

# Rozdział 1. Przepisy ogólne

## Art. 1. [Pojęcie gminy]

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.

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 16, 164 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 25, 28 KC,
- art. 10 § 1 pkt 3, art. 11 § 1 pkt 5 i 6 KodeksWyb,
- art. 3 ReferLokU.

## I. Pojęcie gminy

1. W modelu państwa demokratycznego znaczącą pozycję zajmuje idea samorządu terytorialnego (terytorialnej wspólnoty samorządowej), którego podstawową jednostką jest gmina. Zasada podstawowego charakteru gminy, wyrażona w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP, stanowi wyraz szczególnej pozycji ustrojowej tej jednostki samorządu terytorialnego, a także gwarancję, że ten szczebel samorządu terytorialnego nie może zostać zniesiony przez ustawodawcę. Gmina najpełniej urzeczywistnia zasadę pomocniczości jako administracja lokalna, która jest najbliższa obywatelowi. Z jednej strony, jest sposobem organizowania władzy publicznej, a z drugiej, formą uczestnictwa członków wspólnoty w działaniu na rzecz administracji państwowej i wykonywaniu zadań publicznych. Komentowany przepis formułuje definicję gminy. W świetle tego przepisu gminę należy postrzegać dwuwymiarowo – z jednej strony, ma wymiar społeczny (aspekt podmiotowy), z drugiej – wymiar terytorialny (aspekt przedmiotowy). Nie można jej zatem sprowadzać jedynie do jednostki podziału terytorialnego państwa.

## II. Gmina w aspekcie podmiotowym

2. Gmina w aspekcie podmiotowym to ogół mieszkańców gminy, którzy tworzą wspólnotę samorządową. Inaczej mówiąc, jest to lokalna społeczność zamieszkująca terytorium gminy

(terytorialna wspólnota), która w granicach określonych prawem samodzielnie decyduje o sposobie załatwienia spraw jej dotyczących (samorządność). Podobnie ujęcie wspólnoty samorządowej jako ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego prezentuje art. 16 Konstytucji RP. Ta zbiorowość mieszkańców danego terytorium zostaje z mocy prawa zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest strukturą o charakterze korporacyjnym, ponieważ koniecznym jego substratem są członkowie – mieszkańcy gminy.

Przez **mieszkańca gminy** należy rozumieć osobę fizyczną zamieszkujejącą na terenie danej gminy. W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się, że ocena, kto jest mieszkańcem gminy, następuje przez pryzmat art. 25 KC, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu [zob. Z. Niewiadomski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 4, a także wyr. NSA z 2.7.2014 r., I OSK 1054/14, Legalis]. Oznacza to, że mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna, która przebywa na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 28 KC), a zatem można być członkiem tylko jednej wspólnoty samorządowej danego szczebla, czyli jednej gminy, jednego powiatu, jednego województwa, właściwych według miejsca zamieszkania.

Przynależność do gminnej wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa z momentem zamieszkania na terytorium gminy i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. „Zamieszkiwanie” wolą prawodawcy zostało nierozłącznie związane z przynależnością do samorządu terytorialnego (zob. wyr. NSA z 3.6.2009 r., I OSK 199/09, Legalis). Osoba, która zamieszkuje na terenie danej gminy, nie może zrzec się członkostwa w gminnej wspólnotie samorządowej, także organy gminy nie mogą jej tego członkostwa odmówić, pozbawić czy w inny sposób wykluczyć ze wspólnoty. W tym znaczeniu członkostwo wspólnoty samorządowej jest przymusowe. Jednak można z niego zrezygnować, zmieniając miejsce zamieszkania. Przynależność do danej gminnej wspólnoty samorządowej ustaje z dniem utraty miejsca zamieszkania na terenie danej gminy (zmiana granic gminy, osiedlenie się na terenie innej gminy czy poza granicami Polski). Natomiast czasowe przebywanie w areszcie czy zakładzie karnym nie powoduje utraty członkostwa wspólnoty samorządowej, albowiem tego pobytu nie można kwalifikować w kategoriach miejsca zamieszkania (por. wyr. NSA z 2.4.2014 r., I OSK 2790/13, Legalis). W kategoriach miejsca zamieszkania nie należy traktować także przebywania w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej z uwagi na tymczasowy charakter tego pobytu.

**3. Należy podkreślić, że to nie zameldowanie decyduje o członkostwie w gminnej wspólnotie samorządowej, lecz miejsce zamieszkania.** Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie praw członka wspólnoty samorządowej. W konsekwencji unormowania ustawowe uzależniają czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu gminnego od stałego zamieszkiwania na terenie danej gminy, a nie od zameldowania na jej terenie (art. 10 § 1 pkt 3 oraz art. 11 § 1 pkt 5 i 6 KodeksWyb). Przy czym przyjmuje się, że nie stoi to w sprzeczności z ustalaniem spisu wyborców na podstawie stałego zameldowania. Techniczna czynność sporządzenia spisu jest bowiem czymś innym niż materialne obywatelskie prawo wybierania. Osoba nieujęta w rejestrze lub spisie wyborców ma odpowiednie środki prawne pozwalające wykazać zamieszkiwanie na terytorium gminy, co pozwala na realizację prawa wyborczego (zob. wyr. NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2453/13, Legalis). Zameldowanie może być traktowane jako jeden z dowodów świadczących o przebywaniu danej osoby na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu (wyr. NSA z 2.4.2014 r., I OSK 2790/13, Legalis).

O członkostwie w gminnej wspólnocie samorządowej nie przesądza fakt posiadania nieruchomości na terenie gminy, jakkolwiek zamiar stałego pobytu może przejawiać się poprzez zlokalizowanie w danej miejscowości tzw. stałego ogniska domowego, co może oznaczać w szczególności zakup domu czy mieszkania. O miejscu zamieszkania decyduje przede wszystkim skupienie w danej miejscowości życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną. Dla ustalenia zamiaru stałego pobytu może nie być wystarczający faktyczny pobyt w danej miejscowości wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, jeżeli nie ma on jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów (por. wyr. NSA z 9.4.2013 r., II OSK 479/13, Legalis).

W wyroku z 18.2.2016 r. (II FSK 3704/13, Legalis) NSA stwierdził, że skoro strona twierdzi, iż centrum jej interesów życiowych jest skoncentrowane poza granicami Polski, gdzie zamieszkiwała i świadczyła pracę przez ponad rok, a wynagrodzenie z tego tytułu otrzymywała na koniec miesiąca na konto w banku zagranicznym, a także wymeldowała się z mieszkania znajdującego się na terytorium Polski, to wypełnia przesłanki „zamiaru stałego pobytu” w rozumieniu art. 25 KC i jej miejsce zamieszkania znajdowało się poza granicami Polski. Wszystko to wskazuje, że przy ocenie zamiaru stałego pobytu konieczne jest uwzględnienie wielu okoliczności faktycznych związanych z przebywaniem osoby w danej miejscowości, jak: miejsce wykonywania pracy, posiadanie nieruchomości, meldunek, założenie ośrodka osobistych i rodzinnych interesów. Dopiero ocena wszystkich tych okoliczności pozwalać będzie na ustalenie miejsca zamieszkania danej osoby, a w konsekwencji przynależności do danej wspólnoty samorządowej.

### Przykład

Rada Miasta X podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasoby gminy miejskiej X, w której zawężyła krąg osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkaniowy z gminnego zasobu mieszkaniowego do osób zameldowanych na terenie gminy. Taka uchwała rady jest niezgodna z prawem, ponieważ narusza ustrojową koncepcję wspólnoty samorządowej określoną w art. 1 SamGminU, która opiera przynależność do wspólnoty samorządowej na przesłance zamieszkiwania na terenie gminy.

**4. Przynależność do gminnej wspólnoty samorządowej nie zależy od takich okoliczności jak wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast okoliczności te mogą wpływać na zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej (zob. wyr. NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2453/13, Legalis).**

Konstrukcja komentowanego przepisu prowadzi także do wniosku, że dla przynależności do gminnej wspólnoty samorządowej nie ma znaczenia kwestia posiadania polskiego obywatelstwa czy narodowości, ponieważ jedyną przesłanką członkostwa wspólnoty samorządowej jest zamieszkiwanie na terytorium gminy (por. *M. Kumela-Romańska*, Administracyjnoprawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej, ST 2007, Nr 6, s. 42; zob. też wyr. NSA z 29.1.2002 r., II SA/Wr 1499/00, Legalis).

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie uprawnienia przysługujące członkom wspólnoty samorządowej będą przysługiwały cudzoziemcom. W odniesieniu do możliwości uczestniczenia w wyborach do rady gminy oraz w wyborach wójta (a w konsekwencji w referendum lokalnym – art. 3 ReferLokU) – czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom polskim oraz obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą

18 lat i stale zamieszkują na obszarze danej gminy (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i pkt 4 KodeksWyb). Oznacza to, że przynależność do gminnej wspólnoty samorządowej cudzoziemców niebędących obywatelami Unii Europejskiej jest w istocie iluzoryczna, ponieważ nie mogą oni korzystać z zasadniczej części uprawnień członka gminnej wspólnoty samorządowej – z uprawnienia do bezpośredniego i pośredniego udziału w sprawowaniu władzy i w konsekwencji w decydowaniu o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Cudzoziemcy mogą natomiast korzystać ze świadczeń z pomocy społecznej na zasadach określonych w przepisach szczególnych (m.in. w PomSpołU). W doktrynie postuluje się rozszerzenie praw wyborczych w wyborach samorządowych także na cudzoziemców niemających obywatelstwa Unii Europejskiej, co znajduje uzasadnienie w brzmieniu art. 16 Konstytucji RP (por. *A. Bodnar, A. Płoszka, Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, ST 2013, Nr 9, s. 66 i n.).

5. Z przynależnością do gminnej wspólnoty samorządowej wiążą się określone uprawnienia i obowiązki. Wśród uprawnień należy wymienić m.in. wspomniane już bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu gminnego, prawo udziału w referendum lokalnym, prawo do informacji o sprawach gminnych i działaniach organów gminy, prawo do uzyskania pomocy socjalnej ze strony gminy (do zadań własnych gminy należy w szczególności kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenia odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu czy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej). Do obowiązków członka wspólnoty samorządowej należy uiszczanie danin (podatków i opłat lokalnych) na rzecz tej wspólnoty (art. 168 Konstytucji RP).

### III. Gmina w aspekcie przedmiotowym

6. W świetle komentowanego przepisu terytorium gminy (obszar, który gmina zajmuje) składa się na pojęcie gminy. Gmina jest wyodrębniona w strukturze państwa, na zasadzie terytorialnej. Terytorium gminy, ustalane na zasadach określonych w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 SamGminU, to jeden z podstawowych czynników kształtujących tożsamość tej jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty polityczno-terytorialnej. Więzi międzyludzkie, gospodarcze i kulturowe, decydujące o stopniu spójności tej wspólnoty, jej zdolności politycznej do realizowania zadań publicznych powstają przecież w procesie historycznym – z reguły długotrwałym – poprzez pryzmat związków z miejscem zamieszkania (por. wyr. NSA z 27.4.2012 r., I OSK 98/12, Legalis). Członkowie wspólnoty powinni identyfikować się z utworzoną wspólnotą. Rada Ministrów, ustalając granice terytorium gminy, powinna uwzględniać zdolność tych jednostek do samodzielnego funkcjonowania i wykonywania zadań publicznych na nie nałożonych (por. *P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 48; zob. też wyr. TK z 18.7.2006 r., U 5/04, Legalis).

### IV. Regulacje innych ustaw samorządowych

7. Praktycznie identyczna konstrukcja powiatowej wspólnoty samorządowej została wprowadzona w art. 1 SamPowiatU, z tą różnicą, że przez powiat należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową. Pominięcie w art. 1 SamGminU określenia „lokalna” nie oznacza, że gminna wspólnota samorządowa nie ma charakteru lokalnego [por. *Z. Niewiadomski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 10]. Wprost przeciwnie, gminna wspólnota samorządowa jest lokalną wspólnotą samorządową najbliższą jednostce, mającą charakter podstawowy (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP).

Aktualne pozostają uwagi do art. 1 SamGminU w odniesieniu do powiatu, przy uwzględnieniu różnic między gminą a powiatem, wpływających z uwarunkowań i funkcji tych jednostek. Oznacza to w szczególności, że o przynależności do powiatowej wspólnoty samorządowej przesądza fakt zamieszkiwania na terytorium danego powiatu.

8. Należy także zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od wyborów do organów gminnych jednostek samorządowych w wyborach do rad powiatu mogą brać udział jedynie obywatele polscy stale zamieszkujący na obszarze powiatu. Ani czynnego, ani biernego prawa wyborczego w wyborach do tych organów nie mają wszyscy cudzoziemcy, a zatem także obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, a stale zamieszkujący na obszarze danego powiatu (art. 10 § 1 pkt 3 lit. b oraz art. 11 § 1 pkt 5 KodeksWyb).

9. Przedstawione wyżej uwagi dotyczące pojęcia gminnej i powiatowej wspólnoty samorządowej zachowują aktualność w odniesieniu do wojewódzkiej wspólnoty samorządowej. Wojewódzka wspólnota samorządowa, co wynika wprost z art. 1 SamWojU, ma charakter wspólnoty regionalnej. Podobnie jak w przypadku powiatu, w wyborach do organów stanowiących województwa mogą brać udział jedynie obywatele polscy stale zamieszkujący na obszarze województwa. Ani czynnego, ani biernego prawa wyborczego w wyborach do tych organów nie mają wszyscy cudzoziemcy, a zatem także obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, a stale zamieszkujący na obszarze danego województwa (art. 10 § 1 pkt 3 lit. b oraz art. 11 § 1 pkt 5 KodeksWyb).

## **Art. 2. [Zasada samodzielności gminy i jej atrybuty]**

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

### **Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 7, 16, 163, 165, 166, 167, 169 ust. 4, art. 171 Konstytucji RP,
- art. 417, 417<sup>1</sup> KC,
- art. 2, 3, 4, 11 EuropKartaSamLok,
- art. 3 § 2 pkt 5, 6 i 7, art. 4 PrPostAdm.

## **I. Istota zasady samodzielności**

1. Komentowany artykuł stanowi rozwinięcie i dopełnienie wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Jednak ani Konstytucja RP, ani ustawy samorządowe nie zakresłają granic ani treści pojęcia „samodzielność”. Konstytucja RP ogranicza się w art. 165 ust. 2 do stwierdzenia, że samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, a w art. 16 ust. 2 zd. 2 stanowi, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Podobnie kwestię tę ujmuje SamGminU, która w komentowanym przepisie, nie definiując pojęcia samodzielności, w znacznej części powtarza uregulowania konstytucyjne, tyle że już bezpośrednio w odniesieniu do gminy. W konsekwencji dla ustalenia istoty zasady samodzielności gminy

konieczne jest odwołanie się do doktryny oraz orzecznictwa. Jednak mając na uwadze, że zasada samodzielności ma wiele aspektów, to w tym miejscu zwrócić należy uwagę tylko na podstawowe wątki, które mają praktyczne znaczenie.

W doktrynie samodzielność gminy (samorządu terytorialnego) rozumiana jest jako niezależność od innych podmiotów, a przede wszystkim od administracji rządowej. Jednostki samorządu terytorialnego, chociaż stanowią część systemu władzy publicznej, są podmiotami prawnie wyodrębnionymi z aparatu państwowego. Samodzielność samorządu terytorialnego znajduje wyraz m.in. w: powierzeniu mu wyłączności w realizowaniu określonych zadań, przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego odrębnej osobowości prawnej oraz prawa własności składników majątku publicznego, zagwarantowaniu samodzielności budżetowo-finansowej oraz kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego, ograniczeniu ingerencji władzy centralnej do procedur nadzorczych oraz zagwarantowaniu sądowej ochrony praw i interesów jednostek samorządu terytorialnego (*L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2016, s. 346–347). Na podobne atrybuty zasady samodzielności zwracał uwagę TK (zob. wyr. TK z: 12.3.2007 r., K 54/05, *Legalis* oraz 28.11.13 r., K 17/12, *Legalis*).

Samodzielność gminy należy rozpatrywać w dwóch aspektach – pozytywnym i negatywnym. W aspekcie negatywnym jest to wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych podmiotów, przede wszystkim organów władzy publicznej. Każda ingerencja w sferę działania gminy musi znajdować podstawę w przepisach ustawowych i być zgodna z Konstytucją RP (por. wyr. TK z 29.10.2009 r., K 32/08, *Legalis*). Samodzielność w aspekcie pozytywnym oznacza możliwość swobodnego wyboru sposobu działania w zakresie wykonywania zadań publicznych, w granicach zakreślonych w Konstytucji RP i ustawach. Warto także podkreślić, na co zwrócił uwagę TK w powołanym wyroku z 29.10.2009 r., że **konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie pozytywnym – rozumiana jako swoboda decyzyjna – nie obejmuje administrowania przez wydanie decyzji administracyjnych adresowanych do obywateli. Samodzielność oznacza tu przede wszystkim samodzielne stosowanie prawa przy założeniu kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej oraz wyłączenie innych form ingerencji w wydawanie decyzji administracyjnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.**

Organy gminy, wykonując zadania z zakresu administracji publicznej poprzez rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych, posługują się formami działania administracji publicznej opartymi na sferze imperium, co ma służyć realizacji interesu społecznego i interesu prawnego stron postępowania, a nie realizacji samodzielności gminy. Stanowisko to rodzi doniosłe konsekwencje prawne. W sytuacji gdy któryś z organów gminy działa jako organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne lub podatkowe w sprawie indywidualnej, to zostaje wyłączona możliwość dochodzenia przez tę jednostkę ochrony jej interesu prawnego na drodze postępowania sądowego w tej sprawie (por. uchw. NSA z 16.2.2016 r., I OPS 2/15, *Legalis*). Tym samym uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez organy jednostki samorządu terytorialnego następuje kosztem znacznego ograniczenia uprawnienia tej jednostki do ochrony jej interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Warto jednak zwrócić uwagę na możliwość odstępstwa od powyższej zasady w odniesieniu do postępowania nieważnościowego. Jednostka samorządu terytorialnego może być uznana za stronę postępowania nieważnościowego prowadzonego przez organ wyższego stopnia w przedmiocie decyzji ostatecznej organu tej jednostki, jeżeli postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego i zostało wszczęte z inicjatywy legitymowanego podmiotu (por. wyr. NSA z 7.5.2015 r., I OSK 2188/13, *Legalis*). W takim postępowaniu organ jednostki samorządu terytorialnego, który wydał kwestionowaną decyzję, nie występuje już jako organ administracji, któremu przysługuje

władztwo administracyjne. Sprawa stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest odrębną sprawą od sprawy tą decyzją załatwionej.

### Przykład

Wójt gminy X, po rozpatrzeniu wniosku inwestora Y, wydał decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie obiektu budowlanego. Po rozpoznaniu odwołania inwestora Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Wójta i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Gmina X, reprezentowana przez Wójta, wniosła do WSA skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, powołując się na jej interes prawny jako właściciela nieruchomości sąsiedniej w stosunku do nieruchomości objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Skarga gminy jest niedopuszczalna, z tej przyczyny, że Wójtowi tej gminy powierzono orzekanie w sprawie indywidualnej, w formie decyzji administracyjnej, co wyłącza możliwość występowania gminy X jako strony postępowania w tej sprawie.

## II. Wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność

2. Jednym z podstawowych przejawów samodzielności gminy jest swoboda realizacji zadań publicznych (aspekt pozytywny zasady samodzielności). Gmina stanowi wyodrębniony podmiot prawa, który uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, że gmina we własnym zakresie (samodzielnie) decyduje o sprawach lokalnych, o zasadach i sposobach wykonywania zadań należących do gminy. Dotyczy to w szczególności zagospodarowania przestrzennego, pomocy społecznej, organizacji ruchu drogowego i lokalnego transportu, utrzymania porządku i czystości na terenie gminy oraz gospodarki odpadami komunalnymi. Organy gminy są uprawnione m.in. do prowadzenia samodzielnej polityki płacowej i korzystania, w ramach ustaw, z takich instrumentów tej polityki, które umożliwią osiągnięcie założonych celów publicznych z zakresu edukacji, ochrony zdrowia czy kultury.

Założeniem jest objęcie zakresem działania gminy wszystkich spraw o charakterze lokalnym, które mogą być przez nią zrealizowane. Gmina jest zatem formą właściwą dla wykonywania większości zadań publicznych bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych. Sprzyja ona aktywnemu udziałowi obywatela w dziedzinach, które go bezpośrednio dotyczą. Realizując zadania publiczne, organy gminy mają prawo stosować władztwo publiczne (przymus administracyjny) używane przez państwo w celu realizacji tych zadań. Gminy wpisane są w strukturę władzy publicznej w państwie, w sprawowaniu której biorą udział w wyznaczonym przez ustawy zakresie. Znajdujący się w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie stanowi zatem ich własnej władzy, ale jest przejawem jakkolwiek „zdecentralizowanej”, ale jednak zintegrowanej władzy państwowej, władzy państwa polskiego [P. Sarnecki, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3].

Zadania publiczne, które wykonuje gmina, muszą wynikać z ustaw lub mieć podstawę w ustawach. Ustawy, wskazując zadania gminy, wyznaczają w ten sposób prawne podstawy i ramy jego działania. Organy gminy, tak jak wszystkie organy władzy państwowej, muszą działać na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP). Samodzielne realizowa-

nie zadań publicznych nie oznacza zatem dopuszczalności dowolnego działania w celu wykonania tych zadań, stosowania wszelkich dostępnych środków, lecz jedynie prawnie dozwolonych. Dobierając odpowiednie środki oraz podejmując inne decyzje dotyczące realizacji zadań, organy gminy powinny uwzględniać kryteria, wartości i zasady zawarte w Konstytucji RP i ustawach (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 139). Rodzajowo zadania samorządu terytorialnego, w tym gminy, nie różnią się od zadań państwa, albowiem oba typy zadań należą do kategorii zadań publicznych (A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002, s. 122). Zadania publiczne to zadania z obszaru administracji państwowej. To ustawodawca rozstrzyga, które zadanie ma charakter publiczny (szerzej o zadaniach publicznych zob. komentarz do art. 6 i 7 SamGminU).

3. Posłużenie się w komentowanym przepisie określeniem „na własną odpowiedzialność” prowadzi do wniosku, że **gmina ponosi odpowiedzialność za swoje działania, jak i brak działań nakazanych prawem**. Chodzi tu o odpowiedzialność zarówno polityczną wobec wyborców, jak i cywilną, określoną w prawie cywilnym, a także o odpowiedzialność o charakterze publicznoprawnym. Przepis ten nie stanowi jednak samodzielnej podstawy do dochodzenia roszczeń od jednostek samorządu terytorialnego. Nie chodzi tu bowiem o wyposażenie jednostki w uprawnienia o charakterze indywidualnym. Rzeczywisty dostęp do środków ochrony prawnej przed niezgodną z prawem działalnością gminy zapewniają jednostkom przepisy szczególne, m.in.: art. 417, 417<sup>1</sup> KC, art. 101 ust. 1 i art. 101a SamGminU. W świetle przepisów KC za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność jednostka samorządu terytorialnego wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przy czym, jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecający (art. 417 § 1 i 2 KC).

### III. Samodzielność prawotwórcza

4. Działalność prawotwórcza gminy (stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących) stanowi jedną z podstawowych kompetencji organów gminy, wyrażającą jeden z aspektów jej samodzielności. W celu wykonywania zadań publicznych gmina ma możliwość uchwalania przepisów powszechnie obowiązujących, pod warunkiem zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi na terenie całego kraju (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Przyznana organom gminy samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego. Należy podkreślić, że **kompetencja prawodawcza gminy obejmuje wyłącznie uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego, które mają charakter aktów powszechnie obowiązujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego oraz mają, co do zasady, charakter wykonawczy w stosunku do ustaw**. Akty prawa miejscowego mogą być wydawane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego (szerzej o aktach prawa miejscowego stanowionych przez gminę zob. komentarz do art. 40–42 SamGminU). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie stoi na przeszkodzie uchwalania ustaw, które zmieniają podstawy wykonywania zadań publicznych przez te jednostki i w konsekwencji mogą prowadzić do utraty mocy obowiązującej wydanych przez nie aktów normatywnych na podstawie ustaw uchylonych (por. wyr. TK z 12.3.2007 r., K 54/05, Legalis).

5. Kompetencja prawotwórcza organów jednostek samorządu terytorialnego obejmuje także uprawnienie do stanowienia przepisów ustalających wysokość podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP). Gminy nie mogą natomiast samoistnie



ustanawiać nowych podatków i opłat lokalnych nieprzewidzianych w przepisach ustawowych, albowiem w świetle art. 217 Konstytucji RP tylko ustawodawca może nakładać podatki i inne daniny publiczne.

W doktrynie zwraca się uwagę, że jakkolwiek Konstytucja RP w art. 168 przyznaje prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych generalnie jednostkom samorządu terytorialnego, to w praktyce w obecnym stanie prawnym tylko gminom przysługuje to prawo, co niekorzystnie wpływa na kształtowanie się dochodów własnych powiatów i województw [por. *M. Saffjan, L. Bosek (red.)*, Konstytucja. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, s. 935].

6. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w granicach ustawowych, decydują także o ustroju wewnętrznym tych jednostek, co stanowi kolejny istotny aspekt ich samodzielności. Do rozstrzygnięć ustawowych pozostawiono kształt organów stanowiących i wykonawczych samorządu oraz zakres ich kompetencji. Natomiast kwestie szczegółowe dotyczące ustroju wewnętrznego zostały pozostawione do decyzji jednostki samorządu terytorialnego. Aktem prawnym kształtującym wewnętrzny ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, będący aktem prawa miejscowego (szerzej o statucie zob. komentarz do art. 3 i 40 SamGminU). Statut stanowi podstawowe źródło wewnętrznego prawa organizacyjnego jednostki samorządu terytorialnego, które kształtuje organizacyjne kompetencje jednostki w sposób najbardziej odpowiadający lokalnym realiom.

## IV. Samodzielność finansowa i samodzielność majątkowa gminy

7. Samodzielność finansowa jest nieodłącznym elementem zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, bez której jednostka ta nie mogłaby samodzielnie wykonywać przypisanych jej zadań publicznych. Samodzielność finansową gminy należy upatrywać w zagwarantowaniu gminie odpowiedniego pułapu dochodów, umożliwiającego jej wykonywanie zadań publicznych oraz w umożliwieniu jej kształtowania wydatków we własnym zakresie wraz ze stworzeniem odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych tej samodzielności (zob. wyr. TK z 18.12.2008 r., K 19/07, Legalis oraz *J. Jagoda*, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 78–79). Zasada samodzielności finansowej gminy znajduje wyraz w art. 167 Konstytucji RP, a jej uszczegółowienie znajduje się w art. 51 SamGminU. Istotą zasady samodzielności finansowej jest zapewnienie gminie, w granicach ustawowych, możliwości samodzielnego wykorzystywania posiadanych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań (wyr. TK z 24.3.1998 r., K 40/97, Legalis). Konstytucja RP gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego środki finansowe potrzebne dla wykonywania przypisanych im zadań poprzez udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających jednostkom zadań (zasada adekwatności środków finansowych). Przez udział odpowiedni należy rozumieć taki udział, który pokrywa koszty starannej realizacji zadań (własnych i zleconych) co najmniej na poziomie minimalnym [*Z. Niewiadomski*, Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163–172), ST 2002, Nr 3, s. 17].

Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4 Konstytucji RP). Tym samym, struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla jest zróżnicowana, ponieważ kształtowana jest w odniesieniu do katalogu zadań przekazanych do wykonywania gminom, powiatom i województwom. Gminy spośród jednostek samorządu terytorialnego mają najbardziej zróżnicowany system dochodów własnych (por. art. 4, 5 i 6 DochSamTerytU). Ponadto Konstytucja RP wskazuje na konieczność ustawowego zagwarantowania źródeł dochodów

(art. 167 ust. 3) oraz wymienia rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego – dochody własne oraz subwencje i dotacje (art. 167 ust. 2). Przy czym, jak wynika z orzecznictwa TK, ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda określania źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również poziomu tych dochodów, a także modyfikacji tych źródeł, nawet gdy prowadzi to do niekorzystnego rezultatu finansowego danej jednostki (zob. wyr. TK z: 18.9.2006 r., K 27/05 Legalis oraz 26.9.2013 r., K 22/12, Legalis).

Nie narusza zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego wprowadzenie dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług medycznych preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości, obniżonej w stosunku do stawki dla budynków związanych z działalnością gospodarczą, mimo że prowadzi to do zmniejszenia dochodów gmin, przy jednoczesnym braku modyfikacji zadań powierzonych gminom bądź zapewnienia im innego źródła finansowania celem uzupełnienia środków (wyr. TK z 18.9.2006 r., K 27/05). Trybunał Konstytucyjny uznał również za dopuszczalne w świetle Konstytucji RP wprowadzenie ustawowej instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych (mechanizm poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego), czyli redystrybuowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ramach tego samego szczebla (wyr. TK z 25.7.2006 r., K 30/04, Legalis). Jednak, jeżeli mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i nie gwarantuje tej wspólnocie zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, wówczas prowadzi to do naruszenia zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego (zob. wyr. TK z 4.3.2014 r., K 13/11, Legalis).

8. Kolejną istotną gwarancją samodzielności stanowi wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w majątek (art. 165 Konstytucji RP oraz art. 43 SamGminU). Urzeczywistnienie samodzielności gminy nie byłoby możliwe bez wzmocnienia jej pozycji gospodarczej poprzez zagwarantowanie gminie prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja RP nie określa kręgu dóbr czy praw, jakie mogą być przedmiotem własności jednostek samorządu terytorialnego, czy granic dla wzrostu takiego majątku, co oznacza, że w tym zakresie nie ma specjalnych ograniczeń. Własność jednostek samorządu terytorialnego jest jednak ściśle powiązana z zadaniami tych jednostek, zasadniczo stanowi bowiem instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów lokalnej społeczności (por. wyr. TK z 21.10.2008 r., P 2/08, Legalis).

Gminom i innym jednostkom samorządu terytorialnego nie przyznano majątku dla ich dowolnego użytku, ale z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, m.in. dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, dla powszechnego użytku (np. place zabaw, parki, ulice). Gminy mogą wykorzystywać prawo własności w zakresie określonym przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, co jest węższym ujęciem możliwości wykorzystania praw majątkowych niż w przypadku osób fizycznych (por. *M. Zubik*, Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego, PiP 2014, Nr 1, s. 14).

## V. Osobowość prawna

9. Gminy, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, mają osobowość prawną, którą uzyskują z mocy prawa, z momentem ich utworzenia w drodze odpowiednich aktów (rozporządzenie Rady Ministrów). Odrębna osobowość prawna jest jednym z zasadniczych przejawów samodzielności gminy (por. wyr. NSA z 29.9.2016 r., II OSK 2061/16, Legalis). Stanowi ona jedną z gwarancji instytucjonalnych, mającą na celu zabezpieczenie pozycji gminy, a także zaznacza rolę społeczności lokalnych jako odrębnych podmiotów [*L. Rajca*, Upodmiotowienie publicznoprawne

(polityczne) i cywilnoprawne (gospodarcze) gminy a rozwój lokalny, PS 2001, Nr 2, s. 110]. W następstwie nadania jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej stają się one odrębnymi podmiotami w sferze stosunków majątkowych.

Problem znaczenia osobowości prawnej w sferze prawa publicznego wywołuje wiele kontrowersji i jest przedmiotem licznych sporów w doktrynie. Prezentowane są poglądy, że podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego wynika wyłącznie z osobowości prawa prywatnego, ponieważ jednostki te dopiero, gdy stają się osobami prawnymi, występują w imieniu własnym. Osobowość prawna jest jedna, natomiast nie istnieje coś takiego jak „osobowość publicznoprawna” samorządu terytorialnego (zob. *P. Radzewicz*, Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”, ST 2000, Nr 6, s. 3–18). Prezentowane jest również odmienne stanowisko, że odrębna podmiotowość prawna nie jest tożsama z osobowością publicznoprawną, która oznacza wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego we władztwo administracyjne [por. *S. Fundowicz*, Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim, ST 2000, Nr 3, s. 3–12; *A. Wiktorowska*, Prawne determinanty..., s. 71, *Z. Niewiadomski*, (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, red. *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel*, Warszawa 2011, s. 119]. Postuluje się wprowadzenie pojęcia osobowości publicznoprawnej, co wzmocniłoby status samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, gdyż rola osobowości prawa prywatnego jest ograniczona w obrocie publicznym [szerzej problem znaczenia osobowości prawnej oraz osobowości publicznoprawnej został omówiony przez *Z. Niewiadomskiego*, (w:) System..., t. 6, s. 118–120]. Z postulatem tym należy się zgodzić, albowiem osobowość prawa cywilnego ma przede wszystkim znaczenie w sferze stosunków majątkowych i może okazać się niewystarczająca w sferze kompetencji administracyjnych, tymczasem osobowość publicznoprawna potwierdza wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego we władztwo administracyjne, a także ich samodzielność i odrębność od organów państwowych w sferze wykonywania zadań publicznych.

## VI. Granice samodzielności gminy i jej wyznaczniki

10. Samodzielność gminy jest wartością chronioną, zarówno konstytucyjnie, jak i ustawowo, lecz nie ma charakteru bezwzględnej i nie jest nieograniczona. Wielokrotnie podkreślano to w orzecznictwie zarówno TK, jak i NSA (np.: wyr. TK: z 8.4.2009 r., K 37/06, Legalis, i z 28.11.2013 r., K 17/12, Legalis; wyr. NSA: z 10.11.2006 r., I OSK 258/06, Legalis, i z 29.9.2016 r., II OSK 2061/16, Legalis).

**Samodzielność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom**, stanowiącym przez ustawodawcę, który ma prawo do kształtowania stosunków w państwie. Konsekwencją wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu jest to, że organy gminy mogą działać tylko na podstawie prawnej i w granicach przez prawo określonych. Przy czym, w przypadku działań niewładczych jednostki samorządu terytorialnego (sfera dominium) determinacja prawna tych działań jest znacznie luźniejsza i nie wymaga tak szczegółowej podstawy prawnej jak w przypadku działań w sferze porządkowo-reglamentacyjnej (sfera imperium), w której zawsze niezbędna jest szczegółowa podstawa prawna (por. *M. Kulesza*, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2009, Nr 11, s. 7 i n.). Gminy zobowiązane są zatem do działania na podstawie ustaw, które tworzą ramy prawne, w których realizowana jest samodzielność samorządu terytorialnego. Konstatacja ta nie prowadzi jednak do przyzwolenia ustawodawcy na swobodne i nieskrępowane dysponowanie zakresem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które mogłoby prowadzić do pozbawienia tej zasady jakiegokolwiek sensu prawnego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być w całości lub w przesadzającej o jej istocie części zniesiona (wyr. TK z 4.5.1998 r., K 38/97, Legalis).

**11.** Jednym z zasadniczych wyznaczników granic samodzielności gminy jest nadzór nad samorządem terytorialnym (szerzej o nadzorze zob. komentarz do art. 85 i n. SamGminU). **Zależność nadzoru i samodzielności jest odwrotnie proporcjonalna. Im zakres nadzoru jest szerszy, tym węższa jest samodzielność samorządu, natomiast im zakres nadzoru węższy, tym samodzielność samorządu się rozszerza** (A. Wiktorowska, Prawne determinanty..., s. 193). Nadzór państwa nad samorządem terytorialnym stanowiącym część składową państwa ma za zadanie zabezpieczyć interes państwa jako dobra wspólnego, jak również zapewnić ochronę interesów jednostki samorządowej oraz jej mieszkańców przed ewentualną bezprawną działalnością władzy samorządowej. Odgrywa rolę harmonizującą działalność zdecentralizowanej administracji samorządowej (gminnej) i scentralizowanej administracji rządowej oraz stanowi gwarancję publicznego charakteru samorządu terytorialnego, nie znosząc jego istoty (A. Wiktorowska, Prawne determinanty..., s. 194).

Do podstawowych konstytucyjnych elementów nadzoru nad samorządem terytorialnym należą zawężenie kryteriów nadzoru tylko do kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP i art. 85 SamGminU) oraz określenie zamkniętego katalogu organów nadzoru (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP i art. 86 SamGminU). Kryterium legalności oznacza sprawdzenie, czy działalność jednostek nadzorowanych podejmowana jest na podstawie przepisów prawa i jest zgodna z obowiązującym prawem (B. Banaszak, Konstytucja..., s. 861). Kryterium legalności dotyczy, co do zasady, wszystkich aspektów działalności samorządu terytorialnego i podmioty nadzorujące mogą interweniować, gdy zostanie naruszone prawo. Ustawy określają dopuszczalne środki nadzoru i inne zasady dotyczące działalności nadzorczej. **Czynności nadzorcze mogą być podejmowane jedynie w przypadkach określonych wyraźnie w ustawie oraz przy pomocy środków i w formach tam określonych.** Przedmiotowy zakres nadzoru na samorządem terytorialnym nie został ograniczony i obejmuje działalność jednostek samorządu terytorialnego jako całokształt wykonywanych przez nie zadań publicznych.

**12.** Kolejny wyznacznik granic samodzielności gminy stanowi sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego sprawowana na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 i 6 PrPostAdm oraz SamGminU. Do właściwości sądów administracyjnych należy rozpoznawanie skarg na akty prawa miejscowego wydawane przez organy gminy oraz inne akty jej organów, podejmowane z zakresu administracji publicznej. Jakkolwiek instytucji skargi jednostki na uchwałę organów samorządu naruszającą interes prawny tej jednostki nie należy traktować jako środka nadzoru nad samorządem, to jednak rozpoznawanie spraw z tego zakresu wpływa na samodzielność gminy.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 SamGminU każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Kontrola działalności samorządu terytorialnego, podobnie jak nadzór, oparta jest na kryterium legalności, nie dotyczy natomiast celowości czy słuszności podejmowanych przez samorząd terytorialny działań (zob. wyr. NSA z 18.7.2016 r., II OSK 857/15, Legalis). Należy jednak zwrócić uwagę, że niejednokrotnie, z uwagi na ogólność sformułowań przepisów prawa czy posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami nieostrymi, pozostawia się sądom znaczny zakres swobody przy wykładni przepisów, co może prowadzić niekiedy do formułowania ocen co do racjonalności czy celowości podjętych przez organy gminy rozstrzygnięć (np. w sytuacji posługiwania się zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W orzecznictwie sądów administracyjnych można dostrzec pewną prawidłowość polegającą na tym, że intensywność ochrony samodzielności gminy zależy od tego, czy gmina jest w danym stosunku administracyjnoprawnym stroną słabszą czy silniejszą. W administracyjnym stosunku

nadzoru to właśnie gmina jest podmiotem podporządkowanym, a zatem ma pozycję słabszą. Natomiast jeżeli gmina działa w sprawach z zakresu administracji publicznej względem obywatela, gmina dysponuje władztwem administracyjnym i jest stroną silniejszą. W sporach między gminą a organami nadzoru samodzielności jednostki samorządu terytorialnego chroniona jest w pełni konsekwentnie, podczas gdy w sprawach ze skarg obywateli na działalność organów gminy jako podmiot słabszy chroniony jest przede wszystkim obywatel, niekiedy kosztem osłabienia ochrony samodzielności gminy [S. Prutis, (w:) Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005, s. 362].

## VII. Sądowa ochrona samodzielności gminy

**13.** Samodzielność gminy gwarantowana jest przez objęcie jej ochroną sądową, która ma zabezpieczać przed pozbawioną podstaw prawnych ingerencją innych podmiotów. Ochrona ta realizowana jest w szczególności dzięki możliwości zaskarżenia aktów czy czynności naruszających samodzielność gminy. Prawna ochrona samorządu terytorialnego, w świetle art. 11 Europejskiej Karty Praw Człowieka, to prawo społeczności lokalnej do odwołania się na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Oznacza to, że jeżeli dojdzie do naruszenia samodzielności danej jednostki samorządu terytorialnego, to jednostka ta ma możliwość dochodzenia swoich praw przed sądem. Tym samym **sprawy dotyczące naruszenia samodzielności gminy na płaszczyźnie prywatnoprawnej i publicznoprawnej zostały poddane jurysdykcji sądów. W konsekwencji gmina ma możliwość dochodzenia swoich praw przed sądami administracyjnymi i powszechnymi, a także przed TK.**

Sądy powinny akceptować wszelkie konsekwencje płynące z odrębnej osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, jak również stać na straży swobody w procesie wykonywania zadań publicznych, m.in. kontrolować prawidłowość sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego [P. Sarnecki, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2].

**14.** Sądowa ochrona samodzielności gminy realizuje się w szczególności dzięki możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organu nadzorczego dotyczących gminy (art. 3 § 2 pkt 7 PrPostAdm) oraz poddaniu kognicji tego sądu sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 4 PrPostAdm). Zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze, jak i zarządzenia zastępcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadach określonych w SamGminU (szerzej zob. komentarz do art. 98 i 98a ust. 3 SamGminU). Sądy administracyjne są uprawnione do badania zgodności z prawem aktów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Rozpoznając skargi w tym zakresie, sądy administracyjne mają zapewnić zachowanie gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Sądy powinny dążyć do zachowania równowagi między samodzielnością gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych a stopniem ingerencji organów nadzoru w wykonywanie tych zadań. Sposób wykładni przepisów dokonywanej przez sądy administracyjne w toku kontroli aktów nadzoru powinien uwzględniać ochronę samodzielności samorządu terytorialnego.

**15.** Ochrona udzielana przez sąd powszechny przysługuje na zasadach ogólnych dotyczących osób prawnych (gminy mogą pozywać, być pozywane i występować w roli uczestnika postępowania) i przede wszystkim odnosi się do kwestii związanych z obrotem cywilnoprawnym. Gminy mogą pozywać do sądu powszechnego każdy podmiot posiadający zdolność sądową, naruszający ich

samodzielność w sferze prawa prywatnego (por. *J. Jagoda*, *Sądowa ochrona...*, s. 240). Roszczenia cywilnoprawne gmin mogą odnosić się do ochrony ich praw majątkowych, w szczególności prawa własności czy roszczeń odszkodowawczych.

**16.** Jeżeli chodzi o ochronę samodzielności gminy przed TK, organy stanowiące gminy (dotyczy to także organów stanowiących innych jednostek samorządu terytorialnego) mogą występować do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustaw, umów międzynarodowych, przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, jeżeli dany akt dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji RP). Gminom nie przysługuje natomiast skarga konstytucyjna na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Podmioty, które uczestniczą w jakikolwiek sposób w wykonywaniu władzy publicznej, nie mają zdolności do wniesienia skargi konstytucyjnej (por. post. TK: z 20.12.2007 r., SK 67/05, *Legalis*, z 12.10.2004 r., Ts 35/04, *Legalis*).

**Sądowa ochrona samodzielności gminy wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie jest równoznaczna z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.** Istota sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się do zapewnienia tym jednostkom prawidłowego wykonywania przez nie zadań publicznych, podczas gdy prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki (por. wyr. TK z 6.4.2016 r., P 5/14, OTK-A 2016, poz. 15). Samorządowi terytorialnemu nie należy przypisywać jakiegoś prawnocząłowieczego wymiaru pozycji ustrojowej i istnienia praw i wolności, o których mowa w rozdziale II Konstytucji RP, które to prawa i wolności wywodzą się zasadniczo z godności człowieka. Samorząd terytorialny wyraża w sobie instytucjonalny substrat dobra wspólnego i zorganizowanego życia społecznego, mający służyć realizacji zasady pomocniczości państwa. Jednostka samorządu terytorialnego powinna wykorzystywać przysługujące jej prawa majątkowe w celu realizacji zadań publicznych jej przypisanych, co jest węższym ujęciem możliwości wykorzystania przysługujących człowiekowi praw majątkowych (por. *M. Zubik*, *Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny...*, s. 13–14).

## VIII. Regulacje innych ustaw samorządowych

**17.** Przedstawione uwagi dotyczące zasady samodzielności gminy, jej atrybutów, zakresu ochrony sądowej samodzielności gminy oraz osobowości prawnej zachowują aktualność także w odniesieniu do powiatu. Odpowiednikiem komentowanego art. 2 SamGminU jest art. 2 ust. 1–3 SamPowiatU. Oba artykuły różnią się jedynie tym, że w odniesieniu do powiatu wskazano, iż wykonuje „określone ustawami zadania publiczne”. Podkreślono w ten sposób różnice między podstawowym charakterem gminy, na rzecz której działa domniemanie właściwości w zakresie wykonywania zadań publicznych (gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek – art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i art. 6 SamGminU), a subsydiarnym charakterem powiatu, który wykonuje zadania ściśle określone ustawami, o charakterze ponadgminnym (art. 4 SamPowiatU).

**18.** Powyższe uwagi dotyczące zasady samodzielności gminy i powiatu, jej atrybutów, zakresu ochrony sądowej samodzielności gminy i powiatu oraz osobowości prawnej zachowują aktualność także w odniesieniu do województwa. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 6 ust. 1 pkt 1 SamWojU), co wyraża zasadę samodzielności samorządu województwa i wszelkie konsekwencje płynące z tej zasady. W przypadku województwa, podobnie jak w odniesieniu do powiatu, położono nacisk na wykonywanie zadań publicznych „określonych ustawami”. W odniesieniu do województwa

wyeksponowano zasadę samodzielności finansowej (art. 6 ust. 1 pkt 3 SamWojU) oraz zasadę samodzielności majątkowej (art. 6 ust. 1 pkt 2 SamWojU), które składają się na elementy generalnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, omówione powyżej.

## 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.

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 169 ust. 4 Konstytucji RP,
- art. 6 ust. 1 EuropKartaSamLok.

## I. Ustrój gminy

1. Statut jest podstawowym aktem określającym ustrój wewnętrzny gminy. Prawo do stanowienia przez gminę statutów jest uszczegółowieniem wyrażonej w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP zasady samodzielności ustrojowej, która gwarantuje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo do regulowania ustroju wewnętrznego tych jednostek. Artykuł 169 ust. 4 Konstytucji RP jest podstawowym źródłem prawotwórczej kompetencji rady gminy do uchwalenia statutu gminy (por. wyr. NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, Legalis). Jednocześnie przepis ten nie rozstrzyga, jaki zakres materii powinien zostać unormowany w ustawie, a jaki w akcie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a jedynie wymaga, aby akty określające ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego były wydawane w granicach ustaw [por. *M. Saffian, L. Bosek (red.), Konstytucja...*, s. 943–944].

Samodzielność gminy w zakresie kształtowania jej ustroju nie jest nieograniczona i dotyczy tych elementów ustroju, które nie zostały uregulowane ustawowo lub nie wynikają wprost z Konstytucji RP (szerzej zagadnienie zakresu swobody organów gminy przy stanowieniu poszczególnych rodzajów aktów prawa miejscowego, w tym statutu, zostało omówione w komentarzu do art. 40 SamGminU). Do regulacji statutowej pozostawiono zatem wszystkie te zagadnienia ustrojowe, które nie zostały uregulowane w sposób wyczerpujący w aktach wyższego rzędu (por. *A. Wiktorowska, Prawne determinanty...*, s. 85). Należy przy tym podkreślić, że **upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne** (zob. art. 169 ust. 4 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 SamGminU).

Przyznanie gminie kompetencji do określania jej ustroju wewnętrznego pozwala na dopasowanie tych unormowań do specyfiki uwarunkowań lokalnych, umożliwia skuteczniejsze i efektywniejsze działanie organów gminy i jej jednostek pomocniczych, a także pozwala na usprawnienie relacji między mieszkańcami danej gminy (członkami wspólnoty samorządowej) a tą gminą jako wspólnotą samorządową.

Statut, który reguluje ustrój wewnętrzny gminy, oddziałuje także na zewnątrz, ponieważ pośrednio wpływa na sytuację mieszkańców gminy, m.in. określa zasady dostępu jednostek do dokumentów

wynikających z wykonywania zadań publicznych czy inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców. Z tych względów statut został zakwalifikowany jako akt prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU), a zatem ma charakter normatywny i powszechnie obowiązujący na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Przez **akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym**, co do zasady, należy rozumieć akt, który nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie i obowiązuje nieokreślony krąg podmiotów w układzie zewnętrznym, a nie jedynie w układzie wewnętrznym – pomiędzy organami gminy (por. wyr. NSA z 12.11.2009 r., II OSK 1331/09, Legalis). Z uwagi na to, że statut jako akt prawa miejscowego ma charakter normatywny, to nie powinno się w nim zamieszczać treści informacyjnych, które nie są prawem (por. wyr. NSA z 30.9.2009 r., II OSK 1063/09, Legalis). Nie powinien on też regulować ponownie (powtarzać) tego, co zostało już uregulowane w ustawie. Takie powtórzenie przepisów ustawy może stanowić istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności takiego unormowania.

Jednak nie zawsze i nie każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością aktu prawa miejscowego. Nie bez znaczenia pozostaje liczba powtórzeń, charakter powtórzonych przepisów ustawowych oraz ich istota (wyr. NSA z 10.9.2009 r., II OSK 1077/09, Legalis). Dopuszczalne jest przytoczenie w akcie prawa miejscowego regulacji ustawowych, w przypadku gdy wymaga tego czytelność i zrozumiałość regulacji.

## II. Treść statutu

2. Statut gminy określa ustroj gminy poprzez doprecyzowanie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź poprzez uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie zostały unormowane, ale ustawa tworzy podstawę do takiego unormowania. **Treść statutu, jako aktu podustawowego, nie może wykraczać poza granice upoważnienia i nie może być sprzeczna z przepisami ustawowymi.**

W granicach wyznaczonych przez ustawy statut może określać wszystkie kwestie ustrojowe. Jednak to, czy dane zagadnienie dotyczy materii ustrojowej, wywołuje liczne wątpliwości (np. kwestie dotyczące ustalenia herbu i zasad jego używania, por. wyr. NSA z: 28.10.2008 r., II OSK 1381/08, Legalis, 24.3.2009 r., II OSK 1453/08, Legalis oraz 30.9.2009 r., II OSK 1063/09, Legalis). Przez ustroj gminy należy rozumieć sposób organizacji i funkcjonowania jej organów, relacje między nimi, wewnętrzny podział kompetencji, tryb ich pracy oraz zagadnienia związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych. Statutu nie można ograniczać do funkcji jedynie do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (por. wyr. WSA z 24.10.2007 r., III SA/Kr 625/07, Legalis). Materii ustrojowej dotyczą także kwestie relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a jej członkami. Zatem także te zagadnienia mają charakter statutowy. Komentowanego przepisu wskazującego na treść statutu nie można odczytywać w oderwaniu od innych przepisów SamGminU, w szczególności art. 22 i 40. Komentowana ustawa, poza generalnym stwierdzeniem, że o ustroju gminy stanowi jej statut, do materii statutowej zalicza m.in.:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 SamGminU);
- 2) zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych (w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy) i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 SamGminU);
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 SamGminU);



- 4) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 SamGmU);
- 5) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 SamGminU);
- 6) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 SamGminU);
- 7) zasady udziału przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a SamGminU);
- 8) zasady zarządu i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła przez jednostkę pomocniczą oraz zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 i 1a SamGminU);
- 9) zakres uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 SamGminU).

Wyczerpanie to nie ma jednak charakteru wyczerpującego, statut może także regulować inne kwestie, niewskazane wprost w SamGminU, a dotyczące ustroju wewnętrznego gminy. Analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych daje podstawę do uznania, że **w statucie mogą być uregulowane następujące kwestie:**

- 1) związane z nadawaniem honorowego obywatelstwa gminy (zob. wyr. WSA z 8.7.2009 r., III SA/Wr 153/09, Legalis);
- 2) związane z wyróżnieniem (uhonorowaniem) zasłużonych dla gminy osób (choć stanowisko w tym zakresie nie jest jednoznaczne, zob. wyr. NSA z 20.3.2009 r., II OSK 1527/08, Legalis, ze zdaniem odrębnym sędzi A. *Plucińskiej-Filipowicz* oraz przywołane w wyroku i zdaniu odrębnym orzecznictwo);
- 3) związane z utworzeniem wewnątrz rady gminy konwentu jako organu doradczego i opiniującego przewodniczącego rady, którego zadaniem jest usprawnienie prac rady oraz wymiana informacji wewnątrz rady (por. wyr. WSA z 7.5.2008 r., II SA/Go 169/08, Legalis);
- 4) zasady tworzenia kół radnych (por. wyr. WSA z 24.10.2007 r., III SA/Kr 625/07, Legalis);
- 5) ustalenie dla radnych gminy limitu członkostwa w komisjach stałych, przy założeniu, że w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć oraz zabierać głos w dyskusji i składać wnioski radni niebędący jej członkami (wyr. NSA z 8.2.2005 r., OSK 1122/04, Legalis);
- 6) zasady przeprowadzania głosowania imiennego, o którym mowa w art. 28a ust. 5 SamGminU (wyr. WSA z 24.10.2007 r., III SA/Kr 625/07, Legalis);
- 7) dotyczące wydawania radnym legitymacji, jako dodatkowego dokumentu potwierdzającego pełnienie funkcji radnego (zob. wyr. NSA z 7.8.2015 r., II OSK 1110/15, Legalis). Odmienne stanowisko przyjął WSA w Gliwicach, który uznał, że nie ma podstaw do zamieszczania w statucie regulacji dotyczących nałożenia na wójta obowiązku wystawiania radnemu gminy legitymacji (por. wyr. WSA z 3.11.2008 r., IV SA/GL 396/08, Legalis).

Natomiast w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych **nie ma podstaw do zamieszczania w statucie regulacji dotyczących:**

- 1) nałożenia na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązku uczestniczenia w sesjach rady gminy (por. wyr. NSA z 17.4.2014 r., II OSK 564/14, Legalis). Nie ma również podstaw do wprowadzenia obowiązku uczestniczenia w sesjach rady gminy sołtysa oraz do wyjaśniania przyczyn nieobecności (zob. wyr. NSA z 7.8.2015 r., II OSK 1110/15, Legalis);
- 2) organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (por. wyr. NSA z 10.9.2009 r., II OSK 1077/09, Legalis);
- 3) określenia, jaka ludność zamieszkuje gminę (por. wyr. NSA z 29.1.2002 r., II SA/Wr 1499/00, Legalis);
- 4) wprowadzenia nakazu głosowania przez członków rady gminy „do skutku” (por. wyr. NSA z 1.10.2008 r., II OSK 955/08, Legalis);

- 5) wprowadzenia „powinności” spotykania się radnych ze swoimi wyborcami (por. wyr. WSA z 3.11.2008 r., IV SA/GL 396/08, Legalis oraz wyr. WSA z 8.3.2016 r., III SA/Lu 1366/15, Legalis);
- 6) wprowadzenia innych zasad głosowania niż dopuszczone ustawą (por. wyr. NSA z 26.11.1991 r., II SA 873/91, Legalis);
- 7) zawężenia kręgu osób, które mogą brać udział w posiedzeniach komisji tylko do jej członków oraz osób zaproszonych, ponieważ prowadzi to do naruszenia zasady jawności działania organów gminy (wyr. NSA z 7.8.2015 r., II OSK 1110/15, Legalis);
- 8) nieprzewidzianych ustawowo sankcji za niewywiązywanie się z obowiązku udziału radnego w pracach rady gminy (wyr. WSA z 14.11.2014 r., II SA/Ke 764/14, Legalis oraz wyr. NSA z 7.8.2015 r., II OSK 1110/15, Legalis);
- 9) zwoływania wspólnych posiedzeń stałych komisji rady, ponieważ prowadziłyby to do naruszenia art. 21 ust. 1 SamGminU z tego powodu, że w posiedzeniach jednej komisji brałoby udział wraz z prawem głosowania radni innych komisji (wyr. WSA z 4.10.2016 r., III SA/Kr 439/16, Legalis).

### III. Tryb uchwalania i zmiany statutu

3. Uchwalanie statutu należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 SamGminU). Statut, jako akt prawa miejscowego ustanawiany przez radę gminy, ma formę uchwały (art. 41 ust. 1 SamGminU). Warunkiem wejścia w życie statutu, tak jak i innych źródeł prawa, jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wydawanym przez wojewodę (art. 22 ust. 2 SamGminU i art. 13 pkt 2 AktyNormU).

4. Samodzielność gminy w zakresie kształtowania jej ustroju wewnętrznego podlega istotnemu ograniczeniu z uwagi na obowiązek uprzedniego uzgodnienia projektu statutu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W sprawach spornych rozstrzygnięcie należy do Rady Ministrów. Ograniczenie to dotyczy gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców.

Treść komentowanego przepisu jest niejasna i nastręcza poważnych problemów interpretacyjnych. Przepis ten nie określa ani trybu, ani zasad, na jakich Prezes Rady Ministrów dokonuje uzgodnienia. Przyjmuje się, że zastosowanie ma art. 89 SamGminU [por. *L. Żłakowski*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, Warszawa 2011, art. 3 Nb 7, s. 23]. Nie określa on również zasad i formy prawnej, w jakich Rada Ministrów rozstrzyga sprawy sporne w zakresie uzgodnienia projektu statutu. Nie można zakwalifikować tego rozstrzygnięcia jako uchwały Rady Ministrów, o której mowa w art. 93 Konstytucji RP, ponieważ nie ma ono charakteru wewnętrznego. Trudno także zaakceptować stanowisko, że rozstrzygnięcie Rady Ministrów powinno przybrać formę rozporządzenia, ponieważ nie ma w tym zakresie wystarczającego upoważnienia ustawowego. W doktrynie zaś przyjmuje się, że nie jest to ani decyzja administracyjna, ani akt nadzoru, o którym mowa w rozdziale 10 SamGminU, a zatem nie jest dopuszczalna skarga na takie rozstrzygnięcie Rady Ministrów (por. *D. Dąbek*, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 146, zob. też przytoczone tam piśmiennictwo).

Rada Ministrów w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 86 SamGminU nie jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Trudno zatem przyjąć, że rozstrzygnięcie Rady Ministrów stanowić będzie akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji poddanie spraw spornych dotyczących treści statutu rozstrzygnięciu Rady Ministrów budzi wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania. Treść stanowiska

Rady Ministrów wiąże radę gminy i oznacza obowiązek uwzględnienia tego rozstrzygnięcia Rady Ministrów. Zagadnienie to nie było jednak dotychczas przedmiotem rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, zatem nie można jednoznacznie określić, jakie stanowisko co do możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć Rady Ministrów w zakresie spraw spornych dotyczących statutu przyjmują sądy administracyjne. Jednak pozbawienie gmin możliwości dochodzenia ochrony swoich praw przed sądem w zakresie możliwości samodzielnego kształtowania swojego ustroju wewnętrznego może prowadzić do naruszenia zasady sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Wobec tego należy się opowiedzieć za dopuszczalnością takiej skargi na akt będący w istocie formą nadzoru (art. 3 § 2 pkt 7 PrPostAdm). Rozstrzygnięcie to jest bowiem środkiem ingerującym w treść uchwały rady gminy w przedmiocie statutu. Warto jednak rozważyć wprowadzenia rozwiązań ustawowych, które jednoznacznie pozwalałyby na kontrolę sądową rozstrzygnięć Rady Ministrów w zakresie spraw spornych dotyczących statutu.

## IV. Regulacje innych ustaw samorządowych

5. Powyższe uwagi odnoszą się także do charakteru prawnego statutu powiatu oraz materii statutowej. Odpowiednik komentowanego art. 3 SamGminU stanowi art. 2 ust. 4 SamPowiatU. Określając zakres materii statutowej w odniesieniu do powiatu, należy uwzględnić różnice związane z funkcjonowaniem powiatu i jego zadaniami. Szereg zagadnień stanowiących materię statutową w przypadku gminy, zwłaszcza tych związanych z istniejącymi wyłącznie na szczeblu gminnym jednostkami pomocniczymi, nie będzie dotyczyć powiatu. Rada powiatu nie jest zobowiązana do uzgadniania projektów statutów powiatów z Prezesem Rady Ministrów.

Ustawa o samorządzie powiatowym, poza generalnym stwierdzeniem w art. 2 ust. 4, że o ustroju powiatu stanowi jej statut, do materii statutowej zalicza m.in.:

- 1) zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych i korzystania z nich (art. 8a ust. 3 SamPowiatU);
- 2) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 16a ust. 3 SamPowiatU);
- 3) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19 SamPowiatU);
- 4) zasady działania klubów radnych (art. 18 ust. 3 SamPowiatU);
- 5) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu (art. 32 ust. 4 SamPowiatU).

Należy zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od statutu gminy, statut powiatu może przewidywać, że zamiast zatrudnienia w starostwie powiatowym na podstawie umowy o pracę, starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu są zatrudniani na podstawie wyboru (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b PracSamU).

W świetle orzecznictwa niedopuszczalne jest w szczególności zamieszczenie w statucie regulacji upoważnienia dla starosty do decydowania, czy wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu zostaną zatrudnieni na podstawie umowy o pracę czy wyboru (wyr. NSA z 1.12.2015 r., II OSK 2229/15, Legalis).

6. Zbliżone unormowanie w SamWojU wprowadza art. 7. Zachowują zatem aktualność przedstawione wyżej uwagi dotyczące charakteru prawnego statutu oraz materii statutowej. Statut województwa, podobnie jak statut gminy powyżej 300 000 mieszkańców, wymaga uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów. Wyłączną właściwość do uchwalania statutu ma sejmik województwa. Statut województwa, tak jak statuty innych jednostek samorządu terytorialnego, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 7 ust. 2 SamWojU).