

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o samorządzie gminnym

z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 95)

Tekst jednolity z dnia 4 listopada 2022 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)¹

(zm.: Dz.U. 2023, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 5.01.2023 r.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999; M. Augustyniak, Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 lat doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym, w: B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, Warszawa 2016; B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2017; W. Baranowska-Zajac, Pozycja, zasady i tryb powoływania oraz zadania pełnomocnika do spraw tworzenia nowej gminy lub łączenia gmin oraz pełnomocnika do spraw tworzenia nowego powiatu lub łączenia powiatów, PPP 2018, Nr 9; J. Boć (red.), Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, Wrocław 2001; P. Chmielnicki, W sprawie pojęcia „materia statutowa”, ST 2003, Nr 12; P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007; P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013; 2021; 2022; Lex/el.; M. Chlipata, Następstwo w prawie administracyjnym ustrojowym, PPP 2015, Nr 10; P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex/el. 2021; N. Dias, S. Enriquez, R. Cardita, S. Júlio, T. Serrano, Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021; B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex/el.; L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2007; S. Gajewski, Kształtowanie granic jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne, niepublikowana rozprawa doktorska, Warszawa 2016; S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018; Legalis; W. Gonet, Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej, ST 2008, Nr 7–8; R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2011; R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2021; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004; G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012; W. Kębłowski, Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013; T. Kietkowski, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; W. Klauss (red.), Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Warszawa 2022; J. Kosowski, Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., ST 2018, Nr 10; I. Lipowicz (red.), System Prawa Samorządu Terytorialnego, Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, t. 1, Warszawa 2022; G. Łaszczycza, A. Matan, Następstwo procesowe w prawie administracyjnym, PiP 2000, Nr 5; G. Łaszczycza, A. Matan, Następstwo w prawie administracyjnym, w: J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa–Kraków 2007; R. Marchaj, Młodzieżowa rada gminy, PPP 2022, Nr 3; R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016; B. Martela, G. Bubak, L. Janik, Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020, Warszawa–Kraków 2021; M. Mączyński, M. Stec (red.), Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, Lex/el. 2012; M. Miemiec, Następstwo prawne w prawie administracyjnym, PPA 1990, t. 26; A. Misiejko, Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020, Lex/el.; A. Niezgoda, Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych, w: A. Niezgoda (red.), Podział zasobów między administrację rządową i samorządową, Warszawa 2012; E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2000; P. Ruczkowski, Podział terytorialny państwa, w: L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), Ustrojowe prawo administracyjne, Warszawa 2011; P. Sancewicz, Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Studia Prawa Publicznego 2021, Nr 4; M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA 2006, Nr 6; J. Starościak (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 1965; J. Starościak (red.), System Prawa Administracyjnego, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977; A. Sypnicki, T. Filipowicz, Wpływ zmian granic administracyjnych gminy na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Proces inwestycji budowlanych, Warszawa 2015; M. Szewczyk, Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego, w: J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa–Kraków 2007; J. Szlachetko, A. Bochetyn, Funkcje wójta w kształtowaniu polityki finansowej gminy z wykorzystaniem budżetu obywatelskiego, w: M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014; E. Szczygłowska, Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych, Warszawa 2009; P. Tuleja, Komentarz do art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Lex/el. 2019; K. Żmuda-Matan, Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone, ST 2017, Nr 9.

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.

Spis treści

	Nb		Nb
I. Uwagi wstępne	1–2	1. Odpowiedzialność organów	12
1. Zakres regulacji	1	V. Miejsce zamieszkania	13–20
2. Wspólnota samorządowa	2	A. Uwagi wstępne	13–14
II. Wspólnota samorządowa	3	1. Kryterium przesądzające o przynależności do wspólnoty samorządowej	13
1. Pojęcie „wspólnoty samorządowej”	3	2. Orzecznictwo	14
III. Ogół mieszkańców jako wspólnota samorządowa	4	B. Udział członków wspólnoty samorządowej w wyborach, referendum lokalnym i konsultacjach	15–20
1. Pojęcie „wspólnoty samorządowej”	4	a. Uwagi wstępne	15
IV. Wspólnota samorządowa jako podmiot zbiorowy, na rzecz którego realizowane są zadania gminy	5–12	1. Identyfikowanie danego podmiotu jako członka konkretnej wspólnoty samorządowej	15
A. Uwagi wstępne	5–6	b. Miejsce zamieszkania a czynne i bierne prawo wyborcze	16
1. Wspólnota samorządowa	5	1. Czynne i bierne prawo wyborcze do organów gminy	16
2. Orzecznictwo TK	6	c. Miejsce zamieszkania a udział w referendum	17–18
B. Interes gminy a interes wspólnoty samorządowej	7	1. Referendum	17
1. Interes wspólnoty samorządowej	7	2. Orzecznictwo	18
C. Interes wspólnoty samorządowej a interes poszczególnych jej członków	8–9	d. Miejsce zamieszkania a udział w konsultacjach społecznych	19–20
1. Obowiązki gminy	8	1. Przynależność do danej gminy	19
2. Orzecznictwo TK	9	2. Kryterium zamieszkania	20
D. Wspólnota samorządowa w kontekście prawa własności komunalnej	10	VI. Terytorium	21–23
1. Prawo własności komunalnej	10	1. Terytorium	21
E. Wspólnota samorządowa a odpowiedzialni udział gminy w dochodach publicznych	11	2. Przesłanki	22
1. Orzecznictwo TK	11	3. Terytorium wspólnoty samorządowej	23
F. Brak legitymacji skargowej członków wspólnoty samorządowej	12		

I. Uwagi wstępne

1. **1. Zakres regulacji.** W art. 1 SamGminU zostały określone dwa podstawowe pojęcia istotne dla bytu i funkcjonowania samorządu gminnego jakim jest „wspólnota samorządowa” (ust. 1) i „gmina” (ust. 2).

2. **2. Wspólnota samorządowa.** Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. Natomiast, zgodnie z art. 1 ust. 2 SamGminU „Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.

Artykuł 1 ust. 2 SamGminU został sformułowany w sposób typowy dla definicji słownikowych ustaw, a pojęcie gminy w nim zawarte skonstruowane zostało w oparciu o dwa zasadnicze elementy kształtujące jej istnienie i tożsamość, czyli „wspólnotę samorządową” oraz „odpowiednie terytorium”. Nie odnosi się ono jednak do wielu innych istotnych elementów i atrybutów takich jak przysługująca gminie osobowość prawna wraz z prawem własności, samodzielność, w tym również samodzielność finansowa, a także jej sądowej ochrony. Różni się zatem od pojęcia gminy w znaczeniu, w jakim zostało użyte w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP.

W uregulowaniu takim można jednak upatrywać pewnej intencji ustawodawcy, który w pierwszym przepisie tego aktu normatywnego, a więc na pierwszym miejscu stawia dwa najistotniejsze elementy stanowiące substrat gminy – podmiotowy i terytorialny. W połączeniu z preambułą Konstytucji i zasadami ustrojowymi, w tym przede wszystkim z zasadą decentralizacji, wska-

zuje, z jednej strony, na mieszkańców wspólnoty jako na podmiot zbiorowy połączony więziami międzyludzkimi, który jest zdolny wyrażać swoją wolę w konsultacjach, referendum, czy też w wyborach, z drugiej strony natomiast, czyni tę wspólnotę podmiotem, na rzecz którego realizowane są zadania gminy (zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, podstawowe zadania własne samorządu terytorialnego polegają na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej).

Dopiero następne przepisy ustawy zostały poświęcone kolejnym atrybutom gminy wskazującym, że jest ona formą właściwą dla wykonywania zadań publicznych w swojej wspólnocie samorządowej. Stanowią one powtórzenie, ale i rozwinięcie przepisów konstytucyjnych odnoszących się do kwestii ustrojowych samorządu terytorialnego. Istnienie gminy jako związku polityczno-terytorialnego w odniesieniu do tych dwóch zasadniczych elementów kształtuje jej podstawowy interes prawny podlegający ochronie konstytucyjnej. Jego naruszenie może doprowadzić do utraty poczucia tożsamości, więzi międzyludzkich, czy zdolności wykonywania zadań.

II. Wspólnota samorządowa

1. **Pojęcie „wspólnoty samorządowej”**. Pojęcia wspólnoty samorządowej nie sposób przybliżyć wyłącznie na gruncie art. 1 SamGminU bez odniesień systemowych, w tym przede wszystkim bez uwzględnienia regulacji konstytucyjnych. **3**

Pojęcie „wspólnoty mieszkańców” pojawiło się po raz pierwszy w art. 70 ust. 2 ustawy Konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej również jako Mała Konstytucja). Nie posługiwała się nim ani Konstytucja marcowa (z 17.3.1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.), ani Konstytucja kwietniowa (z 23.4.1935 r., Dz.U. Nr 30, poz. 227). W Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pojęcie „społeczność lokalna” zostało użyte w przepisach rozdziału 6 Konstytucji PRL „Samorząd terytorialny” (art. 43 ust. 1), zmienionego mocą art. 1 pkt 6 i 7 ustawy z 8.3.1990 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Dopiero w Konstytucji z 1997 r. pojęcie „wspólnoty samorządowej” zostało użyte w art. 16 ust. 1 wskazującym, że: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W art. 166 ust. 1, zgodnie z którym, „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”, a także w art. 170 stanowiącym, że: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Posłużono się nim również w preambule Konstytucji w części mówiącej o zasadzie pomocniczości i umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Na poziomie Konstytucji znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej determinuje również art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, w którym mowa o łączących wspólnotę więziach społecznych, gospodarczych i kulturowych.

III. Ogół mieszkańców jako wspólnota samorządowa

1. **Pojęcie „wspólnoty samorządowej”** w znaczeniu użytym w art. 1 ust. 1 SamGminU **4** jest, co do swej istoty zbieżne, z pojęciem „wspólnoty samorządowej”, którym posługuje się ustrojodawca w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

Mieszkańcy gminy, a więc określonego terytorium tworzą wspólnotę samorządową z mocy prawa. Przynależność mieszkańca danej gminy do wspólnoty samorządowej jest zatem niezależna od jakiegokolwiek aktu jego woli. Sam fakt zamieszkania na jej terytorium stanowi kryterium i jednocześnie zdarzenie, z którym ustawa wiąże przynależność do określonej wspólnoty samorządowej. Dopóki dana osoba zamieszkuje na terenie gminy nie może sama pozbawić się członkostwa we wspólnocie. Ustawa nie przewiduje instytucji wystąpienia ze wspólnoty. Nie można również wybrać sobie wspólnoty samorządowej, do której chce się przynależeć inaczej jak przez zmianę miejsca zamieszkania. Przepis ten zatem, z jednej strony, wskazuje na sposób, w jaki poszczególne podmioty stają się członkami danej społeczności lokalnej. Z drugiej natomiast, w jaki sposób konstytuują się wspólnoty samorządowe. Artykuł 1 ust. 1 SamGminU nie mówi bowiem, że mieszkańcy gminy „należą” z mocy prawa do wspólnoty samorządowej, lecz,

że z mocy prawa tę wspólnotę „tworzą”. Członkiem wspólnoty może być tylko osoba fizyczna zamieszkała na terenie danej gminy, niezależnie od wieku, narodowości czy zameldowania. Przynależność do wspólnoty nie jest uwarunkowana żadnymi innymi czynnikami.

IV. Wspólnota samorządowa jako podmiot zbiorowy, na rzecz którego realizowane są zadania gminy

A. Uwagi wstępne

5 1. **Wspólnota samorządowa** jako ogół mieszkańców danej jednostki została wskazana w art. 1 ust. 2 SamGminU jako element podmiotowy współkształtujący (razem z elementem terytorialnym) pojęcie gminy. Choć nie można wyobrazić sobie gminy w ujęciu ustrojowym jako terytorium pozbawionego jej elementu podmiotowego (mieszkańców), to opisanie czym na płaszczyźnie prawa jest wspólnota samorządowa jako mieszkańcy gminy, nastrocza wiele problemów. Dlatego jego treść determinuje się przede wszystkim relacyjnie, a więc przez odniesienie do innych pojęć.

Wspólnota samorządowa jako podmiot pozbawiony osobowości prawnej, na rzecz którego realizowane są zadania gmin, w literaturze i orzecznictwie jest przedmiotem analizy z punktu widzenia jej relacji do gminy, organów gminy i indywidualnych członków tej wspólnoty (wyodrębnionych jej grup), a także z punktu widzenia możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw wspólnoty [zob. *W. Kisiel*, w: *P. Chmielnicki* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*].

6 2. **Orzecznictwo TK.** Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach, w których badał konstytucyjność aktów normatywnych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego odnosił kryteria ich oceny przede wszystkim do gwarancji ochrony interesu wspólnoty samorządowej. W ocenie Trybunału interes ten ma bowiem charakter prawny i jest wartością chronioną konstytucyjnie. Zarówno w wypadku zmiany terytorium, niekorzystnych zmian w zakresie mienia komunalnego, czy w zakresie pogarszania sytuacji finansowej j.s.t., jako płaszczyznę oceny Trybunał przyjmował przede wszystkim możliwość realizacji podstawowego zadania gminy, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

W wyroku z 13.3.2013 r. (K 25/10, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 27) Trybunał stwierdził, że: „[w] świetle postanowień Konstytucji wspólnota samorządowa jest pojęciem prawnym, a nie tylko socjologicznym. Wspólnota taka jest podmiotem prawa i nosicielem interesu lokalnego. Własność i inne prawa majątkowe są gwarancją samodzielności majątkowej gmin i ich zdolności do zaspokajania potrzeb wspólnoty”.

Zdaniem *W. Kisiel*a, pojęcie wspólnoty należy wiązać przede wszystkim z pojęciem „interesu wspólnotowego”, a więc z interesami i celami wspólnymi dla mieszkańców jako wyodrębnionej zbiorowości, odrębnymi od tych interesów i celów, którymi kierują się pojedynczy członkowie wspólnoty (zob. *W. Kisiel*, *Ustawa o samorządzie gminnym*).

Podobne stanowisko w tej kwestii zajął *A. Wróbel*, poddając analizie wyrok TK z 18.2.2003 r. (K 24/04, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11), w którym Trybunał odniósł się wprost do „prawa do samorządu terytorialnego” wynikającego z art. 16 Konstytucji [A. *Wróbel*, w: *I. Lipowicz* (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, s. 320–322]. Badanie konstytucyjności likwidacji gmin warszawskich i utworzenie w ich miejsce jednej gminy – m.st. Warszawa, skłoniło Trybunał do sformułowania kilku tez dotyczących relacji wspólnoty samorządowej do gminy. Prawo do samorządu Trybunał nadał dość konkretny charakter wskazując, że istnieje ono „niezależnie od rozstrzygnięć ustawodawcy”. Podkreślił, że: „Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, o którym mowa w art. 16 Konstytucji, nie jest prawem absolutnym. Samorząd nie istnieje sam dla siebie. Z jednej strony, ma służyć lepszej realizacji praw jednostek. Z drugiej strony, samorząd stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji)” (wyr. TK z 18.2.2003 r., K 24/04, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11). Prawa do samorządu nie można też rozumieć jako prawa nabytego do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Trybunał nazwał je prawem do dobrego i lepszego samorządu, które nie może być utożsamiane z prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie (tamże).

A. Wróbel zdolność wspólnoty samorządowej do bycia podmiotem praw do samorządu uważa za wątpliwą. Tylko bowiem osoby fizyczne i w niektórych wypadkach osoby prawne mogą być

podmiotami praw konstytucyjnych. Natomiast wspólnota samorządowa (nieposiadająca osobowości prawnej) w relacji do samorządu terytorialnego może być rozważana w perspektywie interesu prawnego, a nie prawa do samorządu. Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej, czyni jej życie lepszym, co wskazuje, że między wspólnotą a jednostką samorządu terytorialnego jako organizacją istnieje relacja normatywna zwana interesem [zob. A. Wróbel, w: I. Lipowicz (red.), System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 1, s. 320–322].

Trybunał Konstytucyjny pojęcie interesu odnosił wyłącznie do dobra ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej (lokalnej) (zob. orz. TK z 9.1.1996 r., K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1). Tylko takie rozumienie interesu realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej.

B. Interes gminy a interes wspólnoty samorządowej

1. **Interes wspólnoty samorządowej** i jego ochrona ma charakter podstawowy względem interesu gminy, czy jej organów. To gmina ma realizować zadania na rzecz wspólnoty, a w przypadku konfliktu interesów, działać na rzecz dobra wspólnego. W orzecznictwie Trybunału interes wspólnoty samorządowej nie był utożsamiany z interesem gminy. Jeszcze w okresie obowiązywania Małej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że jednostka samorządu terytorialnego nie powinna wykorzystywać swych uprawnień prywatnoprawnych w sposób sprzeczny z prawnymi interesami mieszkańców tworzących tę wspólnotę. Wskazywał nawet, że prawny interes mieszkańców gminy, czy nawet określonych grup mieszkańców, może stanowić uzasadnienie ograniczenia uprawnień majątkowych gminy (zob. uchw. TK z 27.9.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46).

C. Interes wspólnoty samorządowej a interes poszczególnych jej członków

1. **Obowiązki gminy.** Z obowiązku gminy wykonywania zadań na rzecz wspólnoty samorządowej wynika także nakaz realizacji, w miarę możliwości, potrzeb wszystkich członków wspólnoty, ich grup, których interesy mogą być w niektórych przypadkach sprzeczne. Poszukiwanie możliwych rozwiązań i dążenie do harmonijnego zaspokajania potrzeb wszystkich grup mieszkańców jest obowiązkiem gmin.

2. **Orzecznictwo TK.** Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyraźnie odróżnia interes poszczególnych członków tej wspólnoty, czy też wyodrębnionych jej grup od interesu całej wspólnoty. Wskazywał, że jeżeli przepisy ustawy prowadzą do osiągnięcia celu, który nie jest celem publicznym, lecz uprzywilejowują jedną grupę mieszkańców – nie realizują dobra ogółu stanowią naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87).

W świetle orzecznictwa TK, niedopuszczalne jest stawianie interesów części mieszkańców wspólnoty, określonych jej grup, ponad interesem całej wspólnoty samorządowej. Nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia uprzywilejowanie interesów wąskich grup kosztem całej wspólnoty czy też obciążania nakładami całej wspólnoty w celu realizacji interesów jednej grupy. Sprzeczne z Konstytucją będą również działania gminy, skutkiem których będzie wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem całej wspólnoty. Przyznanie szczególnych uprawnień czy przywilejów, które nie znajduje uzasadnienia może prowadzić nie tylko do uszczuplenia dochodów gminy, ale również postawienia interesów części mieszkańców gminy ponad interesem publicznym całej wspólnoty lokalnej (zob. wyr. TK z 20.2.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4).

D. Wspólnota samorządowa w kontekście prawa własności komunalnej

1. **Prawo własności komunalnej.** Wspólnocie samorządowej jako podmiotowi pozbawionemu osobowości prawnej nie przysługuje prawo własności komunalnej. Jednak ma ona interes prawny w tym, aby gmina została wyposażona w odpowiednie składniki majątkowe, a także aby się ich nie wyżywała z uszczerbkiem dla zdolności realizacji zadań na rzecz wspólnoty.

Wypowiadając się w sprawie ustanowienia użytkownika wieczystego na gruntach komunalnych w przypadku pracowniczych ogrodów działkowych, Trybunał podkreślił, że własność komunalna gmin powinna być wykorzystywana z przeznaczeniem na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Własność ta nie została bowiem przyznana gminom dla

ich dowolnego użytku. Natomiast każde uszczuplenie własności komunalnej będzie skutkowało ograniczeniem możliwości gminy w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty (tamże).

E. Wspólnota samorządowa a odpowiedni udział gminy w dochodach publicznych

- 11 1. **Orzecznictwo TK.** Wspólnota samorządowa w kontekście zaspokajania jej potrzeb, w wielu orzeczeniach TK stanowiła punkt odniesienia do określenia odpowiedniego udziału w dochodach publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje konstytucyjne w tym zakresie mają bowiem charakter gwarancyjny, a ich celem jest zapewnienie możliwości wykonania zadań przez lokalną wspólnotę mieszkańców zorganizowaną w formie jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyr. TK z 8.4.2010 r., P 1/08, OTK-A 2010, Nr 4, poz. 33). Jej interes powinien być rozumiany jako interes ogółu mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Gmina (jej organy) mają obowiązek nie tylko dążyć do uzyskania odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, ale także na etapie planowania budżetowego i wykonania budżetu powinna zapewnić realizację zadań na rzecz danej wspólnoty samorządowej. Przekazywanie pomocy innym jednostkom w formie dotacji, które doprowadzi do ograniczenia możliwości wykonywania zadań będzie sprzeczne z interesem tej społeczności lokalnej.

W postępowaniu zainicjowanym wnioskami gmin, w którym zakwestionowany został brak możliwości uczestniczenia gminy jako strony postępowania sądownoadministracyjnego w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania jest decyzja organu odwoławczego wydana w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji wójta wydanej przez niego jako organ podatkowy pierwszej instancji, a podatek stanowi dochód tej gminy, Trybunał podkreślił że: „konstytucyjne uprawnienia wspólnot samorządowych mają na celu umożliwienie im artykułowania ich słusznych praw w procesie definiowania i realizacji dobra wspólnego. Na gruncie ustawy zasadniczej uzasadnione interesy poszczególnych wspólnot samorządowych muszą być definiowane z szerszej perspektywy dobra wspólnego (...) i nie powinny być przeciwstawiane temu dobru. Zasada ta dotyczy również interesów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów. Jednostka samorządu terytorialnego ma interes faktyczny w zapewnieniu możliwie najwyższego poziomu dochodów” (wyr. TK z 29.10.2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 139).

Te same kryteria oceny Trybunał zastosował wypowiadając się w kwestii dotowania przedszkoli niepublicznych, w sytuacji, gdy ich uczniami są także mieszkańcy innych gmin (zob. wyr. TK z 18.12.2008 r., K 19/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 182). Stwierdził, że zasady refundacji przez gminę pobytu uczniów w przedszkolach niepublicznych na terenie innej gminy, które prowadzą do nadwyżki w wyniku zastosowania wyższego wskaźnika procentowego stanowią obciążenie finansowe nadmiernie ograniczające swobodę gminy zobowiązanej do refundacji.

Z kolei w wyroku z 4.3.2014 r. (K 13/11, OTK-A 2014, Nr 3, poz. 28) dotyczącym wpłat korekcyjno-wyrównawczych, Trybunał zakwestionował taki mechanizm kształtowania ich wysokości, który w rezultacie doprowadzi do spadku dochodów własnych jednostek zobowiązanych do ich dokonywania poniżej dochodów przeciętnych. W ocenie Trybunału, mechanizm taki jest sprzeczny z zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego, a ponadto narusza interesy członków danej wspólnoty samorządowej i obniża możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych jednostek.

Orzecznictwo Trybunału nie pozostawia wątpliwości, że każde naruszenie adekwatności udziału jednostek samorządowych w dochodach publicznych może prowadzić do naruszenia interesu wspólnoty samorządowej. Niezależnie od tego czy uszczuplenie środków będzie wynikało z przepisów ustaw, czy decyzji politycznych podejmowanych przez organy gminy (w szczególności w uchwale budżetowej) ich skutkiem będzie naruszenie dobra wspólnego. W niektórych wypadkach może też prowadzić do niezgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Jedynie legitymizacja wydatków na rzecz innej wspólnoty samorządowej konsekwencją, których byłoby ograniczenie zakresu (obniżenie standardu) realizacji zadań, w drodze referendum lokalnego nie byłaby uznana za naruszenie dobra wspólnego. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której członkowie danej wspólnoty wyrażą taką wolę. Wówczas organy gminy wyposażone w wyłączną inicjatywę przygotowania projektu budżetu lub zmian do budżetu powinny – w miarę możliwości – decyzję wspólnoty uwzględnić.

F. Brak legitymacji skargowej członków wspólnoty samorządowej

- 12 1. **Odpowiedzialność organów.** Organy gminy ponoszą odpowiedzialność polityczną za swoją działalność przed wyborcami – członkami wspólnoty samorządowej. Kontrola legalności uchwał

i zarządzeń podejmowanych przez te organy dokonywana jest w ramach nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe. Natomiast z samej przynależności do społeczności samorządowej nie wynika interes prawny (w oderwaniu od prawa materialnego), który „powodowałoby, że legitymacja skargowa każdego członka społeczności samorządowej mogłaby uruchomić kontrolę legalności aktu wydanego przez organy samorządu terytorialnego, bez względu na indywidualny interes prawny, chroniony przez prawo materialne. Tak pojmowana legitymacja skargowa nie służyłaby ochronie indywidualnych praw skarżących, dzięki której uruchamiana byłaby kontrola legalności aktów organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy; taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (wyr. TK z 16.9.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 121).

V. Miejsce zamieszkania

A. Uwagi wstępne

1. **Kryterium przesądzające o przynależności do wspólnoty samorządowej.** Z art. 1 ust. 1 13 SamGminU wynika, że jedynym kryterium przesądzającym o przynależności danej osoby do wspólnoty samorządowej jest miejsce zamieszkania. Na takim stanowisku stoją również sądy administracyjne. Ich orzecznictwo w tym zakresie nie uległo zmianie od momentu wejścia ustawy w życie (por. wyr. NSA: z 11.10.1991 r., SA/Lu 630/91, CBOSA czy z 22.8.1996 r., SA/Gd 1956/95, CBOSA). W celu określenia miejsca zamieszkania odwoływano się do uregulowań rozdziału II KC. Zgodnie z art. 25 KC, „miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”. Dla dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską miejsce zamieszkania ustala się według miejsca zamieszkania rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzony wykonywanie władzy rodzicielskiej (art. 26 § 1 KC). Natomiast jeżeli władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa. W wypadku gdy dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, jego miejsce zamieszkania określa sąd opiekuńczy (art. 26 § 2 KC). Z kolei miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna (art. 27 KC). W świetle przepisów Kodeksu cywilnego można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 28 KC).

2. **Orzecznictwo.** Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą i stanowiskiem doktryny przyjmuje 14 się, że: „na prawną konstrukcję miejsca zamieszkania składają się dwa elementy, przebywanie w sensie fizycznym w określonej miejscowości (*corpus*) oraz wola, zamiar stałego pobytu (*animus*). Oba te elementy muszą występować łącznie” (wyr. WSA w Lublinie z 24.4.2020 r., I SA/Lu 713/19, Legalis). Ocena ich ziszczenia się dokonywana jest w sposób zobiektywizowany na podstawie zewnętrznych okoliczności. Miejscowość, w której dana osoba stale zamieszkuje powinna stanowić centrum jej życiowej działalności. Pobyt stały charakteryzowany jest poprzez związek z terytorium, które stanowi ośrodek osobistych i majątkowych interesów tej osoby. Może być on identyfikowany przez miejsce zatrudnienia znajdujące się na tym terytorium, prowadzenie działalności gospodarczej czy społecznej. Pobyt stały nie jest utożsamiany z pragnieniem dożywotniego lub długotrwałego pozostawania w danej miejscowości (tamże). „Przez zamiar należy rozumieć nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych możliwości do stwierdzenia okoliczności. Przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby” (tamże).

W judykaturze podkreśla się również, że pojęcie miejsca zamieszkania nie jest tożsame z pojęciem zameldowania (zob. wyr. WSA w Krakowie z 12.6.2018 r., I SA/Kr 407/18, Legalis). Obowiązek meldunkowy jest bowiem kategorią prawa administracyjnego i nie nawiązuje do kryteriów woli stałego przebywania w danej miejscowości ani centrum osobistych i majątkowych interesów danej osoby.

W stosunku do osób często wyjeżdżających za granicę, lecz mających miejsce zamieszkania w kraju organy administracyjne powinny wziąć pod uwagę, czy dana osoba wyjechała za granicę na pobyt czasowy, uwzględniając całokształt okoliczności. Zamiar stałego pobytu to bowiem element subiektywny i zmienny w czasie, a jego istnienie lub nieistnienie ustala się wyłącznie

poprzez dostrzeżenie cech typowych dla zjawiska zogniskowania spraw życiowych osoby fizycznej w danej miejscowości (zob. wyr. NSA z 21.9.2021 r., I OSK 4311/18, Legalis).

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do „miejsca zamieszkania” w kontekście art. 52 ust. 1 Konstytucji RP podkreślił, że jest to zwrot o charakterze zastanym, pochodzący z okresu przedkonstytucyjnego. Stwierdził, że jego treść jest „głęboko zakorzeniona w polskiej doktrynie prawa cywilnego (...), do kodeksowego pojęcia «miejsca zamieszkania» wyraźnie odwołano się w toku obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” (wyr. TK z 27.5.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34). Trybunał analizując relacje między użytymi w art. 52 ust. 1 Konstytucji pojęciami „zamieszkanie” i „pobyt” wskazał, że: „przyjąć można, że oba zakładają przebywanie (fizyczną obecność) w jakimś miejscu, ale w przypadku zamieszkania chodzi o pobyt kwalifikowany przez dodatkowe okoliczności dotyczące jego trwałości” (tamże). Jak stwierdził Trybunał, w takim kontekście rozumieniem mieszkańca posługują się wszystkie akty normatywne (z zastrzeżeniem wyjątków w nich przewidzianych). „[M]ieszkańcem określana jest osoba, która w danym miejscu przebywa z zamiarem stałego pobytu, niezależnie od warunku zameldowania, czy nawet posiadania obywatelstwa danego państwa, na terytorium którego owo miejsce się znajduje. Takie rozumienie mieszkańca jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, czyli gmin, przyjmuje również Konstytucja w art. 16 ust. 1” (tamże).

B. Udział członków wspólnoty samorządowej w wyborach, referendum lokalnym i konsultacjach

a. Uwagi wstępne

- 15** 1. **Identyfikowanie danego podmiotu jako członka konkretnej wspólnoty samorządowej** łączy się z przypisaniem mu konkretnych uprawnień o charakterze politycznym, stanowiących udział (pośredni lub bezpośredni) w sprawowaniu władzy na terytorium, na którym zamieszkuje. W niektórych przypadkach uzyskanie tych uprawnień obwarowane jest dodatkowymi warunkami (udział w wyborach, czy referendum lokalnym), w innych (konsultacje) ustawodawca jako jedyne wymaganie przewidział konieczność zamieszkania na terenie danej gminy.

b. Miejsce zamieszkania a czynne i bierne prawo wyborcze

- 16** 1. **Czynne i bierne prawo wyborcze do organów gminy** przysługują tylko tym mieszkańcom wspólnoty samorządowej, którzy dodatkowo spełniają warunki określone w ustawie z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.; dalej: KodeksWyb). Jedyny wyjątek, jaki przewiduje w tym zakresie Kodeks wyborczy dotyczy biernego prawa wyborczego wójta. Kandydat nie musi bowiem zamieszkiwać stale na obszarze gminy, w której kandyduje (art. 11 § 1 pkt 6 KodeksWyb). Kodeks wyborczy odrębnie reguluje czynne prawo wyborcze do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach wójta. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a KodeksWyb, w wyborach do rady gminy głosować może obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Mieszkaniec wspólnoty mający prawo wybierania do rady gminy może także wziąć udział w wyborach wójta w tej gminie (art. 10 § 1 pkt 4 KodeksWyb). Nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych, praw wyborczych i osoby ubezwłasnowolnione, o których mowa w art. 10 § 2 KodeksWyb.

Bierne prawo wyborcze uzależnione jest od miejsca zamieszkania w konkretnej gminie tylko w wypadku kandydowania do organów stanowiących tej gminy. O mandat radnego może ubiegać się osoba mająca prawo wybierania tych organów (art. 11 § 1 pkt 5 KodeksWyb). Natomiast w wyborach na wójta może kandydować tylko obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Nie musi on, jak już wyżej wspomniano, zamieszkiwać na stałe na terenie gminy, w której kandyduje (art. 11 § 1 pkt 6 KodeksWyb).

Nie mają biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności) osoby skazane za przestępstwa wymienione w art. 11 § 2 pkt 1 KodeksWyb, a także osoby pozbawione takiego prawa na podstawie art. 11 § 2 pkt 2, § 3 i 4 KodeksWyb).

Zgodność z Konstytucją, unormowań przyznających prawa wyborcze mieszkańcom wspólnot – obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi, potwierdził TK w wyroku z 11.5.2005 r. (K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49). Przynależność do danej wspólnoty determinuje bowiem: „(...) miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem

więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej” (tamże).

Uprawnienia wyborcze (czynne i bierne) członków wspólnoty nie mogą być ograniczane przez uchwały organów stanowiących w sposób sprzeczny z przepisami obowiązujących aktów normatywnych. Powierzenie wyłącznych kompetencji w sprawach wyboru sołtysa i rady sołeckiej oraz ich odwoływania zebraniu wiejskiemu stanowi ograniczenie praw mieszkańców gminy. Do korzystania z praw wyborczych nie jest konieczne zameldowanie na stałe na terenie sołectwa, wystarczające jest stałe zamieszkiwanie na obszarze gminy (zob. wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.2.2022 r., I SA/Go 32/21, Legalis i powołane tam orzecznictwo).

c. Miejsce zamieszkania a udział w referendum

1. **Referendum.** Członkowie wspólnoty gminnej (samorządowej) posiadają prawo do udziału 17 w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym poprzez możliwość uczestniczenia w referendum lokalnym. Prawo to wynika z art. 170 Konstytucji RP, a także poszczególnych uregulowań ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z 15.9.2005 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741 ze zm.; dalej: ReferLokU), która w zakresie w niej nieuregulowanym odsyła do przepisów Kodeksu wyborczego. Z dwóch ostatnich ustaw wynika, że w referendum może wziąć udział osoba stałe zamieszkująca na obszarze danej gminy, posiadająca czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych oraz pełnię praw politycznych. Prawa wyborcze nie są natomiast uzależnione od posiadania polskiego obywatelstwa. W referendum lokalnym może wziąć udział mieszkaniec gminy niezależnie od tego czy jest obywatelem polskim czy Unii Europejskiej niebędącym obywatelem polskim (art. 3 ReferLokU w zw. z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a KodeksWyb).

2. **Orzecznictwo.** Trybunał w wyroku z 23.2.2003 r. (K 30/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 16), 18 zwrócił uwagę, że: „prawo wynikające z art. 170 Konstytucji ma – na poziomie lokalnym – szerszy zakres. Przysługuje ono zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje. Ponadto art. 170 Konstytucji RP stanowi również, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum, nie zaś, jak w przypadku referendum ogólnokrajowego, iż «referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone»” (art. 90 ust. 3 w zw. z art. 125 ust. 1 Konstytucji RP) (tamże). Dlatego też w sytuacji, gdy jest to konieczne organy samorządu mają obowiązek odwołać się do bezpośrednio wyrażanej woli mieszkańców lub umożliwić im wyrażenie woli z własnej inicjatywy. Jednak, jak podkreślił TK w powołanym wyroku, prawo do udziału w referendum i wyrażania swej woli nie może być rozumiane jako wyłączające zasadę pośredniości wykonywania zadań, a tym samym do zniesienia instytucji radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów, czy też ograniczenia zadań i obowiązków oraz kompetencji organów stanowiących i wykonawczych j.s.t.; zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi ich wyłączność kompetencyjna.

d. Miejsce zamieszkania a udział w konsultacjach społecznych

1. **Przynależność do danej gminy** oparta na kryterium zamieszkania jest podstawą uczestniczenia 19 członków wspólnoty w jednej z najbardziej demokratycznych form partycypacji obywatelskiej jaką jest budżet obywatelski i fundusz sołecki. Obie instytucje stanowią płaszczyznę wypowiedzania się członków wspólnoty co do kierunków przeznaczenia określonej części wydatków budżetowych. W Polsce początki budżetu obywatelskiego sięgają roku 2011, natomiast ustawowe uregulowania pojawiły się dopiero w 2018 r., gdy ustawą z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.) wprowadzono do art. 5a SamGminU uregulowania dotyczące tego budżetu. Utworzenie budżetu obywatelskiego ma charakter obligatoryjny tylko w gminach będących miastami na prawach powiatu. Natomiast fundusz sołecki formalnie został wprowadzony ustawą z 20.2.2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.), która następnie została zastąpiona ustawą z 21.2.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.).

- 20** 2. **Kryterium zamieszkania** jako podstawowy warunek uprawniający do uczestnictwa w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego, jak i funduszu sołeckiego nie może być ograniczone wiekiem członków wspólnoty samorządowej, związaną z nim zdolnością do czynności prawnych, pozbawieniem praw publicznych czy też brakiem zameldowania. Odpowiednie ustawy nie przewidują w tym zakresie dodatkowych wymagań. Warto podkreślić, że ograniczenia wynikające z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP (brak zdolności do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych i politycznych) dotyczy udziału w referendum i prawa wybierania. Jak wskazał NSA w wyroku z 11.12.2020 r. (I GSK 1193/20, Legalis i powołane tam orzecznictwo), ograniczeniem dostępu mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach społecznych będzie również obowiązek wskazania numeru PESEL i numeru telefonu w procedurze konsultacyjnej, przy oddaniu głosu w formie elektronicznej. Stanowienie takich warunków przez organ stanowiący wykracza poza zakres przyznanych mu kompetencji.

VI. Terytorium

- 21** 1. **Terytorium** to drugi z dwóch zasadniczych elementów kształtujących gminę w rozumieniu art. 1 ust. 2 SamGminU. Gmina jako wspólnota o charakterze polityczno-terytorialnym oparta jest na więziach łączących mieszkańców z danym terenem. Terytorium jako czynnik identyfikujący tożsamość wspólnoty samorządowej wyeksponowany został przede wszystkim w Konstytucji. Artykuł 15 ust. 2 Konstytucji RP odwołuje się do dwóch przesłanek, jakie należy uwzględnić określając terytorium wspólnoty. Po pierwsze, są to więzi społeczne gospodarcze i kulturowe. Po drugie, określony potencjał, którym jest zdolność wykonywania zadań publicznych. Wyrazem lokalnych więzi międzyludzkich członków danej wspólnoty, często ukształtowanych w procesie historycznym, będzie wynik referendum, który powinien być uwzględniony w opinii rady gminy sporządzanej na potrzeby postępowania związanego ze zmianą granic jednostki samorządowej. Wola mieszkańców, ma tutaj pierwszeństwo przed wolą rady gminy (tak TK w wyr. z 23.2.2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 16).
- 22** 2. **Przesłanki.** Z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP Trybunał wywiódł prawo członków wspólnoty samorządowej do „niezakłóconego pozostawiania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli akceptują je, ponieważ respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców” (wyr. TK z 23.2.2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 16). Prawo takie nie oznacza związania organów wyposażonych w kompetencje decydowania o zmianie granic, czy likwidacji jednostek samorządu terytorialnego, wolą mieszkańców. Treścią tego prawa jest możliwość ich oddziaływania na ukształtowanie decyzji politycznej co do bytu i istnienia w określonych granicach terytorialnych (tamże).
- Obie te przesłanki, a więc zarówno więzi łączące mieszkańców wspólnoty z terytorium, jak i zdolność wykonywania zadań są tak istotne, że ich naruszenie może w konsekwencji doprowadzić do unicestwienia zdolności gminy wykonywania zadań publicznych lub tak istotnego pogorszenia więzi międzyludzkich i poziomu wykonywania zadań publicznych, że prowadzi to do utraty tożsamości społeczno-politycznej tej wspólnoty (zob. wyr. TK z 4.11.2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, Nr 8, poz. 85).
- 23** 3. **Terytorium wspólnoty samorządowej** jest częścią zasadniczego podziału terytorialnego państwa, o którym mowa w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie zasadniczego podziału terytorialnego państwa użyte w tym przepisie ma charakter autonomiczny i nie może być utożsamiane z podobnymi terminami funkcjonującymi w ustawodawstwie zwykłym, w szczególności w ustawodawstwie przedkonstytucyjnym. Trybunał dokonując wykładni tego pojęcia wskazał, że zasadniczy podział terytorialny państwa nie jest podziałem dla celów administracji rządowej, jak to miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, lecz dokonywany jest dla celów samorządu terytorialnego. Analiza treści art. 16 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim stanowi, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” przesądza, w ocenie TK, powiązanie zagadnienia pojęcia podziału zasadniczego państwa z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyr. TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92).

Według danych GUS na 1.1.2021 r. w Polsce było 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 652 gminy miejsko-wiejskie i 1523 gminy wiejskie) (Główny Urząd Statystyczny/Statystyka regionalna/Jednostki terytorialne/Podział administracyjny Polski). Wyodrębnienie gmin miejskich,

miejsko-wiejskich i wiejskich oparte jest na kryterium formalnym Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT). Zgodnie z § 2 pkt 6–8 rozporządzenia Rady Ministrów z 15.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 157, poz. 1031 ze zm.) – wprowadzającego ten rejestr – gminą miejską – jest gmina o statusie miasta, gmina wiejska – to gmina, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie, natomiast na terenie gminy miejsko-wiejskiej musi znajdować się jedna miejscowość o statusie miasta, a pozostały teren tej gminy stanowi obszar wiejski.

Art. 2. [Charakter zadań]

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

Spis treści

	Nb		Nb
1. Uwagi ogólne	1	6. Wykonywanie zadań publicznych	6
2. Samodzielność gminy	2	7. Wykonywanie zadań publicznych	7
3. Przymiot samodzielności	3	8. Osobowość prawna	8
4. Niezależność gminy	4	9. Osobowość prawna w sferze prawa prywatnego	9
5. Wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność	5	10. Ochrona sądowa samodzielności gminy	10

1. Uwagi ogólne. Istotą działalności samorządu terytorialnego w Polsce jest samodzielność i niezależność, które to cechy dotyczą wszystkich jego sfer działania. Źródłem konstytucyjnym określającym ochronę prawną samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej w Polsce jest art. 165 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi realizację zasady demokratycznego państwa prawnego, które ma gwarantować skuteczne wykonywanie zadań przez gminy. W tym celu ustawodawca wyposażył gminy w osobowość prawną oraz poddał ich samodzielność ochronie sądowej. Dopełnienie konstytucyjnej podstawy samodzielności gminy stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, na mocy którego przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Samodzielność gminy jest ważną i eksponowaną wartością zaliczaną do konstytucyjnych cech samorządu terytorialnego, chronioną na podstawie Konstytucji RP jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego Państwa, co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (zob. wyr. z 18.2.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11; wyr. z 24.11.1998 r., K 22/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 115; wyr. z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, Nr 5, poz. 38). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę w szczególności na kwestię prawa do gmin do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, wskazując że samodzielność gmin, w tym ich samodzielność finansowa, jest wartością chronioną i gwarantowaną konstytucyjnie. Zastrzega jednak, że ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie (zob. wyr. TK z 8.4.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 47; wyr. TK z 4.5.1998 r., K 38/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 31).

Ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przewidują także regulacje na poziomie ustawodawstwa europejskiego, które gwarantują swobodę działania tych jednostek w zakresie powierzonych kompetencji. Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 4 ust. 2 stanowi, iż: „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 4 ust. 2)”.

Samodzielność gminy uznawana jest za podstawową, immamentną cechę samorządu gminnego w demokratycznym państwie prawnym i dotyczy zarówno publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej sfery jego działalności. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa, co jest konsekwencją zasady, zgodnie z którą

organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Samodzielna działalność gminy jest jednak poddawana nadzorowi Państwa, z punktu widzenia legalności i w formach przewidzianych ustawowo, zatem nie ma ona charakteru bezwzględnego, natomiast ustawodawca zachowuje prawo do ingerencji w tę sferę, w ramach zakreślonych przez Konstytucję RP i ustawy (tak np. wyr. WSA w Gdańsku z 29.3.2018 r., III SA/Gd 126/18, Legalis, utrzymany w mocy wyr. NSA z 13.11.2018 r., II OSK 1826/18, Legalis). Ingerencja ustawodawcy w samodzielność gminy powinna odpowiadać wymogom proporcjonalności i zmierzać do realizacji konstytucyjnie usprawiedliwionych celów. Ingerencja ta wymaga ponadto dochowania koniecznej precyzji i zupełności sformułowań tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco [zob. *Ł. Żakowski*, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, 2011, s. 13].

- 3 3. **Przymiot samodzielności** gminy istnieje na wielu płaszczyznach jej działania. Przejawia się przede wszystkim w posiadaniu przez gminę osobowości prawnej, ale niemniej istotne są także aspekty finansowe takie jak własność mienia komunalnego, możliwość wypracowywania własnych dochodów, swoboda dysponowania i ich wydatkowania oraz możliwość dysponowania dochodami pochodzącymi z budżetu państwa (zob. *W. Gonet*, *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki*, s. 28).

Samodzielność gminy można rozpatrywać z punktu widzenia swobody kształtowania wewnętrznej organizacji oraz tworzenia struktur wewnętrznych. Organy gminy mają prawo kształtować swoje wewnętrzne organizacje, czyli np. komisje i kluby radnych, w sposób samodzielny i niezależny (tak wyr. NSA z 8.2.2005 r., OSK 1122/04, *OwSS* 2006, Nr 1, poz. 9).

- 4 4. **Niezależność gminy** natomiast oznacza posiadanie przez tę jednostkę samorządu terytorialnego określonych cech, które kształtują jej niezależny status w strukturze państwa. Do tych cech można zaliczyć m.in. odrębność i względną niezależność polityczną. Wspólnota terytorialna zajmująca terytorium o określonych granicach jest wyposażona w takie uprawnienia, aby mogła w sposób niezależny zarządzać swoimi sprawami, w określonym przez prawo zakresie, przez swoich przedstawicieli, których wyłania w niezależnych wyborach.

Gmina stanowi odrębny byt prawny, podlega ochronie sądowej i może w sposób niezależny dochodzić swoich praw przed sądami, mając niejednokrotnie sporne interesy z państwem, na terenie którego się znajduje. Posiada własny majątek pochodzący ze źródeł wskazanych w ustawach, w tym z danin publicznych, którym może dysponować i zarządzać. Gminy posiadają tzw. władztwo podatkowe, czyli mogą pobierać opłaty, a także ustanawiać własne podatki, zatem posiadają niezależne źródła dochodów. Niezależność ekonomiczna gminy stwarza możliwość decydowania przez jej organy o kierunkach rozwoju jednostki czy realizowanych inwestycjach. Niezależność gminy wyraża się również w uprawnieniu do samodzielnego wykonywania przez nią funkcji administracyjnych. Kolejnym ważnym aspektem niezależności gminy jest jej odrębność organizacyjna, czyli wyłączna, niezależna kompetencja samodzielnego zorganizowania się i kształtowania swoich wewnętrznych struktur (tak m.in. *H. Izdebski, M. Kulesza*, *Administracja publiczna*, s. 205).

- 5 5. **Wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.**

Ustawodawca wyposażył gminy w możliwość wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Formuła użyta w treści przepisu powoduje **możliwość samodzielnego działania zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej, czyli we wszystkich stosunkach prawnych**. Wykonywanie zadań publicznych przez gminę powinno odbywać się zawsze w granicach obowiązującego prawa (zob. uchw. TK z 27.9.1994 r., W 10/93, *Dz.U.* z 1994 r. Nr 113, poz. 550). Gmina wykonując zadania publiczne działa poprzez swoje organy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz radę gminy. Każdy z organów ma przypisany poprzez ustawy zakres kompetencji do działania w imieniu gminy. W strukturze gminy działają również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej działające w formie jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, a także posiadające osobowość prawną instytucje kultury, czy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Gminy mogą również tworzyć spółki komunalne w celu wykonywania określonych zadań publicznych. W podobne uprawnienia i obowiązki ustawodawca wyposażył również jednostki samorządu terytorialnego innych szczebli – powiat (art. 2 ust. 1 *SamPowU*) oraz województwo (art. 6 ust. 1 pkt 1 *SamWojU*).

- 6 6. **Wykonywanie zadań publicznych** odbywa się w imieniu własnym gminy, co oznacza, że gmina jest autonomicznym podmiotem praw i obowiązków, które wynikają z powierzonych

ustawami zadań publicznych. Artykuł 163 Konstytucji RP oraz art. 6 SamGminU wprowadza tzw. domniemanie właściwości gminy w zakresie wykonywania wszystkich zadań publicznych niezastrzeżonych przez przepisy Konstytucji i innych ustaw dla innych organów władzy publicznej. „Przez wykonywanie zadań publicznych należy rozumieć te działania, które mają na celu korzyść ogółu – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy gminy. Wykonując zadania administracji publicznej gmina może korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym, właściwych władzy państwowej. O publicznym bądź prywatnym charakterze działania gminy przesądza to, że wykonywanie zadań publicznych odbywa się na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, z wykorzystaniem władztwa państwowego i że przez te działania zaspokajane są zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej” (wyr. WSA z 12.11.2019 r., I SA/GI 1077/19, Legalis). **Zadania wykonywane przez gminę według konstytucyjnego podziału są zadaniami własnymi lub zleconymi z zakresu administracji rządowej.** Zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zakres zadań własnych określa art. 7 SamGminU. Wskazany katalog ma jednak charakter otwarty, co oznacza, że zadania własne mogą wynikać także z innych przepisów ustawowych. Ponadto z uwagi na fakt, że wykonywanie zadań własnych ma na celu zaspokajanie wszystkich potrzeb wspólnoty samorządowej, a Konstytucja RP nie nakłada obowiązku dookreślenia zadań własnych na poziomie ustawy należy uznać, iż w przedmiotowym katalogu znajdują się także zadanie niewynikające z przepisów ustawowych. Zadania własne, które nie zostały ujęte w ustawie, również powinny być realizowane, ale w drugiej kolejności [tak *P. Sarniecki*, w: *L. Garlicki* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, 2007, s. 1–2]. Gminy mogą realizować zadania własne poprzez utworzone przez nie jednostki organizacyjne, w formie utworzonych spółek prawa handlowego, a także poprzez powierzenie ich wykonania w formie umów cywilnoprawnych. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, czyli zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji, przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych określają ustawy (art. 8 SamGminU). Konstytucyjnym kryterium odróżniającym zadania własne i zlecone jest zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ich wykonywania [tak *A. Niezgoda*, *Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych*, w: *A. Niezgoda* (red.), *Podział zasobów*, s. 127].

Bardzo istotny, z punktu widzenia jednostek samorządu, jest odpowiedni poziom finansowania zadań zleconych z zakresu administracji publicznej zadań. Zgodnie z art. 49 DochSamTerytU gminy wykonując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Punktem wyjścia do rozważań tematyki przekazywania w odpowiedniej wysokości środków finansowych służących realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez samorząd terytorialny jest art. 167 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochody jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić ich dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

Egzekwowanie obowiązku przekazywania wystarczających środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu przekazanych do wykonania zadań zleconych jest oparte na podstawie prawnej zawartej w przywołanym art. 49 DochSamTerytU. W myśl tego przepisu jednostka, która wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację powierzonych zadań. Dotacje te mają charakter obligacyjny i ma do nich zastosowanie zasada adekwatności, co oznacza, że powinny być one przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (wyr. SN z 20.2.2015 r., V CSK 295/14, OSNC 2016, Nr C, poz. 40; *K. Żmuda-Matan*, *Formalne gwarancje*, s. 19–28; wyr. SA w Poznaniu z 13.11.2019 r., I ACA 1058/18, Legalis). Artykuł 49 ust. 6 DochSamTerytU ustanawia podstawę prawną wystąpienia przez jednostkę samorządu terytorialnego do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania tych zadań (uchw. SN z 10.2.2012 r., II CSK 195/11, Legalis; wyr. SA w Łodzi z 18.7.2018 r., I ACA 1688/17, Legalis). Jednostka samorządu terytorialnego posiada zatem roszczenie o dochodzenie

[Przejdź do księgarni →](#)