic danej jednostki samorządu terytorialnego. Jest jasne, że prawne pojęcie wspólnoty samorządowej w pewien sposób koresponduje ze wspólnotami istniejącymi w rzeczywistości – jednak trzeba podkreślić, że bez względu na realne uwarunkowania z mocy ustawy mieszkańcy danej jednostki tworzą prawnie relewantną wspólnotę samorządową jako substrat osobowy związków publicznoprawnych nastawionych na administrowanie sprawami lokalnymi i ponadlokalnymi. Prawne pojęcie wspólnoty egzystuje w porządku prawnym jako beneficjent j.s.t., ich substrat osobowy, któremu j.s.t. i ich organy mają służyć i którego zbiorowe potrzeby mają zaspokajać za pomocą różnorodnych form działania określonych ustawą. Przy wykonywaniu zadań własnych organy j.s.t. powinny kierować się dobrem wspólnoty samorządowej i mieszkańców gminy, czyli członków tej wspólnoty (zob. m.in. art. 23 ust. 1 i art. 32a u.s.g.). Zasadniczym celem wprowadzenia prawnego pojęcia wspólnoty samorządowej jest wykorzystanie treści, jakie w obiegu społecznym posiada to pojęcie. Mieszkańcy tworzący ten ustawowy kwalifikowany podmiot zbiorowy pozostają potencjalnie w więziach społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Więzy te są odtwarzane, generowane i zobiektywizowane przez konstytucyjne (art. 15 ust. 2 Konstytucji) i ustawowe kryteria (art. 4 ust. 3 u.s.g.), którymi ma się kierować prawodawca przy wyodrębnianiu jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zatem sposób ustawowego i rozporządzeniowego wyodrębnienia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa ma dawać wspólnotom samorządowym „ustrukturalizowanym przez prawo na samorząd (jednostkę samorządu terytorialnego)” zdolność wykonywania zadań publicznych. Zdolność administrowania, wykonywania zadań publicznych przez gminę jest szczególną wartością ustrojowo-pragmatyczną, ponieważ konstytucyjną *ratio* wprowadzenia do ustroju administracji publicznej jednostek samorządu terytorialnego (których substratem osobowym są wspólnoty samorządowe) jest zdecentralizowane, względnie samodzielne przypisanie im uczestniczenia w wykonywaniu władzy publicznej w celu wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴³. W odniesieniu do zdolności wykonywania zadań publicznych w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji „Trybunał Konstytucyjny wskazuje na konieczność istnienia mechanizmu wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i dostosowywania go do przyznawanych tym jednostkom nowych zadań. Istnienie

⁴³ Szerzej zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 330.

tego mechanizmu wprost nie zostało zagwarantowane w Konstytucji, jednak Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że ma on swoje umocowanie w różnych zasadach ustrojowych, a jedną z nich jest zasada państwa unitarnego (zob. TK – K 13/11)⁴⁴.

Wskazane normy prawne dotyczące wspólnoty jako substratu osobowego jednostek samorządu terytorialnego są normami ustrojowoprawnymi, ponieważ wyodrębniają wspólnoty stanowiące substrat osobowy podmiotów administracji publicznej. Wbrew tradycyjnemu pogładowi w doktrynie, że adresatem norm ustrojowo-organizacyjnych są organy władzy publicznej, a w przypadku prawa administracyjnego organy, podmioty i instytucje administracji publicznej⁴⁵ – w mechanizmie powstawania wspólnoty samorządowej adresatami tych istotnych norm ustrojowych są mieszkańcy gminy, czyli osoby fizyczne nieznajdujące się w ustrojowo-organizacyjnym systemie administracji publicznej. Osoby te *ex lege* tworzą kwalifikowane, niezwykle istotne substraty osobowe podmiotów administracji publicznej, które ustawodawca nazwał gminną wspólnotą samorządową. Ustosunkowując się w tym miejscu bezpośrednio do treści art. 1, trzeba stwierdzić, że z treści ust. 2 wynika bezsprzecznie, że wspólnota samorządowa stanowi element składowy (substrat osobowy) gminy. Pozostałym elementem gminy jest odpowiednie terytorium (substrat terytorialny).

W literaturze przedmiotu prezentowane są zróżnicowane stanowiska wobec treści wspólnoty samorządowej⁴⁶. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem ustawodawca poza użyciem tego terminu w ustawie nie nadaje mu żadnej treści i nie rozwija go w postanowieniach ustaw ustrojowych i materialnoprawnych⁴⁷. Drugie stanowisko traktuje „lokalną wspólnotę samorządową” jako pojęcie socjologiczne i nie skupia na nim szczególnej uwagi⁴⁸. Trzecie stanowisko postrzega w pojęciu lokalnej wspólnoty samorządowej istotny aspekt materialnoprawny⁴⁹.

Zasygnalizowana materialnoprawna koncepcja wspólnoty nawiązuje do obiektywnych wspólnych interesów wspólnoty, wspólnych wartości, które są zasadniczym elementem definicji wspólnoty i które m.in. w zestawieniu z ustawowymi zadaniami własnymi gminy zyskują walor interesów prawnych, dobra wspólnoty, podlegających w różnym stopniu ochronie. Interesy wspólnoty, dobro wspólnoty są chronione podmiotowo

⁴⁴ Tak M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 3.

⁴⁵ Zob. na ten temat J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, s. 52; I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 333.

⁴⁶ Zob. W. Kisiel [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, s. 30.

⁴⁷ Zob. Powiat. *Z teorii, kompetencje, komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 344.

⁴⁸ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996/5, s. 8.

⁴⁹ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 251 i n.

przez aktywność (działalność) gminy i jej organów, a także jej mieszkańców oraz używane przez nich środki ochrony i prawa polityczne przewidziane prawem. Przyczyniają się do tego także konstytucyjnie wskazane organy nadzoru i organy szeroko rozumianej kontroli państwowej. Jak to już było podnoszone, podmiotowość administracyjnoprawna wspólnoty w postaci kierowanych do niej bezpośrednio uprawnień lub obowiązków czy też kompetencji (poza normami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego) jest uboga. Wspólnota samorządowa jako substrat osobowy podmiotu administracji publicznej, jakim jest gmina, stanowi jednak coś więcej niż prostą sumę mieszkańców. Tym „czymś więcej” są także pojęcie dobra wspólnoty samorządowej (art. 23 ust. 1 u.s.g.), dobra gminy i jej mieszkańców (zob. art. 23a ust. 1 u.s.g.), a także system wartości i celów mieszczących się w ramach Konstytucji i wspólnych dla wszystkich mieszkańców gminy. Jeżeli przyjmiemy, że administrowanie sprawami publicznymi polega m.in. na rozstrzyganiu relacji pomiędzy opartymi na prawie interesami jednostek, człowieka, obywatela a kategorią prawnie kwalifikowanego przez aksjologię dobra ogółu (m.in. art. 7 *in fine* k.p.a.) – nie budzi wątpliwości fakt, że dobrem ogółu w przypadku lokalnej wspólnoty samorządowej są jej wspólne interesy i wartości, znajdujące m.in. wyraz przedmiotowy w zadaniach publicznych gminy, które są rozwinięte postanowieniami ustaw materialnoprawnych. Na marginesie trzeba zastrzec, że normy zadaniowe nie stanowią wystarczającej samodzielnej podstawy prawnej interesu prawnego jednostki (człowieka), obywatela, innego „niezwiązkowego” podmiotu prawa.

Konkludując, jak podnosi w doktrynie I. Skrzydło-Niżnik, bez odkodowania materialnoprawnego wymiaru pojęcia wspólnoty samorządowej trudno oceniać legalność aktów tworzenia, stosowania prawa przez organy związku (wspólnoty), gdyż te działania zasadniczo podejmowane są przez te organy w imię interesu wspólnoty samorządowej (gminy) z uwzględnieniem opartych na prawie interesów jednostki, członka wspólnoty samorządowej. Dodatkową równoległą kwestią wynikającą z państwowego wymiaru gminy jest rozważanie relacji na linii: interes wspólnoty samorządowej – interes publiczny – interes państwowy. Omawiany sposób rozumowania znajduje oparcie m.in. w art. 23 ust. 1, który stanowi, że radny jest obowiązany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Jest przy tym oczywiste, że pojęcie dobra wspólnoty samorządowej jest relewantne dla działalności całej władzy publicznej, a nie tylko dla j.s.t.⁵⁰

Kontynuując wątek materialnoprawnego wymiaru pojęcia wspólnoty, trzeba stwierdzić, że wprowadzenie pojęcia wspólnoty samorządowej do Konstytucji ma na uwadze uruchomienie w normach przede wszystkim administracyjnego prawa materialnego „pełnoprawnego” „nazwanego” bytu interesów lokalnych, ponadlo-

⁵⁰ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 334.

kalnych, regionalnych, pochodnych od pojęcia wspólnoty, których zobiektywizowanymi ustawowymi wykładnikami są m.in. zadania publiczne wykonywane przez j.s.t. w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zarazem interesy te muszą spełniać przesłanki zgodności z aksjologią i zasadami demokratycznego państwa prawnego. Znaczenie tych interesów jest doniosłe, gdy zestawimy ich normatywny byt z założeniami zasady pomocniczości w jej ujęciu wertykalnym (pionowym) i horyzontalnym (poziomym). W ujęciu wertykalnym (pionowym) ustrojodawca wyodrębnia i rozróżnia interesy publiczne (dobro ogółu, interes publiczny, interes państwowy, społeczny, interes ponadlokalny – powiatowy, regionalny/województwa, interes gminy) i przypisuje je odpowiednio do realizacji i sprawowania pieczy organom administracji publicznej naczelnej, centralnej i terenowej, w tym samorządowej i rządowej. Określając relacje tych interesów z interesem państwa, trzeba mieć na uwadze, że państwo zabezpiecza swój byt prawny i pojęcie interesów państwa przede wszystkim jako instytucji chroniącej prawa i wolności człowieka i obywatela. „W związku z tym przy pomocy różnorodnych technik legislacyjnych określa i determinuje relacje, w które wchodzi poszczególne interesy publiczne. Interesy lokalne, ponadlokalne i regionalne (interesy *de iure* i *de facto* wspólnot samorządowych) zostały wyodrębnione z uwagi na dobro człowieka, jego życie w różnorodnych wspólnotach i jednocześnie dobro państwa. Znajdują ochronę do tego stopnia, w którym są zgodne z interesem państwa uwzględniającym dobro człowieka i obywatela, a także w którym są zgodne z uzasadnionym prawem interesem jednostki (człowieka i obywatela)”⁵¹.

W ujęciu horyzontalnym zasady pomocniczości wyodrębnienie interesu lokalnego – na jego styku z innymi postaciami interesu – ma zainspirować do współdziałania z organami gminy (przy jego zaspokajaniu, zabezpieczaniu, artykułowaniu) mieszkańców gminy (członków wspólnoty) oraz inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

2.2. Pojęcie gminnej wspólnoty wobec pojęcia społeczności lokalnej z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Z treści art. 16 ust. 1 Konstytucji, a także odpowiednio art. 1 ust. 1 u.s.g. jasno wynika, że substratem gminy jest wspólnota samorządowa. Z kolei art. 3 ust. 1 EKSL, definiujący samorząd terytorialny, wskazuje, że jego podmiotem (substratem osobowym) jest społeczność lokalna posiadająca prawo i zdolność, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Zatem Europejska Karta Samorządu Lokalnego posługuje się pojęciem społeczności lokalnej, a polski ustawo-

⁵¹ Tak i szerzej I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 331.

dawca pojęciem wspólnoty samorządowej⁵². Doktryna do tego zagadnienia odniosła się w następujących tezach:

- 1) polski ustawodawca powinien za terminologią Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego użyć terminu „społeczność lokalna”, a nie „wspólnota”;
- 2) w tłumaczeniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego na język polski błędnie zamiast pojęcia wspólnoty lokalnej użyto terminu „społeczność lokalna”⁵³.

Przychylając się do tego drugiego stanowiska, trzeba wskazać, że nie są to synonimy. Zgodnie z definicją w słowniku języka polskiego wspólnota to odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne posiadanie, użytkowanie czegoś. Jest to również to, co zespała, czyli więź, spójnia. W znaczeniu podmiotowym, najbardziej adekwatnym, stanowi organizację, społeczność związaną wspólnym pochodzeniem, wspólnymi interesami, wspólną własnością. Termin „wspólny” oznacza odnoszenie się w równym stopniu do wielu osób, używanie przez wielu, przez wielu razem zrobiony, dla wielu w równym stopniu charakterystyczny⁵⁴. Z kolei społeczność to wszelka zbiorowość zorganizowana dla celów współżycia. Społeczeństwo rozumiane jest jako ogół ludzi pozostających we wzajemnych stosunkach wynikających z ich udziału w procesach produkcyjnych i w życiu kulturalnym⁵⁵. W socjologii, według J. Szackiego, ujmuje się społeczność jako reprezentację szerszych kategorii stosunków czy też grup ludzkich, umieszczając je w określonych punktach skali, której punktami krańcowymi są: wieś i miasto; grupa pierwotna i grupa wtórna; lokalizm i kosmopolityzm; wspólnota i stowarzyszenie⁵⁶. Jak wyjaśnia J. Szacki, F. Tönnies w pracy *Gemeinschaft und Gessellschaft (Wspólnota i stowarzyszenie)*⁵⁷ porównał te pojęcia, konkludując, że wspólnota łączy jednostki na zasadzie naturalnej i spontanicznej bliskości emocjonalnej (np. więzy rodzinne), z kolei w stowarzyszeniu (społeczeństwie) mamy do czynienia z łączeniem jednostek występujących w określonych rolach społecznych⁵⁸. Opisując dalej ww. dorobek F. Tönniesa, J. Szacki stwierdza w nawiązaniu do niego, że wspólnota łączy ludzi jako pełne osobowości, obejmując przy tym wszystkie dziedziny ich życia, a stowarzyszenie dotyczy tylko jakiejś jednej strony osobowości jednostek związanej z określoną rolą społeczną⁵⁹. Twierdzi on, że według F. Tönniesa podstawą stowarzyszenia jest umo-

⁵² Szerzej zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2005, s. 25–30.

⁵³ Szerzej zob. M. Kulesza, *Raźące przekłamania*, „Wspólnota” 1997/6; T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002/11, s. 4.

⁵⁴ Zob. tak *Słownik języka polskiego*, t. 9, red. W. Doroszewski, Warszawa 1967, s. 1318.

⁵⁵ Zob. *Słownik języka polskiego*, t. 8, red. W. Doroszewski, Warszawa 1967, s. 586.

⁵⁶ Zob. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*. Wydanie nowe, Warszawa 2002, s. 602.

⁵⁷ F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischen Culturformen*, Leipzig 1887; wyd. II zmien., „Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie” 1912. Zob. też F. Tönnies, *Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, tłum. M. Łukasiewicz, Warszawa 1988.

⁵⁸ Zob. J. Szacki, *Historia myśli...*, s. 444.

⁵⁹ J. Szacki, *Historia myśli...*, s. 444.

wa, wymiana wymiernych korzyści, przy czym we wspólnocie głównymi czynnikami kontroli społecznej są zwyczaj i tradycja; z kolei w stowarzyszeniu tymi czynnikami są opinia publiczna i sformalizowane prawo; podstawą wspólnoty jest własność zbiorowa, a podstawą stowarzyszenia jest pieniądz, własność prywatna⁶⁰. Podsumowując poglądy F. Tönniesa, obrazowo można powiedzieć, że wspólnota to wieś, stowarzyszenie to nowoczesne miasto. Ze stanowiskiem F. Tönniesa podnoszącym, że nie zna „żadnego stanu kultury czy społeczeństwa, w którym elementy Gemeinschaft i Gessellschaft nie byłyby jednocześnie obecne”⁶¹, kompatybilna jest kolejna teza, że pojęcie wspólnoty posiada wartości, które są niezbędne w każdym społeczeństwie⁶². Konkludując powyższe stanowiska, użyte przez ustrojodawcę i ustawodawcę pojęcie wspólnoty samorządowej (gminnej), zasadniczo „ukierunkowane” na wspólnotę naturalną, nie wyklucza także wspólnoty sztucznej, a więc pojęcia stowarzyszenia i społeczności ponadlokalnych. Te dwa pojęcia się wzajemnie przenikają. Należy docenić słuszny zamysł posłużenia się przez ustawodawcę jednak pojęciem wspólnoty samorządowej zamiast społeczności lokalnej. Przez swoiste odesłanie do potocznej treści wspólnoty samorządowej (przewidzianego prawem substratu osobowego gminy) ustawodawca wprowadza do sfery normatywnej wszystkie bardzo ważne wartości związane z pojęciem wspólnoty, które zarazem przystają do pojęcia demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie wspólnoty umożliwia także prawu wypełnienie jego funkcji wychowawczej, gdyż może przyczynić się do wygenerowania świadomości i tożsamości gminnej (lokalnej), opierającej się na wartościach sąsiedztwa, wspólnego pochodzenia, wspólnych zwyczajów i tradycji. Co istotne, pojęcie to jednocześnie wzmacnia i kształtuje wspólnoty naturalne tam, gdzie jeszcze w sferze rzeczywistej istnieją⁶³.

2.3. Pojęcie mieszkańca gminy

Dla pojęcia wspólnoty samorządowej istotny jest sposób rozumienia mieszkańca gminy. O statusie członka wspólnoty samorządowej rozstrzyga fakt rzeczywistego stałego zamieszkiwania w danej miejscowości w rozumieniu art. 25 k.c. (przesłanka zamiaru stałego pobytu)⁶⁴. Według J. Bocia: „Mieszkańcem powiatu nie jest wyłącznie osoba, która przebywa na terenie powiatu «z zamiarem stałego przebywania», ale każdy po

⁶⁰ J. Szacki, *Historia myśli...*, s. 444.

⁶¹ F. Tönnies, *Mein Verhältnis zur Soziologie*, Lipsk 1932, s. 10. Tak za J. Szackim, *Historia...*, s. 445. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 335–337.

⁶² Zob. J. Szacki, *Historia...*, s. 445.

⁶³ Tak i szerzej zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 337.

⁶⁴ Zob. wyrok NSA z 29.06.1995 r., SA/Po 518/95, LEX nr 24554, podjęty na tle analizy, czy dla ustalenia faktu stałego zamieszkania, o którym mowa w art. 9 u.wyb., stosuje się administracyjnoprawną przesłankę zameldowania: „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej”. Wskazane w wyroku przepisy nie obowiązują, ale kierunek wykładni jest nadal aktualny.

urodzeniu człowiek”⁶⁵. Pogląd ten można odpowiednio odnieść do gminy. Zgodnie z treścią art. 25 k.c.: „Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu” Z kolei treść art. 26 k.c. rozstrzyga z mocy ustawy kwestię zamieszkania dziecka, stanowiąc, że:

„§ 1. Miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. § 2. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. Jeżeli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy”.

Wobec osoby pozostającej pod opieką art. 27 k.c. stanowi, że: „Miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna”. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 28 k.c. można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Trzeba tu podkreślić, że Konstytucja jako „najwyższe prawo Rzeczypospolitej” nie uzależnia przy tym przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności rozstrzyga do wspólnoty miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej”⁶⁶ Zawężone postrzeganie członków gminnej wspólnoty samorządowej wynika m.in. z nadania zbyt dużego znaczenia normom ustrojowo-organizacyjnym określającym sposób przejawiania woli przez wspólnotę w drodze demokracji bezpośredniej (wyborów, referendum). Jeżeli o wspólnocie gminnej będziemy mówili w ujęciu materialnoprawnym jako całości złożonej z ludzi oraz wspólnych im wartości i więzi wynikających z faktu zamieszkania na danym „lokalnym” obszarze, to wtedy przez mieszkańca gminy (członka wspólnoty samorządowej) należy rozumieć każdego, kto zamieszkuje stale daną miejscowość (obszar). Z kolei z ustrojowego punktu widzenia, gdy będziemy rozumieć wspólnotę gminną jako podmiot praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego mający zdolność zarządzania sprawami publicznymi o charakterze lokalnym i zarazem podmiot politycznie odpowiedzialny za wykonywanie zadań publicznych, wspólnota samorządowa stanowi pewną całość, której członkami są mieszkańcy spełniający przesłanki Kodeksu wyborczego (ukończone 18 lat najpóźniej w dniu głosowania, posiadanie praw publicznych, w tym praw wyborczych, pełna zdolność do czynności prawnych), gdyż w tym wypadku chodzi

⁶⁵ J. Boć [w:] *Powiat...*, red. J. Boć, s. 343.

⁶⁶ Tak wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49, LEX nr 155502.

o prawnie wymierną zdolność zarządzania sprawami publicznymi o charakterze lokalnym⁶⁷. W myśl art. 10 k.w.:

„§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma:

[...]

- 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego:
 - a) rady gminy – obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,
 - b) rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa;
- 4) w wyborach wójta w danej gminie – osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy”.

Zgodnie z art. 11 k.w.:

„§ 1. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma:

[...]

- 5) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – osoba mająca prawo wybierania tych organów;
- 6) w wyborach wójta – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje”.

Ustosunkowując się do prawa cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach lokalnych, trzeba zauważyć, że: „Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych, o którym mowa w art. 19 ust. 1 TWE, przysługujące w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywatelom UE, nieposiadającym obywatelstwa polskiego, nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 16 ust. 1) wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa «ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego». Wspólnoty te tworzą odpowiednio wszyscy mieszkańcy gmin, powiatów i województw z mocy prawa, jakim jest Konstytucja RP. [...] Dodać należy, że każde z państw członkowskich (w tym: Rzeczpospolita Polska) suwerennie reguluje kwestie wymogów wyborczych, w tym także pojęcia «mieszkańca» czy «miejsca zamieszkania». Dyrektywa 94/80 nie zawiera zbiorczej definicji ani też wskazania wyróżników «miejsca zamieszkania». Władza publiczna, w której sprawowaniu wspólnota samorządowa uczestniczy, ma charakter wyłącznie lokalny.

⁶⁷ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 341–342.

W skali państwa dobro ogólne ma pierwszeństwo przed dobrem indywidualnym czy partykularnym interesem grupowym i to niezależne od składu mieszkańców tej czy innej jednostki podziału terytorialnego. Nie występuje nadto zagrożenie dla niepodległości Polski, gdyż w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa. Trudno też zakładać, że wspólnoty samorządowe, nawet przygraniczne, zostaną zdominowane przez obywateli innych państw członkowskich, którzy aktywnie działać będą na szkodę niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń w przyszłości, do czego zresztą upoważnia sformułowanie art. 19 ust. 1 TWE dotyczące możliwości odstępstw ze względu na specyficzne problemy państwa członkowskiego. Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie pogląd Prokuratora Generalnego, że «idąc tokiem rozumowania zaprezentowanego przez wnioskodawców, należałoby konsekwentnie uznać, że przepis art. 19 ust. 1 TWE stwarza zagrożenie dla niepodległości każdego państwa członkowskiego, skoro prawo wyborcze, o którym w nim mowa, przysługuje każdemu obywatelowi UE, zamieszkałemu w jakimkolwiek państwie członkowskim i nieposiadającemu obywatelstwa państwa zamieszkania. Trudno jest założyć, że inne, poza Polską, państwa członkowskie nie chronią własnej niepodległości. Nie sposób także uznać, że z powodu przyznania prawa, o którym mowa, Rzeczpospolita Polska przestaje być dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Właśnie względ na dobro wspólne był celem integracji z Unią Europejską, aprobowanym w referendum ogólnokrajowym»⁶⁸.

Oceniając zgodność art. 19 ust. 1 TWE z art. 62 ust. 1 Konstytucji, gdzie podnoszona sprzeczność ma polegać na tym, że każdy obywatel Unii (nie tylko obywatel polski) ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatel tego państwa – Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawcy stoją na stanowisku, że wszystkie prawa przyznane w Konstytucji obywatelom polskim charakteryzuje swoista ekskluzywność, rozumiana w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej (jakkolwiek obywatele polscy są też obywatelami Unii). „Tak pojmowana «ekskluzywność» konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu. Ustanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego jest pochodną obywatelstwa Unii. Jest także praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwen-

⁶⁸ Tak wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04.

cją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium dowolnego państwa członkowskiego Unii. Zgoda państw członkowskich na swobodę przemieszczania nie miałaby zresztą pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia (i to przy korzystaniu z praw wyborczych na warunkach określanych przez właściwe terytorialnie państwo)⁶⁹.

3. Gmina jako podmiot administracji publicznej pośredniej

Państwo może wykonywać administrację publiczną w dwojaki sposób: bezpośrednio przy pomocy znajdujących się w układzie podległości hierarchicznej organów administracji państwowej (z zasady zarówno rządowych, jak i niepodporządkowanych rządowi, ale np. Sejmowi) lub (i) bezpośrednio przy pomocy wprowadzonych w drodze konstytucji i ustawy względnie samodzielnych podmiotów prawa i zarazem osób prawa publicznego i prywatnego w postaci związków publicznoprawnych innych niż państwo (gmina, powiat, samorząd województwa). Zwrot „innych niż państwo” należy wyjaśnić tym, że państwo stanowi tzw. pierwotny, zasadniczy związek publicznoprawny (pierwotny, bo wyposażony we władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a także osobowość prawną) i od niego w znaczeniu prawotwórczym zależy byt normatywny i rzeczywisty pozostałych związków publicznoprawnych⁷⁰. Pojęcie administracji pośredniej jest tradycyjnym pojęciem doktrynalnym nauki polskiej i niemieckiej pomagającym oddać naturę samorządu terytorialnego i gminy oraz ich relacje z państwem⁷¹.

⁶⁹ Tak wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04. Zob. także wyrok NSA z 23.11.2005 r., I OSK 1029/05, LEX nr 196758: „1. Fakt, iż osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego z zasobów gminy mieszkała uprzednio w innej miejscowości i tam nie była zameldowana, bądź jest osobą bezdomną i nigdzie nie zameldowaną, nie może niweczyć jej prawa do zamieszkiwania w wybranej miejscowości. 2. Realizując zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, co jest zadaniem własnym gminy, nie można wyłączać z grona członków tej wspólnoty osób nieposiadających stałego zameldowania”.

⁷⁰ Por. na temat podmiotów administracji publicznej: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 221–223. Na temat podmiotów, organów i instytucji administracji publicznej zob.: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 94–95, 120–129; I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 204–246; M. Stahl, *Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 11–47; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 41–68; D. Hendrych [i in.], *Správní právo. Obecná část*, Praha 2016, s. 65–73; J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2019, s. 58–60, 70–71; W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019, s. 115–128. Na temat podmiotu publicznego jako strony umowy cywilnej zob. P. Stec, *Umowy w administracji. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013.

⁷¹ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 19.

4. Charakter prawny aktywności gminy – w tym wobec autonomii, zasady państwa jednolitego (unitarnego), suwerenności

Jak podnosi orzecznictwo sądowe: „Ugruntowane obecnie i znajdujące podstawę w normach konstytucyjnych jest stanowisko, zgodnie z którym wszelka aktywność samorządu terytorialnego jest aktywnością w ramach realizacji zadań publicznych (por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93; wyrok TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK z 1997 r. Nr 2, poz. 18; uchwała TK z dnia 14 maja 1997 r., W 7/96, OTK z 1997 r. Nr 2, poz. 27; wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., k.p. 3/05, OTK-A z 2005 r. Nr 11, poz. 131; postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2010 r.; M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2014, komentarz do art. 166; M. Mączyński, *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* z 2019 r., nr 1–2, s. 105 i nast.; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Lex 2020, teza 7 do art. 2)”⁷².

Jednocześnie trzeba zauważyć, że polska gmina nie jest autonomiczna (nie tworzy ustaw), nie jest także autonomiczna jej działalność⁷³. Pozycja prawna gminy odpowiada zasadzie państwa jednolitego⁷⁴.

Do gminy i jej działalności nie przystają także pojęcia suwerena i suwerenności. Suwerenem jest naród (art. 4 Konstytucji), a nie wspólnota samorządowa, suwerenne jest państwo, a nie gmina. „Wszystkie polskie organy władzy publicznej czerpią swą legitymację z zasady zwierzchnictwa Narodu”⁷⁵.

⁷² Tak NSA w postanowieniu z 22.09.2021 r., III OSK 3653/21, LEX nr 3226461. Praktyczne znaczenie tej tezy polega na tym, że akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach „z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. obejmują wszelkie akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądy powszechne. Zob. także uchwała NSA (7) w Warszawie z 6.11.2000 r., OPS 11/00, ONSA 2001/2, poz. 52, LEX nr 46141.

⁷³ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 210.

⁷⁴ „Państwem jednolitym jest państwo, które posiada jednolitą wewnętrzną strukturę organizacyjną, jednolity system prawny obejmujący również akty prawa międzynarodowego oraz jednolite terytorium, którego podział ma wyłącznie charakter administracyjny i nie wiąże się z przekazaniem jednostkom terytorialnym władzy suwerennej” – tak M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 3.

⁷⁵ Tak. P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 4. Zob. także: „Zasada zwierzchnictwa Narodu jest też określana mianem zasady suwerenności Narodu i zestawiana z zasadą suwerenności państwa. Skoro zasada zwierzchnictwa Narodu legitymizuje władzę państwową, to państwo stanowi polityczną formę organizacji suwerena” – tak P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 4 oraz przywołane tam literatura i orzecznictwo TK.

5. Zasada korporacyjności i inne zasady związane z samorządem terytorialnym (gminą)

Z postanowienia art. 1 ust. 1 u.s.g., stanowiącego w ślad za art. 16 ust. 1 Konstytucji, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, wynika, że ustawodawca nawiązuje w normatywnej konstrukcji gminy do instytucji związków (korporacji) publicznoprawnych, a także szerszego pojęcia osób prawa publicznego. Oznacza to, że budowa (ustrój) administracji publicznej oparta jest na zasadzie korporacyjności prawa publicznego (istnieją bowiem dobrowolne zrzeszenia prawa prywatnego). Zostaje to dodatkowo potwierdzone dwuelementowym rozumieniem gminy jako wspólnoty mieszkańców wraz z odpowiednim terytorium. Zarazem trzeba podkreślić, że z uwagi na zasadniczo państwowy (bo jednak z elementami prawnonaturalnymi) charakter samorządu terytorialnego, a także państwową genezę jego praw i obowiązków, jego beneficjentem są nie tylko mieszkańcy gminy, członkowie wspólnoty czy wspólnota samorządowa, lecz także odpowiednio „każdy” inny podmiot prawa⁷⁶.

Na temat definicji zasady korporacyjności zob.: „Zasada ta oznacza, że wykonywanie władzy publicznej wykonawczej o charakterze lokalnym lub regionalnym jest przekazane mieszkańcom określonego terytorium (jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa), którzy na podstawie konstytucyjnych i ustawowych i statutowych (akty prawa miejscowego) norm ustrojowo-organizacyjnych tworzą specyficzny podmiot administracji publicznej lokalnej lub regionalnej (czyli korporację). Metoda działania norm ustrojowo-organizacyjnych, na podstawie których powstaje i działa korporacja polega na tym, że członkowie korporacji wyposażeni przez konstytucję i ustawę we władztwo publicznoprawne (administracyjne), sprawowane w układzie względnej samodzielności, w pewnym ustalonym ustawą zakresie, sami kształtują ustrój tej korporacji, w formie aktu prawa miejscowego (statutu) po to, aby «samozarządzać» sprawami publicznymi o charakterze lokalnym/regionalnym. Jak to już było sygnalizowane interpretacja Konstytucji uzasadnia kwalifikowanie samorządu terytorialnego z punktu widzenia art. 10 (zasady trójpodziału władzy) do władzy wykonawczej w szerokim tego słowa znaczeniu. Zarazem jego miejsce w systemie władzy, w tym wykonawczej (w zakresie stosunków prawnych z administracją państwową i rządo-

⁷⁶ Pojęciem związku publicznoprawnego posługuje się orzecznictwo, w tym np. wyrok NSA z 22.01.2020 r., II OSK 567/18, LEX nr 2775273: „Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielić wypadnie prezentowany w wyroku II OSK 907/14 wywód, wedle którego posiadanie przez inwestycję znaczenia lokalnego lub ponadlokalnego, jako przesłanki inwestycji celu publicznego oznacza, że powinna ona realizować potrzeby wspólnoty tworzącej związek publicznoprawny. Będą to wspólnoty samorządowe na poziomie gminy, powiatu i województwa, a także społeczeństwo jako pewna całość zamieszkująca obszar państwa. Zawsze więc inwestycja celu publicznego nakierowana będzie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien zatem każdorazowo wykazać w złożonej dokumentacji, że jego realizacja nie stanowi tylko zaspokojenia interesu prywatnego (indywidualnego bądź grupowego)”.

wą), określa zasada państwa jednolitego, zasada RP jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, zasada praworządności, jawności działania władzy publicznej, zasada pomocniczości, zasada decentralizacji i samorządu terytorialnego”⁷⁷.

6. Prawne znaczenie terytorium

Terytorium stanowi kryterium wyodrębnienia z mocy ustawy mieszkańca gminy i wspólnoty samorządowej. Koresponduje z pojęciem zasadniczego podziału terytorialnego. (art. 15 ust. 2 Konstytucji). O przesłankach kształtowania tego podziału stanowi Konstytucja (art. 15 ust. 2). Z uwagi na publicznoprawne znaczenie gminy jako związku publicznoprawnego terytorium jako element składowy pojęcia gminy (art. 1 ust. 2 u.s.g.) rozstrzyga także o tym, na jakim obszarze wspólnota administruje, a także o właściwości miejscowej jej władz i organów. Skutki prawne wykonywanych zgodnie z właściwością miejscową kompetencji gminy i jej organów (w zależności od rodzaju tych kompetencji) mogą rozciągać się na obszar gminy, jego część, obszar szeroko rozumianych gmin sąsiednich, terytorium całego kraju. Nie można też, w nawiązaniu do instytucji aktu ponadnarodowego (transnarodowego) i pojęcia zadań zleconych j.s.t. z zakresu administracji rządowej, a także m.in. instytucji miast na prawach powiatu, wykluczyć bezpośredniego oddziaływania ponadnarodowego (transnarodowego) tych kompetencji na terytorium UE, np. skuteczność prawa jazdy wydanego przez organ państwa członkowskiego w państwach członkowskich UE. Od strony podmiotowej kompetencje organów gminy mogą odpowiednio dotyczyć mieszkańców gminy, jak i odpowiednio każdego, o kim stanowi ustawa.

Z uwagi na państwowy wymiar samorządu terytorialnego organy jednostki samorządu terytorialnego (gminy) dysponują władztwem nie tylko wobec mieszkańców gminy. Analogicznie z uwagi na państwowy wymiar samorządu terytorialnego określone uprawnienia wobec organów gminy przysługują nie tylko mieszkańcom gminy (członkom wspólnoty), lecz odpowiednio każdemu. Państwowy wymiar samorządu terytorialnego polega na tym, że to państwo (ustawodawca) redystrybuowało „swoje” zadania publiczne lokalne (ponadlokalne) na rzecz samodzielnych zdecentralizowanych j.s.t., a nadto że te zdecentralizowane podmioty wykonują także z mocy ustawy lub dobrowolnie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jak to już było podnoszone, ten państwowy charakter samorządu terytorialnego powinien być łagodzony elementami naturalnymi z uwagi na to, że prawo akceptuje wartości przed- i ponadpaństwowe zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Na temat terytorium gminy zob. także pkt 10.

⁷⁷ Tak I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 327–328.

7. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

Mając na uwadze trzystopniowość samorządu terytorialnego w Polsce opartą na komplementarności i pomocniczości tych stopni względem siebie z wyłączeniem relacji podległości hierarchicznej między tymi stopniami (art. 164 ust. 2 Konstytucji), w tym miejscu trzeba podkreślić, że gmina stanowi podstawową j.s.t. (art. 164 ust. 1 Konstytucji). Posiada domniemanie wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych j.s.t. (art. 164 ust. 3 Konstytucji), co jest niezwykle istotne z uwagi na domniemanie wykonywania przez całościowo rozumiany samorząd terytorialny zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Klauzula domniemania na rzecz gminy zadań i kompetencji związanych z zadaniami (sprawami) publicznymi o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów samorządu terytorialnego powinna być odpowiednio rozumiana i musi uwzględniać charakter zadania publicznego oraz interesu prawnego, któremu zadanie służy; a także trzystopniowy model samorządu terytorialnego w Polsce. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28.06.2001 r., U 8/00⁷⁸, podniósł, że zgodnie z wyrażoną w art. 163 Konstytucji zasadą, w świetle której samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych niż samorządowe władze publiczne, „przyjmować należy, że w sprawach publicznych o charakterze lokalnym, lecz ponadgminnym, obowiązuje domniemanie właściwości samorządu powiatowego lub odpowiednio wojewódzkiego”⁷⁹.

8. Zasady pomocniczości i decentralizacji jako determinanty bytu prawnego administracji pośredniej. Koncentracja i dekoncentracja

8.1. Pomocniczość

Zasada pomocniczości posiada wymiar krajowy i europejski⁸⁰. W komentarzu prezentowana jest teza, że pojęcia pomocniczości i subsydiarności nie są tożsame. Pojęcie subsydiarności w większym stopniu odwołuje się do filozofii. Wyrażona wprost

⁷⁸ OTK 2001/69/723, LEX nr 48449.

⁷⁹ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 444; J. Oniszcuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 259.

⁸⁰ Zob. m.in. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 22–23, 25; A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. J. Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 759–764. Według przywołanej autorki zasada subsydiarności jako norma prawna znana jest prawu europejskiemu (por. art. 3b Traktatu z Maastricht) i Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (art. 4 ust. 3 EKST) – A. Wiktorowska, *Zasada...*, s. 760. Twierdzi też, że zasada subsydiarności ma charakter reguły organizacyjnej oraz reguły postępowania, według których suprasystem (państwo) i subsystemy (gminy) określają swoje wzajemne relacje – A. Wiktorowska, *Zasada*, s. 761–762.

w preambule Konstytucji zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot stanowi zasadę materialnoprawną, w myśl której państwo nie powinno wkraczać w tę sferę życia człowieka wynikającą z faktu życia w społeczności, z którą może poradzić sobie sam lub (i) z bliskimi mu osobami. W ten sposób materialnie (merytorycznie) powstaje sfera wolności człowieka od ingerencji administracji publicznej w jego życie. Jednak tam, gdzie ta ingerencja w różnych postaciach administracji świadczącej, porządkowej (policijnej), reglamentacyjnej, właścicielskiej, zarządzającej kryzysem, ryzykiem i bezpieczeństwem jest obiektywnie – z uwagi na uzasadnioną przez prawodawcę ocenę stanu stosunków społecznych oraz zabezpieczenie i wykonanie konstytucyjnego i ustawowego statusu prawnego jednostki (człowieka) i jej godności – potrzebna, powinny działać podmioty i organy administracji publicznej usytuowane, adekwatnie do przedmiotu swojego działania, jak najbliżej człowieka. W ten sposób powstaje („deklaruje się”) aksjologicznie prawo jednostki, człowieka, obywatela do samorządu terytorialnego i dobrej administracji. Zasada pomocniczości wskazuje zatem ustawodawcy, od kiedy ma być aktywna administracja publiczna, przyczyniając się tym samym do definiowania, wyznaczania treści zadań publicznych. Te podstawowe dla człowieka i jego codziennego bytu powinny być realizowane przez podmioty o takim ustroju, na które ten człowiek może oddziaływać tym razem z uwagi na jego prawo do administracji w postaci partycypacji w jej wykonywaniu, kontrolowaniu, wybieraniu. Por. art. 4 ust. 3 EKSL: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Na temat prawa do samorządu zob.: „Prawo do samorządu [...] – sprowadza się do zapewnienia funkcjonowania mechanizmów demokracji partycypacyjnej w ramach odpowiednio zidentyfikowanych co do szczególnej tożsamości i wystarczająco stabilnych wspólnot lokalnych i regionalnych – ale tak samo da się je zakwalifikować jako prawo zbiorowe *sensu stricto*, z tym jednak zastrzeżeniem, że określone prawa polityczne (prawo wyborcze, prawo do udziału w referendum) mają charakter korporacyjny, są bowiem zastrzeżone dla obywateli (w gminie – obywateli Unii Europejskiej). Tym bardziej odpowiada ono, choć stale z tym zastrzeżeniem, innym wyróżnianym w doktrynie prawom trzeciej generacji, poczynając od prawa do dobrego środowiska”⁸¹.

Z uwagi na to, że potrzeby człowieka są różnorodne, różnorodne są cele i zadania państwa – a to wszystko implikuje ustrój państwa i złożoną budowę administracji publicznej. Materialnoprawnie rozumiana zasada pomocniczości stanowi merytoryczne kryterium oddzielenia nie tylko sfery życia człowieka od przedmiotu działania najbliżej usytuowanej wobec niego gminy i jej organów, ale także kryterium formu-

⁸¹ Tak. H. Izdebski, *Prawo do samorządu...*, s. 5–16.

łowania i rozdzielania właściwości rzeczowej, miejscowej i kompetencyjnej pomiędzy j.s.t. oraz pomiędzy j.s.t. a administracją rządową w całym jej podziale wertykalnym i horyzontalnym (pomocniczość w ujęciu wertykalnym). Wyodrężenie zasady pomocniczości z wymiaru materialnoprawnego pozbawiłoby ją znaczenia jako kryterium rozdzielania sfer aktywności człowieka i władzy publicznej. To, że ma znaczenie dla pewnego procesu (procedury), nie oznacza, że jest normą procesową (proceduralną). A jeżeli już tak, to materialnoprawną ustrojową. Ujmowana materialnoprawnie zasada pomocniczości determinuje sposób korzystania przez ustawodawcę z zasady decentralizacji. Inaczej mówiąc, zasada decentralizacji konkretyzuje ustrojowoprawnie zasadę pomocniczości. Zasada decentralizacji służy zatem zasadzie pomocniczości⁸².

W doktrynie można spotkać poglądy podnoszące ustrojowoprawny charakter zasady pomocniczości, gdyż dotyczy ustroju państwa⁸³. Trafnie wyrażane są w doktrynie obawy o zbyt dynamiczne i subiektywne, a także upolitycznione, w negatywnym tego słowa znaczeniu, rozumienie zasady pomocniczości w czasie i przekazywanie zadań publicznych na wyższe, a czasami wręcz scentralizowane poziomy „aktualnej” zdolności administracyjnoprawnej danego stopnia (szczebla) administracji publicznej (stopnie są przypisywane samorządowi terytorialnemu, szczeble – scentralizowanej administracji rządowej). Należy się zgodzić z I. Lipowicz, że koniunkturalne i upolitycznione rozumienie zasady pomocniczości to prosta droga do nieuzasadnionej w świetle prawa recentralizacji⁸⁴. Usytuowanie danego zadania publicznego na danym stopniu samorządu terytorialnego powinno nawiązywać także do pewnych wartości naturalnych (sama zasada pomocniczości z tego czerpie). Zatem zgodnie z zasadą pomocniczości temu podmiotowi administracji publicznej, który chwilowo ma kłopoty ze zdolnością administracyjną w wykonywaniu danego zadania publicznego, trzeba w pierwszej kolejności odpowiednio zgodnie z prawem pomóc, a nie pozbawiać go tego zadania publicznego. Tego wymaga nie tylko zasada pomocniczości, lecz także zasada pewności prawa. Temu też służy zasada wyrażona w art. 10 ust. 2.

W nauce podnosi się także wertykalny (tradycyjny) i nowy, horyzontalny, charakter zasady pomocniczości. W ujęciu wertykalnym zasada pomocniczości służy uzasadnionemu wyodrębnieniu zadań publicznych i repartycji zadań publicznych w obrębie władzy wykonawczej z nastawieniem, że w pierwszej kolejności organy wykonujące zadania publiczne zaspokajające podstawowe potrzeby człowieka mają być usytuowane jak najbliżej niego. Pomocniczość horyzontalna ma zapobiegać prywatyzacji zadań publicznych i służyć dobru publicznemu dzięki nastawieniu na współdziałanie oraz

⁸² Podobnie zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 90; I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 292–293.

⁸³ Tak I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 138–139.

⁸⁴ Por. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 140, 145.

komplementarność obywateli i instytucji publicznych. Takie dualne ujęcie pomocniczości pozwala na wszechstronniejsze wykorzystanie jej wartości⁸⁵.

Zob. na temat zasady pomocniczości: „Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Zgodnie z art. 166 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Nie podlega dyskusji, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć rozległe kompetencje w dziedzinie zapewniania ładu przestrzennego na swych terytoriach. Z drugiej strony utrzymywanie ładu przestrzennego oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnokrajowy i w tym zakresie należy do państwa. Polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej”⁸⁶.

8.2. Decentralizacja. Podwójna legitymizacja gminy jako podmiotu zdecentralizowanego. Sfera publicznoprawna i prywatnoprawna działania gminy jako podmiotu zdecentralizowanego

Wykonanie zasady pomocniczości zapewnia zasada decentralizacji władzy publicznej, kierunkowo wprowadzająca i zabezpieczająca opartą na względnej samodzielności wielopodmiotowość w obrębie administracji publicznej⁸⁷. Podmioty te (m.in. gmina oraz odpowiednio powiat i samorząd województwa, nie są to bowiem jedyne formy decentralizacji administracji publicznej, zob. samodzielne zakłady administracyjne, fundacje prawa publicznego, agencje wyposażone w osobowość prawną, przedsiębiorstwa państwowe) dzięki wyposażeniu ich w osobowość prawną, wyodrębnienie prawne

⁸⁵ Szerzej, w tym także na temat źródeł włoskich i unijnych pomocniczości w ujęciu horyzontalnym, zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 89–91.

⁸⁶ Tak wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25, LEX nr 257765.

⁸⁷ Szerzej na temat pojęcia i rodzajów decentralizacji zob. J. Homplewicz, *Teoria organizacji i kierownictwa (zagadnienia podstawowe)*, Katowice 1979, s. 107–111; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 123–124; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 25–31.

i organizacyjne, władztwo administracyjne są względnie samodzielne wobec państwa i jego administracji rządowej (państwowej), co oznacza, że ustrojowo-organizacyjnie nie znajdują się w układzie podległości hierarchicznej (służbowej i osobowej) wobec organów administracji rządowej (państwowej), jak również nie pozostają w tej relacji wobec siebie. Posiadają zadania własne i w ramach tych zadań wyłączne kompetencje. Z konstytucyjnie (art. 171 ust. 2) wskazanymi organami administracji rządowej (Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe) podmioty (jednostki samorządu) znajdują się w stosunkach prawnych (relacji) nadzoru weryfikacyjnego ograniczonego do kryterium legalności, czyli zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 171 ust. 1). Stąd jest mowa o tym, że decentralizacja jest tożsama z ograniczonym do kryterium legalności nadzorem jako jej znakiem rozpoznawczym. Z pojęcia decentralizacji czy też centralizacji należy wyłączyć wydawanie decyzji administracyjnych, ponieważ wydawanie decyzji administracyjnych ma miejsce na tych samych zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego bez względu na to, czy decyzja jest wydawana w administracji scentralizowanej, czy zdecentralizowanej. Z systemowej wykładni Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym wynika bezsprzecznie, że wyodrębniona za pomocą kryterium terytorium wspólnota samorządowa składająca się z mocy ustawy z mieszkańców gminy, ustrukturalizowana prawnie na j.s.t., tj. wyposażona przez ustawę we władztwo publiczne i osobowość prawną, wykonuje zadania publiczne (zadania z zakresu administracji publicznej) za pośrednictwem swoich organów: stanowiącego i kontrolnego, jakim jest rada gminy; i wykonawczego w postaci wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Co istotne, organy związku publicznoprawnego pochodzą z wyborów lokalnych (gminnych), o ich składzie osobowym decydują co do zasady mieszkańcy gminy posiadający czynne prawa wyborcze. Z powyższego wynika podwójna legitymizacja gminy jako podmiotu zdecentralizowanego: z jednej strony jest przewidziana przez państwowy, konstytucyjny i ustawowy porządek prawny, z drugiej strony jej organy kreowane są w drodze demokracji bezpośredniej, a ustrój dookreślany w drodze statutu (aktu prawa miejscowego). Jest zatem kwalifikowanym podmiotem zdecentralizowanym. Zarazem ze wspólnotowego charakteru gminy wyłania się pojęcie interesu (interesów) gminy, interesu (interesów) wspólnoty. W ten sposób obok pojęcia interesu publicznego, państwowego, społecznego pojawia się normatywne pojęcie interesu gminy, interesu gminnej wspólnoty samorządowej. Zadaniem organów gminy podczas wykonywania administracji publicznej jest odpowiednie wyważanie tych interesów, w tym m.in. także w zbiegu z interesem indywidualnym. Wszystkie wymienione powyżej atrybuty gminy pozwalają na przypisanie jej doktrynalnego pojęcia związku publicznoprawnego innego niż państwo. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że cała działalność gminy mieści się w obszarze administracji publicznej i jest wykonywana za pośrednictwem organów zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7) na podstawie i w granicach prawa przy wykorzystaniu środków działania właściwych zarówno prawu publicznemu, w tym administracyjnemu, jak i prywatnemu (publicz-

nemu). Z zasady praworządności wynika, że gmina i (lub) jej organy powinny zawsze wykazać prawną podstawę swojego działania. Oczywiście w zależności od rodzaju podejmowanego działania (faktyczne, prawne: władcze, niewładcze) wymagana podstawa prawna może cechować się różnym stopniem ogólności, poczynszyszy od normy zadaniowej, prawotwórczego upoważnienia ogólnego, generalnego, szczegółowego aż po normę wyraźnie upoważniającą organ (podmiot) do wkroczenia w sferę praw podmiotowych człowieka. Zatem w odniesieniu do gminy jako podmiotu administracji publicznej i podmiotu prawa administracyjnego nie ma zastosowania zasada, że wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Ustawowe cele i zadania publiczne, poszczególne rozwiązania prawne, jak również aksjologia prawa publicznego, w tym administracyjnego, ograniczają autonomię woli gminy w sferze stosunków cywilnoprawnych. Gmina jest w pierwszej kolejności wyposażonym we władztwo administracyjne podmiotem prawa publicznego (administracyjnego) i administracji publicznej (gdyż to prawo w przeważającym, zasadniczym zakresie reguluje jej podmiotowość administracyjnoprawną) i swoje uprawnienia cywilnoprawne wynikające z faktu posiadania osobowości prawnej wykonuje zgodnie z zasadą praworządności, posiadając przy tym odpowiednie ograniczenia wynikające właśnie z prawa administracyjnego. W nawiązaniu do orzecznictwa: „Dodatkowo wskazać należy, że w uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.07.2009 r., I OPS 1/09 (ONSAiWSA 2009/5/85) podkreślono, że unormowania ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w Kodeksie cywilnym. Działalność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do mienia stanowiącego ich własność nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz przysługującego im mienia, obrót ten regulowany jest także przepisami prawa publicznego. Publicznoprawny charakter tych podmiotów oraz przeznaczenie mienia, którym dysponują na zaspokojenie potrzeb wspólnoty stanowi uzasadnienie wprowadzenia ograniczeń w zakresie swobody dysponowania mieniem i swobody zawierania umów oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Szczególne unormowania ustawy dotyczące obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego podyktowane są tym, iż mienie to ma służyć przede wszystkim celom publicznym. Dlatego też przyjęta w Kodeksie cywilnym fundamentalna zasada swobody umów oraz swoboda właściciela rozporządzania jego rzeczą doznaje określonych ograniczeń. Przywołując powyższe wywody, zauważyć trzeba, że ograniczenia te – dokonywane m.in. poprzez procedurę przetargową – nie powodują jednak, że spory w tym zakresie tracą cywilnoprawny charakter”⁸⁸.

⁸⁸ Postanowienie WSA w Olsztynie z 22.11.2021 r., II SA/Ol 803/21, LEX nr 3259224.

8.3. Dekoncentracja i koncentracja

Od pojęcia decentralizacji, które stanowi ustrojową zasadę budowy administracji publicznej, należy odróżnić pojęcie dekoncentracji, które nie jest zasadą ustrojową, lecz organizacyjną o znaczeniu technicznym, wskazującą na faktyczny, funkcjonalny rozkład funkcji w strukturze. Dzięki odpowiednim podstawom prawnym zarówno organ (podmiot) zdecentralizowany, jak i scentralizowany może upoważniać podmioty (organy, pracowników urzędu) wskazane prawem do działania w jego imieniu i na jego rzecz. W ten sposób ze względów pragmatycznych mogą być multiplikowane funkcjonalne, techniczne, ale nie ustrojowe (samodzielne) „ośrodki decyzyjne” w strukturach administracyjnych. Ich byt prawny zależy od tego, czy uprawnione podmioty korzystają z możliwości dekoncentracji lub odpowiednio koncentracji. Przeciwna dekoncentracji koncentracja oznacza gromadzenie kompetencji na najwyższym szczeblu w strukturze (przykładem jest tzw. maksymalna centralizacja, nieprzewidująca prawnie dekoncentracji), niedzielenie się nimi, nawet kiedy są ku temu prawne podstawy, lub (i) prawna możliwość przenoszenia zadań i kompetencji „w górę”. Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty zdecentralizowane nie powinny i prawnie nie mogą korzystać z koncentracji na rzecz administracji rządowej. W tym przypadku te pojęcia do siebie nie przystają. Właśnie dlatego zasada decentralizacji posiada osadzenie konstytucyjne i ustawowe, aby w drodze możliwości prawotwórczych i innych środków prawnych podmioty zdecentralizowane nie doprowadziły do swojej faktycznej i nieformalnej koncentracji na rzecz organów administracji rządowej, scentralizowanej. Byłoby to wbrew zasadzie i idei decentralizacji⁸⁹.

Przykładem dopuszczonej w gminie dekoncentracji jest prawna możliwość utworzenia jednostek pomocniczych (art. 5 u.s.g.), a także gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Przykładem podstaw prawnych dekoncentracji administracji rządowej jest art. 20 u.w.a.rz., dotyczący powierzenia prowadzenia spraw należących do właściwości wojewody, zgodnie z którym wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości j.s.t. lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody z wyżej wymienionymi podmiotami, podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań.

⁸⁹ Szerzej na temat koncentracji i dekoncentracji zob. J. Homplewicz, *Teoria...*, s. 112–113; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 65–73.

Kolejny przykład: organ wykonawczy gminy może w ramach wydawania decyzji administracyjnych korzystać z treści art. 268a k.p.a.

9. Administracja pośrednia (gmina) jako przejaw realizacji zasady decentralizacji

Nawet demokratyczne państwo prawne nie jest w stanie zrezygnować w swoim ustroju i organizacji z bytu prawnego zhierarchizowanej scentralizowanej administracji państwowej (rządowej). Państwo jako związek publicznoprawny powinno posiadać w obrębie władzy wykonawczej, szerzej – administracji publicznej, podsystem scentralizowanych organów administracji rządowej państwowej. To jest ten moduł administracji rządowej, który wskutek centralizacji opartej na podległości hierarchicznej, poleceniu służbowym i ewentualnie rozkazie jest w stanie zapewnić sprężyste i zsynchronizowane w czasie działanie administracji publicznej na terenie całego kraju, zapewniające utrzymanie w skali państwa bezpieczeństwa publicznego, jednakowego standardu rzeczy i świadczeń. Jednak w tym miejscu na szczególne podkreślenie zasługuje zawarta w art. 15 ust. 1 konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej, w myśl której ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Ta decentralizacja dokonuje się m.in. dzięki zakodowanej w art. 16 ust. 2 konstytucyjnej zasadzie upodmiotowionego wspólnotowo samorządu terytorialnego. Zgodnie z tą zasadą: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Z powyższego wynika szczególna pozycja gminy jako podmiotu administracji publicznej, gdyż jej byt prawny i faktyczny bezpośrednio realizuje konstytucyjną zasadę ustroju administracji publicznej, którą jest zasada decentralizacji. Istotnym problemem prawnym jest kwestia rozdziału zadań publicznych zgodnie z zasadą pomocniczości pomiędzy gminę, pozostałe j.s.t. a organy administracji rządowej. Ważne jest także w ramach pomocniczości wskazanie granicy, od której organy stojące najbliżej człowieka i obywatela zaczynają administrować jego sprawami wynikającymi z faktu współżycia we wspólnocie, w społeczeństwie i państwie. Problem ten należy rozpatrywać zarówno z perspektywy granic decentralizacji, jak i powinności zachowania przez ustawodawcę wskazanych przez Konstytucję jakości i proporcji przekazanych samorządowi w ustawach zadań publicznych, które mają stanowić istotną część zadań publicznych. Z jednej strony jest oczywiste, że nie każde zadanie publiczne przystaje do decentralizacji (inne twierdzenie godziłoby w sens bytu administracji rządowej), z drugiej strony nie można godzić się z poglądem, że nie ma żadnego naturalnego i zarazem prawnie wymiernego (przez stosowane odesłania, pojęcia nieoznaczone) kryterium wyodrębniania zadań własnych gminy i innych j.s.t. i że jest to wyłącznie zagadnienie pozytywnoprawne. Skoro zgodnie z art. 7 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te są w ustawie wymienione przykładowo (w szczególności)

– można skonstatować, że w tym przypadku nadające się jednak w realiach dzisiejszej cywilizacji do pewnej obiektywizacji „zbiorowe potrzeby wspólnoty” wyznaczają rdzeń pojęcia zadań własnych gminy. Ta uwaga jest istotna ze względu na zjawisko i instytucję recentralizacji zadań publicznych, które mogą zwrócić się przeciwko wartościom zasad decentralizacji administracji publicznej i samodzielności gminy.

10. Mechanizm powstawania gminy – wykorzystanie stosunku wynikającego bezpośrednio z mocy ustawy

Ustrojowa norma opisowa zawarta w art. 1 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą mieszkańcy gminy tworzą z mocy ustawy wspólnotę samorządową, nawiązuje do art. 16 ust. 1 Konstytucji, podnoszącego, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Przepisy te wykorzystują w swojej konstrukcji instytucję stosunków powstających z mocy ustawy. Przy czym dla wykorzystania potencjału prawnego tej normy i wywołania skutku prawnego w postaci kreacji wspólnoty jako substratu osobowego gminy niezbędne jest, aby do porządku prawnego skutecznie została wprowadzona jednostka podziału terytorialnego w postaci gminy (tutaj gmina jako terytorium, jednostka podziału terytorialnego). Ze zwrotu „mieszkańcy gminy” wynika, że ustawodawcy chodzi o mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. Zagadnienia podziału terytorialnego kraju reguluje ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁹⁰, wprowadzająca z dniem 1.01.1999 r. zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, w którym jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 tej ustawy z dniem 1.01.1999 r. tworzy się 16 województw enumeratywnie w nim wskazanych. Zarazem wykaz gmin wchodzących 1.01.1999 r. w skład województw zawiera załącznik do ustawy. Na podstawie art. 2 ust. 3 powyższej ustawy Prezes Rady Ministrów ogłasza, w drodze obwieszczenia, wykaz gmin i powiatów wchodzących w skład województw, uwzględniając nazwy i siedziby władz j.s.t., aktualizując wykaz w przypadku dokonania zmian granic, nazw i siedzib władz lub utworzenia albo zniesienia jednostek. Wydawane na podstawie art. 2 ust. 3 powyższej ustawy obecnie obowiązujące obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 23.08.2017 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M.P. poz. 853) nie jest aktem prawnym – co wynika z art. 87 Konstytucji, wymieniającego pełny katalog źródeł prawa. W końcowej części załącznika do tego obwieszczenia zawarte zostały następujące objaśnienia: „m. – gmina o statusie miasta” oraz „m.p. – gmina o statusie miasta będącego miastem na prawach powiatu”. Treść obwieszczenia jest konsekwencją obowiązywania aktu prawnego wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g., a mianowicie rozporządzenia Rady Ministrów z 21.12.1999 r. w sprawie ustalenia siedzib

⁹⁰ Dz.U. Nr 96 poz. 603 ze zm.

władz gmin⁹¹. Na temat „ponadczasowych” problemów związanych z nazewnictwem gmin (na podstawie poprzednio obowiązującego obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 29.06.2010 r.) zob.: „W uzasadnieniu na stronie 10 w wierszu 17 od góry nieprecyzyjnie określano podmiot legitymowany, gdyż użyto jedynie oznaczenia «Gmina Jasło». Nie ulega jednak wątpliwości, że uchwałę objętą rozstrzygnięciem nadzorczym podjęła Rada Miejska w Jasle, która wniosła na nie skargę, a która jest organem konkretnej gminy. Tymczasem na terenie województwa podkarpackiego w powiecie jasielskim istnieją dwie gminy Jasło, w tym gmina miejska, tj. gmina o statusie miasta, oraz tzw. gmina wiejska, na co wskazują chociażby art. 2 ust. 2 ustawy z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603) i załącznik opracowany na jego podstawie (pozycja 53 i 54), obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 29.06.2010 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M.P. Nr 48, poz. 654; załącznik do obwieszczenia w części dotyczącej powiatu jasielskiego obejmującego gminę miejską Jasło – opatrzoną dodatkowym oznaczeniem „m.”, i gminę wiejską Jasło), wydane na podstawie art. 2 ust. 3 ww. ustawy z 24.07.1998 r., obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 4.08.2015 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (M. P. poz. 1636), czy też rozporządzenie Rady Ministrów z 25.06.2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz.U. Nr 93, poz. 821), które określa obszar powiatu jasielskiego jako obejmujący m.in. gminę o statusie miasta Jasło oraz gminę Jasło”⁹².

Bezpośrednim instrumentem do kształtowania podziału terytorialnego na podstawowe jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, tj. gminy, jest instytucja rozporządzenia Rady Ministrów, którym organ ten:

- 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Wydawanie tych rozporządzeń objęte jest regulacją konstytucyjną (art. 15) i treścią art. 4–4e u.s.g. Wejście w życie takiego rozporządzenia uruchamia skutek z mocy ustawy, o jakim mowa w art. 1 ust. 1 u.s.g. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że zasadnicze rozstrzygające samodzielne kompetencje w przedmiocie podziału terytorialnego kraju nie mieszczą się w zakresie zadań własnych i kompetencji j.s.t. Pomimo współdziałania rady gminy, rad powiatów, sejmików województw i mieszkańców gminy przy wydawaniu rozporządzenia, o jakim mowa w art. 4 (zob. art. 4–4c), a także pomimo możliwości wydania takiego rozporządzenia na wniosek zaintereso-

⁹¹ Dz.U. nr 110 poz. 1267.

⁹² Tak postanowienie WSA w Rzeszowie z 21.06.2016 r., II SA/Rz 122/16, LEX nr 2068525, a także odpowiednio wyrok WSA w Szczecinie z 4.04.2013 r., II SA/Sz 1335/12, LEX nr 1310601.

wanej gminy – prawnie rozstrzygające kształtowanie podziału terytorialnego znajduje się w kompetencji ustawodawcy i Rady Ministrów. Referendum, o jakim jest mowa w art. 4c, dotyczy zamiennego, „alternatywnego” wobec „konsultacji” stanowiska mieszkańców w ramach procedowania w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy i stanowi kwalifikowaną formę współdziałania, o jakiej mowa w art. 4a. Wynik referendum jest wiążący tylko dla właściwej rady gminy. Zgodnie z art. 65 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym⁹³ jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji.

Oczywiście po skutecznym w świetle prawa z mocy ustawy „połączeniu” substratu osobowego (wspólnoty) z przypisanym jej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów terytorium niezbędne jest dalsze ustrukturalizowanie gminy na j.s.t., a zatem wybór jej organów.

11. Wspólna Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)

Z uwagi na członkostwo RP w UE trzeba wskazać na rozporządzenie nr 1059/2003. Posiada ono trzy załączniki:

- załącznik I przedstawia klasyfikację NUTS (kod-nazwa) dla poszczególnych państw członkowskich;
- załącznik II wskazuje na istniejące w nich jednostki administracyjne na poziomie NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3;
- załącznik III wskazuje jednostki samorządu terytorialnego.

Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z rozporządzeniem w celu zmiany wyżej wymienionych załączników na podstawie zmian w jednostkach administracyjnych, o których Komisja została odpowiednio powiadomiona przez dane państwo członkowskie zgodnie z rozporządzeniem. Jak wynika z motywu 2 preambuły omawianego rozporządzenia, statystyki regionalne są kamieniem węgielnym Europejskiego Systemu Statystycznego. Europejskie statystyki regionalne opierają się na wspólnej klasyfikacji podziału regionalnego zwanej Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS). Omawiane rozporządzenie jest zatem wyrazem prawnego umocowania tej klasyfikacji podziału regionalnego, jak również ustanowienia precyzyjnych zasad dla potrzeb przyszłych zmian w zakresie tej klasyfikacji. Klasyfikacja NUTS nie wyklucza istnienia innych dalszych podziałów i klasyfikacji. Jak stanowi motyw 3 preambuły rozporządzenia, wszystkie dane sta-

⁹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 741.

tystyczne państw członkowskich przekazywane do Komisji, w podziale na jednostki terytorialne, powinny w miarę możliwości uwzględniać klasyfikację NUTS. Rozporządzenie ustanawia wspólną klasyfikację jednostek terytorialnych (NUTS), aby zapewnić zbieranie, zestawianie i rozpowszechnianie europejskich danych statystycznych na różnych poziomach terytorialnych Unii. Klasyfikację (NUTS) przedstawiono w załączniku I. Lokalne jednostki administracyjne (LAU) i siatki statystyczne uzupełniają klasyfikację NUTS. Te siatki statystyczne są wykorzystywane do obliczania typologii terytorialnych opartych na danych dotyczących liczby ludności. Unijne typologie terytorialne uzupełniają klasyfikację NUTS przez przypisanie typów do jednostek terytorialnych.

O strukturze klasyfikacji wypowiada się art. 2 rozporządzenia, stanowiąc, że klasyfikacja NUTS dokonuje podziału obszaru ekonomicznego państw członkowskich określonego w decyzji Komisji 91/450/EWG⁹⁴ na jednostki terytorialne. Każdej jednostce terytorialnej zostają przypisane określone kod i nazwa. Klasyfikacja NUTS jest hierarchiczna – dzieli każde państwo członkowskie na jednostki terytorialne poziomu NUTS 1, z których każdy dzieli się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 2, a te z kolei dzielą się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 3. Dana jednostka terytorialna może jednak reprezentować kilka poziomów NUTS. Na tym samym poziomie NUTS dwie różne jednostki terytorialne w tym samym państwie członkowskim nie mogą być identyfikowane według tej samej nazwy. Jeżeli dwie jednostki terytorialne w różnych państwach członkowskich mają taką samą nazwę, do nazw jednostek terytorialnych dodaje się symbol kraju. Artykuł 3 rozporządzenia nr 1059/2003 formułuje kryteria klasyfikacji, stanowiąc, że jednostki administracyjne istniejące w ramach państw członkowskich stanowią pierwsze kryterium stosowane do określenia jednostek terytorialnych. W tym celu „jednostka administracyjna” oznacza obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram państwa członkowskiego. Chodzi tutaj oczywiście o jednostki podziału terytorialnego danego państwa członkowskiego. W celu ustanowienia odpowiedniego poziomu NUTS, który ma objąć konkretną klasę jednostek administracyjnych w państwie członkowskim, średnia wielkość tej klasy jednostek administracyjnych w państwie członkowskim będzie się mieścić w następujących granicach stanu ludności: poziom NUTS 1 – dolna granica 3 000 000, górna granica – 7 000 000; poziom NUTS 2 – dolna granica 800 000, górna granica 3 000 000; poziom NUTS 3 – dolna granica 150 000, górna granica 800 000. W przypadku gdy stan ludności całego państwa członkowskiego jest

⁹⁴ Decyzja Komisji z 26.07.1991 r. określająca terytorium Państw Członkowskich w celu wykonania art. 1 dyrektywy Rady 89/130/EWG, Euratom w sprawie harmonizacji obliczania produktu narodowego brutto w cenach rynkowych (91/450/EWG, Euratom) (Dz.Urz. UE L 240, s. 36).

niższy niż dolna granica danego poziomu NUTS, całe państwo członkowskie traktowane jest jako jedna jednostka terytorialna NUTS na tym poziomie.

Na potrzeby rozporządzenia przyjmuje się, że ludność danej jednostki terytorialnej składa się z osób, które zwykle w niej zamieszkują. Istniejące jednostki administracyjne wykorzystywane do celów klasyfikacji NUTS przedstawiono w załączniku II. Jeżeli dla danego poziomu NUTS nie istnieją w państwie członkowskim jednostki administracyjne o właściwej skali wielkości, które odpowiadają wyżej wymienionym kryteriom klasyfikacji, to ten poziom NUTS tworzy się, łącząc ze sobą odpowiednią liczbę istniejących mniejszych, przylegających jednostek administracyjnych. Przy łączeniu uwzględnia się kryteria geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego. Połączone jednostki nazywa się jednostkami nieadministracyjnymi. Wielkość jednostek nieadministracyjnych w państwie członkowskim dla danego poziomu NUTS mieści się w granicach stanu zaludnienia, o których mowa w kryteriach klasyfikacji. Niektóre jednostki nieadministracyjne mogą jednak odbiegać od tych przedziałów z powodu szczególnych uwarunkowań geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych, w szczególności na wyspach i w regionach najbardziej oddalonych. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1059/2003 jest poświęcony lokalnym jednostkom administracyjnym. Zgodnie z nim w każdym państwie członkowskim lokalne jednostki administracyjne (LAU) dzielą poziom NUTS 3 na jeden lub dwa kolejne poziomy jednostek terytorialnych. Co najmniej jeden z poziomów LAU jest jednostką administracyjną zdefiniowaną w art. 3 ust. 1 i określoną w załączniku III. Obecnie klasyfikację polskich jednostek terytorialnych ustala rozporządzenie Komisji (UE) nr 1755/2019 z 8.08.2019 r.⁹⁵ zmieniające załączniki do rozporządzenia nr 1059/2003⁹⁶.

12. Kontrola rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic gminy

Postanowieniem z 12.06.2019 r., U 1/19⁹⁷, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął o umorzeniu wniosku Rady Gminy Stare Miasto o zbadanie zgodności § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 24.07.2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin⁹⁸ w zakresie zmiany granicy pomiędzy gminami Stare Miasto i miastem na prawach powiatu Koninem, polegającej na włączeniu do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Konin części obszaru obrębu ewidencyjnego Rumin, tj. działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 14,56 ha,

⁹⁵ Dz.Urz. UE L 270, s. 1.

⁹⁶ Szerzej zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy...*, s. 145–149.

⁹⁷ OTK-A 2019, poz. 32, LEX nr 2696760.

⁹⁸ Dz.U. poz. 1427.

z gminy Stare Miasto, z przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Postępowanie umorzono na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, argumentując, że: „Rozporządzenie w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego nie ma charakteru normatywnego i nie należy do kategorii określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. To, że akt ten pośrednio oddziałuje na sytuację prawną podmiotów prawa, nie znaczy, iż można z niego wywieść reguły postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”. Wobec tej tezy Trybunału Konstytucyjnego trafną kontrargumentację zaprezentował M. Gubała, stwierdzając, że: „Akty prawne dotyczące ustalenia granic gmin mają [...] charakter normatywny, albowiem przewidują rozstrzygnięcia, które nie wyczerpują się w jednorazowym zastosowaniu oraz w wielu płaszczyznach bezpośrednio i względnie trwale oddziałują na wspólnoty samorządowe, organy władzy publicznej i obywateli, a przez to ustanawiają reguły postępowania o charakterze abstrakcyjnym”⁹⁹. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 12.06.2019 r., S 1/19¹⁰⁰, przedstawił – w trybie art. 35 ust. 1 u.o.t.p.TK Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonym systemowym uchybieniu prawa polegającym na tym, że art. 4 u.s.g., przewidując formę rozporządzenia Rady Ministrów jako sposobu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, uniemożliwia dokonanie jakiegokolwiek kontroli takich czynności.

13. Rodzaje gmin

13.1. Szczególny charakter zadań jako przesłanka odrębności ustroju gminy

Pojęcie gminy jest na gruncie normatywnym pojęciem względnie jednolitym, co stanowi refleks postanowień konstytucyjnych. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają wprost klasyfikacji gminy, ale wykładnia systemowa pozwala na wyodrębnienie gminy o statusie miasta i *a contrario* gminy wiejskiej (zob. art. 4 ust. 1 pkt 2). W myśl **art. 15 możemy wyróżnić gminy, których organami są według aparatury pojęciowej ustawy rada gminy lub odpowiednio rada miejska jako organ stanowiący i kontrolny**; jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (art. 15 ust. 2). Kolejnego zróżnicowania gmin można dopatrzyć się w liczbie mieszkańców, która determinuje liczbę radnych, ponieważ zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 liczba radnych w radzie zależy od liczby mieszkańców. Kwalifikowane też są gminy powstałe w wyniku połączenia gmin, jeżeli chodzi o liczbę radnych w pierwszej kadencji – także w zależności od liczby mieszkańców (art. 17 ust. 2). Liczba mieszkańców jest kryterium podziału

⁹⁹ Tak M. Gubała, *Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa do postanowienia TK z 12.06.2019 r., U 1/19, ST 2020/1–2*, s. 151–160. Zob. także B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, PPP 2017/6.

¹⁰⁰ LEX nr 2696762.

gmin na takie, których projekt statutu podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, i na takie, których projekt statutu tego uzgodnienia nie wymaga (art. 3 ust. 2). Gminy są także zróżnicowane pod względem nazwy organu wykonawczego: co do zasady organem wykonawczym gminy jest wójt (art. 26 ust. 1). Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy (art. 26 ust. 3). W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym (art. 26 ust. 4).

Niezależnie od uniwersalnego na gruncie ustawy o samorządzie gminnym pojęcia gminy art. 38 stanowi, że: „Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy”. W ten sposób ustawodawca deklaruje ustawowo możliwość także ustawowej odrębności ustroju gmin i w związku z tym do obiegu prawnego weszły pojęcia gminy warszawskiej i gminy uzdrowiskowej. Status prawny gminy warszawskiej reguluje obecnie ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁰¹. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1: „Stolica Rzeczypospolitej Polskiej miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu”. W myśl jej art. 5 ust. 1: „W m.st. Warszawie utworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic m.st. Warszawy, zwanych dalej «dzielnicami», jest obowiązkowe”. Analiza genezy ustroju gminy warszawskiej i konstytucyjnych wartości realizowanych przez obecny jej ustrój znajduje się w uzasadnieniu wyroku TK z 18.02.2003 r., K 24/02¹⁰². Status prawny gminy uzdrowiskowej znalazł swoją regulację w ustawie z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹⁰³, która zastąpiła przestarzałą ustawę z 17.06.1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym¹⁰⁴.

13.2. Miasta na prawach powiatu

Kolejne zróżnicowanie gmin wynika z postanowień ustawy o samorządzie powiatowym, w której jest rozdział IX „Miasta na prawach powiatu”. Zgodnie z treścią art. 91 u.s.p. prawa powiatu przysługują miastom, które 31.12.1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz miastom, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

¹⁰¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.

¹⁰² OTK-A 2003/2, poz. 11, LEX nr 76809.

¹⁰³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1301.

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 23, poz. 150 ze zm.

Specyfika ustroju tych miast polega na tym, że funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują:

- 1) rada miasta,
- 2) prezydent miasta (art. 92 ust. 1 u.s.p.).

Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie (art. 92 ust. 2 u.s.p.). Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ust. 3 u.s.p.) Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z 3.06.2020 r., III SA/Gl 25/20¹⁰⁵: „W przypadku wykonywania zadań przypisanych przez ustawy powiatowi, miasto na prawach powiatu, które jest gminą, będzie je wykonywać na podstawie i w oparciu o przepisy u.s.p.”.

Na temat niedopuszczalności uznania gminy za stronę postępowania w sprawie indywidualnej, w której decyzję wydał prezydent miasta na prawach powiatu, i zakazu kumulacji ról prezydenta miasta w tej samej sprawie zob. wyrok NSA z 24.11.2017 r., II OSK 214/17¹⁰⁶: „1. Gmina (powiat) nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym (odwoławczym, nadzwyczajnym) w sprawie indywidualnej, w której w pierwszej instancji decyzję wydał wójt, burmistrz lub prezydent, ponieważ nie jest możliwe występowanie organu orzekającego w sprawie jednocześnie w roli strony tego postępowania. 2. Sam fakt prowadzenia postępowania nieważnościowego przez inny organ (podobnie jak ma to miejsce w postępowaniu odwoławczym) nie daje możliwości przyznania organowi pierwszej instancji prawa do udziału w takim postępowaniu w charakterze strony. 3. Prezydent miasta na prawach powiatu nie może w jednej sprawie występować w różnych rolach, mianowicie jako organ wykonawczy reprezentując interes prawny gminy oraz jednocześnie jako organ pełniący funkcję starosty w zakresie zadań powiatu”. Por. wyrok NSA z 20.04.2011 r., II OSK 702/10¹⁰⁷: „1. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.s.p. prezydent miasta na prawach powiatu posiada uprawnienia do działania jako organ powiatu, tj. starosta, zaś na podstawie art. 26 ust. 1 i 4 u.s.g. jest organem wykonawczym gminy. W konsekwencji tych rozwiązań prawnych prezydent miasta łączy w sobie uprawnienia do realizacji zadań z zakresu samorządu gminnego, jak i samorządu powiatowego. Prezydent miasta na prawach powiatu jest więc jednocześnie starostą, a pracownicy urzędu miasta w procesie wydawania decyzji przez starostę stają się pracownikami starostwa. 2. Przepisy p.b. [Prawa budowlanego – przyp. aut.] nie przewidują wyłączenia prezydenta na prawach powiatu w sprawach, w których stroną stosunku materialnoprawnego, podlega-

¹⁰⁵ LEX nr 3035858.

¹⁰⁶ LEX nr 2445964.

¹⁰⁷ LEX nr 1081856.

jącego konkretyzacji w postępowaniu w indywidualnej sprawie, jest gmina lub inna jednostka samorządu terytorialnego”. Zob. także postanowienie NSA z 28.05.2008 r., I OSK 550/08¹⁰⁸, zgodnie z którym: „Prezydent, pełniący funkcję starosty może mieć interes prawny w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie danego miasta na prawach powiatu. Dotyczy to jednak spraw, w których postępowanie prowadzone jest przez inne organy. Tylko wówczas jako reprezentantowi Skarbu Państwa przysługują mu uprawnienia do występowania w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym oraz korzystanie z gwarancji procesowych, jakie przepisy prawa przyznają stronom tych postępowań”.

Zob. także postanowienie SN z 9.12.2002 r., III RN 90/02¹⁰⁹, zgodnie z którym: „Prezydent miasta na prawach powiatu jest organem osoby prawnej, jaką jest miasto na prawach powiatu, bowiem ustawa o samorządzie powiatowym i ustawy szczególne wyposażają prezydenta miasta na prawach powiatu zarówno w kompetencje wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu (art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak i kompetencje wykonywane w imieniu miasta na prawach powiatu”.

14. Podsumowanie wykładni art. 1

Celem normatywnego bytu art. 1 ust. 1 jest objaśnienie użytych w ustawie określeń, ale – co ciekawe – dla potrzeb dalszego normatywnego dookreślenia pojęcia gminy. Cel ten ustawodawca osiągnął dwuetapowo. Po pierwsze, wtórnie wobec ustrojodawcy wskazał sposób kreacji gminnych wspólnot samorządowych. Po drugie, zdefiniował dla potrzeb ustawy o samorządzie gminnym pojęcie gminy (ilekroć w ustawie jest mowa o gminie), stwierdzając, że należy przez nie rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Jest przy tym oczywiste, że z perspektywy doktrynalnego i orzeczniczego pojęcia związku publicznoprawnego, który z poziomu konstytucyjnego koresponduje z konstytucyjnym pojęciem gminy jako podstawowej j.s.t., definicja zawarta w art. 1 ust. 1 jest ułomna, gdyż obejmuje (wskazuje) jedynie dwa zasadnicze substraty gminy: osobowy i rzeczowy (terytorialny). Z analizy systemowej ustawy wynika, że omawiana definicja nie stanowi definicji gminy jako j.s.t. (związku publicznoprawnego). To z pozostałych przepisów konstytucyjnych i ustawowych „powoli” wyłania się gmina jako ustrukturalizowana na związek publicznoprawny (j.s.t.) wspólnota samorządowa. W tym zakresie ustawodawca po kolei „idzie” do przodu i przypisuje dwuelementowo rozumianej gminie osobowość prawną, samodzielność, zdolność decydowania o swoim ustroju w ramach i na podstawie ustawy, ograniczony do kryterium legalności nadzór. A zatem definicja gminy, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.s.g., nie pokrywa się z definicją gminy, jaka wyłania się z systemowej wykładni Konstytucji, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ustawy o samorzą-

¹⁰⁸ LEX 505339.

¹⁰⁹ „Wokanda” 2003/6/24, LEX nr 78195.

dzie gminnym i innych ustaw. Ustawodawca nie chciał wprowadzić w art. 1 u.s.g. pełnej definicji gminy, zamieścił ją w postaci minimalistycznej po to, aby operując potem tym minimum jako „pewna stała”, dodawać mu na poszczególnych poziomach ustawy nowe treści albo przypominać (deklarować) treści konstytucyjne. Z treści art. 1 ust. 2 u.s.g. nie należy wyciągać wniosków końcowych co do istoty gminy ani traktować jej jako opisu, na podstawie którego uzasadnione prawnie byłoby jednoznaczne utożsamianie gminy ze wspólnotą. W ten sposób doszlibyśmy do niedopuszczalnych wniosków, że wspólnota posiada osobowość i że wspólnocie przysługuje prawo własności. Takie utożsamianie stanowi w sumie nieprawidłowy z prawnego punktu widzenia skrót myślowy, w którym na pierwsze miejsce wysuwa się substrat osobowy gminy z pominięciem jego normatywnego ustrukturalizowania do postaci gminy.

Art. 2. [Podmiotowość i samodzielność gminy]

- 1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.**
- 2. Gmina posiada osobowość prawną.**
- 3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.**

Spis treści

1. Zasada samodzielności gminy. Samodzielność gminy w przedmiocie imperium i dominium, formuły działania w imieniu nie tylko własnym, lecz także państwa	112
2. Odpowiedzialność gminy	117
3. Rozwinięcie publicznoprawnej i prywatnoprawnej samodzielności samorządu terytorialnego	118
4. Wielopodmiotowość władzy wykonawczej	120
5. Sądowa ochrona samodzielności gminy	120
6. Postaci samodzielności gminy	123
6.1. Poziom konstytucyjny	123
6.2. Poziom ustawowy	124
7. Osobowość prawna	125
8. Podsumowanie	125

1. Zasada samodzielności gminy. Samodzielność gminy w przedmiocie imperium i dominium, formuły działania w imieniu nie tylko własnym, lecz także państwa

Na samym początku trzeba zauważyć, że adresatem art. 2 u.s.g. jest gmina. To bezpośrednio z jej podmiotowością administracyjnoprawną (a nawet osobowością publicznoprawną – w nawiązaniu do osoby prawa publicznego), a także osobowością prawną

jako osoby prawnej prawa prywatnego (art. 33 k.c.) – ustrojodawca, a za nim ustawodawca, łączy pojęcie względnej, bo w ramach prawa, samodzielności. Wyznacznikiem tej samodzielności w zakresie prawa publicznego jest ograniczony do kryterium legalności nadzór konstytucyjnie wskazanych organów nad działalnością gminy i możliwość zaskarżenia przez nią do sądu aktów nadzoru. Samodzielność gminy w zakresie prawa prywatnego to samodzielność osoby prawnej, jaka z tego prawa wynika, ograniczona normami prawa administracyjnego z tego powodu, że gmina służy wykonywaniu administracji publicznej, a własność, jaka jej przysługuje, nie jest własnością prywatną. Pojęcie podmiotu administracji publicznej, jakim jest m.in. gmina¹¹⁰, jest szczególnie kwalifikowane w ustrojowym prawie administracyjnym. Podmiot administracji publicznej posiada związkowy charakter, władztwo administracyjne i osobowość prawną. Stanowi zarazem bezpośredniego adresata zadań publicznych, uprawnień i obowiązków, a także kompetencji, które wykonuje przy pomocy swoich organów stanowiących i kontrolnych oraz wykonawczych. Z uwagi na swoją „związkową” strukturę (budowę) posiada zdolność do demokratycznego wykonywania władzy publicznej. Podmioty administracji publicznej jako osoby prawne (prawa publicznego i prywatnego) działają za pośrednictwem swoich organów. Trzeba przyznać rację P. Lisowskiemu, że: „Właściwości konstrukcyjne podmiotów administracji publicznej sprawiają [...], że wykazują się one zdolnością prawną, ale nie zdolnością do czynności prawnych, czy też szerzej – nie są zdolne do działania (zarówno w formach prawnych, jak i faktycznych). Predysponowane do konsumowania podmiotowości prawnej (podmiotowości administracyjnoprawnej), a więc wynikającej z prawnego upodmiotowienia możliwości uczestniczenia w obrocie prawnym, zarazem są częściowo ułomne na płaszczyźnie prawnie kwalifikowanej zdolności. Ich atrybuty nie wykraczają bowiem poza zasięg zdolności prawnej (zdolności administracyjnoprawnej). Taki stan rzeczy czyni koniecznym wyposażenie struktury administracji publicznej w jednostki organizacyjne legitymujące się już zdolnością do działania. Tak właśnie się przedstawia *ratio legis* ustanowienia i przeznaczenia organów administrujących sensu largo [...]. Są to więc formy (jednostki, ogniwa, twory) organizacyjne zorientowane na reprezentowanie podmiotów administracji publicznej. Działają w ich imieniu – w sferze wykonywanych zadań publicznych – dysponując dzięki temu dostępem do władztwa administracyjnego”¹¹¹.

Ze sformułowania, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1), nie wynika wprost, że ta norma ma zastosowanie do gminy jako osoby prawa publicznego i publicznej osoby prawa prywatnego¹¹². W tym przypadku systemowo z uwagi na pozycję państwa jako podstawowego

¹¹⁰ Podstawowym podmiotem administracji publicznej jest państwo.

¹¹¹ Tak P. Lisowski, *Relacje...*, s. 59–60.

¹¹² Osoby prawne dzielą się na publiczne i prywatne, m.in. dzięki kryterium źródła majątku i sposobu powstania. Zob. F. Czuchwicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX 2022, art. 33.

związku publicznoprawnego można stwierdzić, że gmina jako osoba prawa publicznego „pochodna od niego w swoim prawnym bycie” zawsze działa także „w imieniu państwa”. Z kolei „jako osoba prawna w rozumieniu art. 33 k.c.” nie działa w imieniu państwa i działa wyłącznie w imieniu własnym jako podmiot korporacyjny (związkowy), w którym beneficjentem jest wspólnota mieszkańców gminy¹¹³.

Zatem organy gminy jako publicznej osoby prawa prywatnego w sferze dominium (gestii) działają odpowiednio do swoich kompetencji i zasad reprezentacji w jej imieniu i na jej rzecz. W sferze osobowości publicznoprawnej związanej z imperium istotne jest poniższe zastrzeżenie. Wskazane organy obok tego, że są organami gminy, wyczerpują w swej prawnej organizacji i działaniu znamiona organów administracyjnych (posiadają władcze kompetencje prawotwórcze i decyzyjne m.in. w ramach Kodeksu postępowania administracyjnego adresowane bezpośrednio do nich)¹¹⁴. W konsekwencji przy wykonywaniu tych „swoich” adresowanych wprost do nich kompetencji stosują porządek prawny jednolitego państwa prawnego w imię i na rzecz instytucji państwa. Tworzenie prawa miejscowego przez gminę i jej organy na podstawie ogólnych, generalnych i szczegółowych upoważnień prawotwórczych to także działanie w ramach i na rzecz państwowego porządku prawnego, a zatem i na rzecz państwa. Prawnie rozumiana samodzielność gminy jako podmiotu prawa publicznego nie może odseparować działalności prawotwórczej i władczej rozstrzygającej od instytucji państwa. W zasadzie to, co jest nazywane samodzielnością gminy przy tworzeniu prawa przez j.s.t., stanowi zakres prawotwórczej władzy dyskrecyjnej jej organów. Trzeba wskazać, że zasada decentralizacji i samodzielności gminy nie oznacza, że tworzone przez jej organy prawo jest wyłączone z wymogów hierarchicznie i multcentrycznie zbudowanego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny: „Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”¹¹⁵. Wymogami tego systemu jest związany zarówno organ zdecentralizowany, jak i scentralizowany. Jedynie tzw. samodzielność statutowa gminy jako ustabilizowany w doktrynie wyznacznik terytorial-

¹¹³ Por. W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...* art. 2, pkt 16.

¹¹⁴ Na temat pojęcia organu administracyjnego zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 47–48.

¹¹⁵ Tak wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, poz. 49, LEX nr 155502.

nego związku publicznoprawnego jest w pewien sposób objęta terminem samodzielności prawotwórczej. Z tą terytorialnością gminy wiąże się także w doktrynie prawo do samodzielnego ustalania przez gminę zagospodarowania przestrzennego jej terenu. Należy zatem podzielić stanowisko W. Kisiela, że: „Wykonując kompetencje z zakresu administracji publicznej, zarówno organy administracji rządowej, jak i organy gminy działają w wykonaniu (w ramach) wspólnego porządku prawnego, czyli «w imieniu państwa». Zabezpieczeniem skuteczności działań gminy (i administracji rządowej) jest zawsze ten sam przymus państwowy. Konsekwentnie należy przyjąć, że gmina działa w imieniu państwa zarówno wówczas, gdy wydaje decyzje w sprawach indywidualnych [...] lub przepisy porządkowe [...] jak i wówczas, gdy rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”¹¹⁶.

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego ma osadzenie w art. 16 ust. 2 Konstytucji. W treści ust. 1 tego artykułu wprowadzono i zdefiniowano pojęcie wspólnoty samorządowej. W ust. 2 ustrojodawca zawarł „zasadę samorządu terytorialnego”, wprowadzając pojęcie samorządu terytorialnego i stanowiąc, że uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej i – co ważne – ma wykonywać przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. Z treści art. 15 ust. 1, art. 16 Konstytucji wynika zatem, że samorząd terytorialny stanowi istotny podmiot władzy publicznej – stąd zatem zasada samorządu terytorialnego jako zasada ustroju administracji publicznej. Nie można bowiem tego ustroju realizować bez samorządu terytorialnego wykonującego istotną część zadań publicznych. Dla komentowanego art. 2 ust. 1 istotne jest stwierdzenie (zasada), że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ze wskazanego postanowienia Konstytucji wynika „zasada samodzielności samorządu terytorialnego”, a w konsekwencji zasada samodzielności j.s.t. i gminy jako podstawowej j.s.t. Oczywiście wypowiedź ta jako zasada prawna ma charakter kierunkowy i stanowi, obok ważnej wskazówki (dyrektywy) interpretacyjnej, zobowiązanie ustrojodawcy i ustawodawcy do wprowadzania regulacji „wykonawczych” realizujących treść tej zasady¹¹⁷.

To z treści przepisów szczególnych tworzących zadania, uprawnienia, obowiązki i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego i ich organów wynika konkretnie, czy i kiedy te kompetencje są wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W przypadku braku takich wypowiedzi w normie szczególnej odnoszącej się do danej kompetencji należy się kierować przy wykładni prawa zasadą samodzielności gminy.

¹¹⁶ Tak W. Kisiel [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, art. 2.

¹¹⁷ Por. art. 4 EKSL: „2. Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy 3. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

W konsekwencji treść art. 2 ust. 1 należy obecnie rozumieć jako deklaratoryjne uszczegółowienie konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego i j.s.t., które jednak i w tym przypadku nie traci waloru przede wszystkim swoistej dyrektywy interpretacyjnej, jak też normy do rozwinięcia i wykonania w przepisach szczególnych ustawy.

Na temat samodzielności organu gminy przy wydawaniu decyzji administracyjnej zob.: „Samodzielność organów jednostek samorządu terytorialnego w rozpoznawaniu spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych nie istnieje, ponieważ rozstrzyganie tych spraw jest limitowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Nawet w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej pozostawiono uznaniu administracyjnemu, to i tak granice tego uznania, których organowi przekroczyć nie wolno, są wyznaczone przepisami powszechnie obowiązującymi. Rozstrzygając sprawy w formie decyzji administracyjnych, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą kierować się interesem swoich jednostek, ani realizować celów wyznaczonych przez te jednostki. Muszą one – po ustaleniu stanu faktycznego sprawy – bezstronnie wyważyć wszystkie prawnie doniosłe interesy społeczne i indywidualne, stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości”¹¹⁸.

Na temat zakresu samodzielności gminnej jednostki budżetowej na tle braku jej zdolności jako podatnika od towarów i usług zob.: „W przedmiocie podmiotowości prawnopodatkowej gminnych jednostek budżetowych na gruncie podatku od towarów jest uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.06.2013 r., I FPS 1/13. W uchwale tej Sąd rozstrzygnął, że w świetle art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 164 ust. 1 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP osobowość prawna, prawo własności i inne prawa rzeczowe przynależą jednostkom samorządu terytorialnego, jednak takiego przymiotu nie mają ich jednostki organizacyjne. Z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że o utworzeniu, zakresie kompetencji, połączeniu lub likwidacji takiej jednostki decyduje gmina. Gminna jednostka budżetowa nie ma własnego mienia, zarządza jedynie wydzieloną dla niej częścią majątku gminy, która została jej przez tę gminę powierzona. Wszelka działalność mogąca podlegać podatkowi od towarów i usług wykonywana jest w imieniu i na rachunek gminy w ramach środków przyznanych takiej jednostce przez gminę w uchwale budżetowej na dany rok, a wydatki takiej jednostki są pokrywane bezpośrednio z budżetu gminy, dochody zaś są wpłacane na rachunek gminy. W aspekcie finansowym nie ma zatem związku pomiędzy wynikiem finansowym wypracowanym w ramach działalności gospodarczej wykonywanej przez gminną jednostkę budżetową a poniesionymi przez nią wydatkami, ani, w konsekwencji, ryzyka finansowego związanego z opodatkowanymi czynnościami. Wielkość wydatków gminnej jednostki budżetowej nie jest zatem związana z osiąganymi przez nią

¹¹⁸ Tak wyrok NSA z 16.06.2020 r., I OSK 2097/19, LEX nr 3052132.

dochodami, którymi zresztą nie może ona swobodnie dysponować. Nadto jednostka budżetowa nie odpowiada za szkody wyrządzone swoją działalnością, odpowiedzialność tę ponosi wyłącznie gmina. Innymi słowy, jednostki budżetowe nie wykonują działalności we własnym imieniu, na własny rachunek i własną odpowiedzialność oraz nie ponoszą, związanego z prowadzeniem działalności, ryzyka gospodarczego. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w powołanej wyżej uchwale potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, który w wyroku z 29.09.2015 r. w sprawie Gminy Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów (C-276/14) wypowiedział się na temat tego, czy gminne jednostki budżetowe mogą zostać uznane za podatnika VAT¹¹⁹.

2. Odpowiedzialność gminy

Zasada samodzielności gminy i pozostałych j.s.t. deklaruje jednocześnie podział odpowiedzialności publicznoprawnej i prywatnoprawnej za wykonywanie zadań publicznych i korzystanie z władztwa administracyjnego pomiędzy podmiotami administracji publicznej. Ten, kto jest samodzielny, ponosi odpowiedzialność, a zatem negatywne konsekwencje, sankcje za swoje działania. Należy przy tym odróżniać odpowiedzialność publicznoprawną i prywatnoprawną gminy od odpowiedzialności jej funkcjonariuszy (dyscyplinarnej, karnej i majątkowej). Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Artykuły 417–421 k.c. regulują odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych osób prawnych wykonujących władzę publiczną za szkody wyrządzone przy wykonywaniu tej władzy¹²⁰. Chodzi zatem o uszczerbki, które wynikają z działań tych podmiotów należących do sfery *imperium*, a nie do sfery *dominium*. Na *imperium* (domenę prawa publicznego) składają się działania władcze organów państwowych i samorządowych wobec innych podmiotów prawa. Trzeba także zauważyć, że podmioty te podejmują także czynności należące do szeroko pojętego zarządu mieniem, występując w sferze stosunków prawa prywatnego na równej płaszczyźnie z innymi podmiotami (jest sfera *dominium* poddana regulacji prawa prywatnego). Naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przy dokonywaniu czynności z zakresu *dominium* podlega ogólnej regulacji Kodeksu cywilnego (art. 416, 427–437) poświęconej deliktom, przy czym w świetle zasady równości wobec prawa odpowiedzialność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego nie różni się w tym obszarze od odpowiedzialności innych podmiotów¹²¹.

¹¹⁹ Wyrok NSA z 12.09.2018 r., I FSK 885/16, LEX nr 2570914.

¹²⁰ Zarówno w wyniku działań administracji publicznej legalnych (tzw. odpowiedzialność na zasadzie słuszności – art. 417¹ k.c.), jak i nielegalnych.

¹²¹ Tak i szerzej G. Karaszewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX 2021, art. 417; Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018; K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, ST 2006/9, s. 23–38.

Przykładowo zob.: „Gmina jako jednostka samorządowa, prowadząca publiczne gimnazjum na podstawie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 5 ust. 7 pkt 1 u.s.o., odpowiada za szkodę wywołaną przez zawinione zachowanie nauczycieli”¹²².

Na temat odpowiedzialności wynikającej z norm prawa administracyjnego zob.: „1. W przypadku, gdy nielegalne wysypisko znajduje się na terenie komunalnym i nie można ustalić podmiotu odpowiedzialnego za powstanie danego «dzikiego wysypiska», musi ono zostać usunięte na zlecenie i koszt gminy. 2. Artykuł 16 pkt 1 ustawy z 2012 r. o odpadach zakazuje już powodowania samego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, a także środowiska, a zatem nie jest konieczne powstanie skutków negatywnych”¹²³.

3. Rozwinięcie publicznoprawnej i prywatnoprawnej samodzielności samorządu terytorialnego

Zestawiając systemowo art. 16 ust. 2 Konstytucji z normą zawartą w art. 165 Konstytucji, nadającą samorządowi terytorialnemu osobowość prawną oraz wprowadzającą wprost pojęcie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego podlegającej kontroli sądowej, trzeba rozważyć, czy można wyinterpretować samodzielność samorządu terytorialnego na gruncie prawa publicznego (samodzielność publicznoprawną) i odpowiednio na gruncie prawa prywatnego (samodzielność prywatnoprawną, cywilnoprawną). Wskutek posiadania przez gminę osobowości prawnej spełnia ona z mocy ustawy atrybuty osoby prawnej i w związku z tym jej samodzielność na gruncie prawa prywatnego – dookreślona tezą, że jest to samodzielność na potrzeby wykonywania zadań publicznych i w związku z tym ograniczona normami prawa administracyjnego (innych zadań samorząd terytorialny nie posiada i nie wykonuje) – jest oczywista. Dzięki posiadanej osobowości prawnej gmina przejawia swoją działalność w zakresie *dominium*. Może podejmować czynności prawne nastawione na wywoływanie skutków prawnych w sferze prawa prywatnego (cywilnego). Dzięki posiadanej osobowości prawnej gminie przysługują prawo własności (publicznej) i inne prawa majątkowe. Ponieważ status prawny gminy jest uregulowany przede wszystkim normami prawa publicznego i administracyjnego, jest ona w „zarządzie publicznoprawnym”, co oznacza, że nie do końca przystaje do niej w sferze prawa prywatnego zasada, że wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone. Wobec wymogu zasady praworządności adresowanego także do gminy jako podmiotu władzy wykonawczej jej swoboda w sferze prawa cywilnego jest wyznaczana przez normy prawa administracyjnego.

¹²² Tak wyrok SA w Krakowie z 15.12.2017 r., I ACa 709/17, LEX nr 2521853. Art. 5 u.s.o. uchylony przez art. 15 pkt 6 ustawy z 14.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. (Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm.) zmieniającej ustawę z dniem 1.09.2017 r. Przykład ma walor porównawczy – zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 pr. ośw.

¹²³ Tak wyrok WSA w Poznaniu z 13.12.2017 r., II SA/Po 804/17, LEX nr 2439486.

Na pytanie o samodzielność publicznoprawną samorządu terytorialnego odpowiedź jest także twierdząca. Jest to samodzielność osoby prawa publicznego. Wniosek ten wymaga pewnych wyjaśnień. W myśl literalnej wykładni Konstytucji samorząd terytorialny nie posiada samodzielności publicznoprawnej opartej na doktrynalnym i normatywnym pojęciu osobowości publicznoprawnej (przysługującej osobom prawa publicznego), gdyż tymi pojęciami Konstytucja nie posługuje się wprost¹²⁴. Konstytucja nie operuje także pojęciem osoby prawa publicznego. Taka metoda legislacyjna oznacza, że ustrojodawca nie chciał z tych pojęć wprost korzystać. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że: „Samodzielność publicznoprawna samorządu terytorialnego polega na instrumentalnym, konstytucyjnym rozwinięciu treści normy opisowej stwierdzającej, że samorząd terytorialny działa w imieniu własnym i na swoją odpowiedzialność, czego oczywistymi przesłankami są: jego odrębność instytucjonalna (ustrojowa, organizacyjna) i funkcjonalna w stosunku do organów władzy publicznej, posiadanie własnych zadań publicznych i własnych kompetencji, które samorząd (wspólnota) wykonuje uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej za pośrednictwem swoich organów w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność, znajdując się pod ograniczonym prawem nadzorem wykonywanym przez administrację rządową według kryterium legalności”¹²⁵. Dzięki konstytucyjnemu przypisaniu gminie struktury związkowej (substratu osobowego w postaci wspólnoty), osobowości prawnej, zadań publicznych, zadeklarowaniu jej władztwa administracyjnego, przyporządkowaniu jej i jej organom następnie tego władztwa w „konkretnych” normach kompetencyjnych gmina (i oczywiście pozostałe j.s.t.) posiadają samodzielność publicznoprawną typową dla terytorialnych związków (korporacji) prawa publicznego i szerzej osób prawa publicznego. Elementem tej samodzielności publicznoprawnej jako osoby prawa publicznego jest także osobowość prawna posiadana przez osobę prawa publicznego w prawie prywatnym. Por.: „Wykonywanie władzy publicznej nie ogranicza się do podejmowania aktów władczych, gdy organy samorządu wykonują imperium. Obejmuje ono również formy niewładcze, gdy organy samorządu działają w sferze dominium. Samorząd nie prowadzi jakiejkolwiek innej działalności poza sprawowaniem władzy publicznej. Również działanie w sferze horyzontalnej, np. zawieranie umów cywilnoprawnych, jest sprawowaniem władzy publicznej. Organom samorządu terytorialnego może przysługiwać szeroki zakres władzy dyskrejonalnej, nie mogą jednak działać arbitralnie. Działają one zawsze na podstawie i w granicach prawa”¹²⁶.

¹²⁴ Na temat osoby prawa publicznego zob. W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa...*, s. 119–120.

¹²⁵ Tak I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 310.

¹²⁶ Tak P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 16.

4. Wielopodmiotowość władzy wykonawczej

Aktualna restytucja przez ustrojodawcę instytucji samorządu terytorialnego stanowi podwójnie legitymowane demokratyczne wprowadzenie w obręb władzy wykonawczej tzw. wielopodmiotowości. Jednak w tym przypadku państwo jest jedynym suwerennym podmiotem w obrębie władzy wykonawczej, podmiotem, który w swoim imieniu i na swoją rzecz działa za pośrednictwem administracji rządowej i państwowej. Inne podmioty niesuwerenne, zależne w swym bycie od państwa, państwo tworzy, aby zdemokratyzować, zdecentralizować i podzielić odpowiedzialność publicznoprawną i cywilnoprawną za wykonywanie zadań publicznych. Do podmiotów tych w pierwszej kolejności należy zaliczyć j.s.t. Jednak w żadnym wypadku nie można budować też o samodzielności samorządu terytorialnego względem prawa. W demokratycznym państwie prawnym gmina i pozostałe j.s.t., działając w ramach samodzielności i dyskrecjonalności określonych prawem, wykonują porządek prawny, działając na podstawie prawa i zgodnie z prawem. Kompetencje prawotwórcze samorządu terytorialnego są także wykonywane na podstawie odpowiednich upoważnień konstytucyjnych i ustawowych¹²⁷.

5. Sądowa ochrona samodzielności gminy

Dla urzeczywistnienia i zabezpieczenia samodzielności samorządu terytorialnego istotna jest konstytucyjna deklaracja sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Pojęcie samodzielności stanowi podstawowy, wiodący atrybut samorządu terytorialnego. Pojęcie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest wyjaśniane poprzez zasady z jednej strony nastawione na tworzenie środków prawnych umożliwiających każdemu ochronę jego wolności, praw i zakresów obowiązków, a z drugiej na zabezpieczanie wartości politycznych służących demokracji i podziałowi władzy. Skoro gmina stanowi szczególny i istotny związkowy zdecentralizowany i demokratyczny podmiot prawa (którego substratem osobowym jest wspólnota samorządowa), zarówno publicznego, jak i prywatnego, będący jednocześnie instytucjonalną płaszczyzną realizacji prawa jednostki (człowieka) do udziału w wykonywaniu administracji publicznej o charakterze lokalnym, regionalnym – ustrojodawca zapewnia samorządowi terytorialnemu (i pośrednio jej substratowi wspólnocie samorządowej) sądową drogę ochrony jego samodzielności. W doktrynie są podnoszone głosy kwalifikujące treść art. 165 Konstytucji jako samodzielną prawną podstawę ochrony sądowej samorządu terytorialnego. Wobec rozwinięcia treści art. 165 Konstytucji postanowieniami ustaw zwykłych tezy te, aczkolwiek uzasadnione art. 8 ust. 2 Konstytucji, nie znajdują zastosowania w praktyce. W związku ze swoją samodzielnością publicznoprawną i jej ochroną gmina może być skutecznie stroną i uczestnikiem postępowania

¹²⁷ Szerzej I. Skrzydło-Niżnik, *Model...*, s. 311.

przed sądami administracyjnymi, jak też z uwagi na osobowość prawną powodem (i pozwany) w postępowaniu przed sądem powszechnym. W przypadku doznania szkody materialnej gmina może przed sądem powszechnym dochodzić od sprawcy odszkodowania, posiada ochronę sądową także w przypadku nieterminowej wypłaty subwencji lub dotacji. W zakresie dóbr osobistych gminy można postrzegać takie dobra jak nazwa lub herb i dla nich szukać ochrony przed sądem powszechnym.

Gminie przysługuje prawo skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akty nadzoru (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.). Gmina jest w gronie podmiotów, o jakich jest mowa w art. 50 p.p.s.a., i przez ten pryzmat trzeba popatrzeć na przedmiot zaskarżenia sformułowany w art. 3 p.p.s.a. Przykładowo gmina może być stroną postępowania administracyjnego z uwagi na swój interes prawny w indywidualnej sprawie administracyjnej nienależącej do właściwości jej organu wykonawczego (wójta jako organu administracyjnego). W tym przypadku przysługuje jej prawo skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach ogólnych tak jak każdej stronie postępowania. Jeżeli nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony (art. 33 § 1 p.p.s.a.). Organy stanowiące j.s.t., a zatem rada gminy, mają zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji prawo do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach konstytucyjności i legalności aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem ich działania. Gminy nie są zaliczane do podmiotów, które mogłyby występować do Trybunału Konstytucyjnego ze skargami konstytucyjnymi¹²⁸.

Na temat samodzielności gminy i ochrony sądowej tej samodzielności zob. wyrok WSA w Warszawie z 28.05.2018 r., II SA/Wa 2107/17¹²⁹:

„Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności. Z tak przyznaną samodzielnością w zakresie wykonywania zadań publicznych musi być powiązana ochrona owej samodzielności, która realizuje się poprzez konstytucyjną gwarancję ochrony sądowej samorządu, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Co istotne, Konstytucja nie dopuszcza możliwości ustawowego ograniczenia lub wyłączenia prawa samorządu do sądowej ochrony swojej samodzielności. Tym samym, oceniając dopuszczalność zaskarżenia zarządzenia zastępczego Wojewody na podstawie art. 6c ustawy dekomunizacyjnej należało stwierdzić, że wy-

¹²⁸ Por.P. Czarny [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 165.

¹²⁹ LEX nr 2747047.

kładnia tego przepisu, która miałaby polegać na niedopuszczalności zaskarżenia tego aktu nadzoru nad samorządem, jest wprost sprzeczna z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który to przepis konstytucyjny w tej sprawie znajduje bezpośrednie zastosowanie. Skoro więc Konstytucja RP nie zawiera żadnej podstawy do ograniczania sądowej ochrony samodzielności samorządu, zatem naruszałaby zasadę *lex superior derogat legi inferiori* taka wykładnia art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, która polegałaby na ograniczeniu prawa do zaskarzania aktów nadzoru i która byłaby sprzeczna z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP”.

Na temat prawa gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach¹³⁰ zob.: „Podsumowując, należy w pełni podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w głosowanej uchwale, że organ gminy ma interes prawny w złożeniu odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego organizacji zgromadzenia. Wniosek organu gminy wszczyna postępowanie nieprocesowe, niezależnie od tego, czy postępowanie mogło być wszczęte także przez inny podmiot (organizatora). Źródłem problemów interpretacyjnych jest w tym przypadku hybrydowa regulacja – ustawodawca posługuje się konstrukcją typową dla nadzoru nad samorządem terytorialnym do przeciwdziałania bezczynności organu gminy w wydaniu decyzji administracyjnej. Pomimo tego, przedstawiona w głosowanym orzeczeniu wykładnia przepisów prawa zapewnia gminie ochronę samodzielności w wykonywaniu zadań zleconych. Ochrona przed zarządzeniem zastępczym wojewody jest w tym przypadku realizowana przed sądem powszechnym, a nie administracyjnym. Przedstawiona wykładnia prawa czyni zadość również art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), który stanowi, że «Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym»¹³¹.

Nadal jest aktualny pogląd, że wójt jest reprezentantem gminy w sferze zarówno publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnej, a rada gminy nie posiada kompetencji, które mogłyby przenosić w tej materii na wójta. „Z mocy art. 31 u.s.g. wójt uzyskał status reprezentanta gminy i w jego gestii leżało przejawianie woli gminy na zewnątrz; w ramach wynikającego z art. 31 uprawnienia mieściło się również uprawnienie do ustanowienia pełnomocnika procesowego gminy. Mający charakter wyjątku art. 46 ust. 1 cyt. ustawy nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej. Stanowisko to daje się pogodzić

¹³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 631.

¹³¹ Tak K. Szlachetko, *Prawo gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Glosa do uchwały SN z 28.03.2018 r., III SZP 1/18, GSP 2020/1, s. 166–180.*

z art. 67 § 1 k.p.c., gdy się zważy, że posługuje się on pojęciem «organów uprawnionych do działania w ich (osób prawnych) imieniu», a nie organów osoby prawnej oraz że wskazanie właściwych dla każdego podmiotu organów opiera się na przepisach regulujących strukturę i działalność danego podmiotu – z wyroku SN z 2.10.2003 r., V CK 240/02, LEX nr 175959¹³².

6. Postaci samodzielności gminy

6.1. Poziom konstytucyjny

Ustrojodawca jest spójny ze stanowiskiem doktryny, że samodzielność ustrojowo-organizacyjna samorządu terytorialnego wyrażona w „autonomicznej” samoistnej podstawie uchwalenia statutu nie może istnieć bez samodzielności majątkowej, dochodowej, podatkowej. Samodzielność majątkową j.s.t. animuje posiadanie osobowości prawnej. Artykuł 165 ust. 1 *in fine* Konstytucji w brzmieniu: „Przysługują im [j.s.t. – przyp. aut.] prawo własności i inne prawa majątkowe”, zobowiązuje ustawodawcę do instrumentalnego rozwinięcia tych postanowień na gruncie ustaw zwykłych (zob. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o finansach publicznych). Formy nabycia tego mienia w przypadku gminy wskazuje art. 44 u.s.g. W odniesieniu do samodzielności dochodowej ustrojodawca wprowadził zasadę udziału j.s.t. w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Doktryna określa dochody publiczne jako „wszystkie środki finansowe gromadzone na podstawie ustawy przez uprawnione podmioty z przeznaczeniem na cele publiczne”¹³³.

W treści art. 167 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca definiuje, przez wskazanie zakresu przedmiotowego tego pojęcia, dochody j.s.t., stanowiąc, że są to „dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”. Doktryna wiąże skutek prawny z kolejnością wskazania przez ustrojodawcę dochodów składających się na dochody j.s.t., uznając, że dochodom własnym tych jednostek w stosunku do dochodów państwowych ustrojodawca przyznał pierwszeństwo¹³⁴.

Ustrojodawca stanowi, że źródła dochodów j.s.t. są określone w ustawie (art. 167 ust. 3 Konstytucji). Gwarantem tzw. samodzielności dochodowej j.s.t. jest zasada wyra-

¹³² Szerzej w nawiązaniu do wyroku SN z 2.10.2003 r., V CK 240/02, LEX nr 175959; zob. D. Fleszer, *Cywilno-prawna reprezentacja gminy*, ST 2016/11, s. 51–58.

¹³³ Tak P. Winczorek, *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 219.

¹³⁴ Tak W. Miemieć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 264. Por. W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 96–110.

żona w treści art. 167 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którą wraz ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. następują jednocześnie zmiany w podziale dochodów publicznych. W konsekwencji normy prawne dotyczące zmian w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. generują normy prawne wprowadzające zmiany w podziale dochodów publicznych. Adekwatne zmiany normatywne powinny wchodzić w życie jednocześnie. Samodzielność podatkowa jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona ustawą i polega na tym, że zgodnie z treścią art. 168 Konstytucji j.s.t. mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie¹³⁵. Wszystkie powyżej wymienione postaci samodzielności j.s.t. są instrumentalne wobec ich samodzielności w zakresie zadań własnych (art. 166 ust. 1 w zw. z art. 165 Konstytucji).

6.2. Poziom ustawowy

Systemowa interpretacja Konstytucji i ustaw daje podstawy do wyodrębnienia rodzajów samodzielności gminy¹³⁶. Doktryna i orzecznictwo wyodrębniają samodzielność statutową (ustrojowo-organizacyjną); zadaniową; organizacyjną w znaczeniu ścisłym (polegającą na prawie do wyboru formy/metody realizacji zadania publicznego¹³⁷); kompetencyjną; finansową (proceduralno-budżetową, podatkową, dochodową, pożyczkową, wydatkowania środków publicznych¹³⁸); majątkową¹³⁹; planistyczną w zakresie zagospodarowania przestrzennego i strategiczną w zakresie rozwoju gminy. Żadna z tych postaci samodzielności gminy nie jest bezwzględna i absolutna, gdyż wszystkie są wykonywane na podstawie i w ramach ustaw. Szczególna uwaga jest słusznie poświęcona w doktrynie nadzorowi jako wiodącej determinancie prawnej samodzielności samorządu terytorialnego (gminy)¹⁴⁰.

¹³⁵ Szerzej I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, s. 457–458.

¹³⁶ Por. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012. Autor samodzielność samorządu terytorialnego łączy z osobowością prawną, władztwem zadaniowym, majątkowym, finansowym, personalnym, administracyjnym, samodzielnością w zakresie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 212–238).

¹³⁷ Zob. J. Serwacki, *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, FK 2017/55, s. 69–74.

¹³⁸ Szerzej D. Wojtczak-Samoraj, *Samodzielność pożyczkowa jednostek samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciach regionalnych izb obrachunkowych*, FK 2013/4 s. 53–60; J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2, s. 12–20).

¹³⁹ K. Balicki, *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, FK 2017/7–8, s. 81–88.

¹⁴⁰ Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 191–228.

7. Osobowość prawna

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji j.s.t. *ex lege* nabywają osobowość prawną, a zatem w przypadku ustrojowego wprowadzenia do porządku prawnego gminy – co ma też miejsce z mocy ustawy, ale przy spełnieniu przesłanki wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów (zob. odpowiednio art. 4 u.s.g.) – gmina *ex lege*, z mocy bezpośrednio stosowanej Konstytucji (bez wpisów do jakichkolwiek rejestrów), nabywa osobowość prawną. Następnie w tym samym ustępie, w związku z konstytucyjnie nadaną osobowością prawną, ustrojodawca kierunkowo deklaruje, że jednostkom tym przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe. Z uwagi na publicznoprawny charakter j.s.t. nie jest to własność prywatna, o jakiej stanowi art. 20 Konstytucji. W konsekwencji treść art. 2 ust. 2 u.s.g. jest uszczegółowieniem od strony podmiotowej okoliczności posiadania osobowości prawnej z mocy ustawy właśnie przez gminę, przy czym trzeba wyraźnie podkreślić, że osobowość prawną gminy posiada zakotwiczenie w Konstytucji. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na miejsce Konstytucji w systemie źródeł prawa krajowego. Nadanie osobowości prawnej j.s.t. (gminie) czyni z nich bezsprzecznie osoby prawa publicznego (przymusowe związkowe podmioty dysponujące władzą publiczną i wyposażone w osobowość prawną) i animuje te jednostki w sferze stosunków cywilnoprawnych.

8. Podsumowanie

Nadanie z mocy ustawy przymiotu osobowości prawnej terytorialnemu publicznemu podmiotowi związkowemu czyni z niego pełnoprawny związek publicznoprawny. W tym wypadku „tylko” posiadanie władztwa publicznoprawnego, własnych zadań publicznych, pochodzących z wyboru organów stanowiących i wykonawczych jest niewystarczające. Nie można mówić o związku publicznoprawnym, jeżeli nie posiada on osobowości prawnej. Osobowość prawną tworzy jego prawną i rzeczywistą samodzielność w sferze realizowania zadań publicznych przez umożliwienie potencjalnego egzystowania w sferze stosunków cywilnoprawnych oraz posiadania prawa własności i innych praw majątkowych jako instrumentów samodzielnego wykonywania zadań publicznych. Nie można mówić o decentralizacji i samodzielności zdecentralizowanego podmiotu prawa publicznego, administracyjnego bez przyporządkowania mu atrybutu osobowości prawnej. Podmiotem prawa administracyjnego jest każdy bezpośredni adresat praw i obowiązków wynikających z jego norm. Z uwagi na cele, którym służy prawo administracyjne, status jego podmiotów jest zróżnicowany. Nieporównywalna i niesymetryczna jest podmiotowość administracyjnoprawna podmiotów administracji publicznej wobec podmiotowości podmiotów administrowanych (człowieka, obywatela, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej). W tym zakresie prawidłowa jest teza, że każdy podmiot prawa administracyjnego posiada właściwą dla siebie podmiotowość administracyjnoprawną. Ta podmiotowość administracyjnoprawna nie ma

charakteru uniwersalnego tak jak osobowość prawna w prawie cywilnym. Ten, kto posiada osobowość prawną, może być podmiotem wszelkich praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Z pojęciem podmiotowości publicznoprawnej (administracyjnoprawnej) koresponduje pojęcie osobowości publicznoprawnej. Osobą prawa publicznego jest terytorialny podmiot związkowy „wyposażony” przez ustawę w zadania publiczne, władztwo publicznoprawne, publiczne prawa podmiotowe i osobowość prawną. Pojęcie osoby prawa publicznego jest szersze od pojęcia związku publicznoprawnego, a zatem osobą prawa publicznego może być tylko podmiot administrujący (związek osób, rzeczy, finansów) wyposażony ustawowo w zadania publiczne i władztwo administracyjne (władcze kompetencje służące realizacji zadań publicznych), publiczne prawa podmiotowe i jednocześnie posiadający osobowość prawną. Z powyższego wynika, że gmina jest związkiem publicznoprawnym, osobą prawa publicznego, podstawową jednostką samorządu terytorialnego, posiada właściwą sobie podmiotowość administracyjnoprawną, osobowość publicznoprawną (jako osoba prawa publicznego) i osobowość prawną wynikającą bezpośrednio z Konstytucji. Problemem jest to, czy osobowość prawną, o jakiej konkretnie mowa w art. 2 ust. 2 u.s.g. i w Konstytucji, stanowi także osobowość publicznoprawną. Z wykładni językowej wynika, że nie. Z wykładni systemowej jak wyżej wynika, że gmina jest osobą prawa publicznego, zatem posiada osobowość publicznoprawną. Jednak pojęcie osobowości publicznoprawnej jest pojęciem doktrynalnym, nie prawnym. Wskazuje ono, że dany podmiot prawa dysponuje nie tylko osobowością prawną (w ujęciu prywatnoprawnym), lecz także władztwem publicznoprawnym. Jednak dysponowanie przez dany podmiot władztwem publicznoprawnym nie może wynikać w ramach wykonywania prawa tylko z takiej ogólnej kompetencji jak określona w art. 16 ust. 2 Konstytucji. Władztwo gminy i jej organów powinno wynikać z norm wyraźnie uprawniających i zobowiązujących do władczego działania. Z perspektywy wykonywania prawa pojęcie osobowości publicznoprawnej zadeklarowane w normie (zob. art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie wnosi skutecznych podstaw prawnych do działania takiego podmiotu administracji (gminy), do kiedy szczególne normy prawa nie przypiszą mu wyrażnie władczych kompetencji. W demokratycznym państwie prawnym władcze wkroczenie przez organ władzy publicznej w sferę praw i wolności, a także w zakres obowiązków podmiotu administrowanego powinno być oparte na wyraźnej, jasnej normie kompetencyjnej. Oczywiście istotny jest sam kierunkowy walor takiej wypowiedzi o ewentualnej osobowości publicznoprawnej zobowiązujący ustawodawcę do jej wykonania.

Art. 3. [Statut gminy]

- 1. O ustroju gminy stanowi jej statut.**
- 2. Projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.**
- 3. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.**

Spis treści

1. Statut jako akt prawa miejscowego wydawany na podstawie konstytucyjnego upoważnienia ogólnego i wykładnik (przejaw) prawnej samodzielności ustrojowej gminy	127
2. Przedmiot regulacji statutowej: materia ustrojowa, proceduralna, materialna	129
3. Elementy treści statutu	132
4. Powtórzenia materii ustawowej w treści statutu i zasada określoności regulacji prawnych	134
5. Uzgadnianie projektu statutu gminy	135

1. Statut jako akt prawa miejscowego wydawany na podstawie konstytucyjnego upoważnienia ogólnego i wykładnik (przejaw) prawnej samodzielności ustrojowej gminy

Normę art. 3 ust. 1, podnoszącą, że o ustroju gminy stanowi jej statut, należy wyklądać zgodnie z hierarchiczną budową źródeł prawa i adekwatnie do ogólnego charakteru omawianego upoważnienia prawotwórczego. W konsekwencji to art. 169 ust. 4 Konstytucji – podnoszący, że ustrój wewnętrzny j.s.t. określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące – jest podstawą kompetencyjną do stanowienia statutu wyłącznie przez te organy¹⁴¹. W doktrynie podnosi się, że „cechą odróżniającą statuty od innych aktów prawa miejscowego jest to, że bezpośrednią i samoistną podstawę do ich stanowienia zawiera sama Konstytucja RP w art. 169 ust. 4 [...]”¹⁴². Ze względu na przedmiot i zakres regulacji statutu – który dotyczy ustroju gminy (związku publicznoprawnego), jego prawne i polityczne, bezpośrednie i refleksowe znaczenie dla sfery praw, wolności i obowiązków członków wspólnoty samorządowej (i co ważne – nie tylko tych członków, lecz każdego), upoważniony do jego stanowienia organ, podleganie ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym – stanowi on bezspornie akt prawa miejscowego. Stanowisko to jest obecnie powszechnie podzielane w doktrynie i orzecznictwie. Z uwagi na to, że o ustroju gminy wypowiadają się normatywnie w pierwszej kolejności Konstytucja, Europejska Karta Samorządu Lokalnego i ustawa o samorządzie gminnym, prawodawca lokalny, działając na podstawie tzw. ogólnego upoważnienia konstytucyjnego i ustawowego, powinien przedmiotowy dla statutu

¹⁴¹ Por. wyrok NSA z 17.03.2021 r., III OSK 60/21, LEX nr 3167846: „Statut jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnym aktem prawa miejscowego. Owa szczególność wynika przede wszystkim ze sposobu zredagowania delegacji ustawowej, w oparciu o którą organy stanowiące uchwalają statuty. Taka delegacja zawarta jest w art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Oznacza to, że materia statutowa może być kształtowana w statutach w stopniu pozwalającym na jej dostosowanie do lokalnych warunków, ale pod warunkiem, że nie zostaną naruszone przepisy ustaw wyznaczające niemodyfikowalne (nie podlegające zmianom w statucie), granice tej materii”.

¹⁴² Tak D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 206–207.