

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Prezentowany Komentarz pod redakcją naukową dra *Pawła Drembkowskiego* i dr hab. *Patrycji Joanny Suwaj* powstał w bardzo ważnym momencie, gdy ważą się losy przyszłości polskiego samorządu. Zgodnie z Konstytucją RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina rozumiana jako wspólnota samorządowa zamieszkująca odpowiednie terytorium, określone zgodnie z zasadami podziału administracyjnego kraju. Gmina, co warto podkreślić, jest wspólnotą publiczną, wykonującą zadania państwowej administracji publicznej, elementem struktury Państwa Polskiego, a przynależność do niej nabywamy z mocy prawa, związku z miejscem naszego zamieszkania. Bezwzględnie przynależność ta to nie tylko przejaw przymusu państwowego, ale przede wszystkim ekspozycja naszych praw obywatelskich w demokratycznym państwie. Co jednak kluczowe, ta odrębność w formie korporacji terytorialnej pozwala i zobowiązuje gminy jako podmioty prawa do reprezentowania interesów społeczności lokalnej zamieszkującej jej obszar. Niezbędna jest zatem do jej prawidłowego funkcjonowania określona prawem samodzielność względem władz szczebla średniego i centralnego. Dzięki tej samodzielności samorząd terytorialny dysponuje prawem do autorskiej ścieżki rozwoju i modelu rozwiązywania zbiorowych potrzeb mieszkańców, stanowienia własnych, samorządnych norm prawnych. Zatem samorządność lokalnej wspólnoty jest ściśle związana ze społeczeństwem obywatelskim. Bez obywateli, ich zaangażowania w życie społeczne, bez tworzenia organizacji pozarządowych, nieformalnych grup, pojedynczych akcji i inicjatyw społecznych trudno myśleć o realizacji samorządności i samoorganizacji osób w ramach wspólnoty samorządowej. Sprowadzenie samorządności wyłącznie do aktu wyboru radnych i wójta byłoby jej zaprzeczeniem. Samorząd terytorialny, społeczeństwo obywatelskie i zasada subsydiarności posiadają odmienną genezę oraz pojawiły się niezależnie od siebie, w różnych okresach historycznych. Przechodziły też zmiany znaczeniowe, a nawet dzisiaj można zetknąć się ze sporami co do konkretyzacji tych pojęć. Jednak obecnie nie ma wątpliwości, że te trzy kategorie występują razem, tworząc nierozdzielalną całość. Społeczeństwo obywatelskie to więzi międzyludzkie i siła obywatelskiego zaangażowania. Jako struktura pozapaństwowa może czasem wspierać, a w innym momencie stać w opozycji do działań władz lokalnych. Ale w każdej postaci jest potrzebna dla rozwiązywania lokalnych problemów, poprawy procesów decyzyjnych czy tworzenia długoterminowych strategii rozwoju.

Natomiast zasada subsydiarności daje najlepszą z możliwych odpowiedzi na podstawowe pytanie o sens, cel i funkcję władzy w najszerszym tego słowa znaczeniu. Daje optymalną odpowiedź na sposób działania Państwa, które stwarzając warunki dla rozwoju swoich obywateli, nie powinno stać się totalnym organizatorem społeczności obywatelskich, jak też nie powinno popaść w drugą skrajność, gdy obywatele zostaną pozostawieni sami wobec przerastających ich zadań i problemów. Zasada pomocniczości w działaniu administracji publicznej opiera się na założeniu, że zadania wyższej struktury władzy publicznej są zasadne gdy rodzina, grupa społeczna, czy gmina nie mogą skutecznie rozwiązać danego zakresu problemów i gdy wyższe struktury samorządu czy państwowa administracja rządowa lub wreszcie instytucje ponadnarodowe potrafią zrobić to lepiej i taniej. Celowe jest też, aby nie robiły tego bezpośrednio, ale pośrednio – z wykorzystaniem lokalnej inicjatywy, np. przez wsparcie finansowe. Zasada subsydiarności ściśle związana jest z zasadą decentralizacji władzy. Stanowi tym samym podstawową gwarancję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W tym kontekście niepodważalne jest też to, że samodzielność działania samorządu musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez system prawny. Zasada demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Przepisy prawa tworzone powinny być w celu nie tylko regulacji życia, praw i obowiązków w sferze publicznej i prywatnej, lecz także dla ochrony naszych podstawowych wolności przed nadużyciem władzy. Stąd komentowana ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym stanowi fundament kształtujący ustrój i funkcjonowanie gminy, na którym w sposób samodzielny, kre-

atywny można budować lokalne małe ojczyzny. System prawny nie tylko wynika z literalnej treści przepisów, ale także z ducha tego prawa. Nie wszystko da się zapisać w ustawach, rozporządzeniach i innych aktach prawnych. Obszerność komentarza, liczne i różnorodne linie orzecznicze sądów wskazują, z jakimi praktycznymi problemami spotykają się praktycy samorządu.

Konstrukcja samorządu terytorialnego wymaga ustroju demokratycznego, opartego o zasadę trójpodziału władzy. Tylko w takim modelu Państwa można mówić o samodzielności gmin, powiatów czy województw. W związku z tym, roli strażnika praworządności w samorządach terytorialnych nie powinny pełnić struktury rządowej administracji wykonawczej, ale niezależne sądy i organy nadzoru, czuwające, aby nie doszło do złamania prawa zarówno wewnątrz samorządu względem naczelnych struktur państwa, jak i przekroczenia kompetencji administracji rządowej kosztem samorządu.

W jakim zatem duchu można tworzyć, a później interpretować przepisy dotyczące gminy i jej pozycji w strukturach władzy publicznej? Pisząc o ważnym momencie historycznym powstania niniejszego komentarza mam na myśli właśnie wybór kierunku aktywności państwa i rozumienia dobra wspólnego. Wybór polegający na zachowaniu dotychczasowego rozumienia zasady subsydiarności, kiedy to określone problemy nie mogą być rozwiązane ani siłami rodziny, ani pozapaństwowych form współdziałania społeczności, ani przez instytucje samorządowe, następować powinna pomocnicza interwencja z poziomu wyższego w ramach pionowego podziału władzy. Czy też wręcz przeciwnie, takiej interpretacji zasady pomocniczości, gdzie nie państwo ma pomagać obywatelom oraz samorządnym wspólnotom lokalnym, gdy nie są w stanie samodzielnie rozwiązać stojących przed nimi problemów, ale to obywatele i samorzady mają pomagać państwu w realizowaniu jego misji rządzenia w społeczeństwie na podstawie etatyzmu połączonego z centralizmem. Odpowiedź w jakim kierunku podążamy nie tylko będzie wynikać z treści stanowionego prawa, ale również kierunków wykładni przepisów dokonywanych przez sądy i doktrynę prawną.

Miejmy nadzieję, że niniejszy komentarz spełni oczekiwania samorządowców – a każdy z nas nim jest – i przyczyni się do lepszego rozumienia i funkcjonowania lokalnych wspólnot, abyśmy mogli, na fundamencie jakim jest ustawa o samorządzie gminnym, budować dobry „dom” dla nas wszystkich. Samorząd terytorialny zagnieżdżony w społeczeństwie obywatelskim, zdolny do samodzielnego działania, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Krzysztof Iwaniuk, Przewodniczący ZGWRP, Wójt Gminy Terespol

Warszawa, sierpień 2023 r.

[Przejdź do księgarni →](#)