

Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Mateusz Karciarz

Rozdział I. Gmina

1. Wprowadzenie

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, o czym ustrojodawca przesądził już w przepisach najwyższej rangi w hierarchii źródeł prawa – stanowi o tym bowiem przepis art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. W obecnym kształcie gminy funkcjonują od 1990 r., kiedy to reaktywowano w Polsce na mocy ówczesnej ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie: ustawy o samorządzie gminnym) oraz ustawy o pracownikach samorządowych, samorząd terytorialny po 40 latach przerwy (w 1950 r. na mocy ustawy z 20.3.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej w miejsce samorządu terytorialnego powołany został system rad narodowych).

Rzecz jasna, obecny kształt samorządu gminnego nie jest identyczny, jak ten z 1990 r. – w międzyczasie podlegał on wielu zmianom istotnym z punktu widzenia jego funkcjonowania i struktury. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- 1) reformę z 1998 r., na mocy której z dniem 1.1.1999 r. powołano trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego w Polsce – obok gmin pojawiły się inne jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego (samorząd powiatowy) i regionalnego (samorząd województwa);
- 2) reformę z 2002 r., która ustawą z 20.6.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta dokonała zmian w zakresie kształtu modelu organu wykonawczego w gminie, zastępując kolegialny organ, jakim był zarząd gminy, organem monokratycznym w osobie wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Wiele zmian w zakresie funkcjonowania gminy przyniosła również ostatnia nowelizacja wszystkich trzech samorządowych ustaw ustrojowych (tj. oprócz SamGminU, również SamPowiatU oraz SamWojU) z początku 2018 r. Z dniem 31.1.2018 r. do ZwUdzObywU ustawodawca wprowadził nowe regulacje prawne, których wspólnym mianownikiem jest – cytując przedmiot ustawy – „zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych”. Zmiany te znajdą

jednak odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania gminy i jej organów od nowej kadencji wybranej w wyborach jesienią 2018 r. – tak bowiem postanowił ustawodawca w przepisach przejściowych przedmiotowej nowelizacji. W sposób szczegółowy zmiany te zostaną przedstawione i omówione w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki.

Analizując funkcjonowanie i organizację samorządu terytorialnego, nie należy zapominać o istotnej roli, jaką w niej odgrywają takie akty prawne, jak Konstytucja RP (a zwłaszcza jej rozdział VII zatytułowany „Samorząd terytorialny”) czy Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (początkowo nazywana Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego). Zwłaszcza ten drugi akt prawny, mający rangę ratyfikowanej umowy międzynarodowej, odegrał istotną rolę w obecnym kształcie samorządu terytorialnego w Polsce.

2. Istota samorządności

Samorządność terytorialna nierozzerwalnie związana jest z uregulowaną w Konstytucji RP zasadą decentralizacji władzy publicznej. W tym zakresie szczególnie istotne znaczenie mają przepisy art. 15 i 16 Konstytucji RP. Zasada decentralizacji jest jedną z najważniejszych, a przy tym naczelnych zasad ustrojowych. Rolą samorządu terytorialnego (a zwłaszcza gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego) jest uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, o czym wprost stanowi przepis art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP. W zdaniu drugim tego przepisu ustrojodawca wskazał ponadto, że przysługującą samorządowi terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Nie należy jednak mylić pojęcia samorządu (czy samorządności) z pojęciem autonomii. Autonomia, w skrócie, polega bowiem na przyznaniu organom zarządzającym pewną częścią terytorium państwa kompetencji do stanowienia aktów rangi ustawowej, z czym w przypadku samorządu terytorialnego w Polsce nie mamy do czynienia.

Biorąc pod uwagę fakt, że cechą każdej z jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) jest:

- 1) obligatoryjna przynależność mieszkańców danego terenu do struktur samorządowych,
- 2) utworzenie przez ustawodawcę gmin, powiatów, województw,
- 3) realizacja przez nie określonych zadań publicznych,
- 4) przysługujące im w tym zakresie władztwo publiczne,
- 5) nadzór nad ich działalnością ze strony państwa i jego organów,

– można je określić mianem korporacji prawa publicznego.

Istotę samorządności najłatwiej można scharakteryzować przez opisanie samorządu terytorialnego z punktu widzenia jego podmiotu, przedmiotu, realizowanych zadań oraz prowadzonego nad nim nadzoru.

Podmiot samorządu terytorialnego to ogół mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego (tj. odpowiednio gminy, powiatu, województwa), który to z mocy prawa stanowi wspólnotę samorządową na określonym terenie (zob. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Przekładając powyższe, przykładowo na gminę, należy wskazać,

że gmina to związek mieszkańców na danym obszarze. Z punktu widzenia podmiotu samorządu terytorialnego, nie należy zapominać również o przyznanej każdej z jednostek samorządu terytorialnego osobowości prawnej¹ (zarówno tej cywilnoprawnej, jak i tej publicznoprawnej). Jest to o tyle ważne, że osobowość ta umożliwiła gminom, powiatom i województwom bycie podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, a zwłaszcza majątkowych (osobowość cywilnoprawna), jak i nawiązywanie stosunków prawnych z innymi organami władzy publicznej czy podmiotami prawa publicznego (osobowość publicznoprawna).

Przedmiotem samorządu terytorialnego jest z kolei wykonywanie zadań publicznych (o samych zadaniach publicznych realizowanych przez gminy w dalszej części niniejszego rozdziału) czy też – cytując przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – sprawowanie władzy publicznej. Najistotniejsze z tego punktu widzenia jest rozgraniczenie zadań publicznych realizowanych przez samo państwo i jego organy oraz zadań publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny i jego organy. O podziale zadań rozstrzyga tzw. **zasada subsydiarności** (nazywana również zasadą pomocniczości). Zasada ta przejawia się w tym, że każdy szczebel władzy wykonuje wyłącznie te zadania, które nie mogą być samodzielnie realizowane przez szczebel niższy czy nawet same jednostki (rozumiane jako obywatele czy szerzej mieszkańcy). Tym samym zasada subsydiarności ma zapobiegać nadmiernej ingerencji państwa w działalność administracji zdecentralizowanej, a zwłaszcza samorządu terytorialnego i jego organów. Obecnie w polskim porządku prawnym zasada ta ma swoje umocowanie w preambule Konstytucji RP – „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz **na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot** [podkr. własne]”. W piśmiennictwie zasadę subsydiarności definiuje się w ten sposób, iż „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”².

Z przedmiotem i podmiotem samorządu terytorialnego immanentnie związane są **zadania publiczne** przez ten samorząd realizowane. Podstawowy, klasyczny ich podział wskazuje na zadania własne i zadania zlecone. Podstawową różnicą jest to, że zadania własne w sposób bezpośredni służą zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, a zadania zlecone służą w sposób pośredni zaspokajaniu potrzeb państwa bądź też – w przypadku zadań zleczonych w drodze porozumienia samorządowego – potrzeb innej jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że w sposób pośredni nie mogą one prowadzić również do zaspokajania potrzeb określonej wspólnoty samorządowej (szerzej na ten temat w dalszej części niniejszego rozdziału).

Pomimo że samorząd terytorialny jest względnie samodzielny w zakresie sprawowania przez siebie wyraźnie mu wyznaczonej części władzy publicznej, w każdym demokratycznym państwie prawnym istnieją mechanizmy zapobiegające wszelkiego rodzaju wy-

¹ Zob. w tym zakresie również art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

² F. Saint-Ouen, Podział władzy w demokracji europejskiej, Samorząd Terytorialny 1991, Nr 6, s. 4.

paczeniom. Mechanizmy te mają na celu sprawowanie **nadzoru** nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Co jednak istotne, państwo i jego organy mają możliwość kształtowania i sprawowania wyłącznie nadzoru o charakterze prawnym, a jedynym kryterium, które uwzględniane jest przy ocenie działalności samorządu terytorialnego jest kryterium legalności (inaczej mówiąc: kryterium zgodności z prawem). Nadzór państwa nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ma stanowić swoistego rodzaju gwarancję, iż działalność ta będzie odbywać się zgodnie z aktualnie w danym momencie obowiązującymi przepisami prawnymi.

3. Zadania własne gminy

Gmina – jak każda jednostka samorządu terytorialnego – realizuje dwojakiego rodzaju zadania publiczne, tj. zadania własne i zadania zlecone. Najistotniejszą grupę stanowią zadania własne, które każda gmina wykonuje samodzielnie (przy wykorzystaniu własnych środków i narzędzi nie tylko prawnych, lecz także pozaprawnych) w celu bezpośredniego zaspokajania potrzeb danej gminy. Tym samym to gmina – w ramach przyznanej jej samodzielności organizacyjnej – ma niemalże niczym nieograniczone (jedynym ograniczeniem jest wspomniany już nadzór prowadzony przez państwo według kryterium legalności) możliwości w zakresie sposobu realizowania tych zadań. Konsekwencją tego jest również fakt, iż to właśnie dana gmina ponosi pełną odpowiedzialność (nie tylko cywilnoprawną, ale również – a nawet zwłaszcza – administracyjnoprawną) za realizację tych zadań, przy jednoczesnym samodzielnym ponoszeniu pełnych kosztów ich realizacji. Innymi słowy, zadania własne gminy realizowane są przez nią we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

W odniesieniu do zadań własnych gminy, najistotniejszą rolę odgrywa przepis art. 7 SamGminU. W jego ust. 1 wskazano, że zadaniami własnymi gminy są działania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. W przepisie tym ustawodawca zawarł również przykładowy katalog tego typu zadań. Przywołany przepis stanowi przełożenie przepisu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP na grunt funkcjonowania gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany przepis ustawy zasadniczej stanowi bowiem, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Jednym z podstawowych podziałów zadań własnych jest podział na zadania obligatoryjne (obowiązkowe) i zadania fakultatywne. O tym, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, stanowią ustawy szczególne (zob. art. 7 ust. 2 SamGminU). Zatem, jeżeli przy danym zadaniu publicznym ustawodawca wskazał, że jest ono zadaniem własnym gminy, bez doprecyzowania, że ma ono charakter obligatoryjny, zasadniczo przyjąć należy, że jest to zadanie o charakterze fakultatywnym³.

³ Jako przykład należy bowiem w tym miejscu wyłącznie wskazać, że w niektórych przypadkach pomimo braku wskazania przez ustawodawcę, że konkretne zadanie własne gminy ma charakter obligatoryjny, to w orzecznictwie sądy administracyjne wskazują, że owo zadanie takowy charakter pomimo posiada – zob. np. przepis art. 3 ust. 1 WodaŚciekU stanowiący, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, że przywołany

Przykładowo przepis art. 3 ust. 1 CzystGmU stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Inny przykład tego typu zadania uregulowany został przez ustawodawcę w przepisie art. 9 ust. 2 DziałKultU. Zgodnie bowiem z tym przepisem prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Inny, występujący w praktyce, podział zadań własnych realizowanych przez gminy to podział na zadania wyraźnie wynikające z przepisów SamGminU oraz zadania wynikające z innych ustaw szczególnych (nazywanych niekiedy również potocznie ustawami branżowymi).

3.1. Zadania wynikające z ustawy o samorządzie gminnym

Przepisy SamGminU – jako fundamentalnej ustawy w zakresie funkcjonowania każdej gminy – zawierają podstawowy katalog zadań własnych tych jednostek samorządu terytorialnego. W tym miejscu warto przywołać przepis art. 6 ust. 1 SamGminU, który stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei sam wspomniany powyżej katalog przykładowych zadań własnych gminy (a więc zadań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty) ustawodawca umieścił w przepisie art. 7 ust. 1 SamGminU. Tymi zadaniami są sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1),
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (pkt 2),
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (pkt 3),
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji (pkt 3a),
- 5) lokalnego transportu zbiorowego (pkt 4),
- 6) ochrony zdrowia (pkt 5),
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych (pkt 6),
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (pkt 6a),
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego (pkt 7),
- 10) edukacji publicznej (pkt 8),
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9),
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (pkt 10),
- 13) targowisk i hal targowych (pkt 11),
- 14) zieleni gminnej i zadrzewień (pkt 12),
- 15) cmentarzy gminnych (pkt 13),

przepis nakłada na gminę obowiązek w zakresie zapewnienia dostaw wody i odprowadzania ścieków (tak m.in. wyr. WSA w Gliwicach z 21.12.2011 r., II SA/GI 447/11, Legalis).

- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (pkt 14),
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych (pkt 15),
- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (pkt 16),
- 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (pkt 17),
- 20) promocji gminy (pkt 18),
- 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU (pkt 19),
- 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (pkt 20).

Powyższy katalog nie ma jednak charakteru zamkniętego. Z jednej bowiem strony, ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 1 SamGminU posłużył się zwrotem „w szczególności” (dając tym samym do zrozumienia, że mamy do czynienia z otwartym katalogiem zadań własnych), a z drugiej zaś strony, w ust. 3 tego przepisu zawarto regułę, że dopuszczalne jest przekazywanie gminie nowych zadań własnych, o ile wraz z takim przekazaniem zostaną zapewnione konieczne środki finansowe na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

3.2. Zadania wynikające z ustaw branżowych

Drugą grupę zadań własnych gminy stanowią zadania uregulowane przepisami innych ustaw niż ustawa o samorządzie gminnym. Niektóre z nich nazywane są mianem ustaw branżowych, z uwagi na fakt, że regulują konkretny, niekiedy bardzo szczegółowy wycinek spraw publicznych. Co jednak ważne, w zdecydowanej większości przypadków zadania te nawiązują do zadań uregulowanych w przywołanym w poprzednim podpunkcie niniejszego rozdziału przykładowym katalogu zadań własnych gminy, uregulowanym w art. 7 ust. 1 SamGminU. W tym miejscu – słusznie – pojawia się w takim razie pytanie, jaka jest relacja bądź zależność dla tego typu działania ustawodawcy. Przy udzieleniu odpowiedzi na to pytanie warto posłużyć się przykładem zadania własnego gminy uregulowanego w pkt 3 przepisu art. 7 ust. 1 SamGminU. Stanowi on, że zadania własne gminy obejmują sprawy m.in. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Analizując z kolei przepisy ustaw szczególnych, przywołane zadania publiczne można znaleźć w następujących ustawach:

- 1) w WodaŚciekU, gdzie w art. 3 ust. 1 wskazano, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, wyjaśniając jednocześnie w sposób bardziej szczegółowy w art. 2 WodaŚciekU, na czym te zadania polegają;

- 2) w CzystGmU, gdzie w art. 3 ust. 1 wskazano, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, uszczegółowiając w ust. 2 tego przepisu w sposób bardzo precyzyjny, na czym to zadanie polega;
- 3) w PrEnerG, gdzie w art. 18 wskazano, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy:
 - a) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy,
 - b) planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy:
 - miejsc publicznych,
 - dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich,
 - dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu DrPublU, przebiegających w granicach terenu zabudowy,
 - części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu AutostrPłatneU, wymagających odrębnego oświetlenia:
 - przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów,
 - stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej,
 - c) finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy:
 - ulic,
 - placów,
 - dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich,
 - dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu DrPublU, przebiegających w granicach terenu zabudowy,
 - części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu AutostrPłatneU, wymagających odrębnego oświetlenia:
 - przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów,
 - stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej,
 - d) planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy,
 - e) ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy.

Analiza powyższego przykładowego zadania własnego gminy prowadzi do jednoznacznego wniosku, że z uwagi na fakt, iż SamGminU ma stanowić swoistego rodzaju ustrojową konstytucję rangi ustawowej dla funkcjonowania gmin, niemożliwe było szczegółowe uregulowanie w jej przepisach wszystkich zadań własnych, zadania te w sposób szczegółowy zostały rozpisane w wielu ustawach szczególnych. Ustawy te ponadto w sposób kompleksowy regulują kwestie związane z wykonywaniem nie tylko przez gminy, ale również inne podmioty, określonych zadań oraz związanych z nimi praw i obowiązków.

Ważne

Należy wskazać, że w rzeczywistości to właśnie ustawy szczególne (a zwłaszcza ustawy branżowe) w sposób szczegółowy, a niekiedy wręcz kompleksowy regulują kwestie wykonywania przez gminy zadań publicznych o charakterze zadań własnych.

4. Zadania zlecone gminom

Jak stanowi przepis art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Przepis ten znalazł swoje odzwierciedlenie również na gruncie SamGminU. Jak stanowi bowiem w tym zakresie art. 8 ust. 1 SamGminU, ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Jednocześnie w ust. 2 ustawodawca wskazał, że zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Jego uzupełnieniem jest z kolei ust. 2a, zgodnie z którym gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że zadania zlecone gmina może wykonywać na podstawie:

- 1) przepisów konkretnej ustawy szczególnej, w której ustawodawca wskazał, że dane zadanie jest zadaniem zleconym gminie – np. art. 6 PrZgrom stanowi, że zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie;
- 2) zawartego porozumienia:
 - a) z organem administracji rządowej – art. 8 ust. 2 SamGminU,
 - b) z organem innej jednostki samorządu terytorialnego (tzw. porozumienia samorządowe), a mianowicie:
 - gminy (tzw. porozumienia horyzontalne) – art. 74 SamGminU,
 - powiatu lub województwa (tzw. porozumienia wertykalne) – art. 8 ust. 2a SamGminU.

Ważne

Istotą realizowania przez gminy zadań zleconych jest zaspokajanie potrzeb podmiotu zlecającego konkretne zadanie publiczne, tj. albo zaspokajanie potrzeb państwa (w przypadku zadań zleconych w drodze ustawy lub zadań zleczanych przez organ administracji rządowej w drodze porozumienia), albo zaspokajanie potrzeb innej jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku tzw. porozumień samorządowych).

Nie oznacza to jednak, że skutkiem pośrednim realizowania zadań zleconych nie może być zaspokajanie potrzeb własnej gminnej wspólnoty samorządowej. Należy jednak pa-

mieć, że głównym celem realizacji tych zadań jest zaspokajanie potrzeb innego podmiotu. Istotną różnicą zadań zleconych w porównaniu do zadań własnych jest również kwestia finansowania realizacji tych zadań. O ile w przypadku zadań własnych gmina realizuje je za pomocą własnych środków finansowych (czy też szerzej – majątkowych), o tyle zadania zlecone są (a przynajmniej powinny być) finansowane z budżetu podmiotu, który je zleca, a więc albo budżetu państwa, albo budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią o tym nie tylko przepisy Konstytucji RP (art. 167), ale również przepisy SamGminU (art. 8 ust. 3 i 4 oraz art. 74 ust. 2).

5. Gmina w systemie jednostek samorządu terytorialnego

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, o czym w niniejszym rozdziale niejednokrotnie już była mowa, a co wynika jednocześnie z treści art. 164 ust. 1 Konstytucji RP w tym zakresie. Takie stwierdzenie dokonane przez ustrojodawcę oznacza tylko to, że ustawodawca zwyczajny, konstruując szczegółowy sposób organizacji i funkcjonowania wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, powinien mieć na uwadze szczególne znaczenie i rolę właśnie gminy. Jest to spowodowane zwłaszcza tym, że gmina jest jednostką samorządu terytorialnego znajdującą się najbliżej mieszkańca. Takie działania ustrojodawcy, dokonane na gruncie Konstytucji RP – a więc najważniejszego i najwyższego postawionego w hierarchii źródeł prawa aktu prawnego w Polsce – ma również swoje dalsze konsekwencje.

Gmina została umiejscowiona w strukturze państwa jako podmiot, który ma zajmować się wyłącznie tymi zadaniami, których sama jednostka (np. obywatel – czy też szerzej – mieszkańiec) nie jest w stanie wykonać samodzielnie. Takie działanie stanowi bezpośrednio wprowadzanie w życie wspomnianej już w niniejszym rozdziale zasady pomocniczości. Mówiąc o tej zasadzie nie należy również zapominać o pozostałych sześciu zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Uproszczeniem jest bowiem stwierdzenie, że państwo ma być pomocnicze w stosunku do gminy, czy też bardziej precyzyjnie mówiąc – działania podejmowane przez państwo nie są bezpośrednio pomocnicze w stosunku do działań podejmowanych przez gminy. W pierwszej kolejności pomocnicze w stosunku do gmin i zadań publicznych przez nie realizowanych są powiaty, następnie pomocnicze w stosunku do powiatów i ich zadań publicznych są województwa i dopiero na samym końcu to państwo jest pomocnicze w stosunku do wszystkich organizacji działających w jego ramach i będących bliżej obywatela (a więc zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego).

Rola gminy w systemie jednostek samorządu terytorialnego nie jest wyjątkowa i pierwszorzędna wyłącznie z uwagi na fakt, iż jako jedyna ze struktury samorządu terytorialnego została wyraźnie i wprost wskazana w przepisach Konstytucji RP (art. 164 ust. 1). Jej nadrzędną (szczególnie ważną) rolę odgrywa również przyznane na jej rzecz domniemanie kompetencji w zakresie zadań publicznych powierzonych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. Przepis art. 164 ust. 3 Konstytucji RP stanowi bowiem, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla in-

nych jednostek samorządu terytorialnego. Owo domniemanie kompetencji gminy stanowi ważną dyrektywę dla ustawodawcy zwyczajnego w zakresie ustalania kompetencji jednostek samorządu terytorialnego innego stopnia. Zasada ta znalazła odzwierciedlenie chociażby na gruncie SamGminU, gdzie w art. 6 ust. 1 wskazano, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

6. Tworzenie, łączenie, podział i zniesienie gmin

Obecny układ samorządu terytorialnego w Polsce, w skład którego wchodzi gminy (około 2500, w tym 66 miast na prawach powiatów), powiaty (314) oraz województwa (16) nie jest strukturą stałą, niepodlegającą żadnym zmianom. Ustawodawca wprowadził bowiem w tym zakresie mechanizmy prawne, na mocy których dopuszczalne jest nie tylko tworzenie nowych jednostek, ale również łączenie kilku (co najmniej dwóch) już istniejących czy ich podział bądź w ostateczności nawet zniesienie (rozumiane jako likwidacja). Co jednak niebagatelne, przy dokonywaniu tego rodzaju zmian w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego kraju ustawodawca musi się kierować przepisem art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią, zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Analizując powyższe kwestie z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania gminy, należy stwierdzić, że niemal całe uprawnienia w tym zakresie przyznane zostały Radzie Ministrów. Jak stanowi bowiem przepis art. 4 ust. 1 SamGminU, to właśnie 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.

Zmiany terytorialne w powyższym zakresie odbywają się albo z urzędu, albo na wniosek zainteresowanej rady gminy (art. 4 ust. 2 SamGminU). Przywoływany powyżej przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji RP znalazł swoje odzwierciedlenie również w przepisach gminnej ustawy ustrojowej – jak stanowi przepis art. 4 ust. 3 SamGminU, ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Ponadto nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy (art. 4 ust. 4 SamGminU).

Rada Ministrów dokonuje w drodze rozporządzenia zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana (§ 1 ust. 3 WnioskiGminR), ze skutkiem na dzień 1 stycznia (art. 4 ust. 5 SamGminU). Wydanie przez Radę Ministrów wspomnianego rozporządzenia wymaga jednak zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady kon-

sultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw, z zastrzeżeniem, że konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do:

- 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin,
- 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw (art. 4a ust. 1 i 2 SamGminU).

Ustawodawca przewiduje przy tym, że powyższe konsultacje mogą zostać zastąpione przeprowadzonym referendum lokalnym w tym przedmiocie, o którym mowa w przepisie art. 4c SamGminU (o czym stanowi przepis art. 4a ust. 4 SamGminU). Co jednak ważne, powyższych zmian terytorialnych (tj. zmian następujących wskutek tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic) nie przeprowadza się, jeżeli:

- 1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z DochSamTerytU,
- 2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 SamGminU (o czym stanowi przepis art. 4d SamGminU).

Warto w tym miejscu wskazać, że zmiany w podziale terytorialnym kraju pociągają za sobą również inne niż wyłącznie zmiana granic, skutki natury prawnej. Najważniejsze (lecz niejedyne) są dwie z nich. Po pierwsze, ww. modyfikacje powodują zmiany w zakresie obowiązywania wielu aktów prawa miejscowego – zmienia się bowiem obszar gminy, a stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z uwagi jednak na skomplikowaną materię w tym zakresie, analiza zmian obowiązywania tego typu aktów prawnych powinna być dokonywana każdorazowo i indywidualnie dla poszczególnych gmin przy wprowadzaniu zmian w podziale terytorialnym kraju, z uwzględnieniem wprowadzonych przez ustawodawcę w tym przedmiocie przepisów art. 4ea i art. 4eb SamGminU.

„Art. 4ea. 1. Gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Organy gminy powstałej w wyniku połączenia gmin stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych.

3. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na gminę, o której mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub rejestrach następuje na wniosek gminy.

4. W przypadku gdy rozporządzenie w sprawie połączenia gmin zostało wydane na wniosek poparty przez wszystkie zainteresowane rady gmin, gminy te zawierają porozumienie, o którym mowa w art. 44 pkt 2.

5. Akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, obowiązującymi na obszarze działania organów, które je ustanowiły, 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.

Art. 4eb. 1. W przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy, gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

2. Akty prawa miejscowego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego ustanowione przez organ gminy przed zmianą granic:

- 1) 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;
- 2) w części dotyczącej obszaru, który nie został wyłączony z tej gminy, pozostają w mocy”.

Po drugie, zmiany w podziale terytorialnym kraju w wielu przypadkach (zwłaszcza połączenia gmin czy utworzenia nowej gminy) pociągać będą za sobą wygaśnięcie kadencji dotychczasowych organów gmin, które uczestniczą w takowych zmianach i konieczność przeprowadzenia wyborów nowych organów w trybie przepisów KodeksWyb.

7. Jednostki pomocnicze gmin

Każda gmina w Polsce ma uprawnienie do tworzenia w obrębie swoich granic różnego rodzaju jednostek pomocniczych. Jak stanowi bowiem w tym zakresie przepis art. 5 ust. 1 SamGminU, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Należy jednak pamiętać, że jednostki pomocnicze nie mają odrębnej od gminy osobowości prawnej, a ich wyłącznym zadaniem jest – jak sama nazwa wskazuje – „pomoc” w zakresie realizacji zadań publicznych. Tym samym w obecnym stanie prawnym dopuszczalne jest tworzenie w ramach gminy następujących jednostek pomocniczych:

- 1) sołectw – na obszarach gminy o charakterze wiejskim, niezurbanizowanym,
- 2) dzielnic i osiedli – na obszarach gminy o charakterze miejskim, zurbanizowanym,
- 3) innych – np. kolonie kwartały czy przysiółki, z tym że muszą być one oparte na sposobie funkcjonowania jednej z powyższych jednostek pomocniczych,
- 4) miast – ustawodawca wskazuje również, że jeżeli na terenie gminy położone jest miasto (chodzi tu więc zwłaszcza o gminy o charakterze miejsko-wiejskim), to także ono może zostać ustanowione w całości jednostką pomocniczą.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl