

**30 LAT
REAKTYWOWANEGO
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ**

**30 LAT
REAKTYWOWANEGO
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ**



Studia Iuridica tom 85

**30 LAT
REAKTYWOWANEGO
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ**



Warszawa 2020

Rada Programowa

Grażyna Bałtruszajtys (przewodnicząca), Jan Błęszyński, Zdzisław Galicki,
Hubert Izdebski, Jacek Lang, Maria Rogacka-Rzewnicka, Marek Wąsowicz,
Beata Janiszewska (sekretarz)

Członkowie Rady Programowej afiliowani za granicą

Marc Bors (Uniwersytet we Fribourgu), Michael Martinek (Uniwersytet w Saarbrücken),
Alessandro Somma (Uniwersytet w Ferrarze), Elena V. Timoshina (Uniwersytet w Sant Petersburgu)

Recenzenci „Studia Iuridica” w 2020 r.

Francisco Javier Andrés Santos, Wojciech Dajczak, Włodzimierz Kamyszanski, Luz Maria Martinez
Velencoso, Andriej Łusznikow, Bronisław Sitek, Jakob Fortunat Stagl

Redaktor naukowy

Jacek Jagielski

Redaktor naczelny

Tomasz Giaro

Redaktor tematyczny

Łukasz Pisarczyk

Redaktor językowy

Radosław Pawelec

Sekretarz Redakcji

Adam Niewiadomski

Redaktor prowadzący

Dorota Dziedzic

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2020

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna.
Numer dofinansowany przez Uniwersytet Warszawski

ISSN 0137-4346

e-ISSN 2544-3135

ISBN 978-83-235-4901-7 (druk)

ISBN 978-83-235-4909-3 (pdf online)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

00-838 Warszawa, ul. Prosta 69

www.wuw.pl; e-mail: wuw@uw.edu.pl

Dział Handlowy WUW: tel. (48 22) 55 31 333; e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.wuw.pl/ksiegarnia

Skład i łamanie

Barbara Obrębska

Druk i oprawa

POZKAL

SŁOWO WSTĘPNE

W tym roku mija trzydzieści lat od reaktywowania w naszym kraju instytucji samorządu terytorialnego. Początkowo (1990 r.) samorząd został usytuowany jedynie na poziomie podstawowych jednostek podziału terytorialnego, tj. gmin, a następnie, po niespełna dekadzie funkcjonowania w tym wymiarze, stał się elementem struktury władzy publicznej także w powiatach i województwach. Przez cały ten okres samorząd podlegał systematycznemu rozwojowi pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, kompetencyjnym itd., który – nie przebiegał bezproblemowo, lecz obfitował w szerokie dyskusje i różne stanowiska koncepcyjne, także dotyczące konkretnych rozwiązań prawnych – prowadził w efekcie do kształtowania jego pozycji prawnej oraz umacniania roli i znaczenia w systemie terenowej administracji publicznej. Dziś można bez wątplenia stwierdzić, że samorząd terytorialny jest trwałym, niezbędnym komponentem organizacji i funkcjonowania władzy publicznej w terenie, a szerzej – że stanowi nieodzowny konstytucyjnie umocowany składnik w całym systemie polityczno-ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie oznacza to, że instytucja samorządu jest ukształtowana w sposób ostateczny i że w jakimś dłuższym horyzoncie czasowym pozostanie wolna od zmian, a problematyka związana z samorządem zejdzie na dalszy plan zarówno w rozważaniach naukowych, teoretycznych, jak i prowadzonych w przestrzeni praktyki. Taki wniosek byłby zupełnie nieuprawniony. W przypadku samorządu mamy do czynienia z instytucją (i zjawiskiem) osadzoną w bezpośredniej bliskości z realiami życia państwowego i społecznego, co sprawia, że musi ona stale nadążać w swym kształcie za płynącymi stąd uwarunkowaniami i wyzwaniem. W konsekwencji samorząd znajduje się w „permanentnym rozwoju”, jest „instytucją cały czas żywą”, która wymaga systematycznej modernizacji i ulepszania. W obrębie problematyki samorządu mogą w związku z tym rodzić się coraz to nowe zagadnienia teoretyczno-prawne i praktyczne, otwierające pole do rozważań, dyskusji i wymiany poglądów.

Przypadający jubileusz reaktywowania samorządu jest dobrą okazją do refleksji nad przebytą jego drogą rozwojową i bagażem dotychczasowych doświadczeń oraz nad stanem dzisiejszym i jego problemami, jak również perspektywami na przyszłość. Mając to na względzie, w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego naszego Wydziału zrodził się pomysł przygotowania opracowania, ujętego w postaci specjalnego tomu czasopisma „Studia Iuridica”, tworzącego forum dla wspomnianych refleksji i wypowiedzi ze strony zainteresowanych naukowców zarówno Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego,

jak i przedstawiciele środowisk naukowych z innych ośrodków akademickich. W założeniu forum to miało być utrzymane w konwencji otwartej, stąd też tematyka wypowiedzi autorskich (podnoszonych problemów, zagadnień) pozostawiona została wyborowi przez samych Autorów.

Prezentowana publikacja przedstawia plan realizacji podjętego przedsięwzięcia.

PS Realizacja ta nie byłaby możliwa bez przychylności Władz Wydziału, w szczególności Pana Dziekana, prof. zw. dr. hab. Tomasza Giaro, któremu – a na jego ręce także całemu Kolegium Dziekańskiemu – składam w tym miejscu słowa podziękowania. Podziękowanie kieruję też do dr. hab. prof. uczelni Adama Niewiadomskiego, sekretarza Redakcji, za bardzo dobrą współpracę podczas przygotowywania tomu. Szczególne podziękowania należą się jednak w pierwszej kolejności wszystkim Autorom, bez których udziału opracowanie pozostałoby tylko w sferze projektu.

Jacek Jagielski

SPIS TREŚCI

<i>Czesław Martysz</i> – Początki odrodzonego samorządu terytorialnego.	
Rys historyczno-prawny	9
<i>Paweł Czechowski</i> – Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego	26
<i>Aleksandra Wiktorowska</i> – Granice decentralizacji	40
<i>Stanisław Wrzosek</i> – Znaczenie koncepcji zarządzania publicznego w realizacji misji samorządu terytorialnego	48
<i>Piotr Lisowski</i> – Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej	61
<i>Jarosław Dobkowski</i> – Wieś w polskim systemie samorządu terytorialnego	79
<i>Jacek Jagielski</i> – Kolegialność i jednoosobowość w strukturach samorządu terytorialnego	92
<i>Tomasz Bąkowski</i> – Stałe składowe efektywności samorządu gminnego	109
<i>Stanisław Pieprzny</i> – Powiat i gmina w systemie bezpieczeństwa lokalnego – możliwości i ograniczenia	126
<i>Bogdan Jaworski</i> – Pozycja ustrojowoprawna samorządu gminnego w systemie administracji publicznej	140
<i>Jerzy Korczak</i> – Władztwo administracyjne gminy na przykładzie niektórych rozwiązań w zakresie zarządzania drogami publicznymi	157
<i>Elżbieta Ura</i> – Realizowanie usług społecznych przez gminę	174
<i>Aleksander Jakubowski</i> – Zgłaszanie problemów i pomysłów przez Internet z wykorzystaniem map (geolokalizacji). Perspektywa prawnoadministracyjna	193
<i>Zofia Roguska</i> – Samorząd terytorialny w Polsce w świetle wyzwań polityki klimatycznej	213
<i>Marek Grzywacz</i> – Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej a bezpieczeństwo państwa – rola gminy w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego kraju	227
<i>Justyna Mielczarek-Mikołajów</i> – Regulacja stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne w kontekście wartości prawa administracyjnego – zagadnienia wybrane	240
<i>Jakub Jan Zięty</i> – Przekazanie szkoły pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne	254
<i>Karolina Wojciechowska</i> – Realizacja prawa wglądu w akta sprawy w postępowaniu administracyjnym	271
<i>Miłosz Kłosowiak</i> – Znaczenie zasady adekwatności dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego	288

TABLE OF CONTENTS

<i>Czesław Martysz</i> – The beginning of the reborn territorial self-government – a historical and legal outline	9
<i>Paweł Czechowski</i> – Formation of the concept of communal property of the basic local government	26
<i>Aleksandra Wiktorowska</i> – Limits of decentralisation	40
<i>Stanisław Wrzosek</i> – The importance of the concept of the public management in the implementation of the mission of local government	48
<i>Piotr Lisowski</i> – Corporate and self-governmental complaints and the independence of the entities of territorial self-government – the context of the self-governmental forms of direct democracy	61
<i>Jarosław Dobkowski</i> – Village in the Polish self-government system	79
<i>Jacek Jagielski</i> – Collegiality and monocracy in self-government structures	92
<i>Tomasz Bąkowski</i> – Constant components of the municipal self-government efficiency	109
<i>Stanisław Pieprzny</i> – The municipality and the county in the local security system – possibilities and limitations	126
<i>Bogdan Jaworski</i> – Political and legal position of municipal self-government in the public administration system	140
<i>Jerzy Korczak</i> – Administrative authority of the municipality – on the example of some solutions in the management of public roads	157
<i>Elżbieta Ura</i> – Realization of the social services by a commune	174
<i>Aleksander Jakubowski</i> – Submitting problems and ideas via the Internet using maps (geolocation). Administrative law perspective	193
<i>Zofia Roguska</i> – Local government in Poland in the light of climate policy challenges	213
<i>Marek Grzywacz</i> – Ensuring the needs of the local community and state security – the role of the municipality in the process of ensuring the country’s raw material security	227
<i>Justyna Mielczarek-Mikołajów</i> – Regulation of the legal status of properties affected by municipal roads in the context of the values of administrative law – selected issues	240
<i>Jakub Jan Zięty</i> – Transferring a school between local government units – general issues	254
<i>Karolina Wojciechowska</i> – Execution of the right to access records in administrative procedure	271
<i>Miłosz Kłosowiak</i> – The importance of the principle of adequacy for the functioning of local government units	288

Czesław Martysz

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: czeslaw.martysz@us.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8814-5954

POCZĄTKI ODRODZONEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – RYS HISTORYCZNO-PRAWNY

THE BEGINNING OF THE REBORN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT – A HISTORICAL AND LEGAL OUTLINE

Abstract

Restoring in 1990 institutions of territorial self-government at the *gmina* level was one of the most profound measures undertaken for the purpose of transforming the political system of Poland. This reform did not close the path to further decentralisation of the state and to the creation of self-government institutions at other levels of the basic territorial division. Attempts made during 1992–1996 at establishing self-government at the *powiat* and voivodship level proved unsuccessful. There was no further, considerable decentralisation of the state, although the previous experiences of the functioning of *gminy* clearly indicated that territorial self-government effectively pursues the tasks and competences previously belonging to central government organs. As a result, the reform of the structure of public administration in Poland, introduced in 1990 and in the subsequent years, was considered unfinished. Following amendments were not made until 1998, when two acts were passed on 5 June 1998: on the *powiat* self-government and on the voivodship self-government, as well as many acts amending the scope of tasks and competences of organs of public administration. Thus, there was also fulfilled one of the fundamental assumptions of the state structural reform, which involved the grounding of local administration on the self-government system.

The study presents the process of developing the structure of territorial self-government in Poland during 1990–2000, with a particular consideration of the self-government's organs, the course of their formation and the rules of their functioning. It should be emphasised at this point that new acts on self-government of 1998 referred in their regulations to many solutions adopted back in 1990 in the act on *gmina* self-government, yet in some cases introducing entirely different regulation or only slightly similar to the one in force in *gminas*. On the other hand, some regulations adopted in the *powiat* and voivodship legislation became a starting point to the amendment of the act on *gmina* self-government. However, in some cases, there occurred differentiation of the constitution of particular units of territorial self-government which was removed by subsequent amendments of legislation in force.

KEYWORDS

self-government, commune, district, voivodeship, organization

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, gmina, powiat, województwo, organizacja

Ponad 30-letnie istnienie samorządu gminnego w Polsce może skłaniać do refleksji nad jego początkami. W literaturze z tamtych lat zgodnie stwierdzano, że przywrócenie tej instytucji w 1990 r. było jednym z najdonioślejszych działań podjętych w celu przeobrażenia ustroju Polski¹. Dokonane zostało to dwiema podstawowymi ustawami z dnia 8 marca 1990 r.: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² i o samorządzie terytorialnym³, które reaktywowały w Polsce instytucje samorządu terytorialnego, choć tylko na szczeblu gminy. Nie zamykały one jednak drogi do dalszej decentralizacji państwa i do tworzenia instytucji samorządowych na innych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego. Świadczyła o tym wyraźnie treść art. 70 ust. 4 tzw. Małej Konstytucji⁴, który

¹ A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 11.

² Dz.U. nr 16, poz. 94; dalej: ustawa gminna.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm. Z dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy został zmieniony na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126). Trzeba też dodać, że postępowaniem sprawozdawcą był prof. W. Pańko z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

stanowił, że: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Możliwość taką zapowiadała także, choć w sposób bardziej zachowawczy, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵, stanowiąc w art. 164 ust. 2, że: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”. Należy jednak podkreślić, że podejmowane w latach 1992–1996 próby utworzenia samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim nie powiodły się. Nie nastąpiła zatem dalsza, znacząca decentralizacja państwa, choć dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania gmin wyraźnie wskazywały, że samorząd terytorialny skutecznie wykonuje zadania i kompetencje należące dotychczas do organów rządowych. Z tego też powodu dokonana w 1990 r., jak również w latach następnych, reformę ustroju administracji publicznej w Polsce uznawano za niedokończoną, wyraźnie jednak podkreślając, że przyjęte rozwiązania konstytucyjne dają wystarczającą podstawę do podejmowania w trybie ustawowym dalszych reform ustrojowych⁶. Zmiany te zostały wprowadzone dopiero w 1998 r., uchwaleniem w dniu 5 czerwca 1998 r. dwóch ustaw ustrojowych: o samorządzie powiatowym⁷ oraz o samorządzie województwa⁸, a także wielu ustaw zmieniających zakres zadań i kompetencji organów administracji publicznej. Tym samym zostało spełnione także jedno z podstawowych założeń reformy ustrojowej państwa, przewidującej oparcie administracji terenowej na systemie samorządowym⁹.

Należy przy tym podkreślić, że nowe ustawy samorządowe z 1998 r. nawiązywały w swych regulacjach do wielu rozwiązań przyjętych już w 1990 r. w ustawie o samorządzie gminnym, niemniej w niektórych sprawach wprowadziły regulację całkowicie odmienną lub tylko w niewielkim zakresie zbliżoną do tej obowiązującej w gminach. Zamierzenia były uzasadnione, a złożyły się na nie osmioletnie doświadczenia w funkcjonowaniu odrodzonego samorządu gminnego. Niektóre jednak regulacje przyjęte w ustawie powiatowej i wojewódzkiej stały się punktem wyjścia do nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nowelizacja tej ustawy przeprowadzona w 1998 r. miała raczej charakter kosmetyczny¹⁰. Należy także podkreślić, że nie wydaje się zasadne całkowite ujednoczenie organizacji i zasad działania samorządu na poszczególnych szczeblach, mają bowiem one do wykonania odmienne zadania, co tym bardziej uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia zróżnicowanych unormowań prawnych.

⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483.

⁶ Zob. np. T. Rabska, *Regionalizacja a zasady*, „Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa” 1998, nr 1, s. 16–17.

⁷ Dz.U. nr 91, poz. 578; dalej: ustawa powiatowa.

⁸ Dz.U. nr 91, poz. 576; dalej: ustawa wojewódzka.

⁹ Por. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 3–136.

¹⁰ Zob. art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126).

Ponadto należy zaznaczyć, że niektóre istniejące zróżnicowania w organizacji i zasadach funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wydają się całkowicie nieuzasadnione, bowiem ich istnienie nie jest podyktowane przesłankami racjonalnej organizacji pracy czy teorii struktury administracji publicznej. Sam fakt jednak, że zarówno ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawa o samorządzie wojewódzkim przed ich wejściem w życie były już nowelizowane¹¹, wskazuje raczej na pośpiech przy ich uchwalaniu, w wyniku którego dochodziło niekiedy np. do zróżnicowania pozycji prawnej radnego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, a nawet do powstawania sprzeczności w ramach jednej ustawy¹².

Poniższe opracowanie przedstawia najważniejsze elementy składające się na strukturę samorządu terytorialnego w Polsce na podstawie trzech ustaw samorządowych, obowiązujących w latach 1990–2000. Tylko w niektórych, uzasadnionych przypadkach nastąpi odwołanie się ustawodawstwa późniejszego, a nawet do współczesności, bowiem pewnych błędów legislacyjnych nie udało się jeszcze wyeliminować. W szczególności dotyczyć to będzie organów samorządu, ich składu oraz organizacji wewnętrznej, podstawowego zakresu ich działania, a także zagadnień nadzoru, w tym tzw. nadzoru instancyjnego, odnoszącego się do weryfikacji decyzji administracyjnych podejmowanych przez organ samorządu. Na wstępie należy jednak podkreślić, że w sprawach podstawowych regulacja ta była na wszystkich szczeblach niemal jednakowa. Ustawy zgodnie stanowią, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa jej mieszkańcy, wszystkie samorządy mają osobowość prawną, która podlega ochronie sądowej, organy samorządu mogą w sposób samodzielny kreować ustrój poszczególnych jednostek samorządowych, kadencja organów stanowiących miała pierwotnie trwać 4 lata, organy samorządu mogły stanowić przepisy prawa miejscowego, wreszcie nadzór nad działalnością samorządu miał się odbywać na zasadach określonych w ustawach, a funkcje nadzorcze wykonywały te same organy. W kwestiach szczegółowych ta jednolitość rozwiązań ulega jednak niewielkiemu zachwianiu.

Jeśli chodzi o organy samorządu, to we wszystkich ustawach, oprócz istnienia organów stanowiących i wykonawczych, przyjęto możliwość rozstrzygania w niektórych sprawach w formie referendum, ustalając także identyczne zasady ich przeprowadzania. Ta forma demokracji bezpośredniej nie odgrywa jednak w Polsce znaczącej roli, stąd zasadniczy ciężar wykonywania zadań w poszczególnych jednostkach samorządu spoczął na organach wybieralnych. Organami

¹¹ Zob. Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014; Dz.U. z 1998 r., nr 160, poz. 1060; Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126.

¹² Np. art. 34 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa w pierwotnym brzmieniu przewidywał w przypadku odwołania zarządu województwa równoczesne odwołanie marszałka województwa z funkcji przewodniczącego sejmiku województwa. Tymczasem art. 20 ust. 4 tej ustawy stanowił, że przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku nie mogli wchodzić w skład zarządu województwa.

tymi były rady (w powiecie i gminie) oraz sejmik w województwie – jako organy stanowiące, pochodzące z wyborów bezpośrednich – oraz zarządy gmin, powiatów i województw – jako organy wykonawcze. Te ostatnie pochodziły z wyborów dokonywanych przez organy stanowiące. Dopiero w 2002 r. zarząd gminy został zastąpiony organem monokratycznym, wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, pochodzącym z wyborów powszechnych¹³.

Struktura organów w poszczególnych jednostkach samorządu była w zasadzie podobna, niemniej można było zauważyć istotne różnice. O ile więc np. ustawa gminna określała w art. 17 liczbowy skład rady gminy, uzależniony od liczby mieszkańców w danej gminie, to podobnego przepisu nie było ani w ustawie powiatowej, ani w ustawie wojewódzkiej. W odniesieniu do tych ostatnich liczbowy skład organów stanowiących określał odpowiednio art. 132 i 160 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁴. Takie odmienności utrudniały analizę porównawczą tych ustaw, zważywszy, że ponad ośmioletni okres obowiązywania ustawy gminnej wskazywał na racjonalność umieszczenia podobnych przepisów w ustawie powiatowej i wojewódzkiej. Uchybienie to zostało usunięte ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵.

Zróżnicowanie występowało także w organizacji wewnętrznej organów stanowiących. O ile więc w gminie rada wybierała oprócz przewodniczącego rady także od 1 do 3 zastępców, to w powiecie wybierano 1 lub 2 zastępców, a w województwie nie więcej niż 3 zastępców. Co ciekawe, zróżnicowania te istnieją do dnia dzisiejszego. W pierwotnej wersji ustawa gminna w art. 19 przewidywała wybór przewodniczącego rady zwykłą większością głosów oraz nie określała trybu jego odwołania. Przepis ten uzupełniono mocą ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw¹⁶, wprowadzając jednocześnie wymóg uzyskania większości bezwzględnej. Wymogi te wprowadzono także w ustawie powiatowej (art. 14), z nieznanymi jednak przyczyn podobnego przepisu nie było w ustawie wojewódzkiej, nie określono także niezbędnego w tym przypadku kworum. Skłaniało to do poglądu, że przewodniczącego sejmiku województwa nie można odwołać w okresie kadencji. Uprawnienia do jego odwołania nie można było też wywodzić z ogólnej kompetencji

¹³ Na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984).

¹⁴ Dz.U. nr 95, poz. 602, z późn. zm.; dalej: ordynacja wyborcza. Liczbowy skład rady powiatu i sejmiku województwa został wprowadzony do tych ustaw dopiero z dniem 30 maja 2001 r. na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497).

¹⁵ Dz.U. nr 45, poz. 497.

¹⁶ Dz.U. nr 124, poz. 601.

sejmiku do wyboru przewodniczącego, zważywszy, że w podobnej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał takie działania za niezgodne z prawem¹⁷. Stosowny przepis został dodany dopiero mocą ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej¹⁸.

Różnice występowały także w sprawie zwoływania sesji organów stanowiących. Jako zasadę przyjęto wszędzie, że sesje zwołuje przewodniczący rady (sejmiku) z własnej inicjatywy lub na wniosek zarządu, a także na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu radnych (art. 20 ustawy gminnej, art. 15 ustawy powiatowej i art. 21 ustawy wojewódzkiej). Powstało jednak pytanie, kto może zwołać taką sesję, gdy przewodniczący odmówi jej zwołania mimo przedłożonego wniosku przez uprawnione do tego podmioty. W takim przypadku jedynie w powiecie przewidziano możliwość zwołania sesji przez starostę, natomiast w gminie i województwie przepisy nie przewidywały takiej możliwości. Wprawdzie w ustawie gminnej uprawnienie takie przysługiwało do 1998 r. sejmikowi samorządowemu¹⁹, jednak po jego zniesieniu powstała w tym zakresie luka prawna na tych dwóch poziomach samorządu, której do tej pory nie usunięto. Zamiast w takiej sytuacji przyjąć praktyczne rozwiązanie zawarte w ustawie powiatowej, w pozostałych ustawach nie zastosowano podobnego rozwiązania. Co więcej, postąpiono zupełnie odwrotnie i stosowny przepis pozwalający na możliwość zwołania sesji rady powiatu także przez starostę, z niezrozumiałych względów został z tej ustawy usunięty na podstawie wymienionej wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r., co zostało krytycznie przyjęte w literaturze²⁰.

Istotne rozbieżności występowały także w składzie komisji wchodzących w skład organów stanowiących. W powiecie i w województwie do składu komisji rady (sejmiku) nie mogły wchodzić osoby niebędące radnymi. W gminie natomiast (z wyjątkiem komisji rewizyjnej) pierwotnie taką możliwość dopuszczono, pod warunkiem że liczba tych osób nie przekraczała połowy statutowego składu danej komisji (art. 21). Zależało to od uznania danej rady gminy. Rozwiązanie to należało uznać za zasadne, bowiem w wielu przypadkach (zwłaszcza w gminach

¹⁷ Por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23, w której Trybunał stwierdził, że art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (...) stanowiący, że Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje Prezydent z grona członków rady nie może być rozumiany, jako dający uprawnienie do odwoływania Przewodniczącego Rady z tego stanowiska.

¹⁸ Dz.U. nr 12, poz. 136. Należy też podkreślić, że regulamin Sejmu także nie przewidywał trybu odwołania Marszałka Sejmu. Procedurę tę wprowadzono dopiero na podstawie uchwały Sejmu z dnia 19 grudnia 2008 r., M.P. z 2009 r., nr 2, poz. 9.

¹⁹ Zgodnie z art. 76 ustawy gminnej sejmik stanowił wspólną reprezentację gmin z obszaru danego województwa, złożoną z radnych tych gmin. Zasady reprezentacji poszczególnych gmin w sejmiku regulował art. 78 ustawy gminnej. Był to głównie organ opiniodawczo-doradczy, najmniej mógł zwoływać także nadzwyczajne sesje rady gminy.

²⁰ C. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 157.

wiejskich) radnymi były (i są) niejednokrotnie osoby niemające specjalistycznej wiedzy przydatnej, czy nawet niezbędnej, w pracach komisji. W tym przypadku jednak nie skorzystano z dobrych doświadczeń małych gmin i z ustawy gminnej także usunięto przepis dopuszczający możliwość udziału w pracach komisji rady osób niebędących radnymi na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. Było to niewątpliwie ograniczenie kompetencji rady gminy, bowiem rada mogła z tego uprawnienia skorzystać lub nie, miała w tym względzie prawo wyboru, którego jej pozbawiono. Spotkało się to również z krytycznym odbiorem w literaturze²¹.

Zróżnicowana była także pozycja radnych w poszczególnych jednostkach samorządowych. Przede wszystkim radny w powiecie i w województwie nie mógł brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczyło to jego interesu prawnego (art. 21 ust. 7 ustawy powiatowej i art. 24 ust. 2 ustawy wojewódzkiej). Ograniczenie takie nie dotyczyło natomiast radnego w gminie, a przecieź gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i to w gminie występuje najwięcej sytuacji stwarzających tego typu kolizje, choćby w zakresie zagospodarowania przestrzennego, utrzymania porządku i czystości, utrzymania dróg itp. Istniejące zatem wówczas rozwiązanie, zakładające niejako *ex lege* bezstronne działania radnego w gminie, zasługiwało na krytykę. Z zadowoleniem zatem został przyjęty projekt nowelizacji ustawy gminnej, wprowadzający omawiany wyżej zakaz, na wzór rozwiązań przyjętych w powiecie i województwie, co zostało także dokonane ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r.

Podobnie rzecz się miała z odmową złożenia ślubowania przez radnego. W województwie i powiecie było to równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu (odpowiednio art. 25 ust. 3 i art. 20 ust. 2), natomiast w przypadku radnego w gminie takiej regulacji początkowo nie było. Przepis ten (tj. art. 23a) został dodany na podstawie ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz innych ustaw²², który wszedł w życie 27 maja 1990 r., a więc tego samego dnia co ustawa gminna.

Rozbieżności występowały także w zakresie jawności lub tajności podejmowania uchwał przez organy samorządu. O ile ustawy powiatowa (art. 13) i wojewódzka (art. 19 ust. 1 i art. 31 ust. 4) wprowadziły jako zasadę głosowanie jawne (chyba że przepis szczególny stanowił inaczej), to zasady tej nie dało się bezpośrednio wywieść z treści art. 14 ustawy gminnej. Wprawdzie przyznane przewodniczącemu rady gminy uprawnienie do rozstrzygającego głosu w przypadku równej liczby głosów miało sens jedynie wtedy, gdy uchwała zapada w głosowaniu jawnym, niemniej zarówno w doktrynie²³, jak i orzecznictwie sądowym dopuszczono możliwość podejmowania uchwał w głosowaniu tajnym

²¹ J. Boć, (w:) J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 362.

²² Dz.U. nr 34, poz. 199.

²³ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 110. Zdaniem autorów: „Stanowisko przewodniczącego może mieć znaczenie rozstrzy-

także w innych wypadkach, niż określała to ustawa gminna²⁴. Zasadę głosowania jawnego wprowadzono w gminie również w 2001 r. na wzór rozwiązań w pozostałych ustawach samorządowych, usuwając przy tym prawo przewodniczącego rady do posiadania głosu rozstrzygającego w razie równej liczby głosów „za” i „przeciw”.

Zauważyć jednak przy tym trzeba, że na tle omawianych tutaj przepisów pozostawała nieusunięta inna rozbieżność, dotycząca właśnie rozstrzygającego głosu przewodniczącego organu kolegialnego. W istniejącej wówczas regulacji uprawnienie takie przysługiwało niewątpliwie przewodniczącym organów kolegialnych w gminie²⁵ oraz w województwie, nie posiadali go natomiast przewodniczący organów kolegialnych w powiecie (art. 13 ustawy). W takiej sytuacji przy równej liczbie głosów „za” i „przeciw” głosowanie należało uznać za nierozstrzygnięte, wobec czego trzeba było je powtórzyć. Po usunięciu tego uprawnienia przysługującego przewodniczącemu rady w gminie, z niezrozumiałych względów to dodatkowe uprawnienie pozostało jednak do chwili obecnej na szczęblu wojewódzkim (art. 31 ust. 5) w odniesieniu do przewodniczącego zarządu województwa. Sytuacja ta zatem w dalszym ciągu wymaga ujednoczenia.

Na tle omawianej regulacji należy również zauważyć, że art. 13 ustawy powiatowej zawiera nieusunięte do tej pory wyraźne przeoczenie językowe, wskutek czego przepis ten jest nieczytelny. Stanowi on, że uchwały rady powiatu oraz zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów przy obecności „co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu)”. Otóż trzeba zauważyć, że o ile ustawowy skład rady powiatu wynika obecnie ze znowelizowanego w 2001 r. art. 9 ustawy powiatowej, to skład zarządu jest zmienny i jest ustalany zawsze przez radę danego powiatu. Nie może być on mniejszy niż 3 osoby i nie większy niż 5 osób (art. 27 ust. 1 ustawy powiatowej). Nie istnieje zatem sztywnie pojęcie „ustawowy skład zarządu powiatu”, bowiem ustawodawca dał w tym przypadku radzie, mieszczącą się w granicach prawa, swobodę w określaniu liczbowego składu zarządu, podobnie jak miało to miejsce do 2002 r. w gminie. Liczbowy skład zarządu powinien być zatem zawsze określony w statucie powiatu. Tym samym w przepisie art. 13 ustawy powiatowej należałoby po słowie „ustawowego” dodać słowo „(statutowego)”, co odnosiłoby się jednoznacznie do składu zarządu niemającego określonego ustawą składu liczbowego.

Jeszcze większe różnice występowały w składzie zarządów poszczególnych jednostek samorządu. Wprawdzie wszędzie przyjęto zasadę wyboru zarządu na podstawie zasady tzw. zarządu autorskiego, polegającego na wyborze

gające tylko w głosowaniu jawnym”. Nie wypowiedają się oni jednak wyraźnie, że z treści art. 14 ustawy gminnej wywieść należało zasadę jawności głosowania.

²⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 1996 r., II SA/Kr 1385/96, OSS 1997, nr 3, poz. 89.

²⁵ Zasadę tę należało odnosić również do przewodniczących organów kolegialnych w jednostkach pomocniczych gminy.

w pierwszej kolejności przewodniczącego zarządu, a dopiero później – wyłącznie na jego wniosek – pozostałych członków zarządu, niemniej różnice występowały w samym liczbowym składzie tych zarządów oraz w stopniu związania członkostwa w zarządzie z pełnieniem funkcji radnego. Wskutek tego zarząd w gminie mógł liczyć od 3 do 7 osób²⁶, w powiecie od 3 do 5 osób, a w województwie może liczyć wyłącznie 5 osób. W skład zarządu gminy oraz powiatu wchodzić mogli zarówno radni, jak i osoby spoza składu rady, natomiast w skład zarządu województwa zasada ta odnosiła się wyłącznie do 4 członków zarządu z wyłączeniem jego przewodniczącego, czyli marszałka. Ten ostatni mógł być wybrany wyłącznie spośród radnych województwa.

Członkostwa w zarządzie danej jednostki samorządu terytorialnego nie można było łączyć z niektórymi funkcjami lub stanowiskami. Dlatego też członkowie zarządów na wszystkich szczeblach nie mogli być jednocześnie zatrudnieni w administracji rządowej, ponadto członek zarządu powiatu nie mógł być jednocześnie radnym gminy lub województwa, członkiem zarządu gminy lub województwa, a także nie mógł pełnić funkcji posła lub senatora. To ostatnie ograniczenie nie dotyczyło miast stanowiących powiat miejski. Z kolei członek zarządu województwa – oprócz ograniczeń wymienionych wyżej – nie mógł być także radnym gminy czy powiatu oraz członkiem zarządu w tych jednostkach. Widać tu, że najbardziej liberalne ograniczenia występowały w tym względzie na szczeblu gminy, bowiem dotyczyły tylko zakazu zatrudniania w administracji rządowej. Ujednoczenie tych przepisów nastąpiło na podstawie wskazanej wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia w 2001 r.

Zróznicowany był także wewnętrzny skład zarządu. O ile ustawa gminna nie określała sztywno liczby zastępców wójta lub burmistrza, o tyle ustawy powiatowa i wojewódzka wyraźnie ograniczały liczbę tych osób do jednego wicestarosty oraz do nie więcej niż dwóch zastępców przewodniczącego zarządu województwa. Na marginesie należy podkreślić, że ustawa o samorządzie województwa w wersji pierwotnej nie tworzyła stanowiska wicemarszałka ani zastępcy marszałka, natomiast wyraźnie stanowiła, że osoba pełniąca tę funkcję nosi tytuł zastępcy przewodniczącego zarządu województwa. Nazewnictwo to zostało zmienione wskazaną wyżej ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. W pracach zarządu na wszystkich szczeblach samorządu obowiązkowo uczestniczyli skarbnicy, zaś w gminie i powiecie także sekretarze. W ustawie o samorządzie w województwie zrezygnowano w omawianym tu okresie ze stanowiska sekretarza województwa, bowiem stanowisko to utworzono dopiero w 2008 r.²⁷

²⁶ Należy przypomnieć, że w pierwotnej wersji ustawy o samorządzie terytorialnym, zarząd gminy mógł liczyć od 4 do 7 członków. Przepis ten został zmieniony na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601) i wszedł w życie z dniem 18 listopada 1995 r.

²⁷ Na podstawie art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458).

Niejednakowa była także regulacja w zakresie organizacji i funkcjonowania aparatu pomocniczego organów samorządu terytorialnego. Funkcję tę w gminie pełni urząd gminy²⁸. W powiecie funkcję tę pełni starostwo powiatowe, kierownicy powiatowych służb inspekcji i straży oraz jednostki organizacyjne powiatu. Wszystkie te podmioty tworzą razem powiatową administrację zespoloną (art. 33 ustawy powiatowej)²⁹. Z kolei w województwie aparatem pomocniczym zarządu i marszałka jest urząd marszałkowski oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne lub wojewódzkie osoby prawne (art. 45). Regulamin organizacyjny urzędu gminy oraz starostwa powiatowego uchwalany był przez organy stanowiące na wniosek odpowiednio zarządu gminy lub zarządu powiatu, regulamin urzędu marszałkowskiego zaś – przez zarząd województwa. Obecnie ujednotwiono tę procedurę na wzór rozwiązań przyjętych w województwie, stąd regulaminy takie uchwalają w powiecie i województwie kolegialne organy wykonawcze w drodze uchwały, a w gminie wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w drodze zarządzenia.

Organom samorządu przysługuje na wszystkich szczeblach prawo do stanowienia przepisów miejscowych. Uprawnienia takie przysługują w zasadzie organom stanowiącym, niemniej w powiecie i gminie (warunkowo) mają je również organy wykonawcze tych jednostek, przy czym w miejsce zarządu gminy uprawnienie to wykonuje obecnie jednoosobowo wójt lub burmistrz. Aby organy te mogły skorzystać z przysługujących im w tym zakresie uprawnień, musi zaistnieć sytuacja „niecierpiąca zwłoki”, a więc stan faktyczny, w którym zwołanie sesji rady spowodowałoby stan zagrożenia życia, zdrowia, mienia lub bezpieczeństwa publicznego. Akty zarządu powiatu oraz wójta wymagają jednak zatwierdzenia na najbliższej sesji rady, pod rygorem utraty swej ważności. Uprawnień do stanowienia prawa miejscowego, nawet w chwilach niecierpiących zwłoki, nie miał jednak i nadal nie ma zarząd województwa, co było i jest uzasadnione posiadaniem takich uprawnień przez wojewodę.

Przedstawione zróżnicowania nie wyczerpują omawianego zagadnienia, bowiem było ich znacznie więcej. Przykładowo, rada w powiecie i sejmik w województwie, ustalając zasady wypłacania diet radnym za pracę w radzie i jej organach wewnętrznych, skrępowane były rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁰, który ustalał maksymalną wysokość diet. Rozporządzenia te nie miały natomiast zastosowania do radnych gminnych, w odniesieniu do których zasady wypłacania im diet ustalane były przez radę w sposób

²⁸ C. Martysz, *Urząd gminy i jego organizacja*, Katowice 1990.

²⁹ K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998, s. 100–102.

³⁰ Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu województwa (Dz.U. nr 146, poz. 958) oraz z tego samego dnia rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 959).

niczym nieskrępowany. Zagadnienie to ujednotwiono dopiero w 2000 r. przez zmianę treści art. 25 ustawy gminnej na podstawie ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³¹.

Niejednolita regulacja odnosiła się także do zagadnień związanych z ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych. Wynikała ona z tzw. przepisów antykorupcyjnych zamieszczonych zarówno w odrębnej ustawie³², jak i w poszczególnych ustawach ustrojowych. Początkowo najbardziej szczegółowa regulacja występowała w tym względzie w gminie i powiecie, przy czym ustawa powiatowa nie zawierała szczegółowych przepisów w tym zakresie, odsyłała jedynie do ograniczeń odnoszących się do radnych gminy zawartych w art. 24e–24h ustawy o gminach. Z kolei w stosunku do radnych wojewódzkich ograniczenia takie dotyczyły w zasadzie wchodzenia radnych w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi. Zakaz ten jednak podlegał ograniczeniom, np. w sprawach korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych, jednak w odniesieniu do tych radnych miały także zastosowanie przepisy szczegółowe, ograniczające ich działalność gospodarczą. Po nowelizacji³³ art. 24 ustawy wojewódzkiej pozycja prawna radnych wszystkich szczebli pozostaje w tym zakresie zbliżona.

Wspomnieć również trzeba o organach administracji sprawujących kontrolę instancyjną decyzji podejmowanych przez organy samorządu, którą od 1990 r. sprawowały kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych, przekształcone później mocą ustawy z dnia 12 października 1994 r. w samorządowe kolegia odwoławcze³⁴. Utworzenie tych organów było konsekwencją przyjętego w ustawie gminnej podziału zadań gminy na zadania własne i zlecone³⁵. O ile bowiem weryfikację decyzji z zakresu zadań zleconych mógł z powodzeniem wykonywać wojewoda, o tyle w zakresie zadań własnych, przy braku instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim, konieczne stało się utworzenie nowego organu odwoławczego czy też powierzenie tej funkcji innym organom. Rozważano powierzenie tej funkcji radzie gminy, wojewodzie, a także propozycję, by od decyzji organów gmin przysługiwała skarga bezpośrednia do NSA. W sumie zdecydowano się na utworzenie nowych organów drugiej instancji, usytuowanych

³¹ Dz.U. nr 26, poz. 306. Dodatkowo sprawy te uregulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. nr 61, poz. 710).

³² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 106, poz. 679, z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 160, poz. 1060).

³⁴ Dz.U. nr 122, poz. 593, z późn. zm.

³⁵ J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91–92.

przy sejmikach samorządowych³⁶. Zabieg ten nie wymagał większych zmian w przepisach proceduralnych, została też zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego³⁷.

Regulacja ustawowa pozycji kolegium była nader skąpa. Ustawa o samorządzie terytorialnym ograniczała się w tym względzie do stwierdzenia, że ma ono orzekać w składach trzyosobowych, jest właściwe w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów) z zakresu zadań własnych gmin, że jego członków powołuje i odwołuje sejmik samorządowy oraz że działa ono do czasu wyboru nowego kolegium przez sejmik następnej kadencji. Jak widać, ta wąska i nieprecyzyjna regulacja sprawiła, że trudno było jednoznacznie określić zarówno pozycję prawną tego organu, stopień jego powiązania z sejmikiem samorządowym, jak i zagadnienia związane z procedurą rozstrzygnięcia odwołań³⁸. Z ustrojowego punktu widzenia kolegia odwoławcze przy sejmiku samorządowym były organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin i podstawowym jego zadaniem było rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych nie tylko przez wójtów, ale również przez zarządy gmin, gdy wyraźny przepis ustawy upoważnił te organy do orzekania w indywidualnych sprawach w formie decyzji administracyjnych. Pogląd ten szybko znalazł uznanie w doktrynie, a kolegia zostały nawet nazwane organami *quasi-sądowymi*³⁹. Przy okazji wyszło na jaw, że samo pojęcie „kolegium odwoławcze” może być w praktyce rozumiane dwojako: w ujęciu szerokim jako instytucja (organ) w szczególny sposób zorganizowana, funkcjonująca przy sejmikach, składająca się z członków wybranych przez te sejmiki. W ujęciu drugim, węższym „kolegium odwoławcze” to po prostu konkretny, trzyosobowy zespół orzekający w konkretnej sprawie, w więc wydający decyzję.

Przepisy ustawy gminnej nie określały, z ilu członków ma się składać dane kolegium, zależało to bowiem od uznania sejmiku. W praktyce zatem zdarzały się przypadki wybrania do składu kolegium nawet całego składu sejmiku samorządowego. Funkcjonowanie tych organów przy sejmikach stwarzało też i inne komplikacje, zwłaszcza natury finansowej, bowiem działalność kolegiów finansowana była z budżetu sejmików, który z kolei pochodził ze składek gmin. Kolegia były więc w pewnym sensie od gmin zależne. Zdarzały się też niejednokrotnie przypadki, że gminy odmawiały płacenia składek na rzecz sejmiku z powodu np. uchylecia kilku decyzji wójta. Odnotowywano również próby (na szczęście

³⁶ C. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 31.

³⁷ W. Taras, *Samorządowe kolegia odwoławcze (zagadnienia ustrojowe)*, (w:) M. Chmaj (red.), *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 214.

³⁸ J. Jagielski, *Sejmik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 25.

³⁹ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej kontroli samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 44.

nieudolne) wpływania przez sejmik lub poszczególnych jego delegatów zarówno na tok postępowania administracyjnego, jak i treść samego orzeczenia.

Poza regulacją, że kolegium orzeka w składach trzyosobowych, przepisy ustawy nie określały trybu jego pracy. Zagadnienie to regulowały regulaminy uchwalane przez sejmiki, co powodowało znaczące zróżnicowanie ich funkcjonowania. W szczególności wątpliwości powstawały na tle praktyki sądowej, czy kolegium ma orzekać na rozprawach czy tylko na posiedzeniach niejawnych, opierając się na materiałach zgromadzonych w aktach sprawy. Praktyka w tym względzie była różna, z wyjątkiem spraw, gdzie wyraźny przepis prawa nakazywał przeprowadzenie rozprawy administracyjnej. Z czasem jednak w coraz większym stopniu wytworzyła się praktyka orzekania na podstawie rozprawy zwoływanej zwłaszcza wtedy, gdy z akt sprawy wynikało, że decyzję organu gminy, niekorzystną dla obywatela, należało utrzymać w mocy. Zapewniało to stronie czynny udział w postępowaniu, pozwalało także przekonać stronę co do nieuchronności wykonania orzekanego obowiązku. Przyczyniało się także do zmniejszania liczby skarg kierowanych na decyzje kolegium do sądu administracyjnego.

Członkowie kolegium wykonywali swe funkcje etatowo lub nietatowo, zależało to od uznania sejmiku. Pod względem prawnym nie miało to żadnego znaczenia, bowiem jak wskazano wyżej, jedynym wymogiem w tym względzie było zachowanie trzyosobowego składu przy orzekaniu. Nie miało też znaczenia ani wykształcenie, ani znajomość praktyki administracyjnej. Odbijało się to na jakości decyzji poddanych kontroli sądowej. Mimo jednak tych mankamentów prawnoustrojowych wyniki, które osiągały kolegia, jeśli chodzi o skuteczność skarg wnoszonych do sądu administracyjnego, były znacznie lepsze niż administracji rządowej⁴⁰. Na tę pozytywną ocenę składało się przede wszystkim aktywne uczestnictwo członków kolegium w rozprawach przed sądem, kolegialność rozstrzygnięć, szerokie i wnikliwe uzasadnianie treści decyzji, jak również w wielu wypadkach fachowość zespołów orzekających. Nic też dziwnego, że w dyskusji nad kształtem przyszłego samorządu terytorialnego w Polsce szeroko akcentowano przydatność kolegiów odwoławczych w strukturze administracji samorządowej, choć wskazywano także na konieczność niezbędnych zmian w tym zakresie. Jedną z propozycji dotyczyła również zmiany sposobu finansowania kolegiów poprzez pokrywanie kosztów ich działania bądź z wyodrębnionej części budżetu sejmiku samorządowego, bądź nawet z budżetu centralnego⁴¹. Inna propozycja zakładała odrębną regulację ustawową, w której określony byłby nie tylko ustrój kolegium, lecz także zasady ich działania i finansowania. W tym kierunku poszły też prace legislacyjne, które podjęto na przełomie 1992 i 1993 r. Po wielu zmianach redakcyjnych, ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych Sejm uchwalił w dniu 12 października 1994 r.⁴², która weszła w życie w dniu 6 grudnia 1994 r.

⁴⁰ Por. „Rzeczpospolita” z dnia 24 maja 1991 r. oraz z dnia 10 czerwca 1991 r.

⁴¹ „Wspólnota” 1991, nr 36, s. 14 i 15.

⁴² Dz.U. nr 122, poz. 593.

Ustawa, określając ustrój i zadania kolegium, rozszerzyła również ich zakres właściwości o zadania zlecone, chyba że przepis ustawy wyłączał to uprawnienie. Ponadto od 1999 r. uległ znacznemu poszerzeniu zakres podmiotowy ich właściwości o kontrolę decyzji wydawanych przez organy powiatu oraz organy województwa. Reforma ta nie wpłynęła także na ustrój kolegiów, które nadal mają swą siedzibę w byłych miastach wojewódzkich⁴³. Analiza zasad organizacji i funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych potwierdza jednak tezę, że są to organy administracji publicznej nowego typu⁴⁴, odpowiadające standardom europejskim, znacznie różniące się od innych funkcjonujących w strukturze administracji publicznej⁴⁵. Świadczy o tym m.in.:

- 1) tryb powoływania tych organów, w drodze konkursu;
- 2) obowiązek posiadania wyższego wykształcenia prawniczego lub administracyjnego przez członków kolegium;
- 3) obiektywizm procedowania wynikający z zakazów zatrudnienia w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim, zakazu wykonywania funkcji: radnego, posła lub senatora, członka organu wykonawczego samorządu terytorialnego, członkostwa w kolegium regionalnej izby obrachunkowej, a w odniesieniu do członków etatowych – z zatrudnieniem na stanowisku sędziego i prokuratora oraz z zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji rządowej;
- 4) poddanie pod nadzór w zakresie orzekania sądom administracyjnym.

Na szczególną pozycję prawną kolegiów wpływało także ich uprawnienie do składania pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Problematykę tę regulował obowiązujący w latach 1994–2004 art. 22 ustawy o kolegiach, zgodnie z którym kolegium w pełnym składzie mogło występować do Naczelnego Sądu Administracyjnego z pytaniami prawnymi, gdy pomimo stosowania różnych metod wykładni prawa nasuwały się istotne wątpliwości co do jednoznacznego określenia znaczenia konkretnych przepisów prawa⁴⁶. Nie ulega wątpliwości, że omawiane uprawnienie w znaczącym stopniu wpływało na poziom orzecznictwa kolegiów, a tym samym na lepszą ochronę interesów prawnych stron uczestniczących w postępowaniu. W okresie obowiązywania tego przepisu kolegia zadały ponad 200 pytań prawnych i tylko w nielicznych przypadkach Naczelny Sąd Administracyjny odmawiał udzielenia odpowiedzi,

⁴³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. nr 198, poz. 1925).

⁴⁴ Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 1, s. 21 i n.; Z. Kmiecik, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995, s. 9–11; P. Witkowski, *Samorządowe kolegium odwoławcze gwarantem praw jednostki*, (w:) A. Bisztyga (red.), *Humanistyczne zeszyty naukowe*, Katowice 1996, s. 58–62.

⁴⁵ M. Kulesza, *Czy będzie rewizja nadzwyczajna?*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 września 1999 r.

⁴⁶ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 13/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 79.

głównie z uwagi na wady formalne pytania. Z jednej strony kształtowana w ten sposób linia orzecznicza skutkowałą znacznie szybszym i jednolitym rozstrzygnięciem spraw. Należy zatem wyrazić ubolewanie, że przepis ten został z dniem 1 stycznia 2004 r. skreślony. Z drugiej jednak strony pozostawienie orzecznictwa wyłącznie samorządowym kolegiom odwoławczym i pozbawienie ich możliwości zadawania pytań prawnych stanowi wyraz zaufania ustawodawcy do tych organów, a w szczególności dla poziomu ich orzecznictwa. Nie sprzyja to jednak pogłębionej analizie obowiązujących przepisów i może wpływać na jakość podejmowanych przez kolegia rozstrzygnięć, zwłaszcza w sytuacji niebywałej inflacji przepisów prawa⁴⁷. Z nieznanymi natomiast powodów art. 11 ust. 1 pkt 2 zobowiązuje nadal prezesa kolegium do przesyłania sejmikowi województwa rocznej informacji z działalności kolegium, choć organ ten od 1994 r. nie działał przy istniejącym wówczas sejmiku samorządowym ani nie działa teraz przy sejmiku województwa.

Wskazana powyżej analiza niektórych rozwiązań ustrojowych wskazuje, jak trudną drogę przeszedł samorząd terytorialny w tym okresie. Niektóre z nich wynikały z niedoskonałości przepisów prawnych, uchwalanych niekiedy w pośpiechu, bez dogłębnej analizy skutków prawnych, które przepisy te mogą wywołać. Inne zmiany miały charakter unifikujący organizację samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Wreszcie część z nich miała wyraźne polityczne podłoże, jak choćby to odnoszące się do zakazu członkostwa w komisjach rad. Ograniczało to swobodę organów stanowiących w nieskrępowanym organizowaniu swych organów wewnętrznych. Zagadnienie to daje się zauważyć także obecnie w odniesieniu np. do zagwarantowanego ustawowo i istniejącego od wielu lat uznaniowego prawa nadawania nazw ulic lub placów przy poszanowaniu woli mieszkańców gmin⁴⁸. W sumie na przestrzeni 30 lat obowiązywania ustawy gminną nowelizowano ponad 80 razy, a pozostałe ustawy ustrojowe ponad 50 razy. Obserwacja współczesnego ustawodawstwa, w którym dominują poselskie projekty ustaw, nie napawa optymizmem. W literaturze zwraca się uwagę, że „opanovała nas mania tworzenia ustaw”⁴⁹, wskutek czego legislacja jest niechlujna. Inni autorzy wskazują dosadnie, że mamy w tym zakresie do czynienia z „bagnem legislacyjnym”⁵⁰, a przyczyn tego stanu rzeczy doszukuje się zasadnie

⁴⁷ C. Martysz, *Przeciwdziałanie inflacji przepisów w obszarze prawa administracyjnego*, (w:) L. Tyszkiewicz, J. Storczyński (red.), *Problemy przeciwdziałania inflacji przepisów prawnych i poprawy ich jakości*, Bielsko-Biała 2018, s. 9–24.

⁴⁸ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2016 r., poz. 1103).

⁴⁹ S. Waltoś, *Opanowała nas mania tworzenia ustaw*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 stycznia 2010 r. Zob. także A. Kielbasiński, *Sejmowy kołowrotek, czyli więcej ustaw*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 10–11 stycznia 2015 r.

⁵⁰ P. Słowik, *Legislacja: stan przedzawałowy*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 2 listopada 2015 r.

C. Kosikowski, mówiąc, że: „Szycia ubrań nie zaleca się szewcom, a budowania mostów weterynarzom, natomiast tworzenie prawa nie zna już takich ograniczeń. Efekty wszyscy znamy”⁵¹. Poglądy te należy w pełni podzielić.

REFERENCES

- Adamiak B., Borkowski J., *Instytucje prawne sądowej kontroli samodzielności gminy, „Samorząd Terytorialny”* 1991, nr 1–2
- Agopszowicz A., (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- Boć J., (w:) J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001
- Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy, „Samorząd Terytorialny”* 1997, nr 8–9
- Jagielski J., *Sejmik samorządowy, „Samorząd Terytorialny”* 1991, nr 6
- Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 1996, nr 1
- Kielbasiński A., *Sejmowy kotowrotek, czyli więcej ustaw, „Gazeta Wyborcza”* z dnia 10–11 stycznia 2015 r.
- Kmieciak Z., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995
- Kosikowski C., *Do psucia, gotowi, start, „Dziennik Gazeta Prawna”* z dnia 4–6 września 2015 r.
- Kulesza M., *Czy będzie rewizja nadzwyczajna?, „Rzeczpospolita”* z dnia 15 września 1999 r.
- Martysz C., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007
- Martysz C., *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane, „Samorząd Terytorialny”* 1991, nr 11–12
- Martysz C., *Przeciwdziałanie inflacji przepisów w obszarze prawa administracyjnego, (w:) L. Tyszkiewicz, J. Storeżyński (red.), Problemy przeciwdziałania inflacji przepisów prawnych i poprawy ich jakości*, Bielsko-Biała 2018
- Martysz C., *Urząd gminy i jego organizacja*, Katowice 1990
- Podgórski K., Martysz C., *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998
- Rabska T., *Regionalizacja a zasady, „Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa”* 1998, nr 1
- Słowik P., *Legislacja: stan przedzawałowy, „Dziennik Gazeta Prawna”* z dnia 2 listopada 2015 r.

⁵¹ C. Kosikowski, *Do psucia, gotowi, start, „Dziennik Gazeta Prawna”* z dnia 4–6 września 2015 r.

-
- Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Taras W., *Samorządowe kolegia odwoławcze (zagadnienia ustrojowe)*, (w:) M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997
- Waltoś S., *Opanowała nas mania tworzenia ustaw*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 stycznia 2010 r.
- Witkowski P., *Samorządowe kolegium odwoławcze gwarantem praw jednostki*, (w:) A. Bisztyga (red.), *Humanistyczne zeszyty naukowe*, Katowice 1996

Paweł Czechowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: p.czechowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7124-5780

KSZTAŁTOWANIE SIĘ POJĘCIA MIENIA KOMUNALNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO STOPNIA PODSTAWOWEGO

FORMATION OF THE CONCEPT OF COMMUNAL PROPERTY OF THE BASIC LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article presents the genesis and evolution of shaping the institution of municipal property of local government. The shaping of the legal institution of municipal property was presented against the background of the systemic change as a result of the changes and reforms initiated as a result of the 1989 'round table', which also defined the principles of building a new local government system based on the legal and systemic model of European local self-government (municipal) and its guiding principles. As a result of the introduced statutory regulations, in 1990, the first degree of local self-government was introduced, equipping communes (cities) and their associations as well as established legal entities with communal property.

It should be mentioned that the acquisition of communal property, apart from the civil legal nature, also had a significant systemic significance guaranteeing the local government political, political and economic independence. The work presents the legal status of communal property, the procedure for its acquisition and the procedure of enfranchisement of communal entities under the first degree of local authority.

KEYWORDS

municipalisation, public property, state property, local government

SŁOWA KLUCZOWE

komunalizacja, własność publiczna, mienie państwowe, samorząd terytorialny

Proces transformacji ustrojowej rozpoczęty w 1989 r. w Polsce miał na celu stworzenie podstaw społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego w ramach formuły demokratycznego państwa prawa opartego na społecznej gospodarce rynkowej. Projektowane reformy ustrojowe zakładały, że mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego będą stanowić z mocy prawa wspólnotę samorządową¹. Realizację zadań publicznych oraz zadań własnych projektowanego samorządu terytorialnego oparto na modelu samorządu europejskiego². Stworzenie systemu samorządu terytorialnego wymagało m.in. przekazania przez państwo części posiadanych zadań i kompetencji sprawowanych dotychczas przez jednolite organy administracji państwa. Rozpoczęty w 1989 r. dialog polityczny w ramach posiedzeń, a następnie postanowień Okrągłego Stołu sformułował wiele postulatów odnośnie do zmian ustrojowych dotyczących także modelu władzy lokalnej³. Pierwotnie zakładano wprowadzenie pierwszego stopnia samorządu w formie gmin i miast, nie wykluczając systemu wielostopniowego⁴.

Reformy ustrojowe Okrągłego Stołu zakwestionowały system władzy lokalnej w formie rad narodowych i ich organów wprowadzonych w drodze ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵.

Istniejący system rad narodowych uznano za niezgodny z ustrojem demokratycznym. Zakwestionowano ponadto koncepcję jednolitej własności państwowej oraz organizacji społeczeństwa socjalistycznego opartych na resortowym systemie struktur gospodarczo-produkcyjnych, współistniejących w obszarze terytorialnym, z jednolitym scentralizowanym systemem rad narodowych w ramach tzw. centralizmu demokratycznego. Założenia wypracowane w drodze

¹ Por. J. Regulski, *Samorządowa Polska*, Warszawa 2005, s. 22 i n.

² Por. przykładowo H. W. Erichsen, W. Hoppe, A. Leidinger (red.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln–Stuttgart–Berlin–Hannover–Kiel–Mainz–München 1998.

³ J. Regulski, *Przy okrągłym stole. O samorządzie terytorialnym*, „Rada Narodowa” 1989, nr 9, s. 4.

⁴ Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.

⁵ Dz.U. nr 14, poz. 130. Por. także W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 16–21.

postanowień Okrągłego Stołu⁶ oraz debaty Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego X kadencji (tzw. Sejmu kontraktowego)⁷ zakładały przyjęcie regulacji prawnej samorządu terytorialnego w ramach modelu funkcjonującego w wielu państwach Europy Zachodniej.

Zgodnie ze standardami europejskimi wymagało to przyznania samorządowi terytorialnemu znacznej autonomii prawno-ekonomicznej, a także przyznania podmiotowości prawnej oraz możliwości, w określonym zakresie, prowadzenia działalności gospodarczej. Projektodawcy założeń ustrojowych samorządu terytorialnego świadomie nie nawiązali do rozwiązań istniejących w dwudziestolecu międzywojennym w Polsce z uwagi na występujące w tym rozwiązaniu ustrojowym braki kompleksowości regulacji prawnej⁸.

Projektodawcy nowej ustawy o samorządzie terytorialnym, przyjmując wzorzec europejskiego samorządu terytorialnego, kierowali się również zasadami zebranymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z dnia 1 września 1998 r., jak również postanowieniami Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego ratyfikowanej przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych w 1985 r.⁹

Wiodąca koncepcja założeń normatywnych przygotowywana w procesie prac nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym zakładała, że przysły samorząd terytorialny nie powinien w swoich zadaniach i kompetencjach być ograniczany (z wyjątkiem regulacji ustawowych) przez bieżącą działalność centralnych i terenowych organów administracji państwowej. Dopuszczono w tym zakresie wyjątek odnośnie do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przy założeniu, że zapewni ona na realizację zadań zleconych określone środki publiczne. Związane to było z nadzorem państwa w tym zakresie. Istotną rolą utrzymania samodzielności samorządu było przyznanie wspólnocie samorządowej podmiotowości prawnej, co miało skutkować zwiększeniem samodzielności w sferze ustrojowo-gospodarczej. Zakładano, że gmina stanie się samodzielnym uczestnikiem obrotu gospodarczego. Dlatego niezbędnym założeniem było wyposażenie gminy we własny majątek wraz ze związanymi z nim prawami. Miało to

⁶ Por. W. Pańko, *Własność komunalna...*, oraz J. Reguński, *Samorządowa Polska...*, s. 22.

⁷ Należy podkreślić szczególną rolę, jaką odegrał w pracach nad budową koncepcji samorządu terytorialnego oraz mienia komunalnego poseł prof. dr Walerian Pańko zmarły tragicznie uczony i polityk – przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, koordynującej pracami legislacyjnymi związanymi z reformami władzy lokalnej, będący jednocześnie członkiem Komisji Konstytucyjnej i Komisji Ustawodawczej Sejmu X kadencji. Por. M. Kulesza, *Walerian Pańko (1941–1991)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 3; A. Stelmachowski, *Do jego przemyśleń i prac będziemy często wracać*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 4–7.

⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 40 i n.

⁹ I. Lipowicz, *Europejskie standardy samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 75–81. Por. także przykładowo Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998, s. 13–128; Z. Niewiadomski, *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993, s. 9–62; R. Stober, *Kommunalrecht*, Heidelberg 1987, s. 1–188.

na celu umożliwienie gminom nawiązywania stosunków cywilno-prywatnych z szeroko rozumianym otoczeniem gospodarczym, włącznie z organami administracji państwowej. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie powyższej konstrukcji prawnej wzmocniło pozycję prawną gmin również w sferze publicznoprawnej.

Przyznanie osobowości prawnej gminie pozwalało na wyposażenie samorządu gminnego w mienie komunalne pojmowane jako własność i inne prawa rzeczowe¹⁰. Jak wspomniano powyżej, umożliwiało to prowadzenie działalności gospodarczej gminie w granicach określonych przez przyszłą ustawę. Powyższy problem stanowił jeden z istotnych dylematów, a dyskusja na ten temat znalazła również odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu oraz w późniejszej modyfikacji ustawy o samorządzie terytorialnym. Problem sprowadzał się do określenia zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy i pytania, czy gmina może wykraczać poza sferę użyteczności publicznej, prowadząc taką działalność. Znalazło to swój wyraz w pierwotnym brzmieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Jednakże ustawodawca wykazał daleko idące wahania i dokonał niebawem nowelizacji tak szeroko rozumianej kompetencji, ograniczając jej brzmienie do przypadków określonych odrębnymi przepisami ustawy¹¹.

Określenie normatywnych funkcji samorządu terytorialnego miało wpływ na podmiotowy i przedmiotowy zakres własności komunalnej, a także uprawnień podmiotów wyposażonych w mienie komunalne.

Twórcy koncepcji samorządu terytorialnego zakładali, że na stopniu podstawowym będą to gminy i ich związki komunalne oraz inne komunalne osoby prawne. Na co w późniejszym okresie wskazała treść ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹².

Należy wspomnieć, że w okresie poprzedzającym prace ustawodawcze literatura przedmiotu dostarczyła wiele istotnych informacji odnośnie do zasad i zakresu prowadzenia działalności gospodarczej i funkcji własności komunalnej występujących w państwach Europy Zachodniej¹³. Powyższe informacje zostały

¹⁰ Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie komunalnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 6–7.

¹¹ C. Kosikowski, *Tworzenie, utrzymywanie i przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 16–23; C. Kosikowski, *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych „uwagi na tle projektu ustawy”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 25–33; A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe. Własność komunalna*, (w:) T. Dybowski (red.), *System prawa cywilnego*, Warszawa 2003, s. 169 i n. Ostatecznie zapis art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawy o samorządzie gminnym) otrzymał brzmienie: „Gmina oraz jej komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”.

¹² Por. Dz.U. nr, 16, poz. 95; W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 198 i n.

¹³ Por. np. powoływane prace Z. Niewiadomskiego oraz innych cytowanych autorów, m.in. P. Czechowski, *Samorząd terytorialny i jego podmiotowość w RFN*, (w:) B. Ledworowski (red.), *Problem własności komunalnej*, Warszawa 1988.

w istotnym zakresie wykorzystane w pracach legislacyjnych¹⁴. Jedną z wiodących zasad funkcjonowania samorządu komunalnego państw europejskich stała się, że działalność gospodarcza nie powinna być ukierunkowana jedynie na działalność komercyjną, lecz powinna służyć celom użyteczności publicznej i realizacji celu publicznego. Oznaczało to, że działalność ta powinna być związana z potrzebami gminy i powiązana z jej istotnymi potrzebami społecznymi i gospodarczymi w sferze obsługi mieszkańców. Powyższa zasada miała na celu powiązanie działalności gospodarczej gminy ze statutowymi celami wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z zasadą subsydiarności gminy powinny podejmować działalność gospodarczą tylko w przypadku, gdy inne podmioty gospodarcze sektora niepublicznego nie zaspokajały w sposób zadowalający potrzeb społeczności lokalnej zamieszkującej terytorium gminy.

Powyższa zasada miała na celu ograniczenie nieuczciwej konkurencji. Kolejną zasadą głosiła, że działalność gospodarcza samorządu komunalnego o charakterze rynkowym powinna przynosić gminie dochód i nie generować strat przy wykonywaniu zadań gminy.

Następna zasada głosiła, że forma organizacyjno-prawna prowadzenia działalności gospodarczej może być w formie publicznoprawnej lub prywatnoprawnej¹⁵. Projektodawcy ustawy o samorządzie terytorialnym dysponowali również informacjami odnośnie do składników mienia komunalnego występujących w regulacjach prawnych europejskiego systemu samorządu terytorialnego¹⁶. Składało się ono z samorządowego majątku: a) administracyjnego, b) finansowo-gospodarczego, c) odrębnego, d) powierzonego.

Majątek administracyjny służy do zaspokajania istotnych potrzeb społeczności lokalnej i związany jest z podstawowymi urządzeniami gminnej infrastruktury technicznej i socjalnej.

Majątek finansowo-gospodarczy służy utrzymaniu działalności przedsiębiorstw i zakładów gminy i jest przeznaczony na cele realizacji zadań statutowych samorządu oraz innych podmiotów realizujących zadania gminy m.in. w sferze gospodarczej.

Majątek odrębny stanowi mienie gminne (np. wspólnoty gruntowe lub leśne), które użytkują uprawnieni mieszkańcy gminy. Majątkiem tym jest także majątek

¹⁴ Członkowie Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego konsultowani byli również przez zagranicznych ekspertów, w tym z Instytutu Nauk Komunalnych Fundacji Konrada Adenauera w Sankt Augustin, na temat rozwiązań prawnych modelu europejskiego samorządu terytorialnego. Mieli również możliwość odbycia wyjazdu studialnego do nowych landów Republiki Federalnej Niemiec, które wprowadziły w tym okresie system samorządu komunalnego w ramach integracji państwa federalnego po „upadku muru berlińskiego”.

¹⁵ Por. P. Czechowski, *Istota samorządu terytorialnego*, „Prawo Samorządu Terytorialnego” 1991, z. 8, s. 22 i n.; P. Czechowski, S. Piątek, *Samorząd terytorialny w Polsce (historia, stan obecny, perspektywy rozwoju)*, Warszawa 1991, s. 1–58.

¹⁶ Por. P. Czechowski, *Istota samorządu...*, s. 22 i n.

gminny podmiotów gospodarczych nieposiadających osobowości prawnej. Majątek ten obejmuje także urządzenia infrastruktury niezaliczane do majątku administracyjnego.

Majątek powierniczy stanowi z reguły majątek prawnie wyodrębniony mający określone przeznaczenie. Gospodarowanie tym majątkiem odbywa się według odrębnych zasad w ramach planów gospodarczych i odrębnie prowadzonych rozliczeń finansowych.

Należy podkreślić, że w wielu krajach europejskich majątek samorządowy traktowany jest w sensie normatywnym jako podstawowy składnik decydujący o samodzielności instytucji samorządu terytorialnego. Prowadzone prace koncepcyjno-legislacyjne pozwoliły na zdefiniowanie w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym pojęcia mienia komunalnego w art. 43 jako własności i innych praw majątkowych należących do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie komunalnych innych osób prawnych¹⁷. Powyższa definicja nawiązuje do pojęcia mienia zawartego w art. 44 Kodeksu cywilnego¹⁸. Jednakże nie jest to pojęcie mienia jedynie w znaczeniu *stricte* cywilistycznym. Mienie to należy do wyodrębnionych podmiotów samorządu terytorialnego, stanowiąc element ustrojowy, a zatem nie można go traktować doktrynalnie jedynie w sensie wąskim¹⁹ w nawiązaniu do cywilistycznego pojęcia mienia²⁰.

Istota samorządności terytorialnej (gmin) pozostaje w prostej zależności od posiadanego przez gminy majątku i służy do realizacji ustrojowych zadań ciążących na samorządzie terytorialnym. Mienie komunalne dotyczące prawa własności i innych praw majątkowych jest ściśle powiązane z istotnymi czynnikami ustrojowymi samorządu terytorialnego. Służy ono także realizacji zadań ustrojowo-samorządowych w sferze ścisłego obrotu gospodarczego.

Należy podkreślić, że wyposażenie gmin w mienie komunalne nie zapewniło pokrycia wszystkich potrzeb samorządu terytorialnego. Gminy muszą

¹⁷ T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 5–15; S. Wójcik, *Zagadnienia cywilno-prawne mienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7, s. 20–24. W wyniku nowelizacji ustawy z 1998 r. w związku z wprowadzeniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego wyraz „komunalny” zamieniono na „gminny”. Por. art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126). Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 463 i n. Przykłady dalszej ewolucji pojęcia mienia komunalnego zawierają również prace m.in.: M. Stec, *Wokół pojęcia „Mienie komunalne”*, (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 850–864; G. Cern, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 27–104; J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, s. 17–246.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740); dalej: k.c.

¹⁹ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 60–63.

²⁰ A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 99 i n.

pozyskiwać także inne dochody w drodze subwencji państwowych, w tym uczestniczą w procentowym udziale w dochodach podatkowych tworzących majątek gminy o charakterze stałym²¹.

Własność komunalna nie została wyodrębniona w systemie prawnym państwa jako odrębna forma własności²², co mogło mieć uzasadnienie w związku z nowelizacją Kodeksu cywilnego w 1989 r. ujednolicającą formy własności w rozumieniu prawa cywilnego²³.

Nie wyklucza to jednak prawa podmiotowego komunalnej osoby prawnej z nadanych i nabytych jej ustawowo należnych praw odnośnie do mienia komunalnego²⁴.

Pojęcie mienia komunalnego nie zostało wyodrębnione również w Konstytucji RP²⁵ jako szczególna forma mienia. Brzmienie art. 165 Konstytucji RP wskazuje, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawa własności i inne prawa majątkowe²⁶.

Jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu, na poziomie prawno-legislacyjnym występuje jednolita kategoria prawna mienia samorządu terytorialnego.

Podkreślono również, że szczególny rodzaj mienia należący do samorządu definiuje art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym²⁷. Komunalne osoby prawne ponoszą nadto odpowiedzialność za zaciągnięte zobowiązania zgodnie z Kodeksem cywilnym. W części doktryny utrwalił się także pogląd, że własność komunalna jest rodzajem mienia publicznego²⁸.

Jednakże przyjęcie powyższego poglądu nie uzasadnia na gruncie art. 140 k.c. budowania kategorii prawnej własności komunalnej jako prawa własności publicznej²⁹.

²¹ Por. T. Dybowski, *Mienie...*, s. 5.

²² Por. A. Klein, *Kilka uwag...*; D. Bach-Golecka, *Komentarz do art. 165*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, s. 809, Warszawa 2016, s. 899 i n.

²³ W wyniku uchylecia art. 126–135 oraz 138 i 139 k.c. w drodze ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321) uchylono konstrukcję odróżniającą formy własności przyjętą uprzednio w ramach prawa cywilnego. Por. także A. Klein, *Kilka uwag...*, s. 98.

²⁴ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Toniccka-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego*, Katowice 1999, s. 81 i n. wraz z powoływaną tam literaturą.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

²⁶ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Katowice–Warszawa, 2008, s. 24 i n.

²⁷ Por. D. Bach-Golecka, *Komentarz do art. 165*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, oraz T. Dybowski, *Komunalizacja przedsiębiorstw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 3–6.

²⁸ Por. J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 12–13.

²⁹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 465 wraz z powoływaną tam literaturą przedmiotu.

Istotnym problemem doktrynalno-koncepcyjnym było samo wyposażenie samorządu terytorialnego w mienie komunalne. Dotyczyło to istniejącej w okresie prowadzonych prac legislacyjnych nad ustawą samorządową obowiązującej prawnej zasady jedności mienia ogólnonarodowego, która dotyczyła również użytkowanego mienia państwowego przez system rad narodowych. Wystąpił bowiem problem stworzenia mechanizmu prawnego przejścia tego mienia przez nowe samorządy terytorialne³⁰. Projektodawcy ustawy zdecydowali się na dokonanie ustrojowej komunalizacji mienia. Ostatecznie zdecydowano się na nabycie mienia komunalnego zgodnie z zasadą określoną w art. 44 ustawy o samorządzie terytorialnym w drodze pierwotnej (*ex lege*) oraz w drodze pochodnej na wniosek komunalnych osób prawnych. Techniczno-prawny sposób nabycia mienia państwowego uregulowały przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (por. art. 25)³¹.

Gmina może uzyskać mienie również w związku z utworzeniem lub zmianą granic gmin³². Przekazanie następuje wówczas w drodze porozumienia pomiędzy zainteresowanymi gminami, a w braku porozumienia – w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów. Gminy nabywają mienie także w wyniku przekazania go przez administrację rządową, na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Nabycie mienia komunalnego następuje też w wyniku prowadzenia przez gminy własnej działalności gospodarczej, jak również w drodze innych czynności prawnych lub w przypadkach określonych odrębnymi przepisami. Nabywanie mienia przez gminy na zasadach określonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych następowało w trybie art. 5 ust. 1 tej ustawy z mocy prawa w dniu wejścia jej w życie. Niniejszy przepis ustawowy nie naruszał praw osób trzecich do tego mienia, jak również praw wspólnot gruntowych i leśnych.

Mieniem gmin nabytym *ex lege* staje się również mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego;
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których wymienione powyżej podmioty były organem władzy i w administracji pełniły funkcje organu założycielskiego;

³⁰ T. Dybowski, *Mienie...* Por. A. Agopszowicz, *Przejęcie przez gminy mienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 22–27.

³¹ Dz.U. nr 32, poz. 191.

³² Prezentowany opis nabywania mienia przez gminy zawarto w części artykułu P. Czechowski, *Nabywanie mienia komunalnego przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 90–93, którego wybrane fragmenty wykorzystano w niniejszym opracowaniu, por. s. 33–37 niniejszego artykułu.

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych (nieposiadających osobowości prawnej) podporządkowanych w dniu wejścia w życie ustawy byłym organom władzy i administracji stopnia podstawowego.

Cytowana ustawa zgodnie z art. 5 ust. 2 uwłaszcza także z dniem jej wejścia w życie wybrane miasta. Dotyczy to mienia ogólnonarodowego (państwowego) w granicach administracyjnych tych miast, które służyło użyteczności publicznej:

1) byłych rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, w tych województwach miejskich;

2) przedsiębiorstw państwowych, dla których wymienione powyżej organy pełniły funkcje organu założycielskiego;

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. wymienionym wyżej organom.

Uwłaszczeniu na rzecz gmin i związków gminnych podlega również mienie:

1) które w dniu wejścia w życie cytowanej ustawy stanowiło mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do organów władzy i administracji stopnia wojewódzkiego;

2) przedsiębiorstw, dla których powyższe organy pełniły funkcje organów założycielskich;

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom.

Powyższe mienie przekazywano na rzecz gmin i związków komunalnych, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań. Gminom może być również przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) nienależące do kategorii mienia wymienionego powyżej, jeżeli jest ono związane z realizacją ich zadań.

W odróżnieniu jednak od poprzednich kategorii mienia ogólnonarodowego (państwowego) mienie to nie jest przekazywane z mocy prawa, lecz na wniosek gminy. Organem właściwym w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, jak również w sprawie jego przekazania jest wojewoda. Przekazanie mienia na wniosek gmin nie jest jednak obligatoryjne. Wojewoda może odmówić przekazania tego typu mienia. Również niepodzielne składniki mienia komunalnego służące realizacji zadań więcej niż jednej gminy pozostają do czasu utworzenia odpowiedniego związku komunalnego w dotychczasowym zarządzie. Powyższy stan prawny i faktyczny odnosił się zwłaszcza do przedsiębiorstw i zakładów o charakterze ponadgminnym, podporządkowanych wojewodzie, na stopniu wojewódzkim lub zlokalizowanych na stopniu rejonowym.

W przypadku nieprzejęcia wymienionego mienia przez gminy w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, wojewoda występuje do sądu o wyznaczenie zarządcy. Do sprawowania zarządu mieniem wspólnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Ustawa o samorządzie terytorialnym wyłącza również z zakresu komunalizacji składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) służące właściwym organom admi-

nistracji rządowej, sądom oraz organom władzy państwowej. Komunalizacji nie podlegają również składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) należące do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim. Od powyższej reguły ustawa o samorządzie terytorialnym dopuszcza jednak wyjątek. Otóż grunty należące do wymienionych powyżej przedsiębiorstw państwowych, niewykorzystywane zgodnie ze społeczno-gospodarczym ich przeznaczeniem, przekazuje się na wniosek gmin, złożony w terminie do 31 grudnia 1991 r., na własność tych gmin, na których obszarze są położone. Z mocy prawa uwłaszczeniu na rzecz gmin nie podlegają również grunty Państwowego Funduszu Ziemi. Jednak na wniosek gminy grunty Państwowego Funduszu Ziemi położone na jej terenie mogą być przekazane na jej własność.

Komunalizacji nie podlega również to mienie ogólnonarodowe, z którego korzystają przedstawicielstwa dyplomatyczne, konsularne państw obcych, instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie przepisów obowiązującego prawa i uznanych zwyczajów międzynarodowych. Na podobnych zasadach z komunalizacji jest wyłączone mienie ogólnonarodowe (państwowe), jeżeli korzystają z niego Kościół katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe.

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych precyzuje również tryb sporządzania przez gminy spisów inwentaryzacyjnych określających składniki mienia komunalnego. Tryb sporządzania inwentaryzacji określiła Rada Ministrów w drodze uchwały nr 104 z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego³³. Spis inwentaryzacyjny ma charakter porządkowy i nie może pozostawać w sprzeczności ze stanem prawnym zamieszczonego w nim mienia. Sporządzenie spisów to istotny element formalnego procesu przekazania skomunalizowanego mienia. Jego brak stanowi istotną techniczną przeszkodę w procesie przekazania mienia komunalnego, nie może jednak ograniczać prawa nabycia mienia komunalnego z mocy prawa oraz stwierdzenia jego nabycia. Nadmienić również należy, że decyzja wojewody w sprawie nabycia mienia z mocy prawa oraz w sprawie jego przekazania ma charakter obligatoryjny i jako taka nie może wstrzymać procesu nabycia mienia z mocy prawa.

Dla rozpatrywania sporów związanych z postępowaniem uwłaszczeniowym w drodze ustawy z dnia 10 maja 1990 r. została powołana Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa. Jest ona organem odwoławczym od decyzji wojewody w sprawach stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa oraz w sprawie jego przekazania. Przewodniczącemu i członków Komisji powołuje Prezes Rady Ministrów oraz określa tryb jej działania. Rozpoczęcie trybu regulowało zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania i trybu działania

³³ M.P. nr 30, poz. 235.

pierwszego składu Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej³⁴. Przewodniczący Komisji powołuje, odrębnie do każdej sprawy, skład orzekający oraz wyznacza jego przewodniczącą. Komisja wydaje decyzje w składach trzyosobowych, ale do załatwienia spraw szczególnie skomplikowanych przewodniczący może powołać siedmioosobowy skład orzekający. Decyzje składu orzekającego zapadają większością głosów. Odwołanie, które wpłynęło do Komisji, powinno być skierowane do składu orzekającego, który jest zobowiązany do wydania decyzji w ciągu miesiąca od daty wniesienia odwołania.

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa w swojej działalności orzeczniczej dopuściła „szerokie” rozumienie pojęcia strony³⁵. Uznano, że stroną w postępowaniu odwoławczym jest nie tylko gmina oraz wojewoda, lecz także każda strona, czyjego interesu prawnego lub obowiązku postępowanie dotyczy, albo każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Materiał dowodowy przekazywany Komisji wraz z odwołaniem zawierał często uchybienia polegające na niepełnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Decyzje pierwszej instancji były wydawane niekiedy z pominięciem materiału dowodowego w przedmiotowych sprawach, co stanowiło wadę postępowania, która wpływała w konsekwencji na wynik sprawy i stanowiła podstawą uchylecia decyzji. Należy nadmienić, że obowiązek przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego co do okoliczności sprawy spoczywa na organie administracji rządowej, który jest zobowiązany do wyczerpującego zebrania oraz rozpatrzenia całości materiału dowodowego. Dotyczy to również przypadku, w którym strona przedłożyła niepełny materiał dowodowy. Obowiązkiem organu administracji rządowej jest uzupełnienie materiału dowodowego, który pozwoli na uzyskanie pewności co do stanu faktycznego i prawnego. W postępowaniu przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową nierzadko uwidaczniał się brak założonych ksiąg wieczystych dla spornych nieruchomości będących w dyspozycji Skarbu Państwa, które były przedmiotem komunalizacji. W przypadku dochodzenia roszczeń z tytułu komunalizacji wychodził zatem na jaw nieprawidłowy stan rejestracji własności państwowej. Nie znajdował on bowiem należytego odzwierciedlenia w księgach wieczystych będących rejestrami urzędowymi, które powinny służyć ujawnieniu ogółu praw rzeczowych na nieruchomościach i stanowić źródło informacji o ich stanie prawnym. W tym przypadku występowały wyraźne różnicowania regionalne.

Brak należytych uzasadnień decyzji komunalizacyjnych powoduje również ich zaskarżenie przez wieczystych użytkowników lub też użytkowników (najczęściej spółdzielni) komunalizowanych nieruchomości. W powyższej sytuacji Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa utrzymywała w mocy tego typu zaskarżane decyzje, wyręczając organ pierwszej instancji, informując skarżącą stronę, że

³⁴ Por. M.P. nr 7, poz. 49.

³⁵ Por. P. Czechowski, *Nabywanie mienia...*, s. 14.

komunalizacja mienia nie narusza bezpośrednio praw użytkownika wieczystego lub użytkowników. Użytkownik wieczysty czy też użytkownik korzystali nadal z pełnej ochrony swoich praw gwarantowanych przez Kodeks cywilny.

Ważnym problemem w działalności orzeczniczej Komisji była komunalizacja mienia z mocy prawa (art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.). Wiele sporów dotyczyło nabywania z mocy prawa składników mienia państwowego należących do byłych rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego. Jednak gminy nie nabywają *ex lege* wszystkich składników mienia Skarbu Państwa znajdującego się na ich terenie. W odniesieniu do komunalizacji przedsiębiorstw państwowych spory dotyczyły najczęściej problematyki komunalizacji mienia przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim były rady narodowe lub organy administracji stopnia podstawowego. Znaczna liczba sporów wiązała się z przejmowaniem przez gminy nieruchomości wraz z budynkami, przekazywanych w przeszłości w zarząd przedsiębiorstwom państwowym. Występująca swoista niechęć do komunalizacji powyższych podmiotów była związana z obawą, że gminy będą chciały pozbawić dotychczasowych zarządców ich uprawnień. Uwłaszczone tym majątkiem gminy uzyskują w odniesieniu do skomunalizowanego przedsiębiorstwa pozycję analogiczną do tej, jaką miał Skarb Państwa reprezentowany uprzednio przez właściwy organ założycielski. Pewna liczba sporów przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową dotyczyła wniosków o komunalizację przedsiębiorstw, dla których organami założycielskimi były organy ponadgminne. W tym konkretnym przypadku komunalizacja *ex lege* nie następuje. Spory występowały także w związku z chęcią przejmowania przez gminy przedsiębiorstw o profilu czysto handlowym, dla których organem założycielskim był wojewoda.

Szeroka możliwość komunalizacji mienia państwowego stwarzała również konieczność spojrzenia na proces komunalizacji z punktu widzenia ochrony mienia państwowego oraz mienia Skarbu Państwa. „Komunalizacja jako proces, z jednej strony miała zapewnić gminom nabycie w drodze pierwotnej mienia niezbędnego dla ich funkcjonowania, z drugiej jednak strony, nie powinna nadmiernie uszczuplać zasobów mienia państwowego niezbędnego dla realizacji zadań państwa. Odnotowywano również przypadki występowania gmin o przekazanie majątku Skarbu Państwa służącego wykonywaniu zadań administracji rządowej”.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że rozpoczęty w 1990 r. proces nabywania mienia komunalnego przez gminy otworzył nowy rozdział w transformacji majątku państwowego na rzecz podmiotów komunalnych. Liczba toczących się postępowań przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową w tym zakresie już w początkowej fazie komunalizacji mienia, zwłaszcza zaś spory z tym problemem związane, wskazują, że nie jest to proces krótkotrwały. Należy również stwierdzić, że komunalizacja mienia wymusza na organach administracji rządowej podjęcie zaniedbanego procesu porządkowania i rejestracji własności Skarbu Państwa będącego w jej gestii.

Należy nadmienić, że wyposażenie gmin i miast oraz komunalnych osób prawnych w mienie komunalne trzeba traktować jako istotną część składową o charakterze ustrojowym gwarantującym samodzielność ekonomiczną samorządowi terytorialnemu.

REFERENCES

- Agopszowicz A., *Przejęcie przez gminy mienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Toniciecka-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego*, Katowice 1999
- Bach-Golecka D., *Komentarz do art. 165*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Cern G., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019
- Czechowski P., *Istota samorządu terytorialnego*, „Prawo Samorządu Terytorialnego” 1991, z. 8
- Czechowski P., *Nabywanie mienia komunalnego przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Czechowski P., *Samorząd terytorialny i jego podmiotowość w RFN*, (w:) B. Ledworowski (red.), *Problem własności komunalnej*, Warszawa 1988
- Czechowski P., Piątek S., *Samorząd terytorialny w Polsce (historia, stan obecny, perspektywy rozwoju)*, Warszawa 1991
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019
- Dybowski T., *Komunalizacja przedsiębiorstw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Erichsen H. W., Hoppe W., Leidinger A. (red.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln–Stuttgart–Berlin–Hannover–Kiel–Mainz–München 1998
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Katowice–Warszawa 2008
- Jagoda J., *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019
- Klein A., *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Kosikowski C., *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych „uwagi na tle projektu ustawy”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8
- Kosikowski C., *Tworzenie, utrzymywanie i przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6
- Kulesza M., *Walerian Pańko (1941–1991)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006
- Lipowicz I., *Europejskie standardy samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12

- Miemiec W., Miemiec M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Niewiadomski Z., *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie komunalnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Regulski J., *Przy okrągłym stole. O samorządzie terytorialnym*, „Rada Narodowa” 1989, nr 9
- Regulski J., *Samorządowa Polska*, Warszawa 2005
- Stec M., *Wokół pojęcia „Mienie komunalne”*, (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012
- Stelmachowski A., *Do jego przemyśleń i prac będziemy często wracać*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe. Własność komunalna*, (w:) T. Dybowski (red.), *System prawa cywilnego*, Warszawa 2003
- Stober R., *Kommunalrecht*, Heidelberg 1987
- Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000
- Wójcik S., *Zagadnienia cywilno-prawne mienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7

Aleksandra Wiktorowska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: a.wiktorowska@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0834-5455

GRANICE DECENTRALIZACJI

LIMITS OF DECENTRALISATION

Abstract

The concept of decentralization has fixed content and the scope of meaning. At present, defining decentralization only through the lack of hierarchical dependence would be incorrect. One can speak of the external and internal limits of decentralization. The internal limits of decentralization are political or legal determinants of decentralization. The external limits of decentralization are those which closely interact with centralization – as an opposite category, but complementary to decentralization. Outside of decentralization and centralization, there is a place for autonomy. Autonomy is in contradiction with the state's unitarian character.

KEYWORDS

centralization, decentralization, local self-government, autonomy

SŁOWA KLUCZOWE

centralizacja, decentralizacja, samorząd terytorialny, autonomia

Pojęcie decentralizacji ma utrwaloną treść i zakres znaczeniowy zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w przepisach.

Na ogół w literaturze przedmiotu utożsamia się decentralizację jako samodzielność (niezależność) prawno-organizacyjną pewnych podmiotów administrujących (części aparatu administracji publicznej) wobec innych podmiotów administrujących (innej części aparatu administracji publicznej) albo wprost utożsamia się decentralizację z samorządem terytorialnym, inaczej zwanym zdecentralizowaną administracją publiczną. Na ogół administracja rządowa jest scentralizowana, bo jest administracją państwową, natomiast samorząd terytorialny – tam gdzie występuje w porządku prawnym państwa – jest zdecentralizowaną administracją publiczną. Jednak nawet w porządku prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w którym samorząd terytorialny nie funkcjonował, w ówczesnej literaturze przedmiotu zauważano decentralizację w odniesieniu do pewnej części aparatu administracyjnego państwa, bowiem znane były rozwiązania prawne dotyczące takich podmiotów, jak np. zakłady administracyjne, organizacje społeczne, stowarzyszenia itp., funkcjonujące na zasadzie względnej niezależności od innych podmiotów administrujących, i o takich właśnie podmiotach mówiono wówczas jako o zdecentralizowanych. Przy czym, nie wolno utożsamiać tej niezależności z samodzielnością jakiegoś podmiotu, bo takowej po prostu w ówczesnym prawie nie było. O samodzielności można mówić tylko wówczas, jeśli dany podmiot ma niezależność co najmniej finansową i majątkową oraz nie podlega hierarchicznemu podporządkowaniu. O ile to ostatnie, czyli brak hierarchicznego podporządkowania pewnych organów, było możliwe w prawie PRL, o tyle samodzielność finansowa i majątkowa organu w aparacie administracji państwowej była *ex definitione* wykluczona i niemożliwa. Należy jednak zauważyć, że utożsamianie decentralizacji jedynie z brakiem hierarchicznego podporządkowania, jak to czyniono dawniej w prawie polskim i w polskiej literaturze prawniczej, to za mało. Zdefiniowanie decentralizacji jedynie poprzez brak hierarchicznego podporządkowania obecnie byłoby nieprawidłowe, głównie z uwagi na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji samorządu terytorialnego¹ jako podstawowej formy decentralizacji administracji publicznej.

Próbując ustalić granice decentralizacji, odwołujemy się nie do czego innego aniżeli do ustalenia definicji dla tej kategorii pojęciowej. Mówiąc o granicach decentralizacji, mam na myśli zarówno granice wewnętrzne dla decentralizacji, jak i jej granice zewnętrzne.

Granice wewnętrzne decentralizacji są wyznaczone przez elementy stanowiące o istocie decentralizacji, kwalifikujące ją jako pewną kategorię pojęciową (prawną albo polityczną), czyli elementy w istocie ją definiujące. Możemy tu mówić o politycznych lub prawnych determinantach decentralizacji.

¹ Uczyniono to ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).

Podstawową determinantą polityczną decentralizacji jest wola polityczna i odzwierciedlające ją przepisy prawne (konstytucyjne, ustawowe) zabezpieczające samodzielność podmiotów uznawanych za zdecentralizowane oraz pewne manifesty polityczne czy programowe rozmaitych legalnych ugrupowań politycznych.

Pierwotną, podstawową determinantą decentralizacji (tożsamej z samodzielnością) jest zatem państwowy porządek prawny – konstytucja i ustawy, które normują pozycję prawną podmiotu zdecentralizowanego (samorządu terytorialnego jako całości albo inaczej gminy, powiatu i województwa jako wspólnot samorządowych). Wizja polityczna i wtórna wobec niej wizja normatywna (prawna) powinny być koherentne wobec siebie i spójne z całym systemem prawnym państwa jako całości. Te koncepcje powinny być jasne i precyzyjne oraz zupełne.

Potrzeba decentralizacji, jej prawne i faktyczne zaistnienie stymulowane są przez kategorię interesu lokalnego – jego afirmację i uznanie obok interesu państwowego za kategorię obiektywnie istniejącą, a więc i za determinantę poczynań ustawodawcy, który musi mu zapewnić niezbędny (właściwy) zakres ochrony. Interes lokalny (interes wspólnoty samorządowej) musi być uznany przez obowiązujące prawo za odrębną kategorię podlegającą ochronie prawnej. W efekcie tego wspólnota lokalna może stać się podmiotem praw i obowiązków w celu wyartykułowania, realizacji oraz zabezpieczenia interesu lokalnego (interesu wspólnotowego). Stąd też zasadne jest, a nawet konieczne wyposażenie podmiotów zdecentralizowanych (wspólnot samorządowych) w osobowość prawną i zdolność procesową. Interes lokalny, osobowość prawna i zdolność procesowa to warunki *sine qua non* zaistnienia i funkcjonowania podmiotów zdecentralizowanych. Są to niezbędne atrybuty prawne podmiotów zdecentralizowanych. Wyodrębnienie prawne kategorii interesu lokalnego obok interesu państwowego musi z kolei zaowocować podziałem zadań jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne (lokalne) i zlecone (państwowe). Oba typy zadań to zadania publiczne – zadania państwa jako całości. Interes lokalny musi być wkomponowany w interes państwa. Interes lokalny jest bowiem interesem publicznym, a nie prywatnym (indywidualnym). Celem podmiotu zdecentralizowanego, tak jak i każdego podmiotu administrującego, jest realizacja interesu publicznego. Interesy lokalne mogą doznawać zabezpieczenia i ochrony tylko w zdecentralizowanym modelu administracji publicznej.

Atrybutem decentralizacji (każdego podmiotu zdecentralizowanego) jest samodzielność prawna. Jest to cecha i zarazem granica decentralizacji. Zakres i stopień tej samodzielności prawnej, a nie faktycznej, określają normy obowiązującego prawa – normy konstytucyjne i ustawowe. Pewne ograniczenia samodzielności jednostki zdecentralizowanej mogą wystąpić w ustawie z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego, w tym interesu państwa albo interesu bezpieczeństwa państwa. Granice wewnętrzne decentralizacji, czyli statuujące jej istotę, są wyznaczone za pośrednictwem samodzielności organizacyjnej

i zadaniowej jednostki zdecentralizowanej, samodzielności finansowej i majątkowej oraz braku hierarchicznego podporządkowania innym podmiotom².

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna jednostki zdecentralizowanej oznacza potrzebę wyposażenia pierwotnie wspólnoty samorządowej, a wtórnie organów działających w jej imieniu (organów gminy, powiatu, województwa) w zadania i kompetencje. Istotne znaczenie odgrywają tu rozwiązania prawne determinujące korporacyjny charakter wspólnoty samorządowej, w tym osobowość publicznoprawna wspólnoty, władztwo publiczne gminy (powiatu, województwa), kompetencje prawotwórcze organów wspólnoty i możliwość podejmowania działań w innych formach prawnych (porozumień, umów cywilnoprawnych czy umów administracyjnych, apeli i programów itp.). Władztwo publiczne jednostki zdecentralizowanej (wspólnoty samorządowej) jest reminiscencją władztwa państwowego, zawsze jest wtórne wobec imperium państwowego, albowiem nie wynika ono z naturalnych praw gminy do autonomii, ale każdorazowo musi wynikać z przepisów obowiązującego prawa. Władztwo publiczne wspólnoty samorządowej jest konsekwencją jej udziału w sprawowaniu władzy publicznej, o czym stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji RP³. Przejawem władztwa publicznego o zasięgu lokalnym jest możliwość zawierania porozumień z innymi podmiotami (zdecentralizowanymi albo nie), możliwość uchwalenia statutu (gminy, powiatu, województwa) oraz inne uprawnienia prawotwórcze. Uprawnienia prawotwórcze podmiotu zdecentralizowanego nie mają charakteru autonomicznego wobec państwa i jego porządku prawnego. Wręcz przeciwnie, kompetencje te muszą mieć wyraźną podstawę prawną w konkretnej ustawie (wtedy są to przepisy wykonawcze do ustawy) albo mogą mieć bardziej ogólną, ale także wyraźną podstawę w ustawie (wtedy są to tzw. przepisy porządkowe, wydawane w celu ochrony życia, zdrowia, mienia, spokoju i porządku publicznego). Należy jednoznacznie podkreślić, że podmioty zdecentralizowane (wspólnoty samorządowe) nie mogą tworzyć przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wysokiej rangi w hierarchii źródeł prawa – byłoby to bowiem przejawem autonomii, a nie decentralizacji, a dopuszczalne jest jedynie tworzenie przepisów prawa miejscowego – lokalnie obowiązującego. W administracji zdecentralizowanej niemożliwa jest, a nawet niedopuszczalna także całkowita samodzielność prawotwórcza wspólnoty samorządowej, w znaczeniu tworzenia prawa bez jakiegokolwiek podstawy prawnej – normy ogólnokompetencyjnej lub normy szczegółowej. Norma szczegółowa, czyli tzw. klauzula wykonawcza, jest podstawą prawną dla aktów prawa miejscowego wykonawczych do ustawy. Natomiast norma ogólnokompetencyjna, zwana klauzulą porządku publicznego, zamieszczona w ustawie, jest podstawą prawną tworzenia przepisów prawa miejscowego w celu ochrony życia, zdrowia, mienia,

² Szerzej na ten temat por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 278.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

spokoju lub porządku publicznego, zwanych przepisami porządkowymi. W tym ostatnim przypadku luz decyzyjny podmiotu zdecentralizowanego w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego daje więcej samodzielności, jednak są to zawsze działania oparte na przepisach prawnych porządku państwowego, które stanowią granicę tej samodzielności, czyli granicę decentralizacji.

Samodzielność majątkowa jednostki zdecentralizowanej jest zdeterminowana przede wszystkim kategorią osobowości prawnej i możliwością uczestniczenia przez wspólnotę samorządową (podmiot ją reprezentujący) w obrocie cywilnoprawnym oraz instytucją własności komunalnej. Granice decentralizacji wyznaczone są tutaj przez prawne i faktyczne możliwości zarządzania i dysponowania posiadanym majątkiem przez wspólnotę samorządową.

Samodzielność finansowa jednostki zdecentralizowanej zdeterminowana jest przez instytucję źródeł dochodów własnych, uprawnienie do samodzielnego wydatkowania posiadanych dochodów oraz uprawnienie do prowadzenia lokalnej polityki podatkowej w takim rozumieniu, iż jednostka samorządowa może decydować na podstawie ustawy państwowej o rodzaju i wysokości podatków lokalnych. Granice decentralizacji w tej sferze stymuluje również instytucja subwencji i dotacji państwa na rzecz wspólnoty. Subwencje i dotacje zmniejszają zakres samodzielności jednostki zdecentralizowanej, szczególnie w przypadku tzw. dotacji celowych, toteż mają wpływ na zawężenie obszaru decentralizacji.

Wreszcie wskaźnikiem *sine qua non* decentralizacji jest brak hierarchicznego podporządkowania w systemie organizacyjnym wspólnot samorządowych jako jednostek zdecentralizowanych. Nie są one ani podporządkowane sobie wzajemnie, ani też nie są hierarchicznie podporządkowane żadnym organom państwa. Więż funkcjonalna, jaka je łączy z organami państwa, może przybrać jedynie walor nadzoru weryfikacyjnego, nigdy nadzoru hierarchicznego, czyli kierownictwa. Nadzór weryfikacyjny jest determinantą samodzielności, czyli wyznacza granice decentralizacji od wewnątrz. Całkowity brak nadzoru nad jednostkami zdecentralizowanymi, jakkolwiek teoretycznie zabezpieczałby wyższy stopień ich samodzielności, to właśnie teoretycznie jest niedopuszczalny ze względu na to, że podmioty zdecentralizowane nie są autonomiczne, lecz są instytucjami publicznymi, działającymi w określonym państwie, a więc są podporządkowane prawu tego państwa i także jego polityce. Istnienie nadzoru nad jednostką zdecentralizowaną (samorządową) ze strony państwa jest uzasadnione tym, że samorząd terytorialny, jako forma administracji zdecentralizowanej, jest instytucją publiczną i jako instytucja publiczna w państwie od tego państwa zależy. Jednostka zdecentralizowana, realizując zadania publiczne (własne lub zlecone), realizuje także cele ogólne, a państwo kontroluje czy robi to zgodnie z prawem i ewentualnie z interesem publicznym. Chodzi o to, aby jednostka zdecentralizowana nie wykorzystywała swojej samodzielności (atrybutu decentralizacji) w sposób sprzeczny z prawem lub niezgodnie z interesem ogólnym (publicznym). Prawny model nadzoru w koncepcji decentralizacji jest jedną

z podstawowych determinant prawnej samodzielności podmiotu zdecentralizowanego. Władza nadzorcza może ingerować tylko wówczas i tylko takimi środkami, na jakie zezwala obowiązująca ustawa, zgodna z konstytucją. Podstawą ingerencji nadzorczej może być jedynie wyraźna norma ustawowa, określająca podmioty uprawnione do sprawowania nadzoru, kryteria sprawowania nadzoru (legalność – nadzór wąski; celowość – nadzór szerszy) oraz środki nadzorcze (tzw. prawną listę środków nadzoru). Należy jednak podkreślić, że tradycyjna koncepcja nadzoru weryfikacyjnego w administracji zdecentralizowanej współcześnie ustępuje miejsca nowoczesnym ekonomicznym instrumentom oddziaływania państwa na samorząd terytorialny (administrację zdecentralizowaną). Instrumenty prawno-finansowego oddziaływania państwa na samorząd terytorialny skutecznie redukują potrzebę intensywnego i szerokiego, opartego na kryteriach legalnościowych i celowościowych, nadzoru nad samorządem. Stąd też i prawna koncepcja nadzoru nad samorządem musi ulegać modyfikacjom w kierunku zawężenia kryteriów sprawowania nadzoru jedynie do legalności oraz ograniczenia ilości i intensywności środków nadzorczych, którymi dysponuje władza nadzorcza.

Prawna samodzielność podmiotów zdecentralizowanych w demokratycznym państwie prawa musi podlegać kontroli sądowej, jako władzy odrębnej od władzy administracyjnej. Uprawnione organy jednostek zdecentralizowanych (samorządu terytorialnego) dla zabezpieczenia samodzielności wspólnot samorządowych muszą mieć prawo skargi do sądów administracyjnych na działania nadzorcze wobec samorządu, prawo powództwa do sądów powszechnych w sprawach ze sfery obrotu cywilnoprawnego i prawo wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie jego kompetencji. Kontrola sądowa, zabezpieczając samodzielność podmiotów zdecentralizowanych, wyznacza, i to skutecznie jako gwarancja tej samodzielności, granice decentralizacji. Działając sprawnie i skutecznie sądy mogą być nie tylko gwarantem zabezpieczenia samodzielności samorządu terytorialnego, lecz także – od strony teoretycznej, konceptualnej – wytyczają i zabezpieczają granice decentralizacji w państwie prawa.

Konkludując, można powiedzieć, że granice wewnętrzne decentralizacji to granice prawnej samodzielności podmiotów zdecentralizowanych (samorządu terytorialnego), i odwrotnie, granice samodzielności samorządu terytorialnego są równoznaczne z granicami decentralizacji w danym porządku prawnym. Co ciekawe, jest to relacja zwrotna, podobnie jak w naukach ścisłych.

Natomiast granice zewnętrzne decentralizacji, to są granice, gdzie dochodzi do styku z centralizacją – jako kategorią przeciwstawną, ale uzupełniającą do decentralizacji. Decentralizacja i centralizacja to kategorie (zjawiska) jednorodnie pojęciowo, przeciwne sobie, ale jednocześnie uzupełniające się. Są to odrębne kategorie pojęciowe i prawne, i potrzebują odmiennych rozwiązań prawnych dla swojego wyartykułowania. Tam, gdzie jest decentralizacja, tam nie ma i nie może być jednocześnie centralizacji, i tam, gdzie jest centralizacja, nie ma już miejsca

dla decentralizacji. Jest dokładnie tak jak w naczyniach połączonych – im bardziej decentralizacja rośnie, rozszerza się, tym bardziej centralizacja maleje, zawęża się, aż do uzyskania pewnego punktu równowagi pomiędzy obu kategoriami. Mają one bowiem jakby wspólne pole do zagospodarowania, wspólny obszar, którym jest organizacja aparatu administracyjnego państwa. Jednak tyle, ile z tego obszaru zajmie jedna z kategorii, tego już nie może zająć jednocześnie ta druga. Obie, czyli centralizacja i decentralizacja, są oparte na odmiennych metodach i środkach działania, bowiem mają odmienne cele do osiągnięcia. Celem decentralizacji jest uzyskanie jak największej samodzielności dla jednostek aparatu administracyjnego. Stąd też metody i środki muszą być adekwatne do osiągnięcia tego celu, o czym pisałam wyżej. Natomiast celem centralizacji jest skupienie funkcji decyzyjnej w jednym ośrodku, usytuowanym centralnie albo co najmniej nadrzędnie wobec innych podmiotów administracji, i jednolite zarządzanie całością w celu jak najpełniejszej realizacji polityki państwowej oraz skuteczne zabezpieczenie interesu publicznego. Administracja scentralizowana zorganizowana jest według zasady hierarchicznego podporządkowania i zasady kierownictwa. Organy nadrzędne stosują jako podstawowe instrumenty prawne wobec organów podporządkowanych polecenia służbowe, instrukcje, wytyczne i inne akty tzw. kierownictwa wewnętrznego, a także instrumenty politycznego oddziaływania. Stąd też centralizacja jest potrzebna i uzasadniona w tych dziedzinach funkcjonowania państwa, gdzie w sposób jednolity dla całego państwa trzeba realizować interes publiczny i zadania ogólnopaństwowe. Są to takie dziedziny jak bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i bezpieczeństwo wewnętrzne – ochrona porządku publicznego, zarządzanie antykryzysowe, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo zdrowotne, transport itp. Zadania realizowane w tych dziedzinach powinny być scentralizowane nie tylko z powodu potrzeby zabezpieczenia interesu publicznego, lecz także z uwagi na potrzebę szybkości i skuteczności zarządzania w tych dziedzinach.

Administracja państwowa, patrząc od strony organizacyjnej, jest albo scentralizowana, albo zdecentralizowana. Innej formuły nie ma. Na zewnątrz decentralizacji i centralizacji lokuje się autonomia, jako kategoria polityczna i prawna całkowicie odmienna od decentralizacji i dotycząca innej sfery problemów niż decentralizacja.

Autonomia oznacza pewien zakres własnej suwerenności, czyli wolności jednostki autonomicznej od władzy państwowej, na której terenie właściwości istnieje jednostka autonomiczna. Przy czym, nie chodzi tu o niezależność czy samodzielność wobec władz państwowych, lecz właśnie o wolność od tego państwa i jego władz, co musi się wyartykułować w pewnej suwerenności jednostki autonomicznej wobec tego państwa i jego organów. Stąd też polityczna konstrukcja autonomii zarezerwowana jest dla mniejszości narodowych, ewentualnie wyznaniowych lub innych funkcjonujących na terytorium danego państwa.

W państwie unitarnym (a takim jest Rzeczpospolita Polska w świetle Konstytucji RP) autonomia nie jest potrzebna od strony politycznej, a więc z punktu widzenia zabezpieczenia jednolitości tego państwa jest niedopuszczalna, jako zagrażająca jego suwerenności. Autonomia pozostaje w sprzeczności z unitarnością państwa. Zaprzecza suwerenności państwa unitarnego i na ogół wchodzi w konflikt z państwem, na którego terenie funkcjonuje podmiot autonomiczny (obwód, region itp.).

Autonomia – jako zabezpieczająca pewien stopień własnej suwerenności i wolności jednostki autonomicznej wobec centralnej i terenowej władzy państwowej, na której obszarze istnieje i funkcjonuje ta jednostka – cechuje się możliwością samodzielnego, w znaczeniu samoistnego, tworzenia prawa wysokiej rangi, co z kolei zakłada konieczność posiadania własnych ciał ustawodawczych, oraz uprawnieniami do nawiązywania samodzielnych relacji z podmiotami obcymi, usytuowanymi na zewnątrz państwa, które użycza jednostce autonomicznej swojego terytorium. Na ogół też jest konflikt o to właśnie terytorium pomiędzy jednostką autonomiczną a tym państwem. Konkludując, należy wyraźnie odróżnić decentralizację od autonomii – ani decentralizacja nie jest tożsama z autonomią, ani autonomia nie ma nic wspólnego z decentralizacją. Są to kategorie i polityczne, i prawnie całkowicie odmienne i odrębne, o wyraźnie zaznaczonych swoich granicach. Stąd też prawna samodzielność samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa, miasta) nie oznacza jego autonomii, bowiem wspólnoty samorządowe są jednostkami zdecentralizowanymi, a nie autonomicznymi w państwie. Wspólnoty samorządowe – gminne, miejskie, powiatowe czy wojewódzkie – nie są i nie mogą być suwerenne wobec państwa, bowiem samorząd terytorialny podlega prawu tworzonemu przez uprawnione organy państwowe (sejm, senat, prezydent). Stąd też samodzielność wspólnot samorządowych zdefiniowana jest przez państwowy porządek prawny – konstytucję i ustawy zwykłe. W koncepcji samorządu terytorialnego chodzi o samodzielność w państwie podmiotów administracji zdecentralizowanej (gmin, powiatów, województw, miast) w odniesieniu do podmiotów administracji scentralizowanej, czyli organów administracji rządowej (województw, regionalnych izb obrachunkowych), nie zaś o samodzielność wspólnot samorządowych wobec państwa. Należy tu wyraźnie odróżnić decentralizację od autonomii, jako zupełnie odrębnej i odmiennej kategorii pojęciowej.

REFERENCES

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002

Stanisław Wrzosek

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet
Lubelski Jana Pawła II

e-mail: wrzosek@kul.pl

ORCID: 0000-0001-5557-5758

ZNACZENIE KONCEPCJI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W REALIZACJI MISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF THE PUBLIC MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF THE MISSION OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract

Public administration (including local government administration), acts to implement the mission assigned to it by law. This mission – mainly related social life organizing and protecting of the general interest – requires an effective decision-making process. In this area the administrative sciences use the achievements of management sciences. Using new approaches in the field of administrative sciences, the public administration uses new, non-authoritative methods rather than the authoritative ones. The main issue in this area is to search the for new methods of managing of the local affairs while paying attention to the administration's mission.

KEYWORDS

local administration, public administration, public administration's mission, decision-making process, privatization of administration, self-government, administration's system, public management

SŁOWA KLUCZOWE

administracja lokalna, administracja publiczna, misja administracji publicznej, proces decyzyjny, prywatyzacja administracji, samorząd terytorialny, system administracji, zarządzanie publiczne

1. UWAGI WSTĘPNE

Administracja, realizując swoją służebną rolę wobec społeczeństwa, przechodzi bardzo wiele przeobrażeń pod względem strukturalnym. Są one zawsze odzwierciedleniem przemian w zakresie zadań, które są stawiane przed aparatem administracyjnym. Ciągłe trwa poszukiwanie koncepcji funkcjonowania administracji, która umożliwiałaby jak najbardziej skuteczne organizowanie życia społecznego. Obecnie wskazane poszukiwanie koncepcji w dużym stopniu znajduje swoje odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych w ramach tzw. nauk administracyjnych¹. Można się nawet spotkać z określeniem „eklektyzm twórczości badawczej w nauce administracji”². To pojęcie eklektyzmu z całą pewnością można rozciągnąć na całą gamę nauk administracyjnych, nie ograniczając się tylko do tradycyjnie rozumianej nauki administracji, czyli nauki zajmującej się wykrywaniem ogólnych praw funkcjonowania administracji, ich formułowaniem i wyciąganiem wniosków w celu rozwiązywania zjawisk zachodzących w toku wykonywania funkcji administrowania³. Poszukiwanie koncepcji skutecznego działania administracji publicznej nieodwołalnie prowadzi do konieczności wykorzystania osiągnięć innych niż nauki prawne dyscyplin naukowych,

¹ W artykule zostało przyjęte za M. Stefaniukiem pojęcie nauk administracyjnych nie jako „jednej dyscypliny nauki, ale raczej określony tematyką badań obszar, na którym może występować wiele osobnych dyscyplin nauk społecznych” (M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 11).

² J. Jeżewski, *Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 405.

³ Określenie to zostało przyjęte za: J. Starościami, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 27.

a w szczególności sięgnięcia dyscypliny określonej jako nauki o zarządzaniu i jakości⁴.

Zarządzanie publiczne jest koncepcją odzwierciedlającą spojrzenie administratywistów w stronę nauk o zarządzaniu. Wykorzystanie nauk o zarządzaniu w poszukiwaniu skuteczności działania administracji publicznej wiąże się przede wszystkim z działaniem administracji na szczeblu lokalnym. W skali lokalnej w o wiele większym stopniu niż w przypadku regionu albo całego państwa można wykorzystać instrumenty sprawdzające się w rozwiązywaniu problemów kierowniczych w różnych organizacjach, w tym posiadających inną niż administracyjną funkcję genotypową.

2. CELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozważania na podjęty temat należy rozpocząć od spojrzenia na zagadnienie misji działania samorządu terytorialnego, a raczej samorządów i ich organów (wraz z urzędami je obsługującymi) w poszczególnych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Pojęcie misji jest jednym z podstawowych zagadnień rozważanych w ramach teorii organizacji i zarządzania. W naukach o zarządzaniu przez misję organizacji⁵ rozumie się deklarację ukazującą cel organizacji⁶. Szukając określenia misji administracji publicznej, należy przede wszystkim odnieść się do literatury związanej z naukami prawnoadministracyjnymi. Można się w tym zakresie spotkać z poglądem, że koncepcja wykorzystania pojęcia misji organizacji w analizie zjawisk zachodzących w strukturach administracji publicznej i działań w ich ramach podejmowanych wyływa wprawdzie z nauk o zarządzaniu, ale musi się odwoływać do regulacji prawnych

⁴ Zgodnie z wykazem przyjętym w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1818).

⁵ Zgodnie z podejściem systemowym w teorii organizacji i zarządzania administracja publiczna może być określona jako organizacja, która jako system społeczno-kulturowy została – zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną w ogólnej teorii systemów – zaliczona do VIII klasy systemów. Argumentami przemawiającymi za uznaniem administracji publicznej za system są: 1) składa się z podsystemów (np. poszczególne resorty, urzędy, podsystem normatywny), pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje; 2) można ją wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim można wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym); 3) pomiędzy administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym (np. wydawanie decyzji); 4) realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją; 5) zarówno administracja, jak i jej podsystemy są w stanie modernizować, a nawet zmieniać swoje cele (np. związane z realizacją polityki administracyjnej); 6) posiada podsystem sterujący (np. Rada Ministrów, burmistrz) (S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 17).

⁶ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2013, s. 214.

określających zadania administracji⁷. Przez zadania administracji publicznej związane z realizacją jej misji należy rozumieć powinności państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikające z obowiązującego prawa⁸. Za wyznaczniki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce uznaje się w literaturze następujące zasady określone w Konstytucji RP⁹: zasada zwierzchniej władzy narodu (art. 4); zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2); zasada praworządności (art. 7); zasada podziału i równowagi władz (art. 10); zasada decentralizacji (art. 15); zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16)¹⁰. Z punktu widzenia administracji publicznej zasady te kształtują jej funkcjonowanie, chociaż rodzą też określone problemy, w szczególności wskazuje się w literaturze na problem dookreślenia niektórych pojęć i wartości wpisanych do Konstytucji RP, a także jako ciągle aktualne wskazuje się odwołanie do idei prawa naturalnego oraz personalistycznej koncepcji państwa prawnego ujmowanych z perspektywy kultury łacińskiej¹¹. Niemniej, wspomniane dylematy związane z zakresem zadań administracji publicznej nie wpływają na zmianę koncepcji związanych z jej misją. Realizacja tej misji, nierozzerwalnie związanej z dostarczaniem przez administrację publiczną świadczeń swojemu otoczeniu, wyraża się w prowadzeniu działalności organizatorskiej.

Wskazana działalność organizatorska ściśle wiąże się z – mającą swe podłoże w polityce – działalnością polegającą na tworzeniu prawa. W literaturze wskazuje się jednak, że rozumienie administrowania jako prostego stosowania prawa jest już nieaktualne i sztuczne rozdzielanie polityki oraz administrowania staje się coraz mniej popularne w literaturze przedmiotu¹². Natomiast zawsze jest aktualne wskazywanie roli administracji publicznej jako służebnej części aparatu państwa, dla której wydanie aktu administracyjnego nie jest celem samym w sobie, lecz przede wszystkim jest środkiem do osiągnięcia wyznaczonego przez ośrodek polityczny celu, jakim jest osiągnięcie pewnych efektów rzeczowych: budowa dróg, utrzymanie szkół, ochrona zdrowia itp.¹³. Należy jednak

⁷ Szerzej na ten temat zob. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 88 i n.

⁸ D. Stawasz, *Zadania sektora publicznego*, (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018, s. 224, <https://www.nist.gov.pl> (dostęp: 30.03.2020 r.).

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

¹⁰ J. P. Tarno, *Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe WSP w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” 2000, z. 2, s. 30, <https://repozytorium.ukw.edu.pl> (dostęp: 30.03.2020 r.).

¹¹ M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Vol. LXIV, nr 1, Sectio G, s. 57, <https://prawo.uni.wroc.pl/> (dostęp: 9.04.2020 r.).

¹² B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 18.

¹³ Na ten temat zob. np. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 17. Autor ten swoje rozważania na temat określenia administracji państwowej rozpoczął od nawiązania do kryteriów interesów prywatnych i publicznych na gruncie prawa rzymskiego.

mieć na uwadze ogólne wywodzące się z dyscypliny nauk o polityce (aktualnie nauk o polityce i administracji) definicje polityki, których przykładem jest określenie jej jako zespołu „działań podjętych przez ośrodek decyzyjny, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków”¹⁴. To ujęcie polityki w bardzo dużym stopniu oddaje specyfikę funkcjonowania administracji publicznej. Do administracji publicznej należy bowiem nie tylko ciągłe dokonywanie wyborów (czyli podejmowanie decyzji w rozumieniu nauk o zarządzaniu), ale również wpływanie na otoczenie zewnętrzne, aby te rozstrzygnięcia były akceptowane przez ich adresatów. Działalność administracji publicznej nie jest bowiem skierowana na bezpośrednie zaspokajanie własnych potrzeb. Skierowana do otoczenia zewnętrznego decyzja będąca aktem woli organu administrującego może zezwalać, nakazywać lub tolerować określone zachowania podmiotów znajdujących się w jej otoczeniu zewnętrznym. Decyzja taka będąca wynikiem określonego procesu rozstrzyga bardzo często o wyborze realizacji określonych interesów, często stojących w sprzeczności z innymi interesami występującymi w życiu społecznym czy gospodarczym¹⁵. Na decyzje podejmowane w ramach procesów administrowania mają wpływ – w o wiele większym zakresie niż w przypadku procesów zarządzania organizacjami posiadającymi inną funkcję genotypową – zmiany zachodzące w otoczeniu zewnętrznym. Zmiany zachodzące w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym organizacji charakteryzują się sprzężeniem zwrotnym, a więc są wzajemnie uwarunkowane. W praktyce zarządzania (także w ramach organizacji administracyjnych), a więc i przy podejmowaniu decyzji wskazane sprzężenia muszą być uwzględniane. Wiąże się to z potrzebą stałego obserwowania zachodzących zmian i analizowania ich wpływu na cele organizacji¹⁶. Przykładem wpływu otoczenia zewnętrznego na administrację publiczną jest jej przekształcanie się związane z potrzebami społeczeństwa informacyjnego. Administracja publiczna, ażeby być partnerem społeczeństwa informacyjnego, musi zrewidować obowiązujące dotąd pryncypia związane, między innymi, z zasadą pisemności rozstrzygania spraw czy – szerzej – formalnego komunikowania się z obywatelami, czyli musi nastąpić odejście od cywilizacji papieru na rzecz cywilizacji komputerowej¹⁷. Za taki wpływ można obecnie uznać także sytuację społeczną i gospodarczą związaną z pandemią wirusa COVID-19. Wpływ otoczenia zewnętrznego na administrację publiczną

¹⁴ M. Chmaj, *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995–1996, Vol. II/III, Sectio K, s. 205, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/> (dostęp: 15.04.2020 r.).

¹⁵ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 23.

¹⁶ B. Wawrzyniak, *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980, s. 36.

¹⁷ Z. Niewiadomski, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 46.

jest często analizowany w publikacjach związanych z nauką administracji. Przykładem tego są rozważania przeprowadzone przez Jana Łukasiewicza, który sprawność działania struktur administracyjnych powiązał bezpośrednio z ich otoczeniem wewnętrznym (sposobem zorganizowania tych struktur) i otoczeniem zewnętrznym (stopniem złożoności tego otoczenia i dynamiki zachodzących w nim przemian)¹⁸. Otoczenie zewnętrzne wpływa więc w istotnym stopniu na określanie oraz korygowanie celów administracji publicznej. Cele operacyjne, taktyczne, a nawet strategiczne administracji związane z oczekiwaniami społecznymi mogą ulegać zmianom. Otoczenie zewnętrzne nie powinno jednak zmienić misji administracji, którą jest podejmowanie działań na rzecz dobra obywateli.

3. MISJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Organy samorządu terytorialnego, będącego formą decentralizacji administracji publicznej, są tak samo jak wszystkie organy władzy publicznej związane określoną prawem misją swojego działania. Ta misja – zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP – wiąże się z realizacją zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Realizacja misji samorządu terytorialnego nie byłaby możliwa bez wyposażenia samorządu w imperium, czyli we władztwo publiczne, a więc możliwość sprawowania władzy, w tym administrowania¹⁹. W literaturze pojawiają się wprawdzie głosy o trudności w przypisaniu aktywności gminy do sfery imperium lub gestii²⁰, ale w ramach administracji niewładczej samorząd realizuje przecież niezmiernie ważne zadania związane z organizowaniem życia na szczeblu lokalnym. Są one przykładowo związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych i publicznoprawnych. Irena Lipowicz stwierdziła, że polska nauka prawa administracyjnego nie odrzuca generalnie form dwustronnych i niewładczych²¹. W tym kierunku należałoby szukać więc sposobów realizacji misji administracji publicznej na szczeblu lokalnym. Kwestią podstawową jest wypracowanie w tym zakresie odpowiedniego procesu decyzyjnego. Procesu

¹⁸ J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 44.

¹⁹ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 275.

²⁰ A. Nita, *Między imperium a gestią w działaniu gminy – problem opodatkowania podatkiem od towarów i usług edukacji przedszkolnej w placówkach publicznych*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2017, s. 203. Powołując się na A. Peretiatkowicza, ten sam autor wskazuje, że: „Istotą władztwa administracyjnego w jego tradycyjnej formie jest wydawanie nakazów i zakazów określonego zachowania się (narzucanie innym podmiotom swojej woli) oraz możliwość stosowania przymusu państwowego w celu wyegzekwowania tych nakazów i zakazów”, *ibidem*, s. 198, www.trp.umk.pl (dostęp: 3.06.2020 r.).

²¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 43, pressto.amu.edu.pl (dostęp: 4.06.2020 r.).

decyzyjnego, w którym zostałyby uwzględniane osiągnięcia nauki administracji, która w tym zakresie czerpie z teorii organizacji i zarządzania. Przede wszystkim interesujące są w tym zakresie rozważania związane z teorią decyzji. Przydatność sięgania do nauk o zarządzaniu wynika z faktu wykorzystywania w nauce administracji ujęcia systemowego. Można bowiem zdecydowanie postawić tezę, że administracja publiczna z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania jest organizacją (w interpretacji rzeczowej). Przemawia za tym przede wszystkim to, że składa się z podsystemów (w sensie realnym, strukturalnym, np. organów i urzędów będących ich aparatem pomocniczym, oraz w sensie abstrakcyjnym, np. podsystem celów i wartości), posiada pośrednie i bezpośrednie otoczenie zewnętrzne oraz otoczenie wewnętrzne, a przede wszystkim realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją.

W przypadku administracji samorządowej poszukiwanie rozwiązań wiąże się w dużej mierze z realizacją zadań własnych, za które jednostka samorządowa odpowiada samodzielnie. Zadania te są określone odrębnie dla każdego szczebla administracji terenowej. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie uwzględnianie zasady subsydiarności. Należy też mieć na uwadze, że w ogóle rozwój nauk o administracji w Europie Zachodniej rozpoczął się od konieczności rozwiązywania problemów komunalnych przez tworzący się w miastach samorząd lokalny we współczesnym jego rozumieniu. Jest jednak olbrzymia różnica w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań pomiędzy tradycyjnie funkcjonującą lokalną administracją publiczną a tą, która powinna rozwiązywać problemy lokalne zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego. W tym nowym ujęciu pracownik administracji lokalnej nie jest już weberowskim urzędnikiem (biurokratą), lecz menedżerem. W zarządzaniu publicznym przedmiotem zarządzania jest sektor publiczny lub sprawy i dobra publiczne, podmiotem zaś jest najczęściej zespół niezależnych od siebie organizacji oraz instytucji²².

Warto w tym kontekście – przed rozważeniem znaczenia koncepcji zarządzania publicznego w działalności administracji samorządowej – spojrzeć na kształtowanie procesu decyzyjnego w sferze administrowania. W nauce administracji decyzja jest rozumiana jako akt wyboru spośród różnych wariantów działania w ramach sterowania procesami społeczno-gospodarczymi²³. Jest to ujęcie bardzo zbliżone do rozumienia decyzji w ramach nauk o zarządzaniu, a mianowicie, że jest to „celowy, nielosowy wybór jednego z co najmniej dwóch alternatywnych rozwiązań danego problemu (...) złożony z trzech faz: rozpoznania, projektowania i wyboru”²⁴. Decydentem jest podmiot posiadający kompetencję do wyboru

²² M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica” 2016, Vol. 56, s. 39, <http://dx.doi.org/10.18778/0208-600X.56.03> (dostęp: 14.06.2020 r.).

²³ E. Knosala, *Zarys teorii...*, s. 23.

²⁴ M. Romanowska (red.), *Leksykon zarządzania*, Warszawa 2004, s. 91.

określonego wariantu²⁵. Takie kompetencje ustawodawca przyznał organom samorządu terytorialnego. Jest to realizacja ustrojowej koncepcji decentralizacji administracji publicznej, czyli sposobu „organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne (gminy, powiaty, województwa) lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w pole tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i formach przez nią przewidzianych”²⁶. Prawo umożliwia więc organom samorządu terytorialnego w pełnym stopniu, w zakresie ograniczonym legalnością działania, rozwiązywanie problemów organizowania życia społecznego na szczeblu lokalnym. Niezmiennie jednak pozostaje problem znalezienia metod (sposobów) działań administracyjnych. Zmieniające się warunki, w których funkcjonuje otoczenie zewnętrzne administracji publicznej, powodują, że tradycyjne wypracowane w ramach klasycznej nauki administracji instrumenty są nieadekwatne do zadań stojących przed organami wykonawczymi. Przede wszystkim należy w tym zakresie wskazać na dążenie partnerów administracji do przejścia z pozycji petenta na pozycję klienta, który chce aktywnie brać udział w procesie administrowania. Należy jednak wspomnieć, że myśl o partycypacji społeczeństwa w administrowaniu nie jest charakterystyczna tylko dla przełomu XX i XXI w. Irena Lipowicz – analizując w ujęciu historycznym rozwój myśli administracyjnej – przytoczyła pogląd, zgodnie z którym „w sposób wyprzedzający swoje czasy uwydatnia [Stanisław – *przyyp. S.W.*] Kasznica [1874–1958 – *przyyp. S.W.*] problem akceptacji społecznej, stwierdzając, że ludność chętniej znośić będzie obciążenie daninami publicznymi, gdy sama partycypując w organach samorządowych w nakładaniu tych danin i mając bezpośredni wpływ na ich wydatkowanie, może z bliska przypatrywać się wynikom gospodarki finansowej”²⁷. Wskazana koncepcja udziału społeczeństwa w procesach administrowania odbiega wprawdzie od współczesnego spojrzenia na tę kwestię, ale jest istotną wskazówką sposobu rozwiązywania problemów lokalnych. Przytoczony pogląd świadczy też o tym, że już przed II wojną światową zdawano sobie sprawę w środowisku administratywistów z faktu konieczności znalezienia takich metod administrowania, które byłyby adekwatne do oczekiwań obywateli.

4. ODCHODZENIE OD KLASYCZNEGO SPOJRZENIA NA ADMINISTROWANIE

Współcześnie idea udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi nie budzi kontrowersji, a raczej pojawiają się kwestie kształtu tego udziału.

²⁵ E. Knosa, *Zarys teorii...*, s. 24.

²⁶ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 436.

²⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 60.

Analizując wskazane zagadnienie, Dawid Sześciło – opierając się na wskazanych w swojej monografii publikacjach K. Kóniga (z 1977 r.) i J. Bostona (z 2011 r.) – zaprezentował pogląd, zgodnie z którym koncepcja tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM) jest to „hybryda postulatów neoliberalnych i menedżeryzmu, czyli doktryny zakładającej transferowanie do sektora publicznego metod i technik wypracowanych w biznesie”²⁸. Autor ten stwierdził, że neoliberalny rdzeń NPM tworzą hasła o urynkowaniu i prywatyzacji systemu usług publicznych²⁹. Wśród głosów przedstawianych w ramach dyskusji nad modelem funkcjonowania administracji publicznej należy zwrócić uwagę na pogląd Anetty Jaxy Dębickiej, że poszukiwanie najlepszych sposobów realizacji zadań składających się na dobre rządzenie jest skutkiem niezadowolenia społecznego ze sposobu działania administracji publicznej, co w dużej mierze wynika z przyzwyczajenia się obywateli do sposobu zaspokajania ich potrzeb przez sektor komercyjny. W związku z tym, jedną z metod pozwalającą na oszczędniejsze gospodarowanie środkami publicznymi przy jednoczesnym podnoszeniu jakości realizowania zadań przez administrację, stała się prywatyzacja tych zadań³⁰. Jest to istotne spostrzeżenie w kontekście analizowania znaczenia NPM w realizacji misji administracji na szczeblu samorządu lokalnego.

Prywatyzacja zadań administracji publicznej umożliwi realizację podstawowych zadań samorządu terytorialnego. Jako pierwszy przykład można wskazać zadania związane z ochroną zdrowia. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹ (art. 7 ust. 1 pkt 5) zostały one wymienione jako zadania własne gminy. W tym zakresie obowiązywała ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³² określająca kompetencje i obowiązki gminy jako organu założycielskiego zakładów opieki zdrowotnej (w tym szpitali, przychodni, ośrodków zdrowia, pogotowia ratunkowego). Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³, zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obejmują w szczególności: 1) tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia; 2) analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany; 3) promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu; 4) finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. W art. 7 ust. 1 tej ustawy zostały także określone zadania własne gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, w tym opracowywanie i realizacja oraz ocena

²⁸ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015, s. 34.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 118.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 713, z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 14, poz. 89.

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1398, z późn. zm.

efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy.

Kolejną płaszczyzną, na której organy samorządu powinny wykorzystywać metody wynikające z koncepcji NPM, jest szeroko rozumiana gospodarka komunalna. Celem działania w jej zakresie jest zaspokajanie przez administrację lokalną, a także – chociaż już w mniejszym zakresie – administrację szczebla regionalnego, bieżących potrzeb ludności, począwszy od usług technicznych związanych z zaopatrzeniem w energię elektryczną i wodę, poprzez usługi społeczne związane z mieszkaniami komunalnymi oraz rozwojem kultury i sportu, do gospodarowania odpadami i zagospodarowaniem terenów zieleni. Obowiązki administracji publicznej wynikają w tym zakresie przede wszystkim z przepisów tzw. ustaw samorządowych. Nie ma legalnej definicji gospodarki komunalnej. Można się w tym zakresie oprzeć na związanym z naukami ekonomicznymi określeniu, że jest to „dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokajanie materialno-bytowych potrzeb ludności, wynikających z warunków życia w mieście (...) [gospodarka komunalna – *przyp. S.W.*] jest w zasadzie związana z miastem lub osiedlem typu miejskiego, gdzie duże skupienie ludności na stosunkowo niewielkim obszarze stwarza konieczność jego zagospodarowania, tj. wyposażenie w tzw. urządzenia komunalne, np. wodociągi i kanalizację, oczyszczalnie ścieków”³⁴. Jest to tradycyjne rozumienie gospodarki komunalnej, które ze względu na rozwój obszarów wiejskich raczej traci na aktualności, niemniej oddaje charakter tego pojęcia. Z punktu widzenia prawnych zasad funkcjonowania samorządu lokalnego nie ma podstaw do odgraniczania w tym zakresie zadań administracji na terenach zurbanizowanych i wiejskich, gdyż zakres zadań jest coraz bardziej podobny, a różnice mogą wynikać jedynie ze skali rozwiązywanych problemów.

Przy omawianiu administrowania w zakresie gospodarki komunalnej sygnalizowane jest w literaturze zjawisko konkurowania ze sobą organów samorządowych przy wybieraniu kierunków działania w celu realizacji powierzonej misji. Prowadzone były w tym zakresie badania, których wyniki wskazały na konflikty występujące na szczeblu gminy pomiędzy przedstawicielskimi organami władzy a organami wykonawczymi³⁵. Należy także wskazać na przedstawiane w literaturze przedmiotu wątpliwości dotyczące zakresu partycypacji podmiotów znajdujących się poza administracją publiczną w realizacji jej zadań. Można przykładowo przytoczyć pojawiające się pytanie, czy pod wpływem neoliberalnej polityki nie zostanie zatracona różnica pomiędzy urzędem będącym aparatem pomocniczym organu administracji publicznej a wyodrębnioną prawnie i ekonomicznie

³⁴ Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 10, Warszawa 2002, s. 309.

³⁵ K. A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, J. Wasil, *Konfliktowe współlistnienie organów przedstawicielskich. Przykład gminy Widminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 10, s. 30 i n.

jednostką gospodarczą³⁶. Koncepcja zarządzania publicznego jest wielką szansą na realizację przez samorząd terytorialny jego misji. Przede wszystkim chodzi o realizację zadań własnych na szczeblu lokalnym. Przy rozwiązywaniu tej kategorii spraw niezbędnym elementem jest współpraca z podmiotami spoza systemu administracji publicznej, które będą uczestniczyły w realizacji zadań samorządu w demokratycznym państwie prawa, tak samo jak nieodzownym elementem jest udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że korzystanie z nowych, często odległych od klasycznego administrowania, metod może doprowadzić do utraty przez decydentów z pola widzenia misji administracji samorządowej.

5. PODSUMOWANIE

W działalności administracji samorządu terytorialnego pojawiają się nowe obszary działania, co wymaga nowego kształtowania procesów decyzyjnych. Przede wszystkim zmienia się widzenie administracji publicznej przez obywateli. Nie może to jednak przyczynić się do zmiany misji administracji, w tym administracji lokalnej. Misją tą jest organizowanie życia społeczności lokalnych i zapewnienie tym społecznościom bezpieczeństwa przy rozwiązywaniu potrzeb socjalnych i ekonomicznych. Trwa dyskusja, czy metody związane z koncepcją zarządzania publicznego staną się alternatywą dla klasycznych metod działania administracji publicznej, czy raczej będą stanowiły ich uzupełnienie. Podstawową kwestią w tym zakresie jest jednak ciągle zapewnienie uwzględniania misji administracji publicznej i poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy administracja, realizując wywodzące się z idei neoliberalizmu postulaty związane z nowym zarządzaniem publicznym, będzie w stanie realizować interesy społeczności lokalnej. Z pewnością istnieją sfery administrowania, w których można stosować metody związane z nowym zarządzaniem publicznym, np. gospodarka odpadami czy ochrona terenów zieleni. Istnieją jednak takie sfery administrowania, w których administracja jako „gospodarz” jednostki samorządu terytorialnego nie powinna wprowadzać działań związanych z udziałem sektora działalności komercyjnej, a zwłaszcza w sferach dotyczących ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego.

³⁶ Interesującym głosem w dyskusji na ten temat jest publikacja S. A. Jareckiego – *idem*, *Czy urząd obsługujący organ może być uznany za przedsiębiorstwo?*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 101 i n.

REFERENCES

- Chmaj M., *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995–1996, Vol. II/III, Sectio K
- Cieślak Z., Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 10, Warszawa 2002
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995
- Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2013
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Jarecki S. A., *Czy urząd obsługujący organ może być uznany za przedsiębiorstwo?*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015
- Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008
- Jeżewski J., *Eklektyzm czy synteza. Nauka administracji wobec dyscyplin badających administrację publiczną*, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011
- Kuć-Czajkowska K. A., Sidor M., Wasil J., *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich. Przykład gminy Widminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 10
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006
- Marks-Krzyszowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica” 2016, Vol. 56
- Niewiadomski Z., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa teorii prawa administracyjnego*, (w:) Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Tom IV. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015
- Nita A., *Między imperium a gestią w działaniu gminy – problem opodatkowania podatkiem od towarów i usług edukacji przedszkolnej w placówkach publicznych*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2017
- Peters B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999
- Romanowska M. (red.), *Leksykon zarządzania*, Warszawa 2004
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977
- Stawasz D., *Zadania sektora publicznego*, (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009

- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015
- Tarno J. P., *Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe WSP w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” 2000, z. 2
- Wawrzyniak B., *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008
- Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Vol. LXIV, nr 1, Sectio G

Piotr Lisowski

Wydział Prawa, Administracji Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: piotr.lisowski@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8154-3167

**SKARGI KORPORACYJNO-SAMORZĄDOWE
A SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO – KONTEKST SAMORZĄDOWYCH
FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ**

**CORPORATE AND SELF-GOVERNMENTAL COMPLAINTS
AND THE INDEPENDENCE OF THE ENTITIES OF TERRITORIAL
SELF-GOVERNMENT – THE CONTEXT OF THE SELF-
GOVERNMENTAL FORMS OF DIRECT DEMOCRACY**

Abstract

The independence of the entities of territorial self-government (of the bodies of these self-governing associations) should assume corporateness and self-governance as both the basic and intended features of territorial self-government. As the members of relevant territorial corporations, commune (district, province) inhabitants should have the legal ability to emphasise that territorial self-government derives “from” a territorial corporation, should create opportunities for acting “through” this corporation and “for” the corporation and its members. The legal remedies serving this end include the relatively unresearched and undeveloped measure of corporate and self-governmental complaints (that can be filed with the court by a member of a specific territorial corporation in regard with the in/activity of their home territorial self-government entity).

KEYWORDS

corporation, self-governance, independence, corporate and self-governmental complaint

SŁOWA KLUCZOWE

korporacja, samorządność, samodzielność, skarga korporacyjno-samorządowa

**1. WPROWADZENIE DO NIETYPOWEJ PERSPEKTYWY
KORPORACYJNO-SAMORZĄDOWEJ**

Współczesna polska perspektywa niewątpliwie pozwala – w istocie klasycznie – zaliczyć do kluczowych atrybutów samorządu terytorialnego korporacyjność, samorządność i samodzielność (z niezbędnymi nawiązaniem do decentralizacji i demokracji). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego¹ i jej sądowa ochrona to zatem jeden z bezspornych aksjomatów, kanonów, klasycznych filarów samorządowego administrowania – cieszący się poparciem doktrynalnym², potwierdzonym normatywnie³. Stanowi atrybut ustrojowy lokowany w sferze *ad extra*, znajdujący jednak pierwotny impuls w sferze *ad intra*, tj. w korporacyjności i „kontynuującej” ją samorządności (o silnych konotacjach demokratycznych), sprowadzającej się do aktywnego już konsumowania korporacyjnych właściwości konstrukcyjnych terytorialnego związku samorządowego. I właśnie to swego rodzaju uwikłanie, pytanie o to, *czy i jak* przebiegają relacje między ww. atrybutami samorządowo-organizowanej administracji publicznej, a dokładniej – o wpływ korporacyjności i samorządności na tę samodzielność, stanowi punkt wyjścia dla zamierzonej w tym przypadku analizy.

Należy zatem zacząć od przywołania następujących ustaleń: „(...) samorządowe samoadministrowanie nie ogranicza się »tylko« do osobowej proveniencji

¹ Dalej: j.s.t.

² Np.: A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, *passim*; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, *passim*; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, *passim*; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, *passim*.

³ Zob. w szczególności: art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 207, poz. 124, z późn. zm.).

konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa (dającej pretekst do wyrażania ustrojowych konotacji wspólnoty/korporacji przyimkiem »z«). Przechodzi bowiem w bardziej zaawansowaną ustrojowo fazę, polegającą na bezpośrednim rozstrzygnięciu przez mieszkańców gminy (powiatu, województwa) o niektórych sprawach dotyczących danej wspólnoty/korporacji (...) kojarzenie właściwości konstrukcyjnych samorządu terytorialnego z fazą »poprzez« pozwala ujmować wspólnotę samorządową/korporację terytorialną już nie jako podmiot administracji, lecz jako władzę tego podmiotu. Mieszkańcy – np. gminy – z których »składa się« dana gmina (jako jednostka samorządu terytorialnego) stają się jej władzą (w zakresie dopuszczonym obowiązującymi *in concreto* regulacjami co do prawa głosowania w: wyborach samorządowych, referendum lokalnym, konsultacjach samorządowych, w ramach budżetu obywatelskiego). Ich *sui generis* korporacyjne udziały przechodzą więc z kontekstu »z« (nich) do zastosowania w opcji »poprzez« (nich). Dzięki temu docelowe przeznaczenie administrowania poprzez samorząd terytorialny – wyrażane hasłem kojarzącym korporacyjne konotacje wspólnoty samorządowej z hasłem »dla« (nich) – osiąga ustrojowy wyraz na poziomie instytucji stwarzających mieszkańcom możliwość funkcjonowania w randze władz danej jednostki samorządu terytorialnego⁴.

W konsekwencji zamierzona analiza wyjdzie od – po pierwsze – weryfikacji zbilansowania tej samodzielności z „poprzedzającą” ją korporacyjnością i bezpośrednio z nią związaną samorządnością. Warto bowiem sprawdzić, czy samodzielność się od tych wcześniejszych, rzecz można założycielskich i konstytuujących, *sui generis* insygniów samorządu terytorialnego nie alienuje. Zważywszy zaś na rolę pełnioną w kontekście samorządowego administrowania przez gwarancję sądowej ochrony samodzielności j.s.t. zasadne jest – po drugie – ukierunkowanie tej analizy na, w pewnym sensie, odwrotną perspektywę, tj. stawiającą pytania o to, czy można tę sądowo chronioną samodzielność organów j.s.t. kontestować, kwestionować, kontrolować, weryfikować z pozycji *stricte* samorządowych (motywowanych korporacyjnie – tj. ww. perspektywa „z” + „dla”) i czy można się przed nią chronić też pod egidą sądową (czyli czy może dojść do konfrontacji prawa do sądu z ww. sądową ochroną samodzielności?).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że perspektywa 30 lat⁵ stanowi już okres dostarczający wieloaspektowych tytułów do weryfikowania założeń i praktyki zarówno ww. ustrojowego paradygmatu, jak i zamierzonej w tym przypadku konfrontacji o wewnątrzsamorządowym przebiegu. Punktem wyjścia dla niej będą zaś następujące pytania:

⁴ P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, (w:) M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 279.

⁵ Właściwa dla optyki gminnej; w przypadku powiatu i województwa – to o 9 lat mniej.

– czy samodzielność gminy, powiatu i województwa (jako podmiotu administracji publicznej) uwzględnia, respektuje swoją korporacyjno-samorządową proveniencję (w powyżej zarysowanym znaczeniu)⁶?

– czy można ją kwestionować z pozycji korporacyjno-samorządowych z wykorzystaniem drogi sądowej (inaczej rzecz ujmując – czy może dojść do poddawania bezpośredniej kontroli sądowej form działania/bezczynności organów j.s.t. z powołaniem się na przynależność do wspólnoty samorządowej)⁷?

Analiza będzie się więc skupiać na sprawdzeniu, czy samodzielność j.s.t. w porządku prawnym (i praktyce jej stosowania) uwzględnia atrybut korporacyjności wraz z kontynuującą go samorządnością.

Wbrew pozorom powyższe pytania nie są niestety niepotrzebne i nie stanowią zabiegu retorycznego. Okazuje się bowiem, że oczywistość osadzania samodzielności j.s.t. na samorządności wyrastającej z korporacyjności, uzasadniania jej istnienia oraz „przebieg”/„treści” korporacyjnymi właściwościami konstrukcyjnymi j.s.t.⁸, korporacyjno-samorządowymi mechanizmami sprawowania władzy w ramach takiego podmiotu administracji publicznej⁹ oraz korporacyjnym przeznaczeniem/wektorowaniem samorządowego administrowania¹⁰ – nie w każdym z ww. aspektów/ujęć równomiernie i w każdym przypadku daje o sobie znać na etapie konstruowania i konsumowania samodzielności j.s.t. Innymi słowy, nie zawsze samodzielność uwzględnia samorządność i korporacyjność w pierwotnym znaczeniu i przeznaczeniu, czasami traktuje je bowiem pretekstowo, a bywa, że alienuje się od samorządności/korporacyjności, ignoruje je. Rodzi się więc pytanie o przyczyny braku symbiozy, właściwego wyważenia „interesów” między ww. atrybutami i deficytu pożądanej synergii między nimi. Na ile brak homeostazy w tych relacjach wynika z patologii praktyki administrowania, niedociągnięć modelu normatywnego, czy też braku właściwego wsparcia ze strony doktryny.

Samorządowy jubileusz bezspornie wyznacza wystarczająco już bogaty w doświadczenia (z zakresu praktyki administracyjnej, normatywnej, orzecznictwej), konstatacje i kontestacje okres – stwarzający warunki do formułowania ocen, wniosków, postulatów – z wielu perspektyw i o zróżnicowanym przeznaczeniu. Charakter opracowania przesądza o ograniczonym i syntetycznym zakresie prowadzonej analizy. Z tego powodu ograniczy się ona do aspektów administracyjnoprawnych (przede wszystkim w kontekście kognicji sądów

⁶ Ten wątek będzie kontynuowany – zob. w szczególności pkt 3 niniejszego opracowania.

⁷ A zatem, czy możliwa jest sądowa ochrona korporacyjności (samorządności) przed sposobem korzystania przez organy j.s.t. z samodzielności j.s.t. (w ocenie członka/-ów danej wspólnoty samorządowej – ochrona przed alienującym się od danej korporacji terytorialnej używaniem samodzielności j.s.t.).

⁸ Korporacja w ww. ujęciu „z”; koncept/ujęcie statyczne, wyjściowe.

⁹ Korporacja w ww. ujęciu „poprzez”; koncept/ujęcie dynamiczne, korporacja w działaniu.

¹⁰ Korporacja w ww. ujęciu „dla”.

administracyjnych¹¹). Formuła artykułu przesądziła również o skoncentrowaniu uwagi na relacjach wewnątrzsamorządowych związanych z samorządowymi formami demokracji bezpośredniej¹². Dalsze rozważania będą się więc skupiać na sprawdzeniu, czy, a jeśli tak – to na jakich zasadach – motywacja, dla której korporacja ujmowana w ww. konwencji „Z”, może stanowić dla członków wspólnoty samorządowej uzasadnienie dla kwestionowania efektów korzystania z samodzielności j.s.t. przez organy tych podmiotów administracji publicznej.

Przyjmując zarazem jedną z doktrynalnych klasyfikacji samorządowych reakcji strukturalnych, docelowo rozważania będą dotyczyć samorządowych relacji wewnętrznych *sensu largo* – w zakresie skoncentrowanym na relacjach z udziałem władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* (z akcentem na relacje w układzie władza korporacji terytorialnej *sensu stricto*/wspólnota samorządowa, mieszkańcy gminy/powiatu/województwa – organy jednostki samorządu terytorialnego/organy korporacji terytorialnej jako podmiotu administracji publicznej)¹³.

2. PROBLEMATYKA KORPORACYJNIE-SAMORZĄDOWO MOTYWOWANEJ SĄDOWEJ KONTROLI FORM DZIAŁANIA ORGANÓW J.S.T. – USTALENIA DOOKREŚLAJĄCE

Doktryna, co zrozumiałe, poświęca wiele uwagi interakcjom zachodzącym między korporacjami terytorialnymi (wspólnotami samorządowymi) a organami danej j.s.t., skupiając w tym zakresie uwagę na relacjach (w tym – w randze stosunków prawnych), związanych z wykorzystywaniem samorządowych form demokracji bezpośredniej. Tym razem jednak nie chodzi o tę klasyczną optykę badawczą, lecz – w jej kontekście – o weryfikowanie dostępności poddawania bezpośredniej kontroli sądowej administracyjnoprawnych form działania/bezczynności organów administracji samorządowej przez członków korporacji terytorialnej (korporacji jako władzy podmiotu administracji publicznej określanej

¹¹ Przypadki sprawowania w warunkach bezpośredniej kontroli przez sądy powszechne będą brane pod uwagę (sygnalizacyjnie) wtedy, gdy będą dotyczyły władczych form działania organów administracji samorządowej.

¹² Czterema wyżej wymienionymi (klasycznymi). Sygnalizowane ograniczenia pozostawiły zatem poza zasięgiem rozważań materię związaną z organizacją i funkcjonowaniem zebrania wiejskiego, ogólnego zebrania mieszkańców – jako organów uchwałodawczych odpowiednich jednostek pomocniczych gminy.

¹³ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 254 i 257–287.

przez prawodawcę mianem j.s.t.)¹⁴, co ważne z pozycji *stricte* korporacyjno-samorządowych. W konsekwencji, docelowo zamierzona analiza będzie skoncentrowana na poszukiwaniu legitymacji skargowej członków korporacji terytorialnej – w zakresie ograniczonym do argumentacji bezpośrednio nawiązującej do korporacyjno-samorządowego statusu skarżącego (a więc takiej, dla której bezpośrednim punktem odniesienia nie jest sytuacja materialnoprawna administrowanego, lecz sytuacja ustrojowoprawna takiej osoby jako członka danej korporacji terytorialnej – a zatem jako współadministrującego).

Nietypowość przyjmowanej perspektywy polega także na tym, że preferowany indywidualizm lokowany jest w kontekście dominującego paradygmatu preferującego zbiorowość. Korporacja to zbiorowość, co sprzyja – w administracji publicznej osadzonej konstrukcyjnie na korporacyjności – konieczności silnego kojarzenia jej organizacji i funkcjonowania z takim zbiorowym kontekstem i wymiarem. Dobry to moment na zapytanie o to, czy w takich warunkach możliwa jest *sui generis* indywidualna emancypacja w ramach korporacji terytorialnej? Czy członek takiego publicznoprawnego zrzeszenia może w płaszczyźnie ustrojowej artykułować swoje potrzeby i – co najważniejsze – może w takim kontekście zaskarżyć do sądu administracyjnego działania/zaniechania organu macierzystej j.s.t.? W konsekwencji, czy dysponuje prawem do sądu w kontekście sądowej ochrony samodzielności „swojej” j.s.t.? Czy w takim przypadku może dojść do konfrontacji, w której prawo do sądu członka korporacji terytorialnej przeciwstawiane będzie sądowej ochronie samodzielności organów j.s.t.?

Poza zasięgiem przyjmowanej perspektywy badawczej pozostaną więc np. przypadki wnoszenia skarg – na podstawie: art. 101 i art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 87 i art. 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 90 i art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵ – przez osoby prawne, innego typu jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne i innego typu samorządowe jednostki organizacyjne). Chodzi bowiem o poszukiwanie (w ww. kontekście) skarżących nie tylko lokowanych w strukturach administracji samorządowej, lecz także usytuowanych w samym epicentrum władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto*, wcześniej więc wchodzących w skład korporacji terytorialnej jako podmiotu władzy publicznej. Innymi słowy, dalsze rozważania skupią uwagę na członkach korporacji terytorialnej (członkach wspólnoty samorządowej; miesz-

¹⁴ Od tego momentu preferowane już będzie tego typu określenie języka prawniczego – celem uniknięcia zagrożeń implikowanych polisemicznością języka prawnego w tym zakresie. W tym bowiem względzie jest mowa o (np.): mieszkańcach (gminy, powiatu, województwa); wspólnotach samorządowych (i ich członkach); mieszkańcach j.s.t. jako członkach wspólnoty samorządowej; osobach stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki; społecznościach lokalnych.

¹⁵ Odpowiednio: Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.; Dz.U. z 2020 r., poz. 920; dalej: u.s.p.; Dz.U. z 2020 r., poz. 1668; dalej: u.s.w.

kańcach gminy/powiatu/województwa), a więc na osobach fizycznych *in concreto* wykazujących się trzema ww. konotacjami korporacyjno-samorządowymi, tj. spełniającymi zarówno wymóg „z”, jak i „poprzez” oraz „dla”. Zauważyć przy tym warto, że powyższe konotacje typu „z” bardziej akcentują pierwotny moment konstruujący daną korporację terytorialną (można przyjąć, że w tym zakresie przeważają aspekty korporacyjne w statycznej wersji). Z kolei konotacjom korporacyjnym podsumowywanym określeniem „poprzez” bliżej do akcentowania dynamicznych już właściwości konstrukcyjnych samorządności. Natomiast związku wyrażone zwrotem „dla” wydają się już w miarę równoprawnie łączyć tropy korporacyjne z samorządowymi.

Co również warto zaznaczyć, tak rygorystycznie wyznaczany korporacyjno-samorządowy profil „poszukiwanego” skarżącego przesądza też o tym, że poza zainteresowaniem pozostaną także przypadki wykorzystywania powyższych trybów skargowych przez piastunów funkcji szeroko rozumianych samorządowych funkcjonariuszy publicznych (np. przez zastępcę wójta, starostę, dyrektora szkoły samorządowej). Co więcej, do tej pomijanej grupy zaliczeni zostaną „nawet” funkcjonariusze piastujący funkcje o silnych konotacjach korporacyjno-samorządowych, a więc ci, w stosunku do których obowiązuje cenzus pozostawania członkiem danej korporacji terytorialnej oraz samorządowy tryb wyborczy. Zatem także sytuacje, w których np. osoby pełniące mandat radnego czy wójta, piastujące urząd sołtysa wnoszą – względem organu stanowiącego i kontrolnego/organu wykonawczego macierzystej gminy – skargę na podstawie art. 101/101a u.s.g.¹⁶, też nie będą pasować do przyjętego w tym przypadku profilu badawczego. O takiej kwalifikacji przesądziło to, że wykonywanie/pełnienie ww. mandatu/funkcji zakłada brak przyzwolenia dla partykularnego korzystania z korporacyjno-samorządowej ich genezy i przeznaczenia – nawet w przypadku, formalnie wolnego, mandatu radnego¹⁷. Tego rodzaju wymóg wyraźniej obowiązuje w stosunku do organów administracji samorządowej – te przecież *ex definitione* (choć nie zawsze *expressis verbis*)¹⁸ są zobligowane do odpowiedniego

¹⁶ Warto przypomnieć, że w analizowanym kontekście chodzi o skargę bezpośrednio związaną z ich statusem samorządowego funkcjonariusza, a więc niedotyczącą interesów/uprawnień tych osób jako członków danej korporacji terytorialnej. Nie chodzi więc np. o skargę wnoszoną na postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez daną osobę jako właściciela nieruchomości poddanej regulacjom tego aktu prawa miejscowego (lecz o skargę wnoszoną przez tę osobę powołującą się na to, że jest radnym w radzie, która podjęła tę uchwałę).

¹⁷ Trudno przecież inaczej zinterpretować konsekwencje obowiązywania następującego tekstu ślubowania radnego (*podkr. P.L.*): „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie **dobro mojej gminy i jej mieszkańców**” – art. 23a ust. 1 u.s.g.

¹⁸ Aczkolwiek w odniesieniu do organu wykonawczego gminy znalazło to wyraz w tekście ślubowania składanego przed objęciem tego urzędu (*podkr. P.L.*): „Obejmując urząd wójta (burmistrza, prezydenta) gminy (miasta), uroczyście ślubuję, że dochowam wierności prawu, a powierzony mi urząd sprawować będę tylko **dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy (miasta)**” – art. 29a ust. 1 u.s.g.

(na podstawie i w granicach prawa) wyważania interesów (publicznego – ze wszystkimi jego odcieniami – z indywidualnym/-i). Tego rodzaju uwarunkowania – pomimo możliwego różnicowania ich znaczenia – sprawiają, że przy wnoszeniu skarg na podstawie dwóch ww. przepisów (w zakresie dotyczącym wykonywania ww. mandatu/pełnienia funkcji) ww. funkcjonariusze samorządowi są uwikłani w szerszą perspektywę obowiązującą przy administrowaniu. Jako *hic et nunc* administrujący nie mogą (nie powinni) się od niej uwolnić, przez co ich ewentualne akcesy do wykorzystania skargi z art. 101/101a u.s.g. nie legitymują się w takich przypadkach uprawnieniem do wolnego (wręcz partykularnego – w znaczeniu braku uwikłania w konieczność wyważania interesów¹⁹) wykorzystywania argumentacji o korporacyjno-samorządowej proveniencji. Inaczej rzecz ujmując, co prawda np. radni też nawiązują w takiej sytuacji do konotacji odwołującej się do korporacyjnego kontekstu „z”, jednak ciągle pozostają jako strukturalnie predysponowani i zarazem zobligowani (w ramach formuły „poprzez”) do systemowego uwzględniania płaszczyzny „dla”.

Reasumując, poszukiwane będą regulacje prawne, które pozwalają członkowi korporacji terytorialnej indywidualnie zaskarżyć do sądu administracyjnego administracyjnoprawną formę działania/bezczynność organu macierzystej j.s.t. W razie ich znalezienia – tj. w przypadku wykazania istnienia umocowania do wnoszenia tzw. korporacyjno-samorządowej skargi do sądu administracyjnego (zgodnie z przyjętymi założeniami – pod pewnymi warunkami zostaną też uwzględnione tryby adresowane do sądu powszechnego) – stosowne unormowania zostaną poddane odpowiedniej do potrzeb analizie.

3. W POSZUKIWANIU KORPORACYJNO-SAMORZĄDOWYCH SKARG NA ADMINISTRACYJNOPRAWNE FORMY DZIAŁANIA/ BEZCZYNNOŚĆ ORGANÓW MACIERZYTEJ J.S.T. – KONTEKST SAMORZĄDOWYCH FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ (INTRODUCTIO)

Nie ulega wątpliwości, że „na co dzień” członek danej korporacji terytorialnej wchodzi z macierzystą j.s.t. (poprzez jej administrację) przede wszystkim w relacje o materialnoprawnych konotacjach. W ich kontekście dysponuje klasycznymi środkami prawnymi możliwymi do wykorzystania w płaszczyźnie procesowej: proceduralnej (odwołania, zażalenia, ponaglenia, wnioski o weryfikację decyzji/postanowień w trybach nadzwyczajnych) i spornoadministracyjnej

¹⁹ Acz z poszanowaniem porządku prawnego.

(co do zasady skarga do sądu administracyjnego²⁰). Zgodnie z przyjętymi założeniami tego rodzaju możliwości nie mieszczą się jednak w proponowanej koncepcji korporacyjno-samorządowej skargi (do – przede wszystkim²¹ – sądu administracyjnego²²).

Zamierzone poszukiwania tego rodzaju skarg będą natomiast dotyczyć płaszczyzn relacji związanych z samorządowymi formami demokracji bezpośredniej. Nie chodzi jednak o właściwe im możliwości korporacyjno-samorządowego oddziaływania na organy j.s.t., ale o – ewentualne – związane z nimi możliwości zaskarżania przez członków danej korporacji terytorialnej do sądu form działania organów j.s.t. (bezczynności z ich strony). Pytanie brzmi więc następująco: czy w związku z wyborami samorządowymi, referendum lokalnym, konsultacjami samorządowymi czy też budżetem obywatelskim możliwe jest, aby np. mieszkaniec danej gminy mógł próbować „przypilnować” – indywidualnie i z pozycji korporacyjno-samorządowych – by każda z tych form władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* właściwie oddziaływała na organy danej j.s.t.?

Wyniki tak ukierunkowanego indagowania w pierwszym momencie nieco zaskakują, z czasem jednak – po uwzględnieniu dających o sobie znać uwarunkowań systemowych – znajdują pewne wytłumaczenie, aczkolwiek trudno raczej przyjąć, że zyskują pełne usprawiedliwienie. Okazuje się bowiem, że mamy w tym kontekście do czynienia z dość ograniczonym zastosowaniem możliwości asekurowania tych form korporacyjno-samorządowego oddziaływania, możliwością zaskarżania przez członka danej korporacji terytorialnej do sądu administracyjnego (sądu powszechnego) administracyjnoprawnych form działania/bezczynności administracji samorządowej dotyczących konstytuowania się samorządowych form demokracji bezpośredniej lub efektów ich zastosowania.

²⁰ Poza przypadkami, w których sprawy załatwione na forum administracyjnym w drodze decyzji podlegają bezpośredniej kontroli sądów powszechnych.

²¹ Postępowanie przed sądami powszechnymi będzie brane pod uwagę tylko w wyjątkowych przypadkach (zob. przepis 11).

²² *Nota bene*, dla materialnych spraw administracyjnych mogą mieć znaczenie konotacje z korporacyjnością, aczkolwiek – co do zasady – sprowadzają się one do częstego wyznaczania właściwości miejscowej poprzez nawiązanie do kryterium zamieszkania (co ciekawe, daje się w tym względzie zauważyć tendencje do odchodzenia od tego typu zależności, np.: sprawy dotyczące dowodów osobistych czy zmiany imienia lub nazwiska). W niektórych jednak przypadkach miejsce zamieszkania zyskuje na znaczeniu – zob. sprawy z zakresu pomocy społecznej. Nie ulega przecież wątpliwości, że przy rozstrzygnięciu o przyznaniu tego rodzaju świadczeń (pieniężnych, niepieniężnych) zauważalną rolę odgrywa przynależność do grona danej korporacji terytorialnej (o bezpośrednie oddziaływanie takiego znaczenia trudniej zaś np. przy załatwianiu wniosku o zmianę imienia czy ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu). Co do zasady natomiast samorządność stanowi atrybut irrelevantny z punktu widzenia rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych.

4. PERSPEKTYWA WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

W kontekście **wyborów samorządowych** wypada zacząć od stwierdzenia wskazującego na to, że logika ich organizowania przesądza o tym, iż wyborcy nie mają bezpośredniego wpływu na zarządzanie wyborów. W tym zakresie (inaczej niż w odniesieniu do pozostałych samorządowych form demokracji bezpośredniej) odpada więc kontekst rozważań związanych z wnioskowaniem o ich zastosowanie. Jeżeli zaś chodzi o podział gminy na obwody głosowania (stałe i odrębne), to począwszy od dnia 1 stycznia 2019 r. – na mocy zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²³ – tego rodzaju ustalenia należą już do kompetencji komisarza wyborczego²⁴. W obecnym stanie prawnym tego rodzaju ustaleń nie dokonuje się więc już w drodze uchwały rady gminy. Powyższa zmiana przesądza o tym, że w razie wykorzystania środków zaskarżenia przewidzianych w art. 12 § 13 i 14 k.wyb.²⁵, nie dojdzie już do wniesienia skargi o korporacyjno-samorządowej motywacji w stosunku do formy działania organu gminy. Obecnie bowiem wnoszona w takim przypadku skarga nie dotyczy już uchwały rady gminy²⁶, lecz postanowienia – najpierw komisarza wyborczego, potem – PKW. Skoro doszło więc w tym zakresie do „odsamorządowienia” formy działania administracji, to możliwe obecnie wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie doprowadzi już do postępowania sądownoadministracyjnego, którego strony będą rekrutować się z układu charakterystycznego dla relacji *stricte* korporacyjnych (tj. zachodzących między daną korporacją terytorialną/jej członkiem a organem danej j.s.t.). Nie negując zatem możliwości wnoszenia takiej skargi ze ściśle korporacyjno-samorządowych pobudek, nie da się już obecnie wykazać, że prowadzić ona będzie do konfrontacji wewnątrzsamorządowej.

²³ Dz.U. z 2018 r., poz. 130, z późn. zm.

²⁴ Art. 12 § 2, 4 i 11–14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1319); dalej: k.wyb. Zob. jeszcze art. 13 i art. 13a k.wyb. Dotyczą one wszystkich wyborów – dalsza analiza skupi się już jednak na kontekście wyborów samorządowych.

²⁵ W pierwszym przypadku – w razie wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) na postanowienie komisarza wyborczego dokonujące podziału na obwody głosowania; w drugim – w razie wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie PKW dotyczące ww. skargi na postanowienie komisarza wyborczego.

²⁶ Zob. art. 12 § 13 k.wyb. w pierwotnym brzmieniu, obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r. *Nota bene*, w tamtym stanie prawnym ustawodawca *explicite* przewidywał skargę na uchwałę rady gminy do komisarza wyborczego, zastrzegając, że od postanowienia komisarza wydawanego w takiej sprawie „nie przysługuje środek prawny”. W tym kontekście judykatura uznała jednak, że tego rodzaju uchwały były aktami prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., II OSK 2001/09, CBOSA). Taki pogląd zyskał też wsparcie doktrynalne (K. Właźlak, *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 84).

W uzupełnieniu warto jeszcze zauważyć, że zarówno w pierwotnym, jak i w obecnym stanie prawnym legitymacja skargowa znajdująca umocowanie w przepisach Kodeksu wyborczego przysługuje co najmniej 15 wyborcom. Dają więc o sobie znać konsekwencje dominującego – w kontekście korporacji/korporacyjności – paradygmatu preferującego zbiorowe atrybuty i konotacje tego zjawiska strukturalno-organizacyjnego. Jak widać, w tym przypadku tego rodzaju wpływy znajdują dość daleko idące przełożenie: wykluczają bowiem możliwość indywidualnego wnoszenia takiej skargi przez jednego członka danej korporacji terytorialnej²⁷.

Pozostając w fazie przygotowań do wyborów samorządowych, wypada wskazać na przepisy przewidujące możliwość zaskarżania decyzji organu wykonawczego danej gminy o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców, decyzji w sprawie rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców²⁸. Nie ulega wątpliwości, że strony tego rodzaju postępowań co do zasady będą się rekrutować spośród członków danej korporacji terytorialnej. Co więcej, *ex definitione* będą to procedury oparte na jednoosobowej legitymacji skargowej, bezspornie przy tym silnie merytorycznie związane z argumentacją o korporacyjno-samorządowym charakterze. Mamy więc do czynienia z instytucjami wypełniającymi znamiona korporacyjno-samorządowych skarg w przyjętym w tym przypadku rozumieniu. Trzeba jednak podkreślić, że w żadnym z tych przypadków nie chodzi o etap związany ze (już) sprawowaniem władzy w ramach korporacji terytorialnej *sensu stricto*, lecz o fazę wcześniejszą, tj. skoncentrowaną na wskazywaniu zakresu podmiotowego grupy wyborców (w ramach danej korporacji terytorialnej)²⁹.

W tym kontekście należy z kolei wskazać, że chociaż protesty wyborcze³⁰ dotyczą już finalnej fazy etapu wyborów samorządowych i ewidentnie są związane z korporacyjnymi konotacjami typu „z” i „poprzez”, to nie dotyczą form działania organów j.s.t. i w konsekwencji wprost nie konfrontują się z samodzielnością j.s.t. (i ich organów)³¹.

²⁷ Do podobnych ustaleń prowadzi analiza regulacji dotyczących podziału na okręgi wyborcze gminy (art. 419–420 k.wyb.), powiatu (art. 454 i 456 k.wyb.), województwa (art. 462–463 k.wyb.).

²⁸ Zob. art. 20 i 22 k.wyb.

²⁹ Z fazą przygotowań do wyborów samorządowych wiąże się też możliwość odwołania się – przez osobę zgłaszającą listę – od uchwały gminnej komisji wyborczej o odmowie zgłoszenia lub rejestracji listy. Choć niewątpliwie mamy w tym przypadku do czynienia ze środkiem zaskarżenia o korporacyjno-samorządowych konotacjach i choć dotyczy on organu ze struktur administracji samorządowej (choć nie organu j.s.t. w znaczeniu ustrojowym), to poza drogą administracyjną (najpierw odwołanie do komisarza wyborczego, potem do PKW) przepisy nie przewidują w tym przypadku skargi do sądu (zob. art. 430–432 k.wyb.).

³⁰ Zob. (w kontekście wyborów samorządowych) art. 392–394 k.wyb.

³¹ Aczkolwiek próbują podważyć wolę władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* (*sic!*). Jest to już jednak wątek na osobne opracowanie.

5. PERSPEKTYWA REFERENDUM LOKALNEGO

Nieco innych wyników dostarcza – w analizowanym zakresie – analiza przepisów dotyczących **referendum lokalnego**, zarówno w fazie jego konstytuowania, jak i reagowania na jego wyniki. W tym bowiem zakresie relatywnie częściej znajduje zastosowanie skarga korporacyjno-samorządowa – *in concreto* do sądu administracyjnego. Co warte zaznaczenia, skarga wypełniająca stawiane w niniejszej analizie wymagania w jednym przypadku znajduje podstawy w przepisach ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³². Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 u.r.l.: „Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia”³³. Co warte jednak zauważenia, inicjatorem referendum jest: „1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy; 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego”³⁴. Uchwały organu j.s.t. w tym trybie nie może więc zaskarżyć jeden członek danej korporacji terytorialnej³⁵. Nie dość jednak, że ponownie zaznaczają swój wpływ skłonności do zbiorowych skrajzeń z korporacją, to członkowie władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* nie mają wyłączności na wnoszenie takich skarg.

Co warte jednak przypomnienia, w stosunku do uchwał organów j.s.t. o przeprowadzeniu referendum lokalnego (niezależnie od trybu ich podjęcia) możliwe jest wnoszenie skargi na podstawie art. 101 u.s.g. czy art. 87 u.s.p.³⁶. To zaś oznacza, że możliwe jest wnoszenie indywidualnej skargi w tym trybie. Warunkiem

³² Dz.U. z 2019 r., poz. 741; dalej: u.r.l.

³³ Skarga wnoszona na podstawie art. 26 u.r.l. dotyczy już odpowiednich postanowień komisarza wyborczego dotyczących wniosków mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu j.s.t. Choć więc niewątpliwie jest wnoszona z pozycji korporacyjno-samorządowych, to – z racji tego, że nie dotyczy formy działania administracji samorządowej – nie spełnia wszystkich cech docelowo w tym przypadku badanego środka zaskarżenia.

³⁴ Art. 11 ust. 1 u.r.l.

³⁵ Zob. jeszcze art. 11 ust. 1a u.r.l.

³⁶ W przypadku referendum wojewódzkiego art. 90 u.s.w. – poprzez swoje ograniczenie do aktów prawa miejscowego zastosowanie tego trybu skargowego jest wyłączone z przyczyn przedmiotowych. Uchwała o przeprowadzeniu referendum lokalnego nie jest bowiem aktem prawa miejscowego.

sine qua non jest jednak wykazanie, że doszło do naruszenia interesu prawnego/uprawnienia skarżącego. Spełnienie tego warunku zależy zaś od przedmiotu danego referendum. Czasami jego materia może osłabiać znaczenie konotacji korporacyjnych, kiedy indziej – przeciwnie – w takich właśnie ramach będzie się zamykać (np. referendum gminne w sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne; referendum gminne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy). W takim przypadku skorzystanie z możliwości stwarzanych *in concreto* przez art. 101 u.s.g. będzie stanowił przykład korporacyjno-samorządowej skargi, prowadząc do konfrontacji przed sądem dwóch argumentacji o komunalnej proveniencji, z których jedna będzie bazować na prawie do sądu, druga zaś – nawiązywać do sądowej ochrony samodzielności, co właśnie ciekawe – w ramach samorządowych relacji wewnętrznych³⁷.

Jeżeli zaś chodzi o możliwość korporacyjno-samorządowego kwestionowania przez członka danej korporacji terytorialnej wyników referendum lokalnego, to mogąca w tym zakresie znaleźć zastosowanie instytucja protestu przeciwko ważności referendum (zob. art. 66 u.r.l.) zasługuje na podobną ocenę, jak wcześniej już omówiona instytucja protestów wyborczych³⁸. *Summa summarum* i w tym zakresie poszukiwania dostępności skargi o przyjętym korporacyjno-samorządowym profilu doprowadzają do rozważań na temat możliwości wykorzystania trybu przewidzianego w art. 101/101a u.s.g., art. 87/88 u.s.p. i art. 90/91 u.s.w. – w zależności od tego, czy po ważnym referendum lokalnym z wynikiem rozstrzygającym obligującym do wykonania woli mieszkańców podjęto uchwałę/wydano zarządzenie służące wykonaniu woli mieszkańców czy też nie³⁹. Potencjalnie zatem i w tych sytuacjach jest możliwe zaskarżanie administracyjnoprawnych form działania/bezczynności organu j.s.t. przez członka danej korporacji terytorialnej za pomocą korporacyjno-skargowej skargi (o ile takie działanie lub jej brak narusza interes/uprawnienia takiej osoby i będzie to miało bezpośredni związek z sytuacją ustrojowoprawną skarżącego jako członka danej korporacji).

Problem jednak w tym, że wykazanie związku przyczynowo-skutkowego wyrażanego przez ustawodawcę w ww. przepisach kluczowym zastrzeżeniem: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (...)” – nie jest w takich przypadkach proste. Także dlatego, że mimo wszystko⁴⁰ za zbyt daleko idące należy uznać stanowisko opowiadające się za tym, by do wykazania

³⁷ Należy jednak pamiętać o tym, że dostępność skargi z art. 101 u.s.g. nie jest ograniczona do członków danej korporacji terytorialnej, nie zamyka się „nawet” w kręgu osób fizycznych. Przesądza o tym użycie zwrotu „każdy” dla rozpoczęcia wyznaczania zasięgu podmiotowego tej skargi.

³⁸ Zob. przypis 30.

³⁹ W tym kontekście należy pamiętać o wskazywanych już konsekwencjach węższego (przedmiotowo) zakresu normowania ww. przepisów ustawy o samorządzie województwa, skutkujących ograniczeniem wnoszenia tego rodzaju skarg tylko w stosunku do aktów prawa miejscowego.

⁴⁰ Ten wątek powróci w pkt 7. *Podsumowanie* tego opracowania.

tego rodzaju legitymacji (tj. w warunkach korporacyjno-samorządowej skargi w przyjętym rozumieniu) wystarczała sama przynależność do danej korporacji terytorialnej. Takie szerokie, bardzo prokorporacyjne podejście wyrażono w następujący sposób: „Legitymowani do zaskarżenia uchwały są zatem mieszkańcy gminy, jeżeli uznają, że odwołanie dyrektora szkoły narusza ich interes, gdyż – w świetle art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (...) – interes mieszkańców ma walor interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”⁴¹. Nie znalazło ono jednak potwierdzenia w dorobku judykatury⁴², dość poważnie (w konsekwencji) rzutując na praktyczną dostępność ww. trybów, także w kontekście działań/bezczynności organów j.s.t. dotyczących samorządowych form demokracji bezpośredniej⁴³.

6. PERSPEKTYWA KONSULTACJI SAMORZĄDOWYCH/ BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Kontekst **konsultacji samorządowych** i stanowiącego – wolą ustawodawcy – ich szczególną formę **budżetu obywatelskiego** (zob. art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. i art. 10a u.s.w.) prowadzi do kolejnych skojarzeń z kilkakrotnie już przywołowanym zestawem przepisów (tj. z art. 101/101a u.s.g., art. 87/88 u.s.p. i art. 90/91 u.s.w.). Po pierwsze – w stosunku do uchwał organów j.s.t. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji samorządowych (tzw. abstrakcyjnych lub indywidualnych), czy też w sprawie budżetu obywatelskiego⁴⁴. Całkiem zatem inaczej niż w odniesieniu do wyborów samorządowych i w pewnym zakresie odmiennie, niż ma to miejsce względem referendum lokalnego, pojawiają się w tym zakresie – odpowiednio – nowe lub poszerzone możliwości wpływania przez organy j.s.t. na przebieg tych samorządowych form demokracji bezpośredniej. W konsekwencji uruchamia to – wobec konieczności podejmowania stosownych uchwał przez organy stanowiące i kontrolne j.s.t. – potencjalną możliwość ich kontestowania i kwestionowania przez ich adresatów. Tymi zaś są

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2000 r., I SA 1670/99, LEX nr 55015.

⁴² Więcej na ten temat, np.: P. Lisowski, *Relacje...*, s. 264–265.

⁴³ Wydaje się przy tym, że szanse na wykazanie naruszenia interesu prawnego/uprawnienia (wymaganego na mocy postanowień art. 101 ust. 1 u.s.g. i jego odpowiedników z pozostałych tzw. samorządowych ustaw ustrojowych) dodatkowo maleją w przypadku tzw. opiniodawczych referendów lokalnych (zyskujących inspirację w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16).

⁴⁴ *Nota bene*, skoro tego rodzaju uchwały są aktami prawa miejscowego, to w takim kontekście w grę wchodzi też potencjalne zaskarżenie uchwały podjętej w takiej sprawie przez sejmik województwa.

członkowie poszczególnych korporacji terytorialnych. Co więcej, tego rodzaju uchwały (a więc zarówno dotyczące klasycznych konsultacji samorządowych, jak i budżetu obywatelskiego⁴⁵) z założenia dotyczą przede wszystkim (wyjściowo) sytuacji ustrojowoprawnej członka danej korporacji terytorialnej. Odnosząc się zaś do zasad i trybu konsultacji samorządowych (budżetu obywatelskiego), dotyczą przecież przede wszystkim jego sytuacji ustrojowoprawnej⁴⁶.

Okazuje się więc, że mamy w tym przypadku do czynienia z administracyjnoprawnymi formami działania administracji samorządowej szczególnie wręcz predysponowanymi do bezpośredniego oddziaływania na sytuację prawną członka korporacji terytorialnej jako współadministrującego. A w ramach oddziaływań o takim nastawieniu może dochodzić do naruszenia interesu/uprawnienia o *stricte* korporacyjno-samorządowym charakterze – bo dotyczącym prawa np. mieszkańca gminy do współadministrowania z pozycji członka danej korporacji terytorialnej (*sic!*). To ważne i wyjątkowe spostrzeżenie. W szczególności dlatego, że wyraźnie przełamuje wcześniej już sygnalizowane trudności w dochodzeniu przez członków korporacji terytorialnej do statusu legitymowanego do wniesienia poszukiwanego typu skargi⁴⁷.

W tym kontekście warto zauważyć, że powyższe ustalenie otwiera też możliwości do rozważania wykorzystywania art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p., art. 90 u.s.w.) w stosunku do form działania organów j.s.t. podejmowanych w trakcie postępowania konstytuującego dany budżet obywatelski (finalizujących rozpatrzenie „odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania”).

Zważywszy zaś na opiniodawczy charakter konsultacji samorządowych trudno z kolei argumentować na rzecz dopuszczalności wykorzystywania analizowanych obecnie trybów skargowych do działań/zaniechań organów j.s.t. kontekstowo (przyczynowo-skutkowo) związanych z instytucją konsultacji samorządowych. W takich warunkach trudno bowiem uznać, że nieprzestrzeganie wyników konsultacji samorządowych stanowi naruszenia prawa. Brak możliwości wykazania takiego deliktu wyklucza zaś wystąpienie naruszenia interesu prawnego/uprawnienia.

Co się zaś tyczy form działania organów j.s.t. niepoprzedzonych obligatoryjnymi konsultacjami samorządowymi, to – choć nie budzi wątpliwości istotność takiego uchybienia i to, że na pewno wystarcza to do wykazania naruszenia

⁴⁵ Nietypowość konsultacyjna tych uchwał wynika przede wszystkim z tego, że nie dotyczą opiniodawczej wypowiedzi członków danej korporacji terytorialnej, lecz regulują zasady i tryb samorządowej formy demokracji bezpośredniej, w ramach której dochodzi do „decydowania” o części wydatków z danego budżetu samorządowego, poprzez wybór zadań, które „(...) zostają uwzględnione w uchwale budżetowej (...)” – zob. art. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p., art. 10a ust. 4 u.s.w.

⁴⁶ Co warto przypomnieć, w tych przypadkach kategorii mieszkańców danej j.s.t. nie dotyczy np. wymóg posiadania 18 lat.

⁴⁷ Oczywiście, takie „przełamanie” nie przesądza o trafności podnoszonego *in concreto* zarzutu – otwiera jednak drogę do jego merytorycznego rozpatrzenia przez sąd.

prawa (dając asumpt do ingerencji organu nadzoru, czy też zaskarżenia przez ten organ lub prokuratora do sądu administracyjnego takiego niepoprzedzonego konsultacjami działania) – trudniej już o konkluzje w analizowanym korporacyjno-samorządowym świetle. Czy da się bowiem wykazać, że np. uchwała rady gminy obciążona takim błędem narusza – właśnie z powodu takiego zaniechania – interes ustrojowoprawny członka danej korporacji terytorialnej⁴⁸? Choć mamy wówczas do czynienia z zaniechaniem będącym prawnie relewantnym brakiem, to czy polega on także „aż” na naruszeniu oddziałującym bezpośrednio właśnie na sytuację ustrojowoprawną członka danej korporacji terytorialnej? Z punktu widzenia korporacyjnego – poprzez pominięcie kontekstu „z” i „poprzez” – otwierają się perspektywy na wykazanie takiej kwalifikacji. Niestworzenie warunków do gwarantowanego prawem współadministrowania narusza przecież ustrojowe prawo członka takiej korporacji (*in concreto* wyrażone w formie prawa do udziału w konsultacjach samorządowych). Taki kierunek interpretacyjny nie jest jednak oczywisty – w takim przypadku ciągle bowiem chodzi tylko o opiniodawczy wpływ ze strony mieszkańców danej gminy. Wydaje się jednak, że warto te wątpliwości próbować rozstrzygnąć na korzyść opowiedzenia się za dopuszczalnością wnoszenia w takim przypadku (i z taką argumentacją) skargi – w tym przypadku na podstawie art. 101 u.s.g.⁴⁹. Naruszenie prawa skutkujące naruszeniem interesu prawnego członka danej korporacji terytorialnej miałoby więc polegać na uchybieniu względem gwarantowanych ustawą uprawnień do uczestniczenia w administracji konsultacyjnej. Doszłaby więc kolejna ścieżka dostępu do korporacyjno-samorządowej skargi.

Z zamiarem wyczerpania kluczowych płaszczyzn rozważań trzeba jeszcze się odnieść do kwestii dopuszczalności zaskarżania budżetu j.s.t. nieuwzględniającego ustaleń wynikających z głosowania w ramach danego budżetu obywatelskiego. Choć taki przykład wydaje się mocno akademicki (z punktu widzenia warunków do jego praktycznego zastosowania)⁵⁰, to warto go jednak poddać stosownej weryfikacji. Charakter prawny budżetu j.s.t. przesądza o tym, że takiego jego ewentualnego błędu nie da się zakwalifikować jako wpływającego bezpośrednio na sytuację prawną członka danej korporacji terytorialnej. To zaś oznacza, że nie byłoby w takim przypadku możliwe wykazanie naruszenia jego

⁴⁸ Przy fakultatywnych konsultacjach samorządowych sprawa jest prosta – oczywiście nie. W szczególności dlatego, że nie ma obowiązku ich przeprowadzenia – a więc ich brak nie narusza prawa, co wyklucza wykazanie naruszenia interesu prawnego.

⁴⁹ Przy okazji, ponownie dają o sobie znać ograniczenia związane z węższym zasięgiem stosowania art. 90 u.s.w. W konsekwencji, skarga wnoszona (w tego typu okolicznościach) mogłaby dotyczyć uchwały sejmiku województwa będącej aktem prawa miejscowego (której podjęcie nie zostało poprzedzone obligatoryjnymi konsultacjami).

⁵⁰ Zadekretowanie wiążącego wpływu wyniku takiego głosowania na treść przyjmowanego *in concreto* budżetu samorządowego (zob. przypis 45) zdaje się gwarantować stosowną reakcję na taki błąd ze strony regionalnej izby obrachunkowej.

interesu prawnego (nawet np. jako osoby, której projekt zyskał poparcie w ramach budżetu obywatelskiego)⁵¹.

7. PODSUMOWANIE

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (organów tych związków samorządowych) powinna uwzględniać lub przynajmniej istotnie brać pod uwagę korporacyjność i samorządność jako pierwotne i zarazem docelowe atrybuty samorządu terytorialnego. W konsekwencji, mieszkańcy gminy (powiatu, województwa) jako członkowie odpowiednich korporacji terytorialnych powinni mieć prawną możliwość przypominania o tym, że samorząd terytorialny wywodzi się „z” korporacji terytorialnej, a możliwość działania „poprzez” tę korporację i „dla” niej i jej członków zasługuje na normatywne eksponowanie. Stosunkowo rzadko badaną i niezbyt rozwiniętą grupą środków o takim przeznaczeniu są skargi korporacyjno-samorządowe (wnoszone do sądu przez członka danej korporacji terytorialnej w stosunku do działania/bezczynności organu macierzystej jednostki samorządu terytorialnego). Jak wykazano, nie jest to szczególnie rozbudowana grupa instytucji prawnych⁵². Co ciekawe, wśród nich – w analizowanym zakresie (skoncentrowanym na kontekście związanym ze stosowaniem czterech klasycznych samorządowych form demokracji bezpośredniej) – relatywnie najczęściej tytuł do wykorzystania skargi korporacyjno-samorządowej stwarzają przepisy art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. i (w ograniczonym zakresie) art. 90 u.s.w. Stosunkowo rzadko pojawiają się regulacje przeznaczone do wnoszenia skarg przez członka korporacji terytorialnej, które wyczerpują znamiona tytułowej skargi (zob. ww. przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie związanym z podejmowaniem decyzji dotyczących reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców).

Co warte również przypomnienia, ta poniekąd niezamierzona kariera art. 101 u.s.g. (i jego odpowiedników w pozostałych ustawach samorządowych) dotyczy najczęściej konsultacji samorządowych i budżetu obywatelskiego. W wyniku zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego z dniem 1 stycznia 2019 r. nie

⁵¹ To, mimo wszystko, zastanawiająca konkluzja. Prowadzi bowiem do sytuacji, w której np. bezspornego uchycenia względem art. 5a ust. 4 u.s.g. nie da się uznać za naruszenie ustrojowo-prawnego interesu członka korporacji terytorialnej będącego autorem projektu ujętego w budżecie obywatelskim. Wypada jednak uznać, że – z ww. przyczyn – bezpośrednie związki z tym interesem prawnym kończą się w momencie wybierania zadań w ramach budżetu obywatelskiego.

⁵² Poza tym, w niektórych przypadkach (jak wykazała to przeprowadzona analiza) skargi o silnych konotacjach korporacyjno-samorządowych nie mogą być wnoszone indywidualnie, lecz przez pewną grupę członków danej korporacji terytorialnej (np. 15 wyborców). Relatywnie trudno więc o dostęp do indywidualnej legitymacji skargowej, co wynika z silnych (i w istocie oczywistych) konotacji korporacji ze zbiorowością.

jest już związana wyborami samorządowymi, utrzymując zarazem pewne możliwości zastosowania w kontekście referendum lokalnego. Jak jednak wykazano, wysokie wymagania stawiane tego typu legitymacji skargowej nie ułatwiają wykorzystywania tego trybu ze skutkiem w postaci uznania dopuszczalności skargi korporacyjno-samorządowej⁵³. Niemniej, jak starano się wykazać, nie jest to niemożliwe. Punktem wyjścia do wykazania legitymacji o *stricte* ustrojowej proveniencji (bezpośrednio nawiązujących do atrybutów korporacyjno-samorządowych) jest utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych opowiadająca się za obejmowaniem ww. trybem nie tylko działań zawierających normy materialnoprawne czy proceduralne, lecz także ustrojowe⁵⁴.

Optując, co do zasady, za przewidywaniem przez prawo przedmiotowe podstaw prawnych do wnoszenia przez poszczególnych członków korporacji terytorialnych skarg korporacyjno-samorządowych, trzeba mieć zarazem na względzie odpowiednie wyważenie skali takich możliwości (w tym zasad i trybu korzystania z nich). Potrzeba uwzględnienia rodzimych realiów (także kulturowych) wymaga bowiem odpowiedniego bilansu i balansu w tym zakresie.

REFERENCES

- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Właźlak K., *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3

⁵³ Chodzi o wymóg wykazania przez skarżącego naruszenia interesu prawnego/uprawnienia, a nie „tylko” naruszenia prawa.

⁵⁴ Zob. np.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 4; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 grudnia 2007 r., III SA/Łd 535/07, LEX nr 365371; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 31 stycznia 2020 r., I SA/Op 424/19, LEX nr 2784890.

Jarosław Dobkowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2010-4152

WIEŚ W POLSKIM SYSTEMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

VILLAGE IN THE POLISH SELF-GOVERNMENT SYSTEM

Abstract

The aim of the article is an attempt to define the basic elements of the administrative and legal concept of “village”. For many years, rural issues have been a significant subject of local government legislation. Hence the administrative and legal essence of the village is complex. A village can be either a municipality or only a town with certain administrative boundaries. The specific nature of the village is also reflected in the general population, which can be considered as local community with its own needs and interests, as well as certain powers. This community can be included in the framework of the auxiliary self-government and support the municipality in performing public tasks.

KEYWORDS

local government, commune, village, multilayer, multiformity

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd, gmina, wieś, wielowarstwowość, wielopostaciowość

1. UWAGI WSTĘPNE

Przez wiele lat wieś była centralnym zagadnieniem ustawodawstwa administracyjnego. Obecnie problemy wsi i samorządu mieszkańców wsi są sprawowane – głównie, ale nie wyłącznie – do funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w postaci sołectw. Z tej perspektywy pojęcie wsi niewątpliwie traci na znaczeniu. Niemniej ustawodawca dalej posługuje się terminami: „mieszkańcy wsi” czy „zebranie wiejskie”. Stąd też celem artykułu jest ustalenie desygnatów pojęcia wsi z perspektywy dogmatyki polskiego prawa administracyjnego. Problematyka ta nie była dotychczas przedmiotem takiej analizy.

2. WIEŚ JAKO GMINA

Pojęcia „gmina miejska”, „gmina wiejska”, a przede wszystkim „gmina miejsko-wiejska”, wobec przyjęcia w ustawie ustrojowej zasady „gminy jednolitej”, są wyodrębniane jedynie doktrynalnie¹ oraz dla celów statystyki i geografii społeczno-ekonomicznej. Czasem funkcjonuje w obiegu jeszcze mylące nazewnictwo jednostek organizacyjnych gminy sięgające swoim rodowodem do czasów rad narodowych².

¹ Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4–4b*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 98; K. Podgórski, *Przemiany ustroju samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) A. Agopiszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pañki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1993, nr 1381, s. 123 i n.; zob. także: M. Z. Jaroszyński, *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 1, s. 107 i n.

² Chodzi o urzędy miasta i gminy albo miejsko-gminne ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej zostały utworzone na mocy uchwał rad narodowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 1988 r., nr 26, poz. 183, z późn. zm.) oraz w wykonaniu wytycznych Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1990 r. nr Ad.P.X.5-2/90 w sprawie zmian organizacyjnych w pomocy społecznej (niepublikowane). Warto odnotować, że te jednostki nie podlegały likwidacji razem z systemem rad narodowych, ale zostały przejęte na potrzeby reaktywowanego samorządu terytorialnego. Z dniem 27 maja 1990 r., w którym weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm.), powołane na podstawie uchwał rad narodowych stopnia podstawowego ośrodki pomocy społecznej mogły działać do dnia 31 grudnia 1991 r., po czym organ stanowiący podejmował uchwałę w oparciu o nowe przepisy prawa – na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.). Nazewnictwo takie, także w odniesieniu do organów ustrojowych gminy, funkcjonuje w niektórych statutach do dnia dzisiejszego. Zob. J. Dobkowski, *Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie*, (w:) M. Sitek, P. B. Zientarski (red.),

W obecnym prawie samorządu terytorialnego podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jeśli siedziba władz gminy znajduje się na terenie miasta, to ma to znaczenie jedynie dla przyjęcia odpowiedniej terminologii dla nazwania samej jednostki tego typu oraz jej ustrojowych organów³. Organizacja samorządu mieszkańców gminy jest co do zasady podobna. Zadania gmin są wręcz takie same, z wyjątkiem dużych miast – miast na prawach powiatów (miast wyłączonych z powiatów), które realizują ponadpodstawowe zadania służące zaspakajaniu potrzeb mieszkańców tego miasta⁴.

Po okresie różniczkowania terenów wiejskich, co było związane z funkcjonowaniem w czasach PRL gromad i osiedli, a czemu nie zaradziły tendencje do ich łączenia, u podstaw przyjęcia koncepcji gminy jako podstawowej jednostki podziału terytorialnego legło przekonanie, że gmina musi być „bytem” względnie samodzielnym ekonomicznie i społecznie, zapewniającym przy tym zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców. Na obszarach wiejskich składać się powinna co do zasady z wielu miejscowości, nieposiadających praw miejskich albo statusu miasta, względnie obszaru miejskiego i otaczającego go obszaru wiejskiego⁵. Pojedyncza wieś z założenia nie stanowi zatem jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. Nawiązując do historii, można stwierdzić, że obecnym gminom bliżej jest do koncepcji dawnej gminy zbiorowej.

Niemniej, istnieje gmina Kozy, w województwie śląskim, w powiecie bielskim, składająca się jedynie ze wsi o tej samej nazwie⁶. Istnieje także gmina Jejkowice, w tym samym województwie, w powiecie rybnickim, również składająca się jedynie ze wsi o tej samej nazwie⁷. Wieś nie tylko może wchodzić jako miejscowość w skład gminy, lecz także wyczerpywać jej przestrzenną całość. Gmina Kozy i gmina Jejkowice to współczesne przykłady dawnej gminy jednowioskowej. Dla ich wyróżnienia używa się czasem nazwy „gmina jednosołecka”.

Abstrahując od powyższego, obecnie pojedyncze wsie nie są jednak ujmowane jako części struktury terytorialnej gminy. Tworzenie gmin i zmiana ich

Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego, Warszawa 2019, s. 38 i n.

³ Zob. art. 15 ust. 2 i art. 26 ust. 3–4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.); dalej: u.s.g. Por. J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, P. J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Tom 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 253 i n.

⁴ Zob. art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); dalej: u.s.p.

⁵ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, s. 1 i n.; druki nr 56 i 57, Sejm PRL VI kadencji.

⁶ Statystyczne Vademecum Samorządowca 2019: Gmina Wiejska Kozy, Katowice 2019, https://katowice.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_gmin/powiat_bielski/gmina_kozy.pdf (dostęp: 6.12.2020 r.).

⁷ Statystyczne Vademecum Samorządowca 2019: Gmina Wiejska Jejkowice, Katowice 2019, https://katowice.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_gmin/powiat_rybnicki/gmina_jejkowice.pdf (dostęp: 6.12.2020 r.).

granic odbywa się za pomocą wskazania określonych obrębów geodezyjnych lub ich części, a nawet poszczególnych działek ewidencyjnych czy punktów granicznych⁸. Dawniej przy wyznaczaniu zasięgu terytorialnego gminy posługiwano się natomiast pojęciem „obszar wsi”⁹. Wieś była immanentnym komponentem przestrzennym i społecznym gminy.

Pojęcie wsi znika zatem nieuchronnie z terminologii geografii administracyjnej, a także prawa administracyjnego ustrojowego, a szczególnie w kontekście kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego.

3. WIEŚ JAKO MIEJSCOWOŚĆ

Pojęcie wsi jest jednak obecne w terminologii geografii społeczno-ekonomicznej, a także prawa administracyjnego materialnego, a zwłaszcza w odniesieniu do zasad i trybu ustalania, dokonywania zmian i znoszenia urzędowych nazw miejscowości i ich części. Zagadnienia te są przedmiotem ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych¹⁰. Przepis art. 2 pkt 12 tej ustawy zawiera definicję legalną wsi. Jest nią jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych, nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy jednostką osadniczą jest wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej, zamieszkały przez ludzi. Istotne pozostaje także normatywne rozróżnienie rodzajów miejscowości, o którym mowa w art. 2 pkt 11 tej ustawy. Sama miejscowość to zgodnie z art. 2 pkt 4 jednostka osadnicza lub inny obszar zabudowany, odróżniające się od innych miejscowości odrębną nazwą, a przy jednakowej nazwie – odmiennym określeniem ich rodzaju.

W tym kontekście – pod względem formalnoprawnym – wieś to z pewnością miejscowość nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta i niebędąca samodzielną osadą. Wieś może składać się także z innych jednostek osadniczych, takich jak osada czy kolonia. W jej skład mogą wchodzić obszary zabudowy stanowiące integralne części wsi, takie jak osiedle lub przysiółek.

Tworzenie i znoszenie wsi odbywa się w trybie ustalania i znoszenia urzędowych nazw miejscowości.

⁸ Zob. rozporządzenia Rady Ministrów z lat 2001–2019 wydane na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.

⁹ Zob. rozporządzenia Rady Ministrów z lat 1993–2000 wydane na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.

Urzędowe nazwy zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych ustala lub znosi minister właściwy do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia. Wydanie rozporządzenia musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem postępowania, o którym mowa w art. 8 tej ustawy.

W tym zakresie urzędowa nazwa jest ustalana lub znoszona na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość. Rada gminy przedstawia wniosek ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody. W przypadku wniosku dotyczącego nazwy miejscowości zamieszkałej¹¹ rada gminy jest obowiązana uprzednio przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z mieszkańcami tej miejscowości w trybie, o którym mowa w art. 5a ust. 2 u.s.g. Wniosek powinien zawierać: 1) uchwałę rady gminy w sprawie wystąpienia o ustalenie, zmianę lub zniesienie urzędowej nazwy, wraz z uzasadnieniem; 2) omówienie wyników konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami miejscowości, której wniosek dotyczy; 3) opinię starosty powiatu, na którego terenie jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny, jako organu właściwego w sprawach geodezji i gospodarki gruntami; 4) mapę topograficzną z zaznaczonymi granicami miejscowości i jej części, będącą przedmiotem wniosku; 5) informację o kosztach finansowych proponowanej zmiany.

Niemniej urzędowa nazwa może być ustalona lub zniesiona przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej z jego inicjatywy, a także z inicjatywy Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, jako organu opiniodawczo-doradczego w sprawach ustalania, dokonywania zmian i znieszenia urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz obiektów fizjograficznych. Przed ustaleniem lub zniesieniem urzędowej nazwy minister właściwy do spraw administracji publicznej występuje do rady gminy, starosty, właściwego miejscowo wojewody oraz Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych o opinię. Opinia rady gminy jest poprzedzana przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami miejscowości, której sprawa dotyczy. Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony: 1) w przypadku niewyrażenia opinii w terminie 60 dni od dnia otrzymania wystąpienia o opinię; 2) w przypadku niewyrażenia opinii przez starostę powiatu, na którego terenie jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny, jako organu właściwego w sprawach geodezji i gospodarki gruntami w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia o opinię. W myśl dalszych przepisów art. 8 tej ustawy wojewoda jest obowiązany przekazać ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosek rady gminy nie później niż w ciągu 30 dni od jego otrzymania, dołączając swoją opinię. Wniosek przekazany przez wojewodę podlega zaopiniowaniu

¹¹ Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych miejscowość zamieszkała to miejscowość, w której stale przebywa lub jest zameldowana na pobyt stały co najmniej jedna osoba.

przez Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Wniosek składa się ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić ustalenie lub zniesienie urzędowej nazwy. Ustalenie lub zniesienie urzędowych nazw następuje zawsze z dniem 1 stycznia. W przypadku zaś negatywnego rozpatrzenia wniosku rady gminy, minister właściwy do spraw administracji publicznej zawiadamia wnioskodawcę niezwłocznie, za pośrednictwem wojewody, o przyczynach jego nieuwzględnienia.

W świetle powyższych regulacji tworzenie wsi polega na nadaniu pewnej jednostce osadniczej na terenie wiejskim lub innemu obszarowi zabudowy na terenie wiejskim urzędowej nazwy miejscowości, stosownie do jej charakteru ukształtowanego w procesie rozwoju osadnictwa. Znoszenie wsi zaś polega na odebraniu jednostce osadniczej na terenie wiejskim urzędowej nazwy miejscowości (co zazwyczaj jest pochodną wyludniania się tej miejscowości) poprzez włączanie jej obszaru do sąsiedniej lub sąsiednich wsi i przyjmowanie nazw tych wsi dla tak ukształtowanych całości.

W powyższym trybie odbywa się zatem także faktyczny podział wsi. Konsekwencją podziału może być także zmiana nazwy nowej wsi lub części starej, która również odbywa się w trybie nadawania urzędowych nazw miejscowościom.

Kres bytu wsi może odbywać się także w swoisty sposób – przez nadanie statusu miasta. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.g. 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. O ile nadanie statusu miasta miejscowości, położonej na terytorium gminy, w której znajduje się siedziba władz gminy, zasadniczo nie jest kontrowersyjne, bo ma konsekwencję w sferze charakteru prawnego i nazewnictwa organów ustrojowych, o tyle nadanie statusu miasta miejscowości, położonej na terytorium gminy, w której nie znajduje się siedziba władz gminy, rodzi swoiste problemy. Przykładem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której znajdowała się wieś, której nadano status miasta, niebędąca siedzibą ustrojowych organów, była gmina Święta Katarzyna¹² i miasto Siechnice¹³. Ponadto występują także tzw. gminy obwarzankowe. Polskie prawo samorządu terytorialnego nie wyklucza możliwości istnienia siedziby gminy w sąsiadującym mieście. Nadanie statusu miasta wsi, która znajduje się na terenie gminy mającej siedzibę w nienależącym do niej mieście, też nie powoduje zmiany charakteru prawnego i nomenklatury,

¹² Zob. § 5–6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 120, poz. 1000, z późn. zm.).

¹³ Zob. § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany granic niektórych miast położonych na obszarach gmin (Dz.U. nr 155, poz. 760).

albowiem musi dojść do ustalenia nowej siedziby władz w tej właśnie miejscowości, która otrzymała status miasta. W przypadku wspomnianych wyżej gmin Kozy lub Jejkowice, nadanie statusu miasta może dotyczyć całej gminy. Konsekwencją nadania statusu miasta wsi Kozy lub wsi Jejkowice będzie także zmiana tytułatury władz. Obowiązujące nazewnictwo organów ustrojowych nie jest przy tym pochodną stosowania regulacji ustawowej, lecz powstaje także w drodze faktu. Siedziba władz gminy Nowe Skalmierzyce znajduje się nie w mieście Nowe Skalmierzyce, lecz w sąsiedniej wsi Skalmierzyce, a mimo tego nazwy organów ustrojowych – pomijając zaszłości pochodzące jeszcze z systemu rad narodowych – są tam takie same jak w miastach¹⁴.

W tym miejscu można wspomnieć o kategorii praw miejskich, a w szczególności o miejscowościach mających takie prawa, jak również tych, które ich nie mają. Obecnie w polskim prawie samorządu terytorialnego jest to pojęcie historyczne, wyraźnie oznaczające posiadanie przez daną miejscowość statutu miasta, a cezurę wyznacza wejście w życie ustawy o samorządzie gminnym. Mimo to nadal jest ono wykorzystywane w klasyfikacji jednostek terytorialnych dla celów statystycznych i geografii społeczno-ekonomicznej, w których kategoria wsi odgrywa niepoślednią rolę.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁵ Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju. W § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 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 terytorialnego¹⁶ znajdują się definicje legalne takich pojęć, jak: gmina miejska¹⁷, gmina miejsko-wiejska¹⁸ oraz gmina wiejska¹⁹.

Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju stanowi część składową zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, o którym mowa w art. 24b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰. Zbliży to postrzeganie wsi jako pewnego obszaru.

¹⁴ Zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia siedzib władz gmin (Dz.U. nr 110, poz. 1267).

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 443.

¹⁶ Dz.U. nr 157, poz. 1031, z późn. zm.

¹⁷ Gmina o statusie miasta.

¹⁸ Gmina, na terenie której jedna z miejscowości ma status miasta, a pozostały teren tej gminy stanowi jej obszar wiejski.

¹⁹ Gmina, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 276, z późn. zm.

4. WIEŚ JAKO TERYTORIUM

Wieś jako miejscowość i jako pewien obszar musi mieć ustalone granice administracyjne. Do pojęcia obszarów wiejskich nawiązują przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a do pojęcia granic wsi – przepisy wykonawcze. Zgodnie bowiem z § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²¹ na obszarach wiejskich obręb ewidencyjny powinien obejmować obszar wsi oraz przyległe do tej jednostki osadniczej i z nią związane obiekty fizjograficzne. Zasadą jest zatem, że granice wsi są wyznaczone granicami obrębu ewidencyjnego. W szczególnych przypadkach odrębnym obrębem może być część obszaru wsi w granicach sołectwa.

Z mocy § 8 ust. 1 tego rozporządzenia podziału na obręby i określenia ich granic dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo organu do spraw zagospodarowania przestrzennego oraz właściwej miejscowo jednostki statystyki publicznej. To jednak nie starosta dokonuje ukształtowania granic wsi. Organ ten przeprowadza jedynie aktualizację danych ewidencji gruntów, polegającej na wyznaczeniu lub zmianie granicy obrębu geodezyjnego. Z wnioskiem w tej sprawie występuje właściwy organ wykonawczy, zazwyczaj w wykonaniu uchwały organu stanowiącego, podjętej po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zatem to organy gminy decydują o ukształtowaniu granic wsi, a rolą starosty jest jedynie ich utrwalenie w ewidencji gruntów. Także organ wykonawczy gminy dokonuje zmian w prowadzonej przez siebie ewidencji miejscowości, ulic i adresów²².

Niemniej tak ustalone „granice wsi” nie zawsze są spójne z „granicami wsi” ustalonymi na potrzeby uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie nierzadko wyznaczają one „granice opracowania planu miejscowego”. Także i tutaj ich ustalenie należy do kompetencji organów gminy jako zadanie własne²³.

Wyznaczone geodezyjnie granice wsi nie zawsze są również spójne z granicami miejscowości na potrzeby organizacji ruchu drogowego wynikającymi z ustawienia znaków E-17a („miejscowość”) i E-18a („koniec miejscowości”). Wskazanie jej granic jako miejscowości, przez którą przebiega droga publiczna, nie zawsze jest jednak zależne od organów samorządowych, podobnie jak lokalizacja tablic D-42 i D-43 informujących o obszarze zabudowanym²⁴.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 393.

²² Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów (Dz.U. z 2012 r., poz. 125).

²³ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.).

²⁴ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania

Jest to wszystko o tyle istotne, że wieś jako miejscowość, z założenia obejmująca obszar o zwartej lub rozproszonej zabudowie, nie odpowiada ujęciu wsi jako pewnego wycinka terytorium obejmującego „właściwą” miejscowość oraz okoliczne tereny.

Jednakże, co najważniejsze, delimitacja terytorialna wsi nie jest już związana z kształtowaniem zasadniczego podziału terytorialnego. Z jednej strony tylko wyjątkowo jedna wieś wyczerpuje przestrzenny zasięg gminy, a co za tym idzie – wyznaczanie jej granic nie jest podporządkowane wyznaczaniu granic gmin. Natomiast z drugiej strony tworzenie zasadniczego podziału terytorialnego na jednostki w postaci gmin nie odbywa się już w ten sposób, że w ich skład wchodzi miejscowości w całości oraz geodezyjne obszary wsi. Rodzi to jednak pytania dotyczące statusu prawnego mieszkańców wsi.

5. WIEŚ JAKO OGÓL MIESZKAŃCÓW MIEJSCOWOŚCI TEGO TYPU

Na pojęcie wsi składa się nie tylko komponent terytorialny, ale także substrat osobowy. Wieś to przede wszystkim mieszkańcy. W miejscowości tego typu występuje pewien szczególny typ więzi społecznej wynikającej nie tylko z sąsiedztwa, pokoleniowego zamieszkiwania, lecz także bardzo często okolicznego pokrewieństwa i powinowactwa. Jest to jednak obiektywny byt społeczny, który kształtują relacje przestrzenno-gospodarcze oraz szczególnego rodzaju potrzeby i interesy, odrębne od innych. Wieś w tym pojmowaniu jest swoistą strukturą społeczną, dysponującą pewną podmiotowością zbiorową. W szerszym ujęciu należy stwierdzić, że występuje tu szczególny węzeł interesów grupowych.

Z jednej strony mieszkańcy wsi mogą być do pewnego stopnia uprawnieni w zakresie praw cywilnych. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 48 ust. 3 u.s.g. wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone, a w świetle art. 48 ust. 4 do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy dotyczące mienia komunalnego.

Natomiast w myśl art. 7 ust. 1–2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach

nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 784) projekt organizacji ruchu drogowego zatwierdza organ nim zarządzający. W zależności od kategorii drogi będzie to Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, marszałek województwa lub starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu – por. art. 10 ust. 3–6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110, z późn. zm.).

samorządowych²⁵ mienie gminne w rozumieniu art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych²⁶ stało się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym²⁷ z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze było położone. Nie naruszało to praw osób trzecich do wymienionego w tym przepisie mienia, w tym także praw wspólnot gruntowych i leśnych.

Kategoria „mienia gminnego” nie jest jednak tzw. pojęciem zastanym, mimo że w myśl art. 98 ust. 1–2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych wszystkie przysługujące mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe pozostały nienaruszone, a dotychczasowe mienie gromadzkie stało się mieniem gminnym.

Zgodnie zaś z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania²⁸ przez mienie gromadzkie należy rozumieć mienie, które do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych²⁹ stanowiło majątek dawnych gromad, jako majątek gromadzki, dobro gromady oraz inne prawa majątkowe (§ 1 pkt 1). Natomiast przez dawne gromady należy rozumieć gromady istniejące do dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy z dnia 25 września 1954 r. (§ 1 pkt 2).

Mimo że ustawa o samorządzie gminnym literalnie zalicza do mienia gminnego przysługujące mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, to jednak wobec nienaruszalności tych praw oraz praw osób trzecich należy przyjąć, że wszystkie przysługujące mieszkańcom wsi prawa mogą być przez nich realizowane indywidualnie lub zbiorowo.

Oczywiście praw tych nie ma obecnie zbyt wiele z uwagi na obowiązywanie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych³⁰, ale jak pokazuje sprawa tzw. serwitutów wigierskich³¹, poszczególni mieszkańcy uprawnionych wsi posiadają zdolność sądową i procesową w przedmiocie dochodzenia praw przysługujących nominalnie ogółowi mieszkańców wsi. Niemniej wieś nie stanowi bytu wyodrębnionego organizacyjnie, lecz swoistą zbiorowość, której prawa zostały zachowane. Prawa te nie były bowiem przyznawane indywidualnie oznaczonym osobom, lecz w ogólny sposób mieszkańcom określonego obszaru³². Ewentualnym środkiem dochodzenia grupowo tego typu praw pozostaje instytucja pozwu zbiorowego. Nie można zatem mówić, że z perspektywy

²⁵ Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.

²⁶ Dz.U. nr 5, poz. 16, ostatni tekst jedn. Dz.U. z 1975 r., nr 26, poz. 139, z późn. zm.

²⁷ Dnia 27 maja 1990 r.

²⁸ Dz.U. nr 64, poz. 303.

²⁹ Dz.U. nr 43, poz. 191.

³⁰ Dz.U. nr 28, poz. 169, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 703.

³¹ Szerzej: E. Tarkowska, *Spór o prawo połowu ryb w jeziorze Wigry – czy prawo cara nadal obowiązuje?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 307 i n.

³² W. Dąbrowski, *Zagadnienie mienia gromadzkiego*, „Zeszyty Naukowe UAM. Prawo” 1958, nr 6, s. 69 i n.

prawa cywilnego wieś jest jednostką organizacyjną. Jednakże można uznać wieś za pewien kolektyw, a prawa przysługujące jej mieszkańcom są zazwyczaj realizowane w ramach ich współdziałania na zebraniu wiejskim, co kieruje myśl w kierunku postrzegania wsi w kategoriach samorządu jej mieszkańców.

6. WIEŚ JAKO SPOŁECZNOŚĆ MIEJSCOWA

Wejście w życie obecnej ustawy o samorządzie gminnym nie zniósł zupełnie samorządu mieszkańców wsi, lecz zmieniło jego organizację i charakter prawny. Zgodnie z art. 28 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³³ początkowo nawet utrzymano dotychczasową organizację samorządu mieszkańców wsi, w tym sołtysów, do czasu wyboru organów sołectw, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 1990 r. W tym okresie do zakresu działania samorządu mieszkańców wsi należał zarządzeniem pozostającym w dyspozycji dotychczasowych samorządów wsi i prowadzenie własnej działalności gospodarczej i społecznej oraz czynów społecznych w zakresie dotychczasowym, a sołtysi pełnili powierzone im na podstawie odrębnych przepisów funkcje administracyjne.

Po dniu 27 maja 1990 r. samorząd mieszkańców wsi został ściśle powiązany z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych gminy, których tworzenie ma dotychczas charakter fakultatywny. Nie oznacza to zupełnej dowolności w tworzeniu tego typu jednostek. Koresponduje bowiem z tym przepis art. 48 ust. 2 u.s.g. stanowiący, że rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. A zatem wszędzie tam gdzie pojawiała się kategoria mienia gminnego, musiały zostać powołane jednostki pomocnicze gminy w postaci sołectw. W zależności od sytuacji mogły one być jedno- lub wielowioskowe albo obejmować jedynie część wsi. Sołectwa, jako forma samorządu mieszkańców wsi, nie mają jednak charakteru obligatoryjnego. Przez co pozycję ustrojową sołectwa względem gminy można scharakteryzować syntetycznie jako samorząd pomocniczy. Mogą one wypełniać przy tym różne zadania, albowiem każde z nich działa na podstawie odrębnego statutu. Jak stwierdzono w literaturze przedmiotu, „charakter danego sołectwa (gospodarczy, demograficzny) powinien znajdować swój wyraz w statucie”³⁴.

Niezmienny jest jedynie ogólny ustrój prawny sołectwa określony w art. 36 u.s.g. i jest on recypowany ze starych przepisów, głównie po to, aby zachować prawa zebrania wiejskiego. Obraz ten zakłóca obecna praktyka powoływania

³³ Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.

³⁴ M. Błażejczyk, A. Jurewicz, B. Kozłowska, K. Stróżycki, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 28 i n.

sołectw jako jednostek pomocniczych w miastach, np. w celu recepcji środków finansowych z budżetu państwa na potrzeby funduszu sołeckiego³⁵. Sołectwo może być zatem także formą samorządu pomocniczego mieszkańców miast³⁶.

Samorząd mieszkańców wsi, choć ma podstawy w ustawie, nie jest instytucją jednolitą, a do tego niewystępującą powszechnie. Nie zapewnia też udziału mieszkańców wsi w określaniu i rozwiązywaniu wszystkich ważnych problemów miejscowych. Niemniej organizacja sołectwa nie opiera się wyłącznie na względach majątkowych i finansowych, lecz przede wszystkim podstawą jej realnego funkcjonowania jest wspólnota mieszkańców. Choćby pozbawiona własnego samorządu pomocniczego w postaci sołectwa, wspólnota mieszkańców stanowi i tak bardzo istotny komponent samorządu gminnego. Bez społeczności wiejskich nie ma gminnej wspólnoty samorządowej, albowiem nawet optymalnie wykrejona gmina nie pochłonie wszystkich wspólnot mieszkańców istniejących w jej granicach. Dotyczy to zwłaszcza wspólnoty najważniejszej, najstarszej i najbardziej naturalnej, bo opartej na naturalnym sąsiedztwie, a mianowicie więzi, jaka łączy mieszkańców w obrębie poszczególnych wsi³⁷.

Wieś może zatem być upodmiotowiona pod kątem samorządowym, stanowiąc sołectwo, i wtedy będzie traktowana jako sublokalna struktura administracyjna o charakterze pomocniczym względem supralokalnej struktury administracyjnej o charakterze podstawowym. Nie ma jednak obecnie zasady, aby pojedyncza wieś stanowiła odrębne sołectwo. Samorząd mieszkańców wsi oscyluje zatem wokół kategorii tego typu jednostki pomocniczej, a nie jest pochodną tożsamości poszczególnych wsi.

³⁵ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, Legalis, w którym zawarto następujące tezy: „1. Nie można pojęciem o tradycyjnie i językowo ukształtowanej treści, wbrew intencjom ustawodawcy, nadawać innego znaczenia tylko dlatego, że pozwala to na »obejście« ustawy o funduszu sołeckim, adresowanej jedynie do sołectw i środowisk wiejskich, a nie do wszystkich jednostek pomocniczych. 2. W określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa”. Zob. też: B. Jaworska-Dębska, *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8, s. 121–127; P. Daniel, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5, s. 88–94.

³⁶ Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2915/13, Legalis: „(...) z jednej strony (...) w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, a z drugiej, (...) możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem (...) dopuszczalne jest ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich (...). Taka konkluzja wynika zarówno z wykładni językowej, jak i celowościowej (funkcjonalnej), systemowej, historycznej. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa”.

³⁷ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 126.

7. KONKLUZJA

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że administracyjnoprawna istota wsi jest złożona. Wieś może stanowić zarówno gminę, jak i jedynie miejscowość posiadającą określone granice administracyjne. O swojej naturze wsi świadczy także ogół mieszkańców, który może być uznany za społeczność miejscową, mającą własne potrzeby i interesy, a także pewne uprawnienia. Społeczność ta może być ujęta w ramy samorządu pomocniczego i wspomagać gminę w wykonywaniu zadań publicznych, służących zaspokajaniu podstawowych potrzeb jej mieszkańców. Mimo upływu lat wieś stale odgrywa znaczącą rolę w systemie samorządu terytorialnego w Polsce, a co za tym idzie – poszukiwanie treści pojęcia wsi pozostaje nadal aktualne.

REFERENCES

- Błażejczyk M., Jurewicz A., Kozłowska B., Strózczyk K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8
- Daniel P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5
- Dąbrowski W., *Zagadnienie mienia gromadzkiego*, „Zeszyty Naukowe UAM. Prawo” 1958, nr 6
- Dobkowski J., *Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie*, (w:) M. Sitek, P. B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019
- Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, P. J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Tom 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 4–4b*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016
- Jaroszyński M. Z., *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 1
- Jaworska-Dębska B., *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010
- Podgórski K., *Przemiany ustroju samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1993, nr 1381
- Tarkowska E., *Spór o prawo połowu ryb w jeziorze Wigry – czy prawo cara nadal obowiązuje?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26

Jacek Jagielski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: j.jagielski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3033-3282

KOLEGIALNOŚĆ I JEDNOOSOBOWOŚĆ W STRUKTURACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

COLLEGIALITY AND MONOCRACY IN SELF-GOVERNMENT STRUCTURES

Abstract

The article deals with the subject of collegiality and monocracy in the structure of local government authorities in Poland. The author begins his considerations with the characteristics of the collegial and monocratic form of organization of administrative organs. It indicates their essence, advantages and disadvantages and the related possibilities of their application in public administration. The next part of the study analyzes the existence of collegial and monocratic forms in the organizational system of local government authorities, which are treated in a broader sense than just as organs of individual local government units. The author indicates collegial and monocratic structures, emphasizing that the former are clearly preferred, and discusses the postulate of extending the monocratic form to all local government executive bodies; also draws attention to the need for a legal solution to the emancipation of monocratic offices of heads of collegial organs towards the separate and independent offices. An important role is played by the presentation and evaluation of various collegial bodies with which local government organs are enclosed. The considerations end with summarizing reflections, in which the timeliness and importance of the issues under consideration is emphasized, along with the listing of the most important issues.

KEYWORDS

collegiality, monocracy, Local government authority, decision – making organs of territorial self-government, administrative board, municipal executive officer, chief district officer, chairman of the board of the province, consultative bodies, permanent committee, signal-purpose committee, youth municipal council, senior council

SŁOWA KLUCZOWE

kolegialność, jednoosobowość, władze samorządowe, organy stanowiące i kontrolne, organy wykonawcze, zarząd, wójt, starosta, marszałek województwa, kolegia opiniodawczo-doradcze, komisja stała i doraźna, młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów

1. Mija 30 lat od reaktywowania w systemie polityczno-ustrojowym i prawno-administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej instytucji samorządu terytorialnego. Przez cały ten okres samorząd podlegał systematycznemu rozwojowi i wzmocnieniu jako jeden z podstawowych filarów systemu administracji publicznej. Ta droga rozwoju nie była wcale prosta i bezproblemowa, w jej trakcie mieliśmy do czynienia z szerokimi dyskusjami zarówno w kwestiach ogólnych, koncepcyjnych, jak i bardziej szczegółowych związanych z prawnym kształtowaniem rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych samorządu. Mimo że dziś samorząd jest utrwalonym (m.in. konstytucyjnie) i odbieranym poniekąd już jako „naturalny” element systemu sprawowania władzy publicznej i ogniw zawiadywania sprawami jednostek terytorialnych i społeczności lokalnych, to jednak trudno byłoby się zgodzić z oceną, iż prezentuje się on jako instytucja ustrojowa ostatecznie ukształtowana i optymalna z punktu widzenia jej konstrukcji prawnej, jak również roli i znaczenia. Samorząd terytorialny i problematyka z nim związana jawią się jako materia „permanentnie żywa” poddana oddziaływaniu różnych, zmieniających się uwarunkowań, za którymi musi nadążać i przez to ciągle pozostaje otwarta na oceny i dyskusje dotyczące istniejących rozwiązań oraz propozycje nowych ujęć i konstrukcji w sferze organizacyjnej, funkcjonalnej itd., służących modernizacji i ulepszaniu tego niezwykle ważnego segmentu władzy publicznej. Nie trzeba specjalnie dodawać, że ta tematyka samorządowa jest nader rozległa od strony przedmiotowej, obejmuje cały wielki kompleks zagadnień zróżnicowanych, jeśli chodzi o treści (naturę), ciężar gatunkowy, stopień konkretności (uszczegółowienia) itd.

Wśród tych wielorakich zagadnień, doniosły i interesujący fragment stanowią zagadnienia odnoszące się do organizacji i zasad funkcjonowania władz

samorządowych, a w tym m.in. kwestia kolegalności i jednoosobowości w strukturach tych władz. Tej właśnie kwestii chciałbym poświęcić parę uwag i refleksji w ramach niniejszego artykułu.

2. Sprawa kolegalności i jednoosobowości to od dawna jeden z ważniejszych (dziś można też powiedzieć: klasycznych) problemów związanych z kształtowaniem struktur organizacyjnych administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie terenowego jej segmentu¹.

Jednoosobowość oraz kolegalność identyfikowane są przede wszystkim w kategoriach organizacyjnych, jako określone formy strukturalne podmiotów władzy publicznej, w szczególności organów administracji, wyróżniane w oparciu o kryterium składu (jednoosobowego bądź wieloosobowego) obsady personalnej tych podmiotów (organów). Jednoosobowość oznacza zatem, że mamy do czynienia z organem, którego obsadę stanowi jedna osoba, która wyraża wolę organu i której działania traktowane są prawnie jako działania organu. Innymi słowy, wszystkie zadania i kompetencje przypisywane przez prawo organowi jednoosobowemu (monokratycznemu) oraz wszystkie działania (czynności faktyczne, akty prawne, inne zachowania) podejmowane dla ich wykonywania postrzegane są od strony prawnoformalnej jako działania jednej osoby. Rozmija się to oczywiście z rzeczywistym (realnym) stanem rzeczy, gdyż jedna osoba nie jest w żadnym przypadku zdolna do osobistego wykonania wszystkich (czy choćby większości) funkcji, zadań i kompetencji adresowanych prawnie do organu jednoosobowego. Stąd też konstrukcji organu monokratycznego towarzyszy w założeniu fikcja

¹ Oczywiście kwestia kolegalności i jednoosobowości odnosi się także do struktur administracji centralnej, jednakże ich wykorzystywanie na tym poziomie nie było (i nie jest) przedmiotem szerszego zainteresowania doktryny i praktyki, a przynajmniej nie w takim stopniu jak miało i ma to miejsce w odniesieniu do terenowego aparatu administracyjnego. Wystarczy wspomnieć tu kształtowanie się aparatu administracyjnego w systemie rad narodowych, kiedy to na każdym etapie jego rozwoju sprawa kolegalnej i monokratycznej formuły organów administracyjnych należała do istotnych punktów konstruowania rozwiązań prawnoorganizacyjnych w obrębie wspomnianego systemu. Widać to wyraźnie na gruncie głównych regulacji prawnych minionego okresu, tj. ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130), ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16), ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 49, poz. 311), oraz ustawy tej samej daty o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312, tekst jedn. Dz.U. nr 49, poz. 314), ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 16, poz. 89) oraz tej daty ustawy o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91, tekst jedn. Dz.U. nr 26, poz. 139). Problematyka ta podnoszona była szeroko w doktrynie. Por. w szczególności, M. Rybicki, *Kolegalność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, nr 6, a także odpowiednie fragmenty opracowania W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976 (i przywołana tam bogata literatura). Kwestia kolegalności i jednoosobowości pozostaje aktualna na gruncie rozwiązań ustrojowych samorządu terytorialnego, o czym może świadczyć wprowadzenie w 2020 r. konstrukcji monokratycznego organu wykonawczego na poziomie gminy w miejsce dotychczasowego, tradycyjnego organu kolegalnego.

prawna, której przewycięzeniu w praktyce służy idea aparatu pomocniczego (urzędu administracyjnego) działającego na rzecz organu.

Kolegialność jest rzecz jasna formułą przeciwstawną jednoosobowości i oznacza w wymiarze organizacyjnym konstrukcję organu o obsadzie personalnej wieloosobowej². Elementem tej konstrukcji jest jednak także szczególny tryb funkcjonowania (czasami okreśłany mianem trybu parlamentarnego, zwykle zaś – kolegialnego). Tryb ten w swojej istocie odnosi się do kształtowania woli (i w konsekwencji rozstrzygnięć, decyzji itd.) traktowanej w obrocie prawnym jako wola (stanowisko) organu jako takiego, a nie postrzegany jako suma (i wypadkowa) woli (stanowisk) zespołu osób będących „substratem personalnym” organu. Ów tryb obejmuje dwa etapy. Pierwszy wyraża się w prezentacji stanowisk (woli) poszczególnych członków kolegium w odniesieniu do danej rozpatrywanej i rozstrzyganej sprawy, drugi zaś – to przekształcenie tychże indywidualnych stanowisk (woli) poszczególnych członków organu kolegialnego w stanowisko (wolę) organu jako osobnego, prawem określonego podmiotu. To przekształcenie następuje w drodze głosowania, które jest zasadniczym instrumentem „przetworzenia” indywidualnej woli każdego z członków kolegium w zespołową wolę (stanowisko) przypisywane prawnie całemu kolegium³. Stąd też jedyną – co do zasady – formą działania (wyrażania woli) organu kolegialnego jest z punktu widzenia organizacyjno-technicznego forma uchwały. Od strony treści, postaci legislacyjnej, miejsca w porządku prawnym uchwała może być kwalifikowana różnie, a więc np. jako ustawa, rozporządzenie, decyzja, opinia czy też po prostu uchwała.

Z istoty organu kolegialnego wynika też, że zasadniczym sposobem jego działania jest odbywanie formalnie zwoływanych posiedzeń. Ale i w tym zakresie w konkretnych przypadkach regulacje prawne mogą przewidywać inne jeszcze sposoby działania (i wyrażania woli) organu kolegialnego, np. w tzw. drodze obiegowej – poprzez zebranie stanowisk poszczególnych jego członków⁴.

Wspomniane modyfikacje stanowią niewątpliwie odstępstwa od reguł kolegialności w odniesieniu do funkcjonowania organów w założeniu kolegialnych,

² Z czysto formalnego punktu widzenia można byłoby powiedzieć, że organ kolegialny to organ liczący więcej niż jedna osoba składu personalnego. I chociaż w przeszłości – odległej – bywały organy dwuosobowe (duumwiraty w starożytnym Rzymie), to jednak zgodnie z tradycją sięgającą starożytności organ kolegialny „zaczyna się” – w myśl znanej paremii: *tres faciunt collegium* – od co najmniej trzech osób składu personalnego. Górna granica liczebności organów kolegialnych nie jest określona i zależy od konkretnych rozwiązań prawnych.

³ W ramach określonych rozwiązań prawnych dotyczących organów kolegialnych wspomniany sposób wyrażania stanowiska przez organ kolegialny może podlegać różnym modyfikacjom, np. poprzez ustalenie, że wola (stanowisko, rozstrzygnięcie itd.) organu kolegialnego kształtowana może być w drodze tzw. uzgadniania stanowisk, co przewiduje m.in. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1171, z późn. zm.

⁴ Por. np. art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

ale jej nie przekreślają. Prawne możliwości ich zaistnienia są uzasadniane potrzebami racjonalizowania i usprawniania działalności tych organów⁵.

3. Rozważaniom dotyczącym kolegalności i jednoosobowości towarzyszy zwykle konfrontacja obu tych form z punktu widzenia ich zalet i wad. Generalnie w tej mierze daje się stwierdzić, iż zalety jednej z tych form stanowią odwrotność wad drugiej z nich. Najczęściej wskazywaną zaletą kolegalności jest stworzenie płaszczyzny dla przedstawicielskiego charakteru organu i udziału reprezentantów różnych grup społecznych, środowisk zawodowych itd. Stąd też płynie dalszy walor kolegalności w postaci zapewnienia możliwości wszechstronnego, wieloaspektowego rozpatrywania spraw i wyważania podejmowanych rozstrzygnięć. W rezultacie kolegalności przypisywana jest standardowo cecha większego obiektywizmu w działaniu i decydowaniu, szerszego rozeznania różnych uwarunkowań i pełniejszego ich uwzględniania, większej możliwości unikania nieprzemyślanych, pochopnych rozstrzygnięć. Z kolei jeśli chodzi o wady kolegalności, to do najistotniejszych (i najczęściej wskazywanych) należy powolność w działaniu, większe koszty funkcjonowania, trudniejsza do ustalenia odpowiedzialność za rozstrzygnięcia.

Co się tyczy natomiast zalet i wad jednoosobowości, to zgodnie ze wspomnianą wcześniej prawidłowością, że są one odwrotnością wad i zalet kolegalności, do najbardziej rozpoznawalnych walorów organów monokratycznych należy sprawność i szybkość działania, łatwa do sprecyzowania odpowiedzialność, relatywnie mniejsze koszty funkcjonowania, zaś do jego wad – niebezpieczeństwo działań arbitralnych, mniejsze możliwości wyważania ocen i rozstrzygnięć, większe prawdopodobieństwo powierzchowności w działaniu i podejmowania nietrafnych decyzji.

Rozpoznanie zalet i ułomności form kolegalnej i jednoosobowej wiąże się z formułowaniem pewnych wskazań co do ich wykorzystywania w strukturach organizacyjnych aparatu administracyjnego. Nie wchodząc tu w bliższe rozważania, można ogólnie powiedzieć, że organy kolegalne nadają się do zainstalowania przede wszystkim w tych sferach spraw, które polegają na wytyczaniu kierunków działania, ustalaniu celów, zadań i priorytetów co do ich realizacji, wypowiedaniu się w sprawach ogólnych, złożonych, wymagających szerokiego wyświetlenia, podejmowaniu rozstrzygnięć o charakterze generalnym itd. Natomiast

⁵ Na marginesie można dodać, że kolegalność i jednoosobowość mogą być postrzegane także w wymiarze funkcjonalnym, tj. przez pryzmat zespołowego bądź jednoosobowego działania. Kolegalność w tym kontekście odnosi się z jednej strony do wspomnianych wcześniej reguł funkcjonowania organów kolegalnych, z drugiej zaś obejmuje sytuacje, w których mamy do czynienia z działaniami zbiorowymi (pewnych zbiorów osób), w ramach których pozycja poszczególnych osób może być różna (np. narada organu monokratycznego z pracownikami podległego mu urzędu w celu zasięgnięcia ich opinii w jakiejś sprawie, przy jednoczesnym prawie do podjęcia rozstrzygnięcia przysługującego jedynie temu organowi). Dla odróżnienia tego rodzaju sytuacji od „właściwej” kolegalności używa się wobec nich określenia „kolektywność działania”, „działania kolektywne”, „kolektywny styl pracy”.

domeną organów monokratycznych powinny być obszary działalności operatywnej, bieżącego administrowania, gdzie pierwszorzędne znaczenie ma sprawność i szybkość w realizacji przydzielonych funkcji i zadań oraz precyzyjna lokalizacja odpowiedzialności⁶.

W zakresie problematyki zastosowania w strukturach władzy publicznej kolegalności i jednoosobowości pojawia się nierzadko jeszcze jedna kwestia, polegająca na wartościowaniu tych form organizacyjnych przez pryzmat efektu politycznego, jaki ma towarzyszyć ich zastosowaniu. Otóż w szerokim odbiorze społecznym, praktycznym, publicystycznym, a także na płaszczyźnie rozważań naukowych, często kolegalność uznawana jest za formułę, której zastosowanie oznacza wniesienie do systemu władzy publicznej pierwiastków demokratycznych (demokratyzację administracji) i nadanie jej wymiaru bardziej „pro-obywatelskiego”. Jednoosobowość zaś jest tu kojarzona ze strukturą pozbawioną tego waloru, z władzą mniej demokratyczną, jednostronną.

Takie podejście jest jednak moim zdaniem całkowicie nieuprawnione. Kolegalność i jednoosobowość jako dwie różne formy organizacyjne są same w sobie indyferentne pod względem ładunku politycznego i ustrojowego. I nie ma żadnych podstaw do przypisywania im wnoszenia automatycznie do systemu władzy publicznej czynnika demokratycznego (kolegalność), czy braku tego efektu (jednoosobowość). Naturalnie kolegalność, ale także jednoosobowość mogą stać się ważnymi elementami demokratycznych struktur władzy (jej demokratyzacji), jednak to determinowane jest różnymi aspektami, jak np. przedstawicielski charakter organu, funkcje i zadania, jakie są mu powierzane, miejsce w systemie, które ma zajmować, i wiele innych.

4. Kolegalność i jednoosobowość jako formy organizacyjne mają, jeśli chodzi o ich wykorzystywanie w strukturach aparatu władzy publicznej, charakter uniwersalny, tzn. znajdują zastosowanie w różnych jego segmentach, w tym oczywiście także w administracji samorządu terytorialnego. W odniesieniu do całej szeroko widzianej administracji samorządowej problematyka kolegalności i jednoosobowości nie przejawia się w jakichś kontrowersyjnych, dyskusyjnych zagadnieniach, lecz stanowi obszar rutynowych uwag, co najwyżej opisujących zastosowanie tych form przy kształtowaniu różnych samorządowych jednostek

⁶ Sprawa zalet i wad kolegalności i jednoosobowości oraz związanych z tym możliwości wykorzystywania tych form w organizacji aparatu administracyjnego omawiana jest w licznych opracowaniach z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego, zarówno dawniejszych, jak i dzisiejszych, w tym o charakterze podręcznikowym. Por. m.in. np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977, s. 105 i n.; J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 63 i n.; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 58–59; *idem*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 132 i n.; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 61 i n.; J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 168; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 326–327; M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 169–171; J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 177–178.

organizacyjnych. To co natomiast w tym obszarze jest interesujące i może stanowić przedmiot szerszej refleksji, dotyczy kolegalności i jednoosobowości w obrębie podmiotów stanowiących „władze samorządu terytorialnego („władze samorządowe”).

Pojęcie „władzy”, „władz” nie ma jednej treści znaczeniowej i może służyć np. do określenia funkcji, której istota polega na możliwości jednostronnego, wiążącego oddziaływania, jak również do określenia podmiotu dysponującego władzą w sensie funkcjonalnym. Odnosząc kolegalność i jednoosobowość do „władz samorządu terytorialnego”, kategorię tychże władz traktujemy w sensie podmiotowym oraz w nawiązaniu do ich ścisłego prawnego ujęcia w ustrojowych ustawach samorządowych⁷. Każda z tych ustaw zawiera w swej treści rozdział pt. „Władze gminy”, „Władze powiatu”, „Władze województwa”, w którym określa władze jednostek samorządu terytorialnego, zaliczając do nich mieszkańców tych jednostek (członków wspólnot samorządowych, tj. gmin, powiatów, województw), działających bezpośrednio poprzez wybory organów oraz w drodze referendum, jak również organy stanowiące i kontrolne oraz wykonawcze tychże jednostek samorządowych. Innymi słowy, kategoria władz samorządowych w świetle obowiązującej regulacji prawnej obejmuje ogół mieszkańców gminy, powiatu, województwa (jako zasadnicze podmioty władzy) oraz ustanowione przez stosowne przepisy organy tych jednostek samorządu (rady gmin, powiatów, sejmiki województw, wójtowie gmin, prezydenci, burmistrzowie miast oraz zarządy powiatów i województw).

Do tak ustalonej kategorii władz samorządu terytorialnego można teraz odnieść interesującą nas kwestię kolegalności i jednoosobowości. Patrząc ogólnie, można mieć wrażenie, że zastosowania w strukturach władz samorządowych form kolegalnych i monokratycznych są w gruncie rzeczy sprawą rozstrzygniętą, przynajmniej jeśli chodzi o generalne, kierunkowe rozwiązania wynikające z obowiązującego porządku prawnego. W świetle tych rozwiązań w systemie organizacyjnym władz samorządu dominują struktury kolegalne⁸, a jedynie w przypadku organów wykonawczych samorządu gminnego mamy do czynienia z organami monokratycznymi (wójt, burmistrz, prezydent).

Bliższy ogląd problematyki organizacyjnej w obrębie władz samorządowych prowadzi jednak do wniosku, że zagadnienie kolegalności i jednoosobowości pozostaje tu cały czas aktualne, o czym świadczą pewne zjawiska (tendencje) przewartościowujące w jakimś stopniu dotychczasowy obraz zastosowania obu

⁷ Tzn. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.); dalej: u.s.g.; ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); dalej: u.s.p.; ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668); dalej: u.s.w.

⁸ Wraz z uzupełniającymi formami demokracji bezpośredniej w postaci kreowania przez społeczności lokalne organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wypowiedania się w formie referendum lokalnego.

tych form, wynikający formalnie z przyjętych unormowań prawnych. Z jednej strony należy tu zwrócić uwagę na wyraźnie dostrzegalne od pewnego czasu wyodrębnianie się organów monokratycznych w obrębie organów wykonawczych samorządu. I nie chodzi tu tylko o funkcjonujące od 2002 r. jednoosobowe organy wykonawcze na poziomie gmin (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci⁹), ale także o prawny status przewodniczących organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego, zdecydowanie zbliżający się w świetle wielu unormowań ustawowych do pozycji starostów i marszałków województw jako osobnych, samodzielnych organów administracji.

Z drugiej strony można dostrzec też tendencję do sięgania ciągle do rozwiązań kolegialnych w postaci ustanawiania nowych ciał kolegialnych, sytuowanych w obrębie organów stanowiących i kontrolnych oraz „przy” organach wykonawczych, jak m.in. rada młodzieży, rada seniorów, komisja skarg, wniosków i petycji czy komisja bezpieczeństwa i porządku.

Wspomniany stan rzeczy (a raczej zasygnalizowane tendencje) w zakresie emancypacji organów jednoosobowych i tworzenia różnych ciał kolegialnych w strukturach władz samorządowych nie sprowadza się jedynie do prostego wskazania dzisiejszego wymiaru wykorzystania form kolegialnych i monokratycznych w systemie organizacyjnym tych władz. W ślad za tym idą wszakże określone problemy merytoryczne obejmujące takie kwestie jak m.in. podtrzymywanie różnych (a nie jednych) struktur organów wykonawczych, dookreślenie statusu przewodniczących tych organów, rozpoznanie pozycji prawnej przewodniczących organów stanowiących i kontrolnych w świetle ich nowych uprawnień wobec pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, ustalenie statusu prawnego wspomnianych nowych ciał kolegialnych (w tym ich zadań i roli) itd.

5. Przechodząc do zagadnień bardziej konkretnych, można na początek skonstatować rzecz oczywistą, że kolegialna struktura jest immanentnie związana z organem stanowiącym i kontrolnym. Jako organ przedstawicielski kreowany w drodze wyborów, reprezentujący różne grupy społeczne i przewidziany do decydowania o sprawach ogólnych, podstawowych kierunkach rozwoju terenu oraz potrzeb i interesów członków wspólnoty samorządowej, w naturalny sposób musi on pozostawać w kolegialnej formule organizacyjnej.

Według istniejących dziś rozwiązań prawnoorganizacyjnych w zakresie władz samorządu terytorialnego kolegialność przeważa też w strukturach organów wykonawczych jednostek samorządu. Na poziomie powiatu i województwa samorządowymi organami wykonawczymi są wszakże, jak wiadomo, zarządy powiatów i zarządy województw, w świetle przepisów wyraźnie skonstruowane jako organy kolegialne¹⁰. Inaczej jednak niż w przypadku organów stanowiących

⁹ Wprowadzone ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191, z późn. zm.).

¹⁰ Por. art. 26–27, także art. 29–30, art. 30a ust. 10, art. 31 ust. 4, art. 31a u.s.p., art. 31–32, art. 34, 34a ust. 10, art. 37 ust. 4, art. 38 ust. 2 u.s.w.

i kontrolnych, kolegialność nie jest naturalną formą organizacyjną tych podmiotów; odnośnie do sprawy struktur organizacyjnych tychże organów w rachubę mogą wchodzić zarówno formy kolegialne, jak i monokratyczne, co ewidentnie potwierdzają doświadczenia samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Tu nastąpiło odstępstwo od tradycyjnej formuły kolegialności organów wykonawczych i wprowadzono – o czym była już mowa – organ wykonawczy samorządu gminnego o charakterze monokratycznym (wójt, burmistrz, prezydent miasta), którego obsada personalna kreowana jest bezpośrednio przez mieszkańców gminy (członków wspólnoty samorządowej) w wyborach powszechnych.

Ten funkcjonujący paręnaście lat model monokratycznego organu wykonawczego jednostki samorządu na najniższym poziomie jego struktury okazuje się rozwiązaniem uzasadnionym, sprawdzającym się w praktyce. Pomimo dyskusji, często krytycznych uwag i ocen, jakie towarzyszyły przyjęciu i późniejszemu funkcjonowaniu monokratycznej konstrukcji organu wykonawczego, a także mimo tego, że i dziś można dostrzec pewne niedostatki i problemy w mechanizmie działania nie tylko samego tego organu, ale także całego układu władz samorządowych na poziomie gminy, trudno byłoby znaleźć istotne argumenty za zmianą tego modelu w kierunku przywrócenia kolegialnej formuły organu wykonawczego. Co więcej, rodzi się pytanie, czy nie warto byłoby podjąć dyskusję nad „rozciągnięciem” tego modelu organu wykonawczego na pozostałe poziomy administracji samorządu terytorialnego?

Konstrukcja monokratycznego organu wykonawczego, kreowanego personalnie w drodze powszechnych wyborów ma w sobie ten walor, że dobrze służy ukształtowaniu silnego i prężnego ośrodka wykonawczego w układzie władz samorządowych, który stwarza warunki sprawnego, operatywnego zarządzania i administrowania bieżącymi sprawami i który jest w tej roli nieodzownym dopełnieniem ogniwa stanowiącego i kontrolnego wspomnianego układu. Jednoosobowość wspomaga tu także ustalenie odpowiedzialności za podejmowane działania i rozstrzygnięcia. Ponadto za sprawą wyłaniania obsady personalnej organu w drodze powszechnych wyborów konstrukcja, o której mowa, zawiera także pierwiastek demokratyczny w systemie władzy publicznej w terenie.

Co natomiast przemawia dziś za kolegialną formą organów wykonawczych samorządu terytorialnego? Są to organy, których rola, funkcje i zadania (bieżące, operatywne zarządzanie i administrowanie) nie wymagają ich przedstawicielskiej natury, lecz takiego doboru ich struktury, która będzie zorientowana na sprawność, efektywność i odpowiedzialność w działaniu tych podmiotów. To zaś oznacza, że model monokratycznego organu wykonawczego (zastosowany na poziomie gminy) może być konkurencyjny dla kolegialnej formy organów wykonawczych w powiecie i województwie. W szczególności odnosi się to do poziomu powiatu, który jako wspólnota samorządowa w świetle całościowej koncepcji ustrojowej samorządu (odzwierciedlanej przez obowiązujący porządek prawny) jest ogniwem samorządu jednorodnym z punktu widzenia celów, roli, funkcji

i zadań z gminą. Samorząd powiatowy tak jak gmina, w całej strukturze samorządu sytuowany jest jako samorząd lokalny, którego cele i zadania koncentrują się na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, dbałości o ich interesy, załatwianiu ich spraw, jak również na działaniu na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, jaką jest powiat. Podobnie też jak w gminie, w odniesieniu do samorządowego organu wykonawczego w powiecie oczekuje się w pierwszej kolejności zapewnienia sprawnego, rzetelnego i z jednoznacznie określoną odpowiedzialnością mechanizmu realizacyjnego w zakresie bieżącego administrowania i załatwiania spraw, czemu bardziej sprzyja formuła monokratyczna tego organu.

Sprawa rozciągnięcia na poziom powiatu gminnego modelu organu wykonawczego warta jest podjęcia szerszych rozważań¹¹. Z tego rodzaju postulatem można też odnieść się do organu wykonawczego województwa, chociaż w tym przypadku za utrzymaniem kolegialności może stać nieco szersza argumentacja, odwołująca się do przypisanych województwu roli i zadań – polegających, ogólnie rzecz ujmując, na dbałości o rozwój cywilizacyjny regionu, wytyczaniu kierunków tego rozwoju, wyborze priorytetów – a także pozyskiwania i rozdzielania środków finansowych. W tak zakreślonym nurcie funkcji samorządu województwa organ wykonawczy powinien mieć zdolność szerokiego oglądu spraw i starannego wyważania podejmowanych rozstrzygnięć, ku czemu dobrze przyczyniać się może struktura kolegialna. Ponadto domeną organu wykonawczego pozostają „działania realizacyjne”, wobec których zawsze istotne znaczenie mają standardy sprawności, efektywności, skuteczności, odpowiedzialności itp., których zapewnienie bardziej odnoszone jest do formy jednoosobowej tego organu. Sprawa wprowadzania również na poziomie wojewódzkim samorządowego organu wykonawczego według modelu istniejącego dziś na poziomie gminy wymaga więc szczególnie wnikliwego rozpatrzenia i rzetelnego przedyskutowania, bez apriorycznych stanowisk preferujących kolegialną czy monokratyczną formę organizacyjną.

6. Analizując zagadnienie kolegialności i jednoosobowości w odniesieniu do organów wykonawczych samorządu, trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jedną zmienną rzecz, dotyczącą swoistej sytuacji prawnej przewodniczących tych organów, funkcjonujących w formule kolegialnej (zarządów powiatów, zarządów województw). Z jednej strony starosta i marszałek województwa sytuowani są jako przewodniczący kolegialnych organów wykonawczych (zarządów) i osadzeni w tradycyjnych dla tej pozycji funkcjach, jak organizowanie pracy zarządu (zwoływanie posiedzeń, ustalanie porządku obrad, kierowanie pracą na posiedzeniach,

¹¹ Można dodać, że przyjęcie na poziomie powiatu monokratycznej struktury organu wykonawczego byłoby pożyteczne z punktu widzenia pewnego porządkowania i „uczynienia” systemu organizacyjnego władz samorządowych. Dziś może być nie do końca jasne zróżnicowanie rozwiązań organizacyjnych dotyczących organu wykonawczego gminy oraz organu powiatu, skoro obie jednostki samorządu terytorialnego są pod względem roli, funkcji i zadań niemalże jednorodne i należą do wspólnej kategorii samorządu lokalnego.

ustalanie przedmiotu obrad itd.) oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Z drugiej strony przepisy zarówno ustrojowe, jak i materialne wyposażają starostę i marszałka w zadania i kompetencje, które budują ich pozycję, wykraczającą poza stanowiska przewodniczących organów kolegialnych, wyraźnie sterując w kierunku ich statusu prawnego jako samodzielnych organów administracji¹². Wynikający z regulacji prawnych status starosty i marszałka jako odrębnych organów administracyjnych nie znajduje jednak odzwierciedlenia w formalnoprawnym ujęciu ich miejsca w strukturze władz samorządowych. W rezultacie nie wiadomo, czy są to organy powiatu czy województwa, czy może swego rodzaju „organy” kolegialnych zarządów, czy też może organy zajmujące jakąś szczególną (pytanie: jaką) pozycję w systemie organizacyjnym samorządu powiatu czy województwa. Uregulowanie miejsca tak wyodrębnionych organów administracyjnych w tym systemie ma ważne znaczenie z punktu widzenia klarowności i spójności całej kompozycji władz samorządowych. Mogłoby ono pójść w kierunku przyjęcia tak jak w gminie monokratycznego modelu organu wykonawczego także na poziomie samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Innym rozwiązaniem mogłoby być włączenie (przez przepisy ustrojowe) starosty i marszałka do rozszerzonego katalogu organów powiatu i województwa.

Niezależnie jednak od podjęcia zmian w normatywnym ujęciu pozycji prawnej przewodniczących organów wykonawczych w powiecie i województwie, wyraźnie mamy tu do czynienia z rozszerzeniem roli jednoosobowości w strukturach samorządowych organów wykonawczych.

Dodatkowo warto też zauważyć, że wspomniane rozszerzenie roli jednoosobowości, wyrażające się w emancypacji jednoosobowych stanowisk ulokowanych w strukturach kolegialnych, w kierunku osobnych monokratycznych organów, daje się dostrzec (a przynajmniej jego symptomy) także na płaszczyźnie samorządowych organów stanowiących i kontrolnych. Chodzi tu o stanowiska przewodniczącego rady gminy, powiatu i sejmiku województwa, którym niekiedy przepisy przydają zadania i kompetencje wykraczające poza organizowanie pracy i reprezentowanie organów kolegialnych (stanowiących i kontrolnych). Przykładem może być tu wyposażenie tych przewodniczących w prawo wydawania poleceń służbowych pracownikom samorządowym w urzędach gmin, starostwach i urzędach marszałkowskich, którzy to pracownicy w ramach swoich stanowisk pracy wykonują zadania organizacyjne, prawne i inne związane z funkcjonowaniem

¹² Tak np. starosta (marszałek) kierują bieżącymi sprawami powiatu (województwa, organizują pracę podległych im urzędów, reprezentują jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko zarządy, którym przewodniczą) na zewnątrz, są organami – co do zasady – wydającymi decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych ze sfery administracji publicznej należące do właściwości powiatu/województwa. W odniesieniu do starosty wyeksponowana jest też jego funkcja zwierzchnika powiatowej administracji zespolonej, co w jeszcze większym stopniu potwierdza jego pozycję jako odrębnego organu administracyjnego. Por. art. 34, art. 38 u.s.p., art. 43, 46 u.s.w., a także art. 33, 33a, 33b u.s.p. oraz ich omówienie w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe*, Warszawa 2018.

organów stanowiących i kontrolnych, ich komisji i radnych, a także przyznanie tymże przewodniczącym funkcji zwierzchnika służbowego wobec wspomnianych pracowników¹³.

7. Pomimo, zasygnalizowanych pokrótce, silnych akcentów jednoosobowości w strukturach władz samorządowych, przeważają w nich jednak w sposób widoczny kolegialne formy organizacyjne. Jak już było wspomniane, naturalną kolejną rzeczą znajdują one zastosowanie w odniesieniu do organów stanowiących i kontrolnych.

W pierwszej kolejności chodzi tu o rady i sejmiki samorządowe występujące *in pleno*. Zasadność formuły kolegialnej w tym przypadku jest całkowicie oczywista i nie budzi wątpliwości. Ewentualne kwestie, jakie mogą się pojawiać, dotyczą organizacji pracy tych ciał kolegialnych, zwłaszcza w kontekście potrzeby zapewnienia sprawności i efektywności w ich funkcjonowaniu.

Kolegialność w zakresie organów stanowiących i kontrolnych samorządu znajduje swoje miejsce także na płaszczyźnie wewnętrznej ich organizacji. Chodzi tu o wyodrębnione organizacyjnie w obrębie rad i sejmików komisje tych organów, jako ich ogniwa służące wspomaganie wykonywania określonych zadań przypisanych prawnie tymże organom stanowiącym i kontrolnym. Mówiąc inaczej, mamy tu do czynienia z konstrukcją kolegialnych organów pomocniczych w ramach szerszych (macierzystych) organów kolegialnych, których celem jest ulepszenie i usprawnienie realizacji zadań i kompetencji należących prawnie do organów podstawowych, tj. rad i sejmików samorządowych.

Wszystkie samorządowe ustawy ustrojowe przewidują możliwość powoływania przez radę gminy, powiatu i sejmik wojewódzki komisji stałych bądź doraźnych do wykonywania określonych zadań¹⁴. Powoływanie komisji pozostawione jest przez ustawy swobodzie organizacyjnej (władztwu organizacyjnemu) jednostek samorządu terytorialnego, a ściślej, jego organom stanowiącym¹⁵, zwłaszcza na poziomie gminy i powiatu. Rady gmin i powiatów tworzą komisje stałe i doraźne, ustalając przedmiot ich działania i skład osobowy, natomiast jeśli chodzi o poziom województwa, kreowanie komisji pozostaje w kompetencji sejmiku, ale zgodnie z art. 28 ust. 2 u.s.w. przedmiot ich działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację i tryb pracy komisji określa statut województwa.

Powoływanie komisji przez organy stanowiące, ustalanie przedmiotu ich działania oraz składu personalnego kształtuje ich status prawny jako klasycznych organów wewnętrznych o charakterze pomocniczym, funkcjonujących w ramach i „na rzecz” rad i sejmików. Taki status komisji potwierdzają zdecydowanie

¹³ Por. art. 21 u.s.g., art. 19 u.s.p., art. 21a u.s.w. Nawiasem mówiąc, rozwiązanie to jest mocno krytykowane w doktrynie – por. np. J. Korczak, *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 97 i n.

¹⁴ Por. 21 u.s.g., art. 17 u.s.p., art. 28 u.s.w.

¹⁵ Por. art. 18a i 18b u.s.g., art. 16 i 16a u.s.p., oraz art. 30 i 30a u.s.w.

regulacje art. 21 u.s.g. oraz art. 17 ust. 2 u.s.p., stanowiące, że komisje podlegają radzie (odpowiednio gminy i powiatu) w całym zakresie swej działalności, przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania ze swej działalności.

Istnienie w ramach szeroko postrzeganych struktur władz samorządowych wspomnianych komisji jako wewnętrznych, pomocniczych ciał w ramach szerszych organów kolegialnych odzwierciedla tradycyjne, rutynowe rozwiązania organizacyjne spotykane szeroko tam, gdzie mamy do czynienia z systemami ustrojowymi opartymi na istotnej w nich pozycji i roli organów kolegialnych o relatywnie liczonym, przedstawicielskim składzie. Te wewnętrzne ciała (organy) pomocnicze mają na celu „uczynniać” na co dzień organy macierzyste i zapewniać ich stałe, bieżące funkcjonowanie.

Co do zasadności tworzenia, jak również kolegialnej formuły owych „pomocniczych organów wewnętrznych” w ramach rad i sejmików samorządowych nie może być żadnych kontrowersji. Można natomiast zauważyć, że szeroka gestia organów stanowiących w zakresie kreowania swoich organów wewnętrznych nie oznacza dowolności w wykorzystywaniu form kolegialnych, lecz wymaga racjonalnego podejścia co do ich praktycznego zastosowania. Na marginesie warto odnotować, że w pewnym zakresie samo prawo wskazuje tu na działania, jakie muszą być podjęte. Tak np. ustawy samorządowe wymieniają wśród komisji rady i sejmiku komisję rewizyjną oraz komisję skarg i wniosków i petycji¹⁶, co oznacza, że rada powinna powołać te organy wewnętrzne.

8. Istotnym polem zastosowania kolegialności w strukturach władz samorządowych pozostaje oczywiście także organizacja organów wykonawczych. Zagadnienie to było już szerzej poruszane wcześniej, w tym miejscu można jedynie przypomnieć dwie ogólne konstatacje poczynione w odniesieniu do kwestii zastosowania w tym segmencie władz samorządowych kolegialności i jednoosobowości. Pierwsza to ta, że w zakresie organów wykonawczych jednostek samorządu nie jest przesądzona z góry formuła kolegialna i że możliwe jest tu z powodzeniem wykorzystanie struktury monokratycznej (co potwierdza jednoosobowy model organu wykonawczego na poziomie gminy). Druga natomiast – to postulat rozważenia rozciągnięcia tego modelu na poziom powiatu i województwa (a zwłaszcza na pierwszy z wymienionych).

Innym jeszcze, dość znaczącym miejscem wykorzystywania kolegialności w obszarze władz samorządowych jest swego rodzaju „otoczenie” głównych organów, obejmujące różne kolegialne struktury (rady, komisje, komitety i inne) o funkcjach (głównie) konsultacyjnych, opiniodawczych, doradczych czy inicjatywnych, działające wspomagająco na rzecz tych organów jednostek samorządu. Do tego rodzaju struktur kolegialnych należą m.in. takie podmioty, jak: młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów, komitet inicjatywy uchwałodawczej czy też komisja bezpieczeństwa i porządku. Wszystkie wspomniane tu kolegia

¹⁶ Por. art. 18a i 18b u.s.g., art. 16 i 16a u.s.p., oraz art. 30 i 30a u.s.w.

nie tworzą kategorii jednolitej, prezentując konglomerat podmiotów zróżnicowanych pod względem określenia pozycji prawnej, rozwiązań organizacyjnych, zadań i kompetencji, roli w ramach poszczególnych jednostek samorządu itd. Jedyna wspólna ich cecha, jaką da się zauważyć na gruncie regulacji prawnych, to pełnienie zasadniczo roli opiniodawczo-doradczej i inicjatywnej, aczkolwiek i w tym zakresie można niekiedy, np. w odniesieniu do komisji bezpieczeństwa i porządku, mówić o wyjściu poza tę rolę (por. np. art. 38b u.s.p.). Pod wieloma względami różnie jednak jest ujmowana pozycja tych podmiotów. Dotyczy to np. ich ulokowania na określonych poziomach jednostek samorządu terytorialnego. I tak, młodzieżowa rada i rada seniorów przewidziane są wyłącznie w gminie, komisja bezpieczeństwa jedynie w powiecie, natomiast komitety inicjatyw uchwałodawczych mogą być tworzone we wszystkich jednostkach samorządu. Tworzenie kolegialnych podmiotów, o których mowa, ma ogólne umocowanie w stosownych ustawach samorządowych, jednakże tylko o komisji bezpieczeństwa i porządku można powiedzieć, że jest ustanowiona przez ustawę o samorządzie powiatowym i ma charakter obligatoryjny, przez co wpisana jest w strukturę władz samorządowych na poziomie powiatu jako stały element¹⁷. Inne podmioty, takie jak młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów czy komitet inicjatywy uchwałodawczej, występują w przepisach jako ciała fakultatywne, których tworzenie pozostawione jest radom gmin, a w przypadku komitetu inicjatywy uchwałodawczej – samym mieszkańcom, ale według zasad ustalonych przez organy stanowiące samorządu¹⁸. Same ustawy bardzo oszczędnie normują kwestie organizacji i zadań tych kolegiów, przekazując całą paletę spraw organizacyjnych oraz dotyczących zadań i funkcjonowania do unormowania przez organy stanowiące jednostek samorządowych. To z kolei owocuje dalszym zróżnicowaniem rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych w obrębie przywoływanej tu sfery zastosowania w strukturach władz samorządowych form kolegialnych. Ponadto przysparza też rozlicznych problemów dotyczących możliwości przyjęcia (dopuszczalności) proponowanych w tych szczegółowych regulacjach określonych unormowań w świetle powszechnie obowiązującego porządku prawnego¹⁹.

W rezultacie wskazany obszar zastosowania kolegialności jawi się jako zbiór różnorodnych struktur kolegialnych ujętych prawnie nie według jakiejś założonej wspólnej, całościowej koncepcji, lecz wprowadzanych normatywnie niejako *ad hoc* w odpowiedzi na konkretne wyłaniające się zagadnienia, jak np. potrzeba

¹⁷ Ustawa o samorządzie powiatowym określa relatywnie dokładnie zadania komisji, jej organizację (w tym skład), sposób działania, koszty funkcjonowania, a więc te aspekty, które świadczą o trwałym bycie prawnym tego podmiotu (por. art. 38a–38c).

¹⁸ Por. art. 41a ust. 5 u.s.g., art. 42a ust. 5 u.s.p., art. 89a ust. 5 u.s.w.

¹⁹ Szerzej na ten temat, a także generalnie w przedmiocie bliższej charakterystyki prawnej wskazywanej wyżej grupy kolegialnych podmiotów z „otoczenia” organów samorządu terytorialnego por. zwłaszcza uwagi autorów opracowania S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy...*, s. 83–101, 537–550, 845–862.

poszerzenia płaszczyzny włączenia do życia publicznego określonych grup społecznych (młodzieży, seniorów) czy stworzenia mechanizmu organizacyjno-funkcyjnego wspierającego starostę w wypełnianiu jego roli w ramach zespolenia administracyjnego w powiecie.

9. Przetawione powyżej rozważania są bez wątpienia dalekie od pełnego, pogłębionego zaprezentowania problematyki kolegialności i jednoosobowości w przestrzeni organizacji i funkcjonowania władz samorządu terytorialnego. Zamierzenia autorskie odnośnie do podjętej tematyki nie brały jednak pod uwagę takiego celu i chodziło w nich jedynie o zasygnalizowanie zagadnienia kolegialności i jednoosobowości jako ważnego zjawiska w kształtowaniu ustroju władz samorządowych, pokazanie w głównych zarysach zastosowania form kolegialnych i jednoosobowych w strukturach władz samorządu w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz zidentyfikowanie pewnych istotnych problemów, jakie mogą się wyłaniać w tej materii.

W związku z taką perspektywą wyjściową rozpatrywania interesującej problematyki w podsumowaniu rozważań i zgłoszonych uwag można sformułować parę ogólnych refleksji. I tak, należy zauważyć, że na płaszczyźnie organizacji władz samorządowych występują – co nie dziwi – zarówno formy kolegialne, jak i monokratyczne, z wyraźną jednak przewagą tych pierwszych. Ta preferencja dla form kolegialnych nie jest jednak już tak oczywista. I o ile w odniesieniu do segmentu władz samorządowych, który stanowią organy stanowiące i kontrolne (wraz z ich ustrojem wewnętrznym, jak np. komisje, kluby radnych), kolegialne struktury są w zasadzie niekwestionowane, o tyle w przypadku organów wykonawczych sprawa ich formuły organizacyjnej może być przedmiotem dyskusji. W kontekście całej problematyki kolegialności i jednoosobowości jest to jeden z najważniejszych dziś problemów identyfikowanych w jej obszarze.

Wiąże się z nim inne zagadnienie, ważne z punktu widzenia tematyki kolegialności i jednoosobowości w obszarze władz samorządu terytorialnego, a mianowicie pozycja monokratycznych podmiotów, predystynowanych do pozycji samodzielnych organów administracji, takich jak starostowie powiatów czy marszałkowie województw. Problem usytuowania tych podmiotów w systemie władz samorządowych nie znajduje dziś należytego, czytelnego ujęcia prawnego.

Refleksję budzi też jeszcze jedna sprawa dotycząca przede wszystkim kolegialności, a obejmująca kwestię tworzenia ciał kolegialnych w „otoczeniu” organów jednostek samorządu terytorialnego. Tworzenie różnych podmiotów (organów) o charakterze opiniodawczo-doradczym czy inicjatywnym jest dziś zjawiskiem zauważalnym w różnych segmentach władzy publicznej. Standardem jest tu, rzecz oczywista, kolegialna forma tych podmiotów. Administracja samorządowa, wyposażana w możliwości tworzenia tego rodzaju struktur, nie jest tu wyjątkiem. Problemem odnoszącym się do tej sfery zastosowania kolegialności jest nie tyle sama kolegialna struktura, co sens ustanawiania tych różnych kolegów mierzony celami (potrzebami) ich istnienia, zadaniami i kompetencjami,

charakterem składu personalnego, wyraźnie zdefiniowanym przeznaczeniem itd. Kreowaniu ciał kolegialnych powinno towarzyszyć staranne rozpatrzenie i wyważenie wszystkich wspomnianych, a także innych jeszcze (jak np. sposób wyłaniania tych podmiotów) aspektów. Innymi słowy, za kreowaniem kolegialnych podmiotów, o których mowa, powinno stać zawsze racjonalne uzasadnienie, zwłaszcza jeśli chodzi o odpowiedź o potrzeby i cele ich ustanowienia i funkcjonowania.

Jak pokazują doświadczenia, tworzenie różnych struktur kolegialnych bardzo często nawiązuje do idei poszerzania możliwości uczestniczenia społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi i administrowaniu. Jednakże często też odpowiedzią na taki postulat (potrzebę) jest mechaniczne stworzenie możliwości (wykorzystanie już istniejących) ustanawiania różnorodnych komisji, komitetów, rad itp., które same przez się (bez baczenia na ich funkcje, zadania i kompetencje) mają stanowić jego realizację.

I choć takie podejście prowadzi do pozornego urzeczywistnienia eksponowanej idei rozwijania społecznej partycypacji w zawiadywaniu sprawami publicznymi, to może być dużą pokusą do wykorzystywania na płaszczyźnie legislacji, jak też stosowania prawa.

W powyższym kontekście w obszarze omawianej problematyki co najmniej dyskusyjne wydają się być takie ciała kolegialne, jak np. młodzieżowa rada gminy czy gminna rada seniorów²⁰.

Zasygnalizowane zagadnienia, których można byłoby wyodrębnić znacznie więcej, świadczą o tym, że problematyka kolegialności i jednoosobowości w systemie władz samorządowych jest ciągle aktualna i tworzy cały czas interesujący obszar dla rozważań i dyskusji prawno-teoretycznych, jak również prezentacji doświadczeń praktyki.

REFERENCES

- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976
- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe*, Warszawa 2018
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Korczak J., *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977

²⁰ Rady te oceniane przez pryzmat zadań i kompetencji nie mają praktycznego znaczenia, są tylko formalnym instrumentem poszerzania partycypacji mieszkańców gmin w rozwiązywaniu problemów lokalnych wspólnot.

- Rybicki M., *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, Nr 6
- Służewski J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000
- Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020

Tomasz Bąkowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański

e-mail: tb@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-93-63-2124

STAŁE SKŁADOWE EFEKTYWNOŚCI SAMORZĄDU GMINNEGO

CONSTANT COMPONENTS OF THE MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT EFFICIENCY

Abstract

The thirtieth anniversary of the return of local government at the municipal level to the Polish legal and constitutional order prompts various reflections and summaries. There is also time to ask questions about basic issues. Such is the question about the existence of permanent and durable elements in the institution of local self-government, not susceptible to changes in the economic, technological or cultural environment. They include, first of all: 1) the legal nature of the municipal self-government (in terms of public and private law); 2) general goals justifying its existence; or 3) the ways and methods of their implementation. Considering the utilitarian and praxeological context of the existence of local self-government, it is worth paying attention, above all, to those permanent elements that determine the task-related effectiveness of the municipality. They are in particular: 1) collective needs of the community; 2) cooperation of the municipality with other entities and 3) measures conditioning the implementation of tasks entrusted to the municipality. The above enumeration does not reflect the full list of determinants of the effectiveness of local government institutions, but nevertheless it seems reasonable to present a few comments and observations on the indicated elements, which could also be treated as a source of verifying the correctness of the choice made.

KEYWORDS

municipal self-government, efficiency, municipal tasks, collective needs of the community, cooperation, measures implementation of municipal tasks

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd gminny, efektywność, zadania gminy, zbiorowe potrzeby wspólnoty, współpraca, środki realizacji zadań gminy

WPROWADZENIE

Różnice zachodzące pomiędzy obecnym i pierwotnym brzmieniem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, włącznie z jej tytułem, obrazują skalę przemian, jakie dokonały się w ciągu ostatnich trzydziestu lat. Wypada przy tym zaznaczyć, że różnice te, przybierające w płaszczyźnie ustawowej postać formalno-normatywną, są konsekwencją nie tylko zmian ustrojowych, w tym rozszerzenia obszaru samorządowego administrowania o szczeble powiatowy i wojewódzki oraz naturalnych korekt wynikających z potrzeb i niedostatków ujawniających się z reguły w praktyce stosowania prawa, lecz przede wszystkim są wynikiem przeobrażeń politycznych, gospodarczych i społeczno-cywilizacyjnych. U progu ostatniej dekady XX w. zwrot ku politycznej, ekonomicznej i obronnej integracji z Zachodem pozostawał w fazie ogólnych koncepcji, zaś prywatyzacja gospodarki stawiała pierwsze, często nieudolne, kroki. Trzeba też przypomnieć, a wyrosłemu po 1990 r. pokoleniu (a w zasadzie już pokoleniom) uświadomić, że w dniu uchwalenia tej ustawy nadal za luksusową formę komunikowania uchodziła telefonia stacjonarna, do której dostęp dla gospodarstw domowych nie miał powszechnego charakteru, zaś pierwsza sieć telefonii komórkowej została uruchomiona w trzecim roku funkcjonowania samorządu gminnego, natomiast na teoretycznie i względnie powszechny dostęp do Internetu w największych aglomeracjach trzeba było poczekać do połowy lat 90. Zatem, co być może obecnie jest trudne do pojęcia, zręby samorządu lokalnego, wytyczone ówczesnymi regulacjami prawnymi, kształtowano bez udziału mediów społecznościowych.

Powyższa konstatacja uzasadnia pytanie o istnienie elementów stałych i trwałych w instytucji samorządu lokalnego, niepodatnych na zmiany otoczenia gospodarczego, technologicznego czy kulturowego. Z zasygnalizowanej

¹ Tekst pierwotny Dz.U. nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

powyżej perspektywy formalno-normatywnej można chociażby wskazać na przepisy i wywodzone z nich normy, które od dnia wejścia w życie do chwili obecnej obowiązują w niezmienionym brzmieniu i treści². Jednakże znacznie bardziej doniosłe zdają się być elementy, składające się na istotę samorządu lokalnego, takie jak charakter prawny w płaszczyźnie prawa publicznego i prywatnego, generalne cele uzasadniające jego byt, sposoby i metody ich realizacji, czy relacje zachodzące wobec pozostałych podmiotów obrotu prawnego, stanowiących szerokokorozumiany aparat władzy publicznej. W literaturze prawniczej za stałe bądź względnie stałe uznaje się zazwyczaj podstawowe cechy, jakimi charakteryzuje się samorząd lokalny, czy też szerzej samorząd terytorialny³. Zważywszy zaś na utylitarny i prakseologiczny kontekst istnienia samorządu lokalnego, a co za tym idzie, również na jego prawno-ustrojowe aspekty, warto przede wszystkim zwrócić uwagę na te z trwałych elementów, które warunkują zadaniowo-kompetencyjną efektywność gminy. Są nimi w szczególności: zbiorowe potrzeby wspólnoty, współpraca oraz środki niezbędne do realizacji zadań powierzonych gminie. Mając świadomość tego, że powyższe wyliczenie nie odzwierciedla pełnej listy determinant efektywności instytucji samorządu lokalnego oraz przy równoczesnym uwzględnieniu edytorskich ram i charakteru niniejszego opracowania, kierując się paremią *omne trinum perfectum*⁴, zasadne wydaje się przedstawienie kilku uwag i spostrzeżeń na temat wskazanych elementów, które można by też potraktować jako podstawę do weryfikacji trafności dokonanego wyboru.

ZBIOROWE POTRZEBY WSPÓLNOTY

Wyrażenie to, zawierające pojęcie o treści prawno-socjologicznej⁵, jakim jest „wspólnota”, zostało użyte w art. 7 u.s.g. dla generalnego określenia zadań własnych gminy będących sednem jej działalności. Wypada przy tym zastrzec, że pomimo przyjętego w przepisach podziału zadań gminy na własne i zlecone, w doktrynie prawa dominuje pogląd, wynikający z tezy o niecelowości stawiania samorządu w opozycji do państwa, głoszący, że zarówno zadania gminy, jak i zadania innych związków publicznoprawnych, w tym państwa, są rodzajowo

² Zob. art. 1, 2, 6, 38, 65, 71, 74, 86, 100, 103 u.s.g.

³ Zob. m.in. E. Bojanowski, *Dekalog samorządu terytorialnego*, (w:) E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Gdańsk 1998, s. 51–60.

⁴ Co warte uwagi, znaczna część tychże paremii także składa się z trzech słów.

⁵ A. Piekara, *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, (w:) A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 13.

takie same, bowiem wszystkie one są zadaniami publicznymi⁶/państwowymi⁷. Stąd też, które to z zadań publicznych stają się zadaniami własnymi gminy, z formalnoprawnego punktu widzenia zależy od decyzji ustawodawcy. Te zaś z czasem (z różnych przyczyn) ulegają modyfikacjom, które z kolei uwidacznia obserwacja ewolucji 1) zawartości zbioru ujętego w art. 7 u.s.g. oraz 2) nominacji zadań publicznych na zadania własne gminy, dokonywanych w przepisach odrębnych ustaw. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że widoczne w państwach zachodnich zjawisko „doposażania” gminy w coraz to nowe zadania własne i zlecone, odmiennie aniżeli obecnie w Polsce, spotyka się ze sprzeciwem samorządów, które już dawno osiągnęły tzw. pojemność zadaniowo-kompetencyjną⁸.

Nadawanie przez ustawodawcę zadaniu publicznemu miana zadania własnego gminy nie oznacza bynajmniej dowolności w tym zakresie. To że zadaniami własnymi gminy powinny być zadania, których realizacja służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, nie jest li tylko ujęte w normie ustawowej, lecz nadto wynika wprost z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Dlatego też kluczowe w tym względzie jest właściwe dookreślenie konstytucyjnego pojęcia „potrzeby wspólnoty”, które w wersji ustawowej zostało wzbogacone określeniem „zbiorowe”. Według Piotra Dobosza pod pojęciem potrzeb wspólnoty kryją się potrzeby powszechne bądź dominujące, co daje podstawy do uznania ich za potrzeby o charakterze publicznym¹⁰. Zdaniem zaś Antoniego Agopszowicza, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty nie musi świadczyć o publicznym charakterze zadania własnego gminy. Przyjmuje on bowiem, iż „podział (...) na zadania publiczne i inne rodzi ten skutek, że w ramach tych pierwszych powinny być zaspokajane nie tylko zbiorowe, ale także indywidualne potrzeby mieszkańców”¹¹. Z kolei Tomasz Moll, komentując treść art. 7 ust. 1 u.s.g., zwraca uwagę na różnicę w rozumieniu zadań własnych według powyższego przepisu i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP (w którym jest mowa o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty bez ograniczania ich do potrzeb zbiorowych). Zestawienie obu uregulowań prowadzi zaś przywołanego autora do wniosku, że wskazany przepis Konstytucji

⁶ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 116–117; zob. też powołaną tam literaturę.

⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 137 i n.; zob. też powołaną tam literaturę.

⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 18.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

¹⁰ P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 127.

¹¹ A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 79.

RP dopuszcza w ramach zadań własnych „możność zaspokajania indywidualnych potrzeb członka wspólnoty samorządowej”, przy czym owe indywidualne potrzeby powinny mieć charakter publiczny¹².

Zasygnalizowane różnice w konstytucyjnym i ustawowym ujęciu określenia zadań własnych identyfikowanych poprzez cel, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty/zbiorowych potrzeb wspólnoty i ich publicznego charakteru, zdają się być w gruncie rzeczy różnicami pozornymi. W obu przypadkach potrzeby te są potrzebami wspólnoty (samorządowej/gminnej), a więc określonej zbiorowości (w perspektywie przepisów ustawy o samorządzie gminnym – mieszkańców gminy; w perspektywie art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, także innych jednostek samorządu terytorialnego). To z kolei daje podstawy do uznania zadań służących do zaspokajania potrzeb zbiorowości za zadania publiczne. Natomiast doprecyzowanie określenia potrzeb wspólnoty jako „zbiorowych”, należałoby uznać za swego rodzaju *superfluum*. Jak bowiem wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 u.s.g., słowo „zbiorowych” odnosi się do wspólnoty, a więc zbiorowości (stanowiącej pewną całość), a nie jej poszczególnych członków.

Dalece bardziej istotną kwestią jest próba wskazania kryterium, czy też kryteriów, jakimi ustawodawca powinien się kierować podczas oceny, które z potrzeb są potrzebami (zbiorowymi) wspólnoty gminnej i biorąc to pod uwagę, nadawać im miano zadań własnych, w tym zadań, które prowadzą do zaspokajania tychże potrzeb. Wydaje się, że takiego kryterium należałoby doszukiwać się w dyrektywach wynikających z zasady pomocniczości, które z uwagi na swoje konstytucyjne umocowanie¹³ powinny być traktowane jako główne wytyczne ustawowej dystrybucji zadań publicznych pomiędzy podmioty administrujące na poszczególnych szczeblach systemu administracji publicznej¹⁴. Istotna w tym względzie (z perspektywy zasady pomocniczości w obu jej aspektach) jest „poczwórna” rola gminy, a mianowicie jako podmiotu wspierającego (jednostki – mieszkańców gminy), jak również wspieranego przez struktury ponadgminne (pozytywny aspekt pomocniczości) oraz jako podmiotu obowiązującego do powstrzymania się od działań wobec jednostek, jeśli te są zdolne do samodzielnego zaspokajania określonej kategorii potrzeb, jak też podmiotu, który ma „roszczenie” o powstrzymanie się podmiotów wyżej usytuowanych w ustrojowej strukturze państwa od ingerencji w sferę jego działalności wytyczoną swoim potencjałem możliwości realizacji zadań na rzecz gminnej wspólnoty (negatywny aspekt pomocniczości).

¹² T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 109.

¹³ Zgodnie z treścią preambuły do Konstytucji RP, prawa podstawowe dla państwa, zawarte w ustawie zasadniczej, są „oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

¹⁴ Por. m.in. I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, (w:) M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 246 i 250.

Na tak zarysowanym tle zbiorowy charakter zaspokajania potrzeb wspólnoty przyjmuje również – z pozoru paradoksalnie – wymiar jednostkowy (indywidualny). Można to przedstawić na przykładzie zadań gminnych z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Z przepisu tego należy wnosić, że tak rozumiana pomoc społeczna jest uruchamiana w sytuacjach, gdy jednostki oraz ich rodziny nie są w stanie same z siebie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych. Wówczas bowiem, jak stanowi art. 3 ust. 1 u.p.s.: „Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”. W obecnym porządku prawnym pomoc społeczna wyraża się we wsparciu potrzebujących w formach określonych w art. 15 u.p.s., między innymi przez gminę, w ramach zadań własnych (art. 17 u.p.s.) oraz zleconych (art. 18 u.p.s.). Formuła przyjęta w przepisach ustawy o pomocy społecznej oddaje sedno dyrektyw wynikających z zasady pomocniczości, a nadto pokazuje, że potrzeba *de facto* indywidulana jest równocześnie potrzebą zbiorową. Przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych leży pierwotnie w gestii jednostki. Gdy jej własne uprawnienia, zasoby i możliwości są niewystarczające, wówczas obowiązek wsparcia aktualizuje się wobec rodziny i najbliższych. Jeśli jednak w danej sytuacji także uprawnienia, zasoby i możliwości rodziny są niewystarczające bądź też sama rodzina znajduje się w trudnej sytuacji życiowej, wtedy obowiązek podjęcia stosownych działań jest kierowany do wspólnoty samorządowej, tworzącej gminę, która w zakresie swoich uprawnień, zasobów i możliwości świadczy pomoc potrzebującym i dla której takie działania stanowią rację bytu, a co za tym idzie – potrzebę o charakterze zbiorowym. Zatem w tym między innymi przypadku pomoc jednostce prowadzi równocześnie do zaspokojenia zbiorowej potrzeby wspólnoty.

Powyższą argumentację można nadto wesprzeć parafrazą słów Sławomira Fundowicza o tym, że jedną pewną stałą administracji publicznej (*in gremio – przyp. T.B.*) jest człowiek¹⁶. W optyce samorządu gminnego tą stałą są ludzie tworzący wspólnotę lokalną, która przyjmuje na siebie i za siebie odpowiedzialność w zakresie „spraw publicznych o znaczeniu lokalnym”¹⁷, a więc tych spraw, które składają się na zadania własne, których z kolei realizacja zmierza do zaspokajania potrzeb tej wspólnoty.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876; dalej: u.p.s.

¹⁶ S. Fundowicz, *Administracja publiczna jako działanie kulturowe*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 218.

¹⁷ Zob. art. 6 ust. 1 u.s.g.

WSPÓLPRACA

Usytuowanie gminy w strukturze ustrojowej państwa sprawia, że wchodzi ona w różnorakie relacje z innymi elementami tej struktury, jak również z podmiotami otoczenia systemu władzy państwowej¹⁸. W sferze wewnątrzsystemowej do szczególnie widocznych relacji łączących gminę z innymi podmiotami należy zaliczyć kontrolę i nadzór. Można też wskazać na przypadki, w których gmina pozostaje w relacjach wynikających z koordynacji, zaś w sytuacjach wyjątkowych (stanach nadzwyczajnych) także z kierownictwa. Najczęściej, jak należy sądzić, relacje gminy z podmiotami trzecimi przejawiają się w różnych postaciach współdziałania. Organy gminy stosujące i stanowiące prawo w wielu przypadkach są zobowiązane przepisami prawa materialnego do zwrócenia się do określonych w tych przepisach podmiotów (innych organów administracji publicznej, jak również rozmaitych instytucji i organizacji) o zajęcie stanowiska w danej sprawie (zaopiniowania projektowanego aktu, wyrażenia zgody, podjęcia rozstrzygnięcia w porozumieniu itp.). Organy te same również biorą udział w licznych postępowaniach jako podmioty opiniujące czy też uzgadniające projekty rozstrzygnąć innych organów.

Warto przypomnieć, że do końca 1998 r. szczególnego rodzaju płaszczyzną współpracy gminnej były sejmiki samorządowe stanowiące, w myśl obowiązującego wówczas art. 76 ust. 1 u.s.g., wspólną reprezentację gmin z obszaru województwa¹⁹. Obecny porządek prawno-ustrojowy dopuszcza możliwość, a w niektórych przypadkach wręcz nakłania gminę i występujące w jej imieniu organy oraz jednostki organizacyjne do podejmowania współpracy o charakterze fakultatywnym z innymi podmiotami w przewidzianych przepisami prawa formach i postaciach, zarówno z organami i instytucjami wchodzącymi w skład szeroko rozumianego aparatu państwowego, jak i z podmiotami spoza systemu władzy publicznej. Od samego początku reaktywacji działalności samorządu terytorialnego gminy uzyskały możliwość nawiązywania między sobą współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych, przybierającej sformalizowaną postać związków międzygminnych i porozumień komunalnych. Współpraca międzygminna mogła też wykraczać poza kontekst zadań publicznych. Zgodnie bowiem z ówczesnym brzmieniem art. 84 ust. 1 u.s.g., w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia.

¹⁸ Złożoność tej problematyki została w sposób kompleksowy przedstawiona przez P. Lisowskiego, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

¹⁹ Do zadań sejmików samorządowych należały m.in.: ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa; upowszechnianie doświadczeń samorządowych; prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami; ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów; wyrażanie opinii w istotnych sprawach województwa; reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej.

Ponadto przepisy ustrojowe od 1990 r. dały gminom możliwość współpracy z organami administracji rządowej. Zgodnie z obowiązującym w niezmienionym brzmieniu art. 8 ust. 2 u.s.g. zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

Wraz z wprowadzeniem do krajowego porządku ustrojowego kolejnych dwóch szczebli samorządu terytorialnego zostało poszerzone pole współpracy gmin dające możliwość zawierania porozumień z powiatami²⁰ oraz z samorządem województwa²¹, których przedmiotem stały się, odpowiednio, powiatowe bądź regionalne zadania publiczne powierzane do prowadzenia zainteresowanym gminom. Gminy mogą również tworzyć z powiatami związki powiatowo-gminne, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej²². Również krąg podmiotów, z którymi gminy mogą zrzeszać się w stowarzyszenia, został poszerzony o jednostki samorządu powiatowego i województwa²³.

Za szczególną (z wielu powodów) formę współpracy gminy należałoby uznać związek metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia²⁴, działający na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁵. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania wypada zaznaczyć, że podstawowym powodem powołania do życia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii była konieczność wprowadzenia do porządku prawnoustrojowego nowej formy współpracy gmin, które z uwagi na swoje demograficzne, społeczne i gospodarcze uwarunkowania nie były w stanie ani same, ani przy użyciu dotychczasowych przewidzianych prawem form współpracy międzygminnej, w sposób efektywny zaspokajać tych z potrzeb poszczególnych wspólnot lokalnych, które przestrzennie wykraczały poza granice poszczególnych gmin²⁶.

²⁰ Zob. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); dalej: u.s.p.

²¹ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, z późn. zm.); dalej: u.s.w.

²² Zob. art. 72a zd. 1 u.s.p. oraz art. 73b ust. 1 u.s.g.

²³ Zob. art. 75 ust. 1 u.s.p. oraz art. 8b ust. 1 u.s.w.

²⁴ Powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

²⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 730, z późn. zm.

²⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0548B735C346DF7BC12580AB004F8F3F/%24File/1211.pdf> (dostęp: 3.11.2020 r.). Powód ten jest również podnoszony w literaturze, zob. m.in.: H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 66–67; B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 5–17; T. Bąkowski, *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 59; T. Bąkowski, *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropoli-*

Nie mniej istotna płaszczyzna współpracy gminy, stwarzająca warunki do podnoszenia stopnia efektywności realizacji powierzonych jej zadań, znajduje się w obszarze pozostającym poza systemem władzy publicznej, a więc w jego otoczeniu. Nieprzypadkowo okres odbudowy polskiego samorządu terytorialnego zbiegł się z czasem wprowadzania prawnych rozwiązań umożliwiających uruchomienie i rozwój mechanizmów tak zwanej prywatyzacji zadań publicznych²⁷, przybierającej różne postaci i obejmującej różne sfery aktywności „zarezerwowane” do końca lat 80. XX w. niemal wyłącznie dla sektora państwowego, czy nieco szerzej – używając ówczesnej terminologii – „uspołecznionego”. Oba te zjawiska były bowiem widocznym znakiem postępującej demokratyzacji życia publicznego. Obecnie współpraca gminy (jak również innych związków publicznoprawnych) z przedsiębiorcami, fundacjami, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz stowarzyszeniami wydaje się rzeczą naturalną. Normatywne podstawy współpracy gminy z wymienionymi powyżej podmiotami zostały ujęte zarówno w przepisach ustrojowych²⁸, jak i w regulacjach prawnomaterialnych²⁹. Z czasem do obrotu prawnego zostały wprowadzone ustawy regulujące w sposób kompleksowy zasady i tryb współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, mające zatem również zastosowanie podczas realizacji zadań gminnych. Należy do nich przede wszystkim zaliczyć ustawy: z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰; z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publicznoprywatnym³¹, czy też ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³².

Współpraca gminy z podmiotami spoza systemu władzy publicznej dotyczy też udziału tychże podmiotów w procesach decyzyjnych prowadzonych przez jej organy. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają podstawy do tworzenia i formalizowania stałych ciał o charakterze konsultacyjnym, reprezentującym interesy młodzieży i seniorów. Są nimi odpowiednio młodzieżowe rady gminy (art. 5a u.s.g.) oraz gminne rady seniorów (art. 5b. u.s.g.). Szczególną formą konsultacji społecznych zgodnie z art. 5a u.s.g. jest budżet

talnych, (w:) M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 55–72; R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 55.

²⁷ Szerzej na temat prywatyzacji zadań publicznych w pierwszych latach transformacji ustrojowej zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kra-ków 1994.

²⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

²⁹ Np. na podstawie art. 25 ust. 1 u.p.s. organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania z zakresu *pomocy społecznej*, udzielając im dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1057, z późn. zm.; dalej: u.d.p.p.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 711, z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 1528, z późn. zm.

obywatelski, w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy³³.

Współpracę gminy (a ściślej jej organów) z podmiotami spoza systemu władzy publicznej przewidują również przepisy prawa materialnego, nakładając na te organy obowiązek zwrócenia się o zajęcie stanowiska lub umożliwienie jego przedstawienia przed podjęciem prawnie wiążącego rozstrzygnięcia. I tak przykładowo stosownie do art. 5 ust. 5 u.d.p.p. rada gminy określa w drodze uchwały szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami, prowadzącymi działalność pożytku publicznego, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji³⁴. Inne przykładowe formy współpracy organów gminy z podmiotami spoza systemu władzy publicznej przewidują między innymi przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵. Zgodnie bowiem z art. 11 pkt 1, 7 i 8 oraz art. 17 pkt 1, 9 i 11 u.p.z.p. wójt (burmistrz albo prezydent miasta), jako organ prowadzący postępowanie w sprawie sporządzenia projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przedstawienia ich radzie gminy do uchwalenia, jest zobowiązany do: 1) ogłoszenia o sposobie i terminie składania wniosków dotyczących przyszłej treści obu aktów, a następnie do rozpatrzenia tychże wniosków; 2) zorganizowania dyskusji publicznych nad projektami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) ogłoszenia o sposobie i terminie wnoszenia uwag do projektu studium i planu oraz do ich rozpatrzenia.

Uznanie wpływu współpracy gminy z innymi podmiotami na stopień efektywności wykonywanych przez nią zadań publicznych znajduje potwierdzenie w sferze współpracy zarówno wewnątrz systemu władzy publicznej, jak i poza nim. W pierwszym przypadku wynika to z tego, że zadania gminne mające charakter lokalny niemal z reguły (choć nie zawsze) w tym samym stopniu stanowią równocześnie fragment realizacji zamierzenia wykraczającego poza gminną perspektywę. Trzeba bowiem mieć świadomość, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są wkomponowane w planowanie regionalne i krajowe; drogi gminne wchodzą w skład sieci dróg publicznych tworzonych przez pozostałe drogi gminne oraz powiatowe, wojewódzkie i krajowe; szkolna edukacja

³³ Szerzej na ten temat zob. m.in.: P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, (w:) R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 393–403.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. J. H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 150 i n.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.

na poziomie podstawowym jest pierwszym stopniem zintegrowanego systemu oświaty kontynuowanego następnie na szczeblu powiatowym i regionalnym. W ten sam sposób należałoby postrzegać zadania własne gminy z zakresu telekomunikacji, ochrony środowiska, czy też lokalnego transportu zbiorowego. Realna współpraca gminy z innymi podmiotami wchodzącymi w skład systemu władzy publicznej musi i przynosi pożądane rezultaty mierzone stopniem efektywności wykonanych zadań publicznych tak tych o gminnym, jak i ponadgminnym charakterze.

Materialnym źródłem współpracy gminy z podmiotami przynależnymi do systemu władzy publicznej jest charakter zadań gminnych, które mimo że mają wymiar lokalny, to nadal pozostają zadaniami publicznymi, zaś ich właściwe, a zatem również efektywne wykonanie wymaga integralnego podejścia. To z kolei, jak podkreśla się w literaturze, każe postrzegać samorząd terytorialny, a więc również i gminę, jako część „obszernego państwowo komunalnego związku administracji, planowania i finansów”³⁶.

Z kolei współpraca gminy z podmiotami pozostającymi poza systemem władzy publicznej jest szczególnie pożyteczna w obszarze zadań własnych, których realizacja ma na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Udział członków tej wspólnoty bądź ich przedstawicieli podczas realizacji tych zadań daje dodatkową sposobność do lepszego zdiagnozowania i dookreślenia danych konkretyzujących potrzeby, których zaspokojenia oczekuje wspólnota. Natomiast współpraca z trzecim sektorem, z uwagi na dysponowanie przezeń odpowiednimi zasobami i skoncentrowanie się na przedmiocie działalności wynikającej z zakresu świadczonych usług, może i w wielu przypadkach sprawia, że zadania powierzone do realizacji gminie są wykonywane przez organizacje pozarządowe czy przedsiębiorców bądź wspólnie z organami lub jednostkami organizacyjnymi gminy, sprawniej i skuteczniej, a więc efektywniej.

ŚRODKI NIEZBĘDNE DO REALIZACJI ZADAŃ

Nie wymaga szczegółowego uzasadnienia teza, że warunkiem koniecznym właściwego wykonania jakichkolwiek zadań jest posiadanie odpowiednich środków temu służących. Twierdzenie to, ocierające się o truizm, dotyczy również zadań powierzonych gminie do realizacji, zarówno własnych, jak i zleconych, na podstawie ustawy albo porozumienia. Problem adekwatności środków, jakimi dysponuje gmina, względem zadań jej powierzonych należałoby ująć szeroko, a więc odnieść go zarówno do środków osobowych (zasoby kadrowe), jak

³⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 132; zob. też powołaną tam literaturę.

i rzeczowo-finansowych. Kadry, jakimi dysponuje gmina, wypadałoby podzielić na dwie grupy, a mianowicie na osoby obsadzające stanowiska radnych w radzie gminy i wybrane do organów jednostek pomocniczych oraz na pracowników samorządowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁷. Cechą mającą kluczowy wpływ na stopień efektywności działań pierwszej grupy jest bowiem umiejętność właściwej identyfikacji, hierarchizacji i artykulacji potrzeb pozostałych członków wspólnoty gminnej, której są reprezentantami. Z kolei wkład kadry pracowników samorządowych w podnoszenie efektywności działania na rzecz realizacji zadań powierzonych gminie jest tak jak w przypadku pozostałych pracowników i urzędników administracji publicznej wypadkową odpowiedniego przygotowania zawodowego, ustawicznego doskonalenia posiadanych umiejętności oraz poszerzania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji, a także stopnia ukształtowania postawy etycznej. Szczególnie tym ostatnim elementem sprzyja wykorzystywanie mechanizmu ocen okresowych.

Również środki rzeczowo-finansowe niezbędne do realizacji zadań gminnych należałoby ująć w dwie grupy, którymi są mienie i środki finansowe. Mieniem, tym określonym w art. 43 u.s.g. mianem mienia komunalnego, jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Pomijając kontestowane w literaturze semantyczne aspekty tego pojęcia³⁸, wypada zauważyć, że tak rozumiane mienie komunalne obejmuje wszystkie trzy postaci rzeczy publicznych, „którymi – jak pisze S. Kasznica – państwo, jak również każdy inny związek publicznoprawny, posługuje się dla wykonania swych zadań”³⁹. Są nimi: majątek skarbowy (fiskalny), majątek administracyjny oraz rzeczy służące do powszechnego użytku (dobra publiczne)⁴⁰. Należy zaznaczyć, że dostatek środków rzeczowych daje podstawy do realizacji zadań gminnych, jednak – co zrozumiałe – nie zawsze jest gwarancją właściwego ich wykorzystania. Niejednokrotnie bowiem okazuje się, że pewna część mienia komunalnego nie tylko nie służy choćby pośrednio realizacji zadań gminnych, lecz także staje się balastem negatywnie wpływającym na efektywność działalności gminy.

Podstawowe zasady finansowania zadań gminnych zostały ujęte w art. 167 Konstytucji RP. Pierwsza z nich to zasada zapewnienia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz dokonywania odpowiednich korekt w tym względzie w przypadku zmian w zakresie powierzonych zadań. Drugą można zaś określić jako zasadę finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego z dochodów własnych oraz z budżetu państwa

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282, z późn. zm.

³⁸ Zob. m.in. J. Jagoda, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 653 i n.

³⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 143.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 144–148.

(w postaci subwencji ogólnych i dotacji celowych). Trzecia zaś to zasada ustawowego określania źródeł tych dochodów.

Z perspektywy finansowania zadań gminnych 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym można by uznać za ciąg legislacyjnych poszukiwań i rozwiązań szeroko komentowanych, a przy tym krytycznie recenzowanych przez doktrynę i praktykę⁴¹. Brak dostatecznego strumienia środków finansowych w sposób oczywisty utrudnia realizację zadań gminnych. Nie oznacza to jednak, że postulowane wielkości dochodów szacowane jako właściwe są gwarancją wysokiej efektywności. Doświadczenie trzech dekad pokazuje, że na stopień efektywności realizacji zadań gminnych wpływa przede wszystkim umiejętność optymalnego zarządzania zasobami będącymi w dyspozycji, do których należą nie tylko środki rzeczowo-finansowe, lecz także wykorzystanie potencjału wynikającego z uwarunkowań społecznych, gospodarczych, geoeconomicznego położenia, jak również roztropności przy podejmowaniu decyzji czy to w sprawie przejmowania coraz to nowych zadań zleconych (określonego w literaturze mianem „zachłanności” na władztwo publicznoprawne⁴²), czy to realizacji zadań, które nie mają charakteru obligatoryjnego, zaś z punktu widzenia zbiorowych potrzeb wspólnoty nie należą do zadań priorytetowych.

W celach wyłącznie poglądowych można by tę tezę zilustrować przykładem wykorzystania potencjału finansowego w gminach Trójmiasta. Z zestawienia Głównego Urzędu Statystycznego, w którym wzięto pod uwagę dochody własne, udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz subwencję ogólną, dotacje celowe oraz środki unijne z 2015 r.⁴³ i 2017 r.⁴⁴, wynika, że najzasobniejszą w tym gronie jest gmina miasta Sopot, która uplasowała się odpowiednio na 19. i 17. miejscu w skali ogólnopolskiej. Drugi w tych zestawieniach

⁴¹ Np. T. Dębowska-Romanowska, *Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający*, (w:) W. M. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 19–28; E. Stolorz-Krzysz, *Absurdy prawa finansowego i finansów po 25 latach samorządu terytorialnego – doświadczenia praktyczne*, (w:) W. M. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 249–255; P. Chmielnicki, *Regulowanie ustroju samorządu terytorialnego a reedukacja wydatków publicznych. Uwagi w świetle badań nad polskim ustawodawstwem*, (w:) T. Bąkowski (red.), *W trzydziestolecie przywrócenia samorządu terytorialnego do polskiego porządku ustrojowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 76–89; E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 9–15; E. Feret, *Ustawa o finansach komunalnych jako gwarancja finansowego zabezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 37–46.

⁴² I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, (w:) M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter...*, s. 249.

⁴³ Zob. <https://europarlament.pap.pl/gus-najbogatsza-gmina-w-polsce-jest-kleszczow-najbiedniejsza-zawadzkie> (dostęp: 8.12.2020 r.).

⁴⁴ Zob. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/praca/najbiedniejsze-i-najbogatsze-gminy-czesc-15-1-500> (dostęp: 8.12.2020 r.).

był Gdańsk skalfykowany na 53. i 67. miejscu. Trzecia zaś była Gdynia, uzyskując w 2015 r. 98., a w 2017 r. 132. pozycję. Jednakże to właśnie Gdynia, jak wynika z badań Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących stopnia zadowolenia mieszkańców, w których uwzględniono warunki życia, w tym uwarunkowania infrastrukturalne, poziom usług publicznych świadczonych przez gminę mieszkańcom, okazała się niekwestionowanym liderem nie tylko w skali gmin trójmiejskich, ale także w całej Polsce⁴⁵. Przywołane dane potwierdzają popularne w gdyńskim środowisku samorządowym powiedzenie przypisywane Maciejowi Brzeskiemu, wiceprezydentowi i radnemu Gdyni w latach 1990–1999, który zwykł mawiać, że: „Gdynia nie jest bogatym miastem (w sensie zasobności budżetu czy wysokości dochodów miasta – *przyp. T.B.*), ale miastem stwarzającym ludziom dogodne warunki do bogacenia się”. Również, a może przede wszystkim, szerokie i od lat stabilne poparcie mieszkańców Gdyni dla sposobu i stylu zarządzania sprawami lokalnymi wyrażane w akcie wyborczym należy odczytywać jako aprobatę osiągniętego stopnia efektywności w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

WNIOSKI *PRO FUTURO*

Zbiorowe potrzeby wspólnoty, współpraca oraz środki niezbędne do realizacji zadań powierzonych gminie, to elementy charakteryzujące istotę samorządu gminnego, których odpowiednie profilowanie wpływa na jego zadaniowo-kompetencyjną efektywność. Chociaż należą one do stałych składowych determinujących efektywność działalności gminy, to same w sobie wymagają aktualizacji, a w niektórych przypadkach także redefinicji.

W ciągu ostatnich 30 lat katalog potrzeb wspólnoty gminnej ewoluował wraz z przeobrażeniami ustrojowymi, społecznymi, gospodarczymi, środowiskowymi czy technologicznymi⁴⁶. Należy odnotować, że przemiany te przyniosły różnorodne i daleko idące konsekwencje. W szczególności legły u podstaw niespotykanej od czasów powojennej industrializacji społecznej mobilności. Zjawisko to wpłynęło na faktyczny skład osobowy wspólnoty i nie chodzi tu tylko o znaczne migracje z mniejszych ośrodków do wielkich (w skali krajowej) miejskich aglomeracji, choć i one wywarły wpływ na modyfikacje hierarchii w katalogu zbiorowych potrzeb wspólnoty zaspokajanych przez gminę poprzez realizację zadań

⁴⁵ Zob. <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/mieszkancy-ktorych-miast-podregionow-i-wojewodztw-sa-najbardziej-zadowoleni-z-miejsca-zamieszkania,75433.html> (dostęp: 8.12.2020 r.), oraz <http://urbnews.pl/zyje-sie-najlepiej-miescie/> (dostęp: 8.12.2020 r.).

⁴⁶ Zob. na ten temat m.in. I. Lipowicz, *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 22–33.

własnych. Jednak ważniejsza w tym kontekście wydaje się konieczność zredefiniowania samego pojęcia mieszkańca – członka wspólnoty gminnej, na rzecz której zadania te są wykonywane. Współczesne uwarunkowania gospodarcze, komunikacyjne i urbanistyczno-przestrzenne sprawiają, że identyfikacja ze wspólnotą gminną poprzez udział w dystrybucji świadczeń gminy na rzecz owej wspólnoty nie musi wcale wynikać z faktu zamieszkania w gminie „pod adresem” i lokowania w tym miejscu podstawowych aktywności życiowych. Identyfikacja ta może bowiem wynikać z faktu: związania życia zawodowego z gminą położoną „poza adresem zamieszkania”, prowadzenia działalności gospodarczej, pobierania nauki, spędzania większości czasu wolnego.

Stąd też zasadne wydaje się pytanie, czy mając na względzie wskazane powyżej okoliczności, nie byłoby zasadne dokonanie normatywnych zmian przesłanek warunkujących uzyskanie statusu mieszkańca – członka wspólnoty gminnej, będącego z kolei podstawą aktualizacji uprawnień i obowiązków publicznoprawnych.

Te same okoliczności stawiają również w nieco innym świetle drugi z wymienionych elementów stałych, a mianowicie współpracę przy realizacji zadań gminnych. Należy przypuszczać, że faktyczna przynależność jednostek do więcej niż jednej lokalnej wspólnoty stanie się impulsem intensyfikacji wspólnych międzygminnych przedsięwzięć oraz wymusi zastosowanie rozwiązań integracyjnych na wzór przyjętych dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii także w innych aglomeracjach.

Zjawisko równoczesnego łączywania aktywności życiowych z więcej niż jedną wspólnotą gminną wpłynie też na dobór i zastosowanie przynajmniej niektórych z wskazanych powyżej środków służących do realizacji zadań gminy. Dotyczy to w szczególności zadań o charakterze infrastrukturalnym oraz źródeł i sposobów ich finansowania.

REFERENCES

- Agopszowicz A., (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- Bąkowski T., *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017
- Bąkowski T., *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych*, (w:) M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994
- Bojanowski E., *Dekalog samorządu terytorialnego*, (w:) E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Gdańsk 1998

- Chmielnicki P., *Regulowanie ustroju samorządu terytorialnego a reedukacja wydatków publicznych. Uwagi w świetle badań nad polskim ustawodawstwem*, (w:) T. Bąkowski (red.), *W trzydziestolecie przywrócenia samorządu terytorialnego do polskiego porządku ustrojowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1
- Dębowska-Romanowska T., *Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający*, (w:) W. M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015
- Dobosz P., (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8
- Feret E., *Ustawa o finansach komunalnych jako gwarancja finansowego zabezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9
- Fundowicz S., *Administracja publiczna jako działanie kulturowe*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, (w:) R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018
- Izdebski H., *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6
- Jagoda J., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4
- Lipowicz I., *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8
- Lisowskiego P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6
- Moll T., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Niżnik-Dobosz I., *Natura zadań samorządu terytorialnego*, (w:) M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017
- Piekara A., *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, (w:) A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992

- Stolorz-Krzysz E., *Absurdy prawa finansowego i finansów po 25 latach samorządu terytorialnego – doświadczenia praktyczne*, (w:) W. M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015
- Szlachetko J. H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- <https://europarlament.pap.pl/gus-najbogatsza-gmina-w-polsce-jest-kleszczow-najbiedniejsza-zawadzkie> (dostęp: 8.12.2020 r.)
- <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/najbiedniejsze-i-najbogatsze-gminy-czesc-15-1-500> (dostęp: 8.12.2020 r.)
- <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/mieszkanicy-ktorych-miast-podregionow-i-województw-sa-najbardziej-zadowoleni-z-miejsca-zamieszkania,75433.html> (dostęp: 8.12.2020 r.)
- <http://urbnews.pl/zyje-sie-najlepiej-miescie/> (dostęp: 8.12.2020 r.)

Stanisław Pieprzny

Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: stpieprzny@onet.pl

ORCID: 0000-0002-4154-8860

POWIAT I GMINA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO – MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA

THE MUNICIPALITY AND THE COUNTY IN THE LOCAL SECURITY SYSTEM – POSSIBILITIES AND LIMITATIONS

Abstract

The article is an attempt to look at the current local security's shape, its contemporary conditions, possibilities and limitations. The influence of the socio-political environment on the condition of local security is a regular phenomenon, provided that this environment creates optimal conditions for the shape of the security of local communities. Factors changing this environment are often beyond local communities that have no impact on this environment. In Polish conditions, 'locality' is related to the activities of local government units. Municipalities and counties are local self-government communities. These units have the greatest impact on the formation and activity of smaller formal and informal local communities. The author's intention is to note these positive and negative conditions of local security, with an indication of the entities exerting the greatest influence on local security.

KEYWORDS

local security, entities of local activity, commune, municipality, county, municipal police, county combined administration, non-governmental organizations

SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo lokalne, podmioty aktywności lokalnej, gmina, powiat, straże gminne, powiatowa administracja zespolona, organizacje pozarządowe

1. WSTĘP

Bezpieczeństwo lokalne, jako najniższy element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jest przedmiotem zainteresowań wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, a w szczególności nauk prawnych, nauk o bezpieczeństwie i socjologii. Bezpieczeństwo lokalne to zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, warunków funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności lokalnej, ich ochrona przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności lokalnej¹. Podmiotem bezpieczeństwa lokalnego jest lokalna społeczność. Pewne podobieństwa do definicji bezpieczeństwa wykazuje definicja bezpieczeństwa obywatelskiego. Według klasycznej definicji tego bezpieczeństwa, bezpieczeństwo obywatelskie jest stanem otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożeń swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka².

Bezpieczeństwo lokalne, jako jeden z najmniejszych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego, jest odzwierciedleniem całokształtu organizacji i funkcjonowania organów państwa, a w szczególności administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Dobrostan bezpieczeństwa powiatowego, regionalnego i krajowego jest wypadkową bezpieczeństwa w gminach i jej jednostkach pomocniczych. Z tego powodu przez pryzmat bezpieczeństwa lokalnego kształtowane są nastroje społeczności lokalnych i ich stosunek do władz publicznych wszystkich stopni. Słusznie zwraca uwagę M. Mączyński, że: „Jakkolwiek pojęcie

¹ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 96 i n.

² Projekt ustawy z dnia 21 sierpnia 2003 r. o bezpieczeństwie obywatelskim (www.sejm.gov.pl, zakładka „Archiwum”).

bezpieczeństwa lokalnego nie byłoby rozumiane, to jego rozkwit niewątpliwie jest bezpośrednim skutkiem praktycznego zaimplementowania koncepcji decentralizacji państwa i jego sfery publicznej (...)”³. Bezpieczeństwo przestało być domeną wyłącznie państwa⁴.

Na poziom bezpieczeństwa lokalnego wywiera wpływ bardzo wiele czynników. Wymienić tu należy: infrastrukturę prawną; działalność służb, inspekcji i straży wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej w województwie i powiecie; działalność jednostek terenowych rządowej administracji niespolonej; aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego; działalność organizacji pozarządowych; świadczenie usług w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego przez podmioty komercyjne. Bardzo ważne znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa lokalnego ma sformalizowana i niesformalizowana aktywność społeczności lokalnych, w tym młodzieży.

2. SPOŁECZNOŚCI LOKALNE – ASPEKTY SOCJOLOGICZNE I PRAWNE

Wyjaśnienia wymaga pojęcie lokalności, gdyż ma ono szeroki kontekst znaczeniowy. Lokalność to terytorialne zdeterminowanie społeczności, system jej obiektywnych więzi z regionem, poczucie przywiązania do społeczności, czyli zespół subiektywnych mechanizmów psychologicznych, takich jak mechanizm identyfikacji z pewną grupą jednostek pochodzących zazwyczaj z tego samego terytorium, poczucie przydatności, zajmowania określonego miejsca w życiu społecznym, pełnienia roli, poczucie zależności od społeczności nie tylko na podłożu ekonomicznym, lecz także socjalnym. Termin „lokalny” odnosi się do danego określonego miejsca w przestrzeni, terytorium, wyodrębnionego obszaru geograficznego, autonomii i upodmiotowienia społeczności lokalnych zamieszkujących to terytorium w zakresie gospodarczym i społecznym. Lokalność we współczesnym ujęciu i kontekście zjawisk i procesów społecznych jest utożsamiana z prowincjonalnością i odbierana jest często w sposób pejoratywny. Należy podkreślić, że nie ma „czystej” lokalności i zwykle na określonym terytorium powstaje kombinacja funkcji lokalnych i ponadlokalnych, między którymi występują zjawiska interakcji. Miejscem, przestrzenią lokalną może być dom w stosunku do osiedla, osiedle w stosunku do dzielnicy czy miasta, wieś w stosunku do gminy, gmina w stosunku do powiatu, powiat w stosunku do województwa itd. Istotne

³ M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 46.

⁴ J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014, s. 15.

znaczenie przy kwalifikacji wspólnoty lokalnej mają więzi pomiędzy członkami wspólnoty lokalnej⁵. Jak wynika z prowadzonych badań, więzi te są bardziej identyfikowalne w środowiskach wiejskich i wspólnotach parafialnych. Miasta, szczególnie te większe, w których występuje duża anonimowość, nie sprzyjają budowie więzi społecznych identyfikujących wspólnoty lokalne⁶.

Społeczność lokalna, aby spełniała wszystkie wymagane kryteria, musi zamieszkiwać wspólne, stosunkowo niewielkie terytorium, musi być relatywnie samowystarczalna, oparta na trwałym systemie więzi i interakcji społecznych, charakteryzować się mocnym poczuciem przynależności jednostek do grupy i identyfikacji jednostek z grupą. Kryteria te spełniają takie wspólnoty, jak: wieś, parafia, osiedle. Elementami, które konstytuują społeczność lokalną, są: przestrzeń, czyli geograficznie wydzielony obszar i terytorium jako teren zasiedlony przez ludzką populację; ludność zamieszkująca określone terytorium; wspólne więzi ludzi i instytucji, czyli tzw. wewnętrzne zintegrowanie odznaczające się mobilnością do podejmowania wspólnych działań, oraz poczucie przynależności do miejsca zamieszkania, nazywane często patriotyzmem lokalnym. W definowaniu społeczności lokalnej ważny jest wymiar przestrzenny, społeczny i psychologiczny⁷.

Ze względu na wielość definicji społeczności lokalnej z punktu widzenia doktryny, na potrzeby niniejszej publikacji ważne jest określenie granic terytorialnych wspólnot lokalnych. Analiza przepisów art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸ wskazuje, że mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. W ust. 2 tego artykułu przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową i odpowiednie terytorium. Obecnie w Polsce jest 2481 gmin, z czego około 1600 to tzw. gminy wiejskie, których siedzibą są miejscowości nieposiadające praw miejskich. Gminy mogą tworzyć jednostki pomocnicze w postaci: sołectw, dzielnic, osiedli i miast położonych na terenie gminy. Na podstawie art. 5b u.s.g. rada gminy, na wniosek zainteresowanych środowisk, może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy oraz w celu rozwijania solidarności międzypokoleniowej rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk może utworzyć gminną radę seniorów. Podmioty te mają charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Bardziej precyzyjnie lokalność jednostki samorządowej określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹. Art. 1 ust. 1 u.s.p. wskazuje, że mieszkańcy powiatu z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową. Ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera wprost stwierdzenia, że gmina jest lokalną wspólnotą samorządową, to jednakże należy domniemywać, iż skoro powiat jest

⁵ M. Malikowski, *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999, s. 134.

⁶ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty...*, s. 83 i n.

⁷ Por. szerzej A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920; dalej: u.s.p.

lokalną wspólnotą samorządową, to tym bardziej taką wspólnotą jest gmina, która jest mniejsza od powiatu i z tego powodu jej lokalność nie budzi wątpliwości. Z powyższych rozważań wynika, że z punktu widzenia prawa gminy i powiaty stanowią lokalne wspólnoty samorządowe. Potwierdzeniem lokalności tych jednostek jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰, która w art. 1 ust. 1 u.s.w. stanowi, że mieszkańcy województwa z mocy prawa tworzą regionalną wspólnotę samorządową. Wynika z tego, że lokalność wspólnot samorządowych dotyczy tylko gmin i powiatów. Województwo, jako jednostka samorządowa w trzech stopniach samorządu terytorialnego jest ludnościowo i terytorialnie znacznie większa i z tego powodu nie spełnia warunków lokalności. Należy podkreślić, że trójstopniowy ustrój polskiego samorządu terytorialnego tworzy ciekawą mozaikę jednostek samorządowych nie tylko w całym systemie polskiego samorządu terytorialnego, ale też w ramach poszczególnych stopni. Największe zróżnicowanie pod względem ludnościowym i terytorialnym występuje na stopniu gmin. Największą liczbę gmin stanowią tzw. gminy wiejskie, których jest około 1600. Gminy te w zdecydowanej większości to wspólnoty lokalne o liczbie ludności od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców. Im też poświęcone będą dalsze rozważania o bezpieczeństwie lokalnym. Gminy miejsko-wiejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu są ludnościowo znacznie większe i z punktu widzenia socjologicznego nie poddają się wcześniejszym wywodom na temat lokalności.

3. PODMIOTY REALIZUJĄCE ZADANIA PUBLICZNE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO BĘDĄCE W STRUKTURACH POWIATÓW I GMIN

Ustawowe zadania gmin i powiatów obejmują problematykę bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zawarta w tym przepisie zasada domniemania właściwości gminy wskazuje gminę jako jednostkę właściwą we wszystkich sprawach, które nie zostały przypisane innym podmiotom. Zadania gminy wymienione w art. 7 ust. 1 u.s.g. nie są więc wymienione enumeratywnie, lecz przykładowo. Wśród dwudziestu tak wymienionych zadań własnych gminy jest problematyka porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gminie mogą być też zlecone ustawami zadania z zakresu administracji rządowej. Gmina może wykonywać również zadania z zakresu

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 512, z późn. zm.; dalej: u.s.w.

administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji. Ponadto gmina może wykonywać zadania powiatu i samorządu województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami. Dotyczy to także zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z art. 9a u.s.g. w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej oraz przeciwpowodziowej gmina może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej. Na podstawie art. 40 ust. 4 u.s.g. rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydanie tego rodzaju przepisów porządkowych jest możliwe wówczas, gdy tego typu regulacje nie są zawarte w ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Bardzo istotnym uprawnieniem rady gminy jest możliwość utworzenia, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o strażach gminnych¹¹, „policji samorządowej”. Straż gminna jest to samorządowa umundurowana formacja utworzona dla ochrony porządku publicznego na terenie gminy. W Polsce jest aktualnie około 10 tys. strażników gminnych. Straże gminne (miejskie) są tworzone przez większe gminy dysponujące odpowiednimi środkami, gdyż utrzymanie straży należy do gminy. W ostatnich latach zauważalna jest stagnacja w tworzeniu nowych straży gminnych, a nawet niektóre gminy zlikwidowały kilka tych formacji¹². W obecnej sytuacji ze względu na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19 i pogarszającą się sytuację finansową gmin może następować dalsza likwidacja straży gminnych, jako tych podmiotów, których gmina nie musi tworzyć i utrzymywać. Beneficjentem działalności tych samorządowych formacji, poza społecznościami lokalnymi, jest Policja, która w dużym stopniu została odciążona od wykonywania drobnych spraw z zakresu porządku publicznego. To Policja powinna być głównym propagatorem funkcjonowania w przestrzeni lokalnej samorządowych formacji porządkowych, co wynika z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹³ stanowiącej, że za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie odpowiada właśnie Policja.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1795, z późn. zm.

¹² Szerzej E. Ura, *Straż gminna (miejska) – co zmieniono w regulacjach prawnych na przestrzeni 25 lat (kilka uwag)*, (w:) B. M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne). Tom I. Ustrój samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015, s. 279 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 150 i n.; J. Korczak, *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 161 i n.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360, z późn. zm.

Istotne i odpowiedzialne zadania zostały nałożone na gminy ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁴. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Zadania z tego zakresu wynikające z ustawy i planów zarządzania kryzysowego wykonuje on przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy do spraw zarządzania kryzysowego oraz organu pomocniczego, jakim jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Niezależnie od wymienionych wyżej podmiotów zarządzania kryzysowego, w gminach fakultatywnie może być utworzone gminne centrum zarządzania kryzysowego. W małych gminach wiejskich spełnienie wszystkich ustawowych wymagań związanych z zarządzaniem kryzysowym jest bardzo trudne i wymaga dużej operatywności sprawującego zarządzanie kryzysowe. Problemem jest tu brak wyspecjalizowanej kadry służb, inspekcji i straży. W większości gmin jednostkami mogącymi podjąć merytoryczne zadania w sferze zarządzania kryzysowego są ochotnicze straże pożarne. Gmina, podobnie zresztą jak powiat, w celu realizacji zadań może tworzyć własne jednostki organizacyjne. Warunkiem jest oczywiście posiadanie na to odpowiednich środków finansowych.

W znacznie lepszej sytuacji, w odróżnieniu od gmin, są powiaty, które wykonują zadania określone ustawami o charakterze ponadgminnym. W zakresie bezpieczeństwa lokalnego, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p., powiat wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz, podobnie jak gmina, na zasadzie subsydiarności zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Na podstawie art. 38a u.s.p. rada powiatu powołuje komisje do spraw bezpieczeństwa i porządku w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Rada powiatu, podobnie jak rada gminy, może wydawać powiatowe przepisy porządkowe¹⁵.

W powiatach, jako jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, mają swoje siedziby jednostki zespolonej i niezespolonej administracji rządowej¹⁶, w tym powiatowe służby, inspekcje i straże, które w znacznym stopniu oddziałują na bezpieczeństwo lokalne. Jednostki powiatowej rządowej administracji zespolonej to: komendy miejskie i powiatowe Policji; komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej; powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne; powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. W powiatach mają swoje siedziby również jednostki rządowej administracji niezespolonej, takie jak powiatowe inspektoraty inspekcji weterynaryjnej oraz urzędy skarbowe, a w niektórych

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1856, z późn. zm.

¹⁵ Szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464, z późn. zm.).

powiatach i gminach funkcjonują także oddziały i placówki straży granicznej, urzędy celno-skarbowe czy wojskowe komendy uzupełnień¹⁷.

Na bezpieczeństwo lokalne wywierają też duży wpływ organizacje pozarządowe działające w formie fundacji¹⁸ i stowarzyszeń¹⁹. W działalności tych organizacji niezwykle pomocna jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰. Obecnie w swoich statutach i regulaminach deklaruje działalność na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego ok. 21 tys. organizacji pozarządowych²¹. Należy podkreślić, że w Polsce, w porównaniu np. z państwami skandynawskimi, istnieją jeszcze duże możliwości rozwoju działalności tych organizacji²².

Kolejną grupą podmiotów wywierających wpływ na bezpieczeństwo lokalne jest działalność podmiotów komercyjnych prowadzących działalność gospodarczą w sferze usług ochrony osób i mienia, usług detektywistycznych oraz takich podmiotów, jak wewnętrzne służby ochrony i służby porządkowe i informacyjne organizatorów imprez masowych. W wymienionym sektorze zatrudnionych jest ok. 300 tys. pracowników bezpośrednio zaangażowanych do ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie całego państwa. Przedsiębiorcy prowadzący działalność komercyjną w sferze ochrony osób i mienia potocznie nazywani są „policjami prywatnymi” ze względu na prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. W ostatnich kilkunastu latach standardem stała się dobrowolna ochrona fizyczna i zabezpieczenie techniczne obiektów przed włamaniami i kradzieżami. Dotyczy to nie tylko obiektów stanowiących własność przedsiębiorców, ale też obiektów publicznych i obiektów będących w dyspozycji osób fizycznych. Efektem tego zjawiska jest w ostatnich kilkunastu latach spadek liczby włamań i kradzieży mienia nawet o kilkadziesiąt procent. Tak niskiej przestępczości nie notowano od wielu lat. Podobne zjawisko obserwowane jest od 2004 r. w zakresie pozostałych kategorii przestępstw kryminalnych, co w dużym stopniu jest związane z emigracją wielu notowanych przestępców do państw Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do Układu z Schengen spowodowało masową emigrację zarobkową obywateli polskich do państw UE, gdzie łatwo było o pracę zarobkową. W ramach tej emigracji z powodów ekonomicznych, jak podają statystyki, poza granicami Polski przebywa w ostatnich latach od 2–2,5 mln osób.

¹⁷ Szerzej B. Jaworski, A. Pietrzekiewicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1491, z późn. zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 713, z późn. zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.

²¹ Dane GUS: *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego w 2018 r.* – wyniki wstępne GUS, <https://stat.gov.pl> (dostęp: 8.08.2020 r.).

²² Szerzej B. Kopeć, *Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego* (maszynopis rozprawy doktorskiej, UWM), Olsztyn 2020.

4. MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

Jak wspomniano wcześniej, stan bezpieczeństwa lokalnego i jego poziom jest odbiciem sytuacji społeczno-politycznej w państwie oraz związanych z nią organizacji i funkcjonowania władz publicznych. Mówiąc o władzy publicznej, chodzi przede wszystkim o szeroko rozumianą administrację publiczną, w skład której wchodzi administracja bezpieczeństwa wewnętrznego i – stanowiąca ważny jej element – administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach, istnieje wiele pozytywnych i negatywnych oraz obiektywnych i subiektywnych czynników mających wpływ na optymalny stan bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa lokalnego.

Do pozytywnych czynników kształtujących optymalny stan bezpieczeństwa w państwie należy niewątpliwie dobrze wykształcona kadra mająca specjalistyczne wykształcenie z obszaru nauk o bezpieczeństwie. Taką możliwość dały przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym²³, zgodnie z którymi umożliwiono uczelniom cywilnym publicznym i niepublicznym otwieranie specjalistycznych kierunków studiów z zakresu bezpieczeństwa. Do tego czasu dostęp do tej wiedzy mieli wyłącznie słuchacze szkół wojskowych, policyjnych i innych formacji mundurowych. Na tworzonych kierunkach studiów, takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe czy inżynieria bezpieczeństwa, wykształcono kilkadziesiąt tysięcy magistrów i licencjatów z zakresu bezpieczeństwa²⁴. Stanowią oni bazę wykształconych kadr nie tylko dla formacji mundurowych, ale też dla jednostek samorządu terytorialnego jako pracownicy komórek do spraw zarządzania kryzysowego i jednostek organizacyjnych gmin i powiatów zajmujących się problematyką szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, wielu absolwentów wymienionych kierunków studiów nie znajduje jednak zatrudnienia zgodnie z kwalifikacjami. Osoby te, mając specjalistyczną wiedzę z zakresu organizacji i kształtowania bezpieczeństwa, chętnie uczestniczą jako wolontariusze w społecznych programach i działalności na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach organizacji pozarządowych. W swoim środowisku lokalnym, mając specjalistyczną wiedzę, mogą oddziaływać na postawy członków społeczności lokalnych i kształtować wysoki poziom świadomości społecznej w tej sferze aktywności społecznej.

²³ Dz.U. nr 164, poz. 1365; rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie kierunków studiów (Dz.U. nr 121, poz. 838), rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Dz.U. nr 164, poz. 1166).

²⁴ A. Urban, *Bezpieczeństwo...*, s. 9 i n.

Pozytywnym zjawiskiem mogącym mieć wpływ na bezpieczeństwo lokalne jest stały od 2004 r. spadek przestępczości wielu przestępstw kryminalnych, począwszy od zabójstw, poprzez rozboje, bójki i pobicia, na włamaniach i kradzieżach skończywszy. Zjawisko to powoduje, że przy niezmiennym stanie osobowym Policja wykonuje znacznie mniej zadań operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych. Odciążone kadry służby kryminalnej mogą być kierowane do pionu prewencji i ruchu drogowego. Czy tak się dzieje, trudno powiedzieć, gdyż częste zmiany kadry kierowniczej i porównywanie statystyk do minionego roku powodują, że procentowe spadki wielu przestępstw mają co najwyżej kilkuprocentowy wymiar. W ostatnim okresie zauważalne jest, szczególnie w wypowiedziach polityków rządzącej opcji, twierdzenie, że spadek przestępczości zauważalny jest od 2015 r., co jest nieprawdą, gdyż zjawisko to datuje się od przystąpienia Polski do UE i Układu z Schengen. Analiza statystyk musi obejmować dłuższe interwały czasowe, albowiem wtedy można opracowywać strategie dyslokacji policyjnych sił w poszczególnych służbach i jednostkach Policji. Na przykład liczba stwierdzonych zabójstw w ostatnich 20 latach była największa w 2001 r. i wynosiła 1325, a od 2004 r. była to liczba trzycyfrowa, w 2016 r. liczba ta wynosiła 456 zabójstw i była prawie o 65% mniejsza w stosunku 2004 r. W 2019 r. stwierdzono 524 zabójstwa. Wynika z tego, że zabójstwa w Polsce są obecnie znacznie poniżej dozwolonego ryzyka, a przy założeniu, że większość sprawców zabójstw znanych jest Policji zaraz po ich popełnieniu, to do wykrycia pozostaje niewielu sprawców zabójstw. Kolejną, najgroźniejszą po zabójstwie, kategorią przestępstwa kryminalnego jest rozbój. W ostatnim 20-leciu rekordowa liczba rozbojów była w 2003 r. i wynosiła 42 182. Od tego czasu obserwuje się coroczny spadek liczby rozbojów, których w 2019 r. odnotowano tylko 4885, co w ciągu analizowanych 13 lat stanowi spadek o ponad 80%. Bardzo pracochłonne i trudne do wykrycia są kradzieże z włamaniem. Przestępstw tych w 1999 r. stwierdzono 431 479. Od 2005 r. następuje znaczący spadek liczby tych przestępstw, w 2019 r. odnotowano już tylko 69 253 kradzieży z włamaniem, co stanowi spadek prawie o 85%. Należy dodać, że tak duże spadki odnotowano również w innych kategoriach przestępczości. Wzrost przestępczości odnotowano w grupie przestępstw gospodarczych, których liczba w 2001 r. wynosiła 103 521, a w 2015 r. – 167 741. W 2016 r. odnotowano prawie 10-procentowy spadek tych przestępstw. Ta kategoria przestępstw w odróżnieniu od przestępstw kryminalnych i drogowych nie jest „samoujawnialna” i ich tzw. ciemna liczba jest znacznie wyższa od oficjalnych statystyk. Ujawnianie tych przestępstw zależy głównie od aktywności Policji i innych organów zajmujących się zwalczaniem tej przestępczości²⁵. W 2019 r. ujawniono 187 367 przestępstw gospodarczych.

²⁵ Dane statystyczne pochodzą z publikowanych na stronach internetowych Policji statystyk policyjnych, www.kgp.gov.pl (dostęp: 8.08.2020 r.).

Przy takim spadku przestępczości strategiczne zarządzanie Policją powinno polegać na dekoncentracji terenowej poprzez zmniejszanie stanów osobowych jednostek koordynacyjno-nadzorczych, takich jak Komenda Główna Policji i komendy wojewódzkie. Wzmocnienie kadrowe powinno nastąpić w odniesieniu do komend miejskich, komend powiatowych, komisariatów i posterunków Policji. W latach 2012–2014 na skutek błędnej polityki koncentracyjnej ówczesnego kierownictwa resortu i Komendy Głównej Policji zlikwidowano 418 posterunków Policji, a ich załogi „wtłoczono” do tworzonych komisariatów, często niemających niezbędnego zaplecza lokalowego i logistycznego²⁶. Jak tłumaczył to ówczesny Komendant Główny Policji, wzorowano się na rozwiązaniach amerykańskich polegających na organizacji dużych komisariatów. W polskich warunkach takie komisariaty miały swoim zakresem działania obejmować kilka gmin. Likwidacja tak dużej liczby posterunków oddaliła znacznie jednostki Policji od mieszkańców, a tym samym negatywnie wpłynęła na bezpieczeństwo lokalne i jego poczucie wśród obywateli. Bardzo wiele ludności wiejskiej zostało pozbawione, ze względu na kilkunastokilometrową, a czasem i większą odległość od jednostki Policji, możliwość uzyskania realnej pomocy od Policji w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia czy mienia. Należy podkreślić, że do 2008 r. w Polsce funkcjonowało 817 posterunków, co oznaczało, że prawie we wszystkich gminach wiejskich i gminach miejsko-wiejskich, w których nie było komisariatów Policji, funkcjonowały posterunki Policji. Posterunki otrzymywały i otrzymują duże wsparcie finansowo-rzeczowe samorządów gminnych²⁷.

Od 2015 r. trwa proces przywracania posterunków; obecnie reaktywowanych zostało około 20% zlikwidowanych posterunków. Proces ten jest, jak widać, bardzo powolny i trudny ze względu na koszty, którymi w znacznej części zostały obciążone gminy. W obecnej sytuacji społecznej i bardzo niewielkiej przestępczości powinna być podjęta decyzja o szybkim utworzeniu posterunków Policji we wszystkich gminach wiejskich. Przyczyniłoby się to do poprawy bezpieczeństwa lokalnego i zwiększenia możliwości działania gmin w sytuacjach kryzysowych, które dotychczas nie mają na swoim terenie żadnej rządowej służby, inspekcji czy straży.

Lokalne wspólnoty samorządowe, a więc gminy i powiaty, są odpowiedzialne, obok wielu podmiotów administracji rządowej, do tworzenia warunków do poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Funkcje policyjne zarówno gmin, jak i powiatów to zespoły działań władz obu tych jednostek i podległych im jednostek organizacyjnych podejmowane w celu ochrony takich dóbr, jak:

²⁶ S. Pieprzny, *Organizacja i funkcjonowanie posterunków Policji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 142 i n.

²⁷ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s. 105 i n.

życie, zdrowie, mienie, bezpieczeństwo obywateli, ochrona środowiska i przyrody przed różnymi zagrożeniami²⁸. Bardzo istotny wymiar ma tu układ stosunków pomiędzy władzami gminnymi i powiatowymi. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku, przy dużej samodzielności jednostek samorządu, właściwe współdziałanie w osiągnięciu założonych celów. Możliwe ono jest przy właściwych relacjach wzajemnych, opartych nie tylko na przepisach prawa, ale też pełnym zrozumieniu sytuacji partnera współdziałania i jego wpływu na osiągnięcie celów porozumienia. Zauważalna w ostatnich latach polaryzacja stosunków pomiędzy władzami tego samego stopnia i pomiędzy jednostkami i władzami różnych stopni nie wpływa pozytywnie na osiągnięcie celów wspólnych, jakimi powinno być bezpieczeństwo lokalne. Upolitycznianie wspólnot samorządowych, szczególnie w czasie wyborów samorządowych, parlamentarnych i wyborów Prezydenta RP, spowodowało podział społeczeństwa nie tylko według partyjnych orientacji, ale i według innych poglądów i wartości wyznaczanych przez poszczególne grupy społeczne. Podziały społeczne dotyczą nie tylko partii politycznych, lecz także całego społeczeństwa – od najwyższych do najniższych jego poziomów, z rodzinami włącznie. Antagonizmy społeczne przenoszą się w formie manifestacji i legalnych bądź nielegalnych zgromadzeń na ulice miast. Stan taki wyzwala napięcia społeczne, które niweczą dotychczasowe pozytywne stosunki społeczne, bez których trudno oczekiwać wspólnych działań społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Niepokojącym zjawiskiem nie tylko dla prawidłowego kształtowania bezpieczeństwa lokalnego, lecz także wielu innych sfer działalności społecznej są podejmowane próby upolitycznienia organizacji pozarządowych, których działalność jest podstawą demokratycznego państwa prawnego. Działalność pożytku publicznego i wolontariat aktywizuje ruchy społeczne na rzecz szeroko rozumianej działalności społecznej wspierającej te płaszczyzny działalności państwa, które są wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (łącznie 38 zadań, w tym zadania ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego). Ze względu na charakter tych zadań, wykonywanie ich tylko przez organy publiczne byłoby z wielu powodów niemożliwe i bardzo kosztowne. Planowany zwiększony nadzór państwa nad organizacjami pozarządowymi może ten bardzo pożyteczny ruch w znacznym stopniu ograniczyć, a nawet wyeliminować z wielu sfer działalności publicznej.

²⁸ M. Kasiński, *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz–Rzeszów 2017, s. 473 i n.

5. ZAKOŃCZENIE

Problematyka bezpieczeństwa lokalnego jest mocno powiązana z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. To gminy i powiaty są formalnymi lokalnymi wspólnotami samorządami określonymi w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym. W ramach tych wspólnot samorządowych działa wiele mniejszych formalnych i nieformalnych wspólnot lokalnych, które z własnej inicjatywy i często z inspiracji zewnętrznej podejmują działania na rzecz wspólnoty lokalnej.

Wspólnoty lokalne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego nie mogą być osamotnione. Jak wspomniano, bezpieczeństwo lokalne jest elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i to państwo, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP²⁹, zapewnia bezpieczeństwo obywateli.

Udzielanie pomocy i wspieranie wspólnot lokalnych w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego jest obowiązkiem organów władzy publicznej, w tym administracji rządowej i samorządowej, przy czym udzielanie pomocy, w tym materialnej, musi być wolne od nacisków partyjno-politycznych.

REFERENCES

- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015
- Dobkowski J., *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015
- Jaworski B., Pietrzakiewicz A., Żygadło A., *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020
- Kasiński M., *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz–Rzeszów 2017
- Kopeć B., *Rola organizacji pozarządowych w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego* (maszynopis rozprawy doktorskiej, UWM), Olsztyn 2020
- Korczak J., *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Malikowski M., *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999
- Mączyński M., *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

- Olejniczak-Szałowska E., *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Pieprzny S., *Organizacja i funkcjonowanie posterunków Policji*, (w:) E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018
- Ura E., *Straż gminna (miejska) – co zmieniono w regulacjach prawnych na przestrzeni 25 lat (kilka uwag)*, (w:) B. M. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne). Tom I. Ustrój samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2015
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2016

Bogdan Jaworski

Instytutu Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet
Rzeszowski

e-mail: hr66@op.pl

ORCID: 0000-0001-7372-2803

**POZYCJA USTROJOWOPRAWNA SAMORZĄDU
GMINNEGO W SYSTEMIE ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ**

**POLITICAL AND LEGAL POSITION OF MUNICIPAL SELF-
GOVERNMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM**

Abstract

Public administration in Poland has taken the form of a system of entities with different tasks and objectives, as well as different competences. It is a part of the classical model based on the functioning of two separate components, such as the state administration, including the government and local self-government. From the perspective of a democratic state governed by the rule of law, the existence of local self-government is extremely important, and even becomes a necessity. Therefore, the deliberations addressed in the paper focus on the functioning of this form of public administration at the lowest level of basic division of the state, which is the commune. The presented research is an attempt to indicate the legal status and position of commune self-government not only in the broadly understood local self-government but also in the whole public administration system.

KEYWORDS

public administration, local self-government, commune, self-government bodies

SŁOWA KLUCZOWE

administracja, administracja publiczna, samorząd terytorialny, gmina, organy samorządu

1. WPROWADZENIE

Administracja jako zjawisko ma swoją historię tak długą, jak głębokie są korzenie działalności dążącej do zaspokojenia potrzeb ludzkich i społecznych. Z tego powodu terminologia odnosząca się do administracji jest bardzo rozległa i, zdaniem większości badaczy problematyki, związana z takimi pojęciami jak służba, zarządzanie czy kierowanie. Zdaniem S. Kasznicy, „używa się tego słowa dla określenia czyjejś działalności trwałej i planowej, ogarniającej pewną ilość ludzi i wielkość dóbr, a zmierzającej w ostatecznym swym celu do zaspokojenia własnych administrującego lub cudzych potrzeb”¹. Należy ją rozpatrywać również jako system podmiotów czy pewną organizację, której celem jest realizacja postawionych przed nią zadań mających na względzie zabezpieczenie tego, co jest niezbędne i ważne dla człowieka, a czego sam nie może osiągnąć. Trafnie w tym względzie wypowiedziała się E. Ura, która uważa, że „administracja jest organizacją ludzi wyodrębnioną w celu realizacji zadań wymagających wspólnego działania”².

Cała administracja, wykonywana przez państwo i przez związki publiczno-prawne, zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i dobrowolne ich zrzeszenia, które nie dysponują władztwem³. Od wielu lat administracja ulega więc podziałowi na dwa główne komponenty, jakimi są administracja prywatna i publiczna. Przyjmując takie ujęcie, pojawia się ukształtowany podział administracji publicznej na wąsko rozumianą administrację państwową, administrację rządową oraz samorząd terytorialny.

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 7.

² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 80.

³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 8.

Funkcjonowanie administracji państwowej i rządowej opiera się na zasadzie centralizacji z wieloma przypadkami dekoncentracji rzeczowej oraz miejscowej. W tym wypadku ciężar zarządzania, administrowania spoczywa na organach usytuowanych na stopniu centralnym, natomiast terenowe funkcjonują w ramach hierarchicznego podporządkowania podmiotom wyższego szczebla. Z kolei samorząd terytorialny zorganizowany jest na podstawie konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej dającej poszczególnym stopniom tegoż samorządu dużą samodzielność i brak hierarchiczności w relacjach organów. Obecnie wykształcony podział samorządu terytorialnego zakłada jego istnienie na wszystkich trzech stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

W przedstawionym układzie bardzo interesujące wydaje się funkcjonowanie samorządu terytorialnego na stopniu podstawowym, do którego kompetencji należy wiele spraw z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem podjętych badań jest więc samorząd gminny, jako ta część administracji publicznej, która jest najbliższa społecznościom lokalnym. Podejmując się rozważań dotyczących samorządu gminnego w Polsce, należy postawić hipotezę, że jest to najdłużej funkcjonująca forma samorządu terytorialnego mająca swoje podstawy ustrojowo-prawne w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Samorząd gminny stanowi ważną część złożonego systemu administracji publicznej w naszym państwie.

2. SYSTEM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Początków współczesnego rozumienia administracji należy doszukiwać się na przełomie XVIII i XIX w., kiedy przestała ona być utożsamiana wyłącznie z policją, a nauka o policji stała się nauką administracji. Pojawiły się normy dwustronnie wiążące, czyli administracja przestała być jedynie źródłem nakazów, została zaś obarczona pewnymi obowiązkami. Koncepcja państwa prawnego zakładała, że administracja ingeruje w ochronę interesów ogółu oraz wydaje nakazy, zakazy i pozwolenia. Takie ujęcie znajduje swoje odniesienie zarówno we współczesnym rozumieniu, jak i w wielu definicjach administracji publicznej.

Administracja publiczna jest celową strukturą organizacyjną i funkcjonalną powołaną do realizacji zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb ludzi⁴. Administracja publiczna w ujęciu formalnym jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracji (mająca zarówno charakter administracyjny, jak i inna, niemająca tego charakteru)⁵. W prawie policyjnym zostało przyjęte

⁴ J. Jendrośka, *Reguły i zasady postępowania w administracji publicznej*, (w:) A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 141.

⁵ J. Gierszewski (red.), *Administracja publiczna*, Chojnice 2012, s. 9.

stanowisko prezentowane przez E. Ochendowskiego, że „administracja publiczna to celowo zorganizowany i wyraźnie wyodrębniony zespół ludzi i środków utworzony i działający na podstawie prawa, wykonujący w imieniu państwa określone zadania i mogący korzystać ze środków władczych”⁶. Analizując pojęcie administracji publicznej, nauka prawa administracyjnego określa ją jako ustrojowo i funkcjonalnie związaną z państwem; nieodłączną część tego państwa czy też, w zależności od punktu widzenia, jedną z jego władz; jedną z jego funkcji⁷.

Badania administracji publicznej w dużej mierze są ukierunkowane na jej aspekt podmiotowy. Administracja w tym ujęciu to organizacyjnie, funkcjonalnie i prawnie zamknięta całość, która da się odgraniczyć od innych rodzajów administracji i innych funkcji państwa (ustawodawstwa i sądownictwa)⁸. Z pewnością na uwagę zasługuje pogląd prezentowany przez J. Bocia, który twierdził, że „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁹. Z prezentowanej definicji zarysowuje się przedstawiony powyżej podział administracji publicznej oraz rola samorządu terytorialnego, jako jej integralnej części. Wynikający z tego podmiotowy układ administracji publicznej sprowadza się w warunkach polskich do organów administracji państwowej i organów jednostek samorządu terytorialnego.

W innym ujęciu, także podmiotowym, wskazuje się na administrację publiczną jako system zróżnicowanych organów, zakładów, instytucji i innych podmiotów wyposażonych w kompetencje do wykonywania funkcji administracji publicznej¹⁰. Podmioty administracji publicznej cechujące się wzajemnymi więzami organizacyjnymi oraz funkcjonalnymi tworzą system administracji publicznej¹¹. System ten kojarzony jest z organizacją jej podmiotów, zaś czynnikiem wyróżniającym staje się realizacja przez nie zadań publicznych. Kategoria zadań publicznych wyodrębniona w ustawodawstwie i w doktrynie przynależy do państwa i jego administracji – rządowej, scentralizowanej oraz administracji

⁶ M. Róg, *Administracja publiczna*, (w:) W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 11.

⁷ M. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 383.

⁸ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 14–15.

⁹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010, s. 15.

¹⁰ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 11.

¹¹ B. Jaworski, *Pozycja prawna Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu administracji rządowej*, Rzeszów 2016, s. 18.

samorządowej (zdecentralizowanej)¹². Z tej perspektywy w systemie administracji publicznej w ramach jej zdecentralizowanej części funkcjonuje samorząd terytorialny, którego z kolei integralną częścią jest samorząd gminny usytuowany na jej stopniu podstawowym. Samorząd gminny ma najdłuższą historię spośród wszystkich stopni samorządu terytorialnego w Polsce.

3. GENEZA SAMORZĄDU GMINNEGO

Samorząd terytorialny jest związkiem o charakterze publicznoprawnym, w pewnym stopniu przeciwstawnym administracji państwowej, gdyż inny jest układ jego organizacji oraz występuje bardzo duża autonomia jego organów. Genezy samorządu terytorialnego można poszukiwać w istniejących przed wiekami gminach miejskich i wiejskich, które miały prawo samodzielnego zarządzania, a od XIX w. zaczęto traktować go jako formę udziału obywateli w rządzeniu¹³. Doszukując się jego początków, należy przenieść się w dwudziestolecie międzywojenne, kiedy to w ramach dualistycznego układu władzy w terenie istniał samorząd terytorialny. Pozostałe po zaborach doświadczenia i różne systemy prawne dały podwaliny pod ewolucyjną budowę samorządu terytorialnego w odradzającej się Polsce. Naturalną, odwieczną jego jednostką jest gmina – społeczność ludzi związanych ze sobą bezpośrednim sąsiedztwem¹⁴.

Pierwszym aktem normatywnym, który dotyczył samorządu gminnego, był dekret z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego¹⁵. Zgodnie z art. 2 i 3 tego dekretu w każdej gminie były tworzone Rady Gminne, składające się z wójta i dwunastu członków, wybieranych za pomocą tajnego głosowania przez Zgromadzenie Gminne względną większością głosów. Kadencja członków Rady Gminnej i ich zastępców trwała trzy lata. Dekretem tym do dotychczasowej regulacji rosyjskiej wprowadzono powszechność głosowania (zniesiono cenzus płci i majątku), a jedynymi cenzusami były: wiek – skończonych 21 lat, domicyl – zamieszkiwanie w gminie od 6 miesięcy oraz polska przynależność państwowa¹⁶.

¹² M. Kisała, *Granice decentralizacji*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 70.

¹³ J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019, s. 45.

¹⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 65.

¹⁵ Dz.U. z 1918 r., nr 18, poz. 48.

¹⁶ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny w dwudziestolecu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3888, Prawo CCCXXVII, s. 137.

Na pozostałych ziemiach wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej samorząd był kształtowany na podstawie przepisów rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym¹⁷. Na jego mocy zniesiono stanowy (wyłącznie chłopski) charakter samorządu, a jako organy samorządu gminnego wskazano pochodzącą z wyborów radę gminy (jako organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd (jako organ wykonawczy) składający się z wójta, jego zastępcy i ławnika¹⁸. Gmina wiejska miała charakter zbiorowy, dzieląc się na gromady obejmujące z reguły jedną wieś, kolonię, zaścianek lub folwark¹⁹.

Na ziemiach byłego zaboru austriackiego ustrój gminy wiejskiej opierał się na ustawie gminnej z 1866 r., *novum* była jedynie demokratyzacja struktur samorządu Galicji Zachodniej, przeprowadzona przez Polską Komisję Likwidacyjną, która wprowadziła dodatkowe kurie wyborcze²⁰. Natomiast na ziemiach byłego zaboru pruskiego zgodnie z rozporządzeniem Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 25 marca 1920 r. pozostawiono gminy jednowioskowe, a prawo znoszenia dotychczasowych i tworzenia nowych przysługiwało rządowi Rzeczypospolitej²¹.

Na mocy dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim²², który dotyczył ziem Polski należących przed wojną do Rosji, wprowadzono przepisy odnoszące się do samorządu miejskiego. Zgodnie z art. 2 tego dekretu gmina miejska była samorządną jednostką terytorialną i osobą publicznoprawną. Organami gminy była rada miejska, która miała kompetencje uchwałodawcze i kontrolne, a także magistrat będący organem zarządzającym i wykonawczym. Przedstawicielem i kierownikiem magistratu był burmistrz lub prezydent, którzy posiadali m.in. kompetencje do zarządzania miejscową policją.

Na ziemiach wschodnich kwestię samorządu miejskiego regulowało rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 27 czerwca 1919 r.²³ o tymczasowej ustawie miejskiej. Na jego podstawie były powoływane magistraty pochodzące z nominacji władz państwowych. Drugie rozporządzenie z dnia 14 sierpnia 1919 r. kształtowało ustrój gmin miejskich na zasadach przyjętych dla byłego Królestwa Polskiego.

W zaborze austriackim i pruskim zmiany, które się pojawiły, były znikome. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego funkcjonowanie samorządu terytorialnego

¹⁷ Dz.Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich z 1919 r., nr 21, poz. 215.

¹⁸ M. Kotulski, *Samorząd...*, s. 138.

¹⁹ M. Gałędek, *Odrębność ustroju samorządu terytorialnego na ziemi wileńskiej*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010, s. 25.

²⁰ T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010, s. 20.

²¹ M. Kotulski, *Samorząd...*, s. 140.

²² Dz.U. z 1919 r., nr 13, poz. 140.

²³ Dz.Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich z 1919 r., nr 7, poz. 46.

opierało się na dotychczasowych regulacjach. Nadzór nad samorządem sprawowali: starostowie (I instancja), wojewodowie (II instancja) oraz organy wykonawcze samorządów stopnia wyższego²⁴. Natomiast na ziemiach byłego zaboru pruskiego uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym były w gestii sądownictwa administracyjnego.

Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce były uregulowania zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.²⁵. Konstytucja marcowa w art. 3 stanowiła, że Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Akceptowała ona system wprowadzony przez ustawy tymczasowe i inne przepisy dotyczące samorządu terytorialnego. Wynikający z art. 65 podział państwa na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie był również właściwy dla samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością samorządu został przypisany do państwa i był realizowany przez wydziały samorządu wyższego stopnia. Przepisy dopuszczały możliwość przekazania tego nadzoru na mocy uregulowań ustawowych sądownictwu administracyjnemu. Konstytucja marcowa zapowiadała również wprowadzenie przepisów nadzorczych nad działalnością samorządu oraz odwołanie się od orzeczeń organów administracji rządowej, jak również samorządowej do sądów administracyjnych, na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym²⁶.

Ujednoczenie organizacji samorządu terytorialnego odbyło się dopiero na mocy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁷ (zwanej ustawą scaleniową), która dotyczyła obszaru całego państwa z wyjątkiem województwa śląskiego i znosiła dotychczasowe akty odnoszące się do samorządu terytorialnego. Prawodawca zdecydował się w niej na podział gmin na wiejskie i miejskie oraz uzdrowiskowe o charakterze użyteczności publicznej. Jednolity model gminy wiejskiej zakładał podział na gromady obejmujące jedną lub więcej miejscowości, w tym osiedla, wsie, sioła, kolonie, osady, miasteczka, zaścianki czy folwarki.

Organy gminy zostały podzielone na stanowiące i kontrolne oraz zarządzające i wykonawcze. Do organów stanowiących i kontrolnych w gminie wiejskiej zaliczana była rada gminna, a w miastach była to rada miejska. W myśl art. 1 ustawy scaleniowej organem zarządzającym i wykonawczym w gminie wiejskiej był zarząd gminny na czele z wójtem i jego zastępcą określanym jako podwójci. W miastach był to zarząd miejski na czele z burmistrzem, a w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – z prezydentem miasta.

²⁴ T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów...*, s. 21.

²⁵ Dz.U. nr 44, poz. 267; dalej: Konstytucja marcowa.

²⁶ J. Przygodzki, *Komisje...*, s. 60.

²⁷ Dz.U. nr 35, poz. 294.

Zastępcą burmistrza był wiceburmistrz, a prezydenta miasta – wiceprezydent. Członkowie zarządu gminnego i miejskiego byli określani jako ławnicy, a członkowie rad gminnych i miejskich zostali nazwani radnymi. Zarząd gminny składał się z wójta, podwójciego oraz dwóch lub, w gminach liczących ponad 10 tys. mieszkańców, trzech ławników²⁸. Członkami rady gminnej byli: wójt jako przewodniczący, podwójci, ławnicy oraz radni, których liczba była uzależniona od liczby mieszkańców. Radzie miejskiej przewodniczył burmistrz (wiceburmistrz) bądź prezydent miasta (wiceprezydent), zaś w jej skład wchodził radni w liczbie określonej w ustawie. Z kolei zgodnie z art. 37 ustawy scaleniowej zarząd miejski (magistrat) składał się z burmistrza i wiceburmistrza lub prezydenta i wiceprezydenta miasta oraz odpowiedniej liczby ławników. Ustawa scaleniowa określała również kompetencje organów gminy oraz podział zadań na własne i zlecone.

Podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego brały swój początek także z Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁹ (zwanej Konstytucją kwietniową). Z art. 4 Konstytucji kwietniowej wynikało, że „państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”. Samorząd terytorialny, obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego, został wtedy uznany jako administracja państwowa będąca służbą publiczną. Tworzenie gmin miejskich zostało zastrzeżone do kompetencji powiatu lub województwa grodzkiego, a szczegółowy tryb regulowały przepisy ustawowe. Stosownie do podziału państwa na obszary administracyjne powoływany był samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych³⁰.

Podjęte w latach 30. XX w. próby ujednoczenia podstawowego podziału terytorialnego państwa nie zostały dokończone ze względu na wybuch II wojny światowej (należy przypomnieć, że początkowo na ziemiach b. zaboru rosyjskiego funkcjonowały gminy zbiorowe, podzielone na gromady, podczas gdy na ziemiach b. Austro-Węgier i Prus występowały gminy jednostkowe)³¹. Wydaje się, że proces tworzenia samorządu na wszystkich szczeblach nie został w pełni zrealizowany. Samorząd gminny w okresie dwudziestolecia międzywojennego podlegał wielu przemianom, co jest zrozumiałe ze względu na złożone procesy polityczne, gospodarcze i ustrojowe.

Koniec II wojny światowej obfitował w wiele uregulowań prawnych odnoszących się do ustroju państwa. Kwestie samorządu terytorialnego poruszał dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego³². Zgodnie

²⁸ Art. 12 ust. 1 ustawy scaleniowej.

²⁹ Dz.U. nr 30, poz. 227.

³⁰ Art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

³¹ J. Dziobek-Romański, *Proces ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2, s. 171.

³² Dz.U. nr 14, poz. 74.

z art. 1 tego dekretu do zakresu działania samorządu terytorialnego należały sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie były wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Z przepisów wynikała organizacja i pozycja prawna organów samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach. Samorząd terytorialny reprezentowany był przez terenową radę narodową funkcjonującą w układzie hierarchicznym, czyli rada niższego szczebla była podległa tej wyższego stopnia. Organem wykonawczym miejskiej rady narodowej był zarząd miejski, gminnej rady narodowej – zarząd gminny³³. Zarząd miejski składał się w miastach wydzielonych z prezydenta i wiceprezydenta, a w niewydzielonych – z burmistrza i wiceburmistrza, a także w obu przypadkach – z trzech do sześciu członków zarządu. Z kolei zarząd gminny składał się z wójta, podwójciego i trzech członków zarządu. Wójtowi dla celów administracji gromad podlegali sołtysi i podsołtysi (po jednym sołtysie i podsołtysie dla każdej gromady) wybrani przez ogólne zebranie mieszkańców gromady³⁴.

W powojennych realiach i w sytuacji narastających radzieckich wpływów funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie trwało długo. Na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³⁵ rady terenowe stały się organami jednolitej władzy państwowej. Z dniem wejścia w życie cytowanej ustawy samorząd terytorialny w Polsce przestał istnieć. Na podstawie art. 32 tej ustawy zostały zniesione związki samorządu terytorialnego, a ich majątek stał się majątkiem państwa. Zniesione zostały stanowiska m.in. prezydenta miasta i wiceprezydenta, burmistrza i wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego. Pracownicy samorządowi z mocy prawa stali się pracownikami państwowymi zatrudnionymi w wydziałach rad narodowych.

Sytuacji nie zmieniły kolejne ustawy odnoszące się do rad narodowych, tj. ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych³⁶ oraz ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych³⁷. Wprawdzie ta druga wskazywała, że gminna rada narodowa jest podstawowym organem samorządu społecznego na terenie gminy, jednak podkreślała jej status jako organu władzy państwowej. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁸ określała, że rady narodowe są organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego oraz organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. Miały one tworzyć wraz z samorządem

³³ Art. 24 i 30 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

³⁴ Art. 32 § 1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

³⁵ Dz.U. nr 14, poz. 130.

³⁶ Dz.U. nr 5, poz. 16.

³⁷ Dz.U. nr 49, poz. 312.

³⁸ Dz.U. nr 41, poz. 185.

mieszkańców miast i wsi samorząd terytorialny oraz urzeczywistniać jego zadania. Pozostawanie pod pieczę Sejmu i nadzorem Rady Państwa spowodowało, że samorządowi terytorialnemu w tamtych czasach było daleko do rzeczywistych realiów przyświecających demokratycznemu państwu.

Można z pełną świadomością podkreślić, że w okresie określanym jako „Polska Ludowa” ze sfery życia publicznego została wymazana idea samorządu terytorialnego, a administracja publiczna została sprowadzona do administracji państwowej. Przemiany ustrojowe państwa, jakie nastąpiły w 1990 r. były motorem do odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce. Utworzony na stopniu gminy samorząd terytorialny stał się początkiem odbudowy tej części administracji publicznej.

4. WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA PRAWNE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Odrodzenie gminnego samorządu terytorialnego nastąpiło na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³⁹, która weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁴⁰ utraciły moc dotychczasowe przepisy m.in. o radach narodowych. Istnienie samorządu terytorialnego zostało sprowadzone jedynie do stopnia podstawowego, ale był to krok w dobrą stronę i kwestią czasu stała się rozbudowa tej części administracji publicznej.

Jednym z podstawowych zagadnień, które zostały unormowane poprzez ówczesne prawodawstwo, było określenie wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 1 u.s.t. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem osób określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa⁴¹. Takie rozumienie pozostało niezmienione przez okres trzydziestu lat istnienia samorządu terytorialnego.

Istotne w budowie samorządu terytorialnego stało się ratyfikowanie przez Polskę w 1994 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁴², która reguluje status samorządów

³⁹ Dz.U. nr 16, poz. 95; dalej: u.s.t.

⁴⁰ Dz.U. nr 32, poz. 191.

⁴¹ A. Błaś, J. Boć, *Samorząd terytorialny*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010, s. 196.

⁴² Dz.U. nr 124, poz. 607, ze sprost.

lokalnych. W 2006 r. nastąpiło sprostowanie nazwy i od tego czasu w polskim systemie prawnym obowiązuje nazwa Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁴³. Zgodnie z art. 3 tegoż aktu przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczyswistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁴⁴ zostało połączone z utworzeniem samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach podziału zasadniczego. Utworzenie samorządu terytorialnego na trzech szczeblach podziału terytorialnego pozwala na wyróżnienie organów gmin, organów powiatów oraz organów województw samorządowych, a także wyróżnienie organów samorządu lokalnego i organów samorządu regionalnego oraz organów związków gmin i organów związków powiatów⁴⁵. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴⁶, ustawa o samorządzie terytorialnym otrzymała nazwę „o samorządzie gminnym”. Ustawa o samorządzie gminnym⁴⁷ była osiemdziesiąt siedem razy zmieniana, a jej tekst jednolity był opublikowany dziewięciokrotnie. Świadczy to o randze regulacji prawnej dotyczącej ustroju samorządu gminnego oraz jego istotnym znaczeniu z perspektywy działalności jako podmiotu administracji publicznej. Mówiąc o gminie, należy pamiętać, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów.

Krokiem w kierunku budowy samorządu terytorialnego na wyższych stopniach podziału administracyjnego państwa było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁸ Jednak to co najważniejsze z tej perspektywy, to gwarancja konstytucyjna istnienia samorządu terytorialnego na stopniu gminy i przypisanie jej wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek. Gmina jest więc podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Uprawnienia do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia gminy oraz ustalania granic, a także nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic oraz ustalania i zmieniania nazwy gmin oraz siedziby ich władz posiada Rada Ministrów. Gmina z kolei ma prawo tworzenia jednostek pomocniczych, w szczególności takich jak sołectwa, dzielnice czy osiedla, co jest dokonywane po konsultacji z mieszkańcami.

⁴³ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów (Dz.U. nr 154, poz. 1107).

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

⁴⁵ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 75.

⁴⁶ Dz.U. nr 162, poz. 1126.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.

⁴⁸ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez nią lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zapewnienie decentralizacji władzy publicznej przekłada się na samorząd terytorialny, który jest jej podstawową postacią. Wykonywanie zdecentralizowanych zadań jest możliwe dzięki zasadzie udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej⁴⁹. Uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej, a istotną część przyporządkowanych do niego zadań publicznych realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 2 ust. 1 i 2 wyraźnie wskazuje, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz że posiada osobowość prawną.

Z ustawy zasadniczej wynika, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a na mocy uregulowań ustawowych jego jednostki mogą wykonywać inne zadania publiczne, określane jako zlecone. Przyjęty został więc podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, co doskonale przekłada się na poziom gminy. W zależności od przydzielonych zadań jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych oraz otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa.

Jak już wcześniej wspomniano, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Katalog tych zadań obejmuje wiele różnorodnych spraw, które mają cechę publicznych⁵⁰. Należy również zwrócić

⁴⁹ M. Kisała, *Granice decentralizacji*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja...*, s. 67.

⁵⁰ W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 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; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

uwagę na obowiązki gminy w zakresie organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów, co w obecnej sytuacji kryzysowej nabiera szczególnego wymiaru.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące⁵¹. Podstawowy podział organów jednostek samorządu terytorialnego to konstytucyjny podział, oparty na kryterium funkcji, na organy stanowiące i wykonawcze, i na kryterium sposobu kształtowania składu – na organy pochodzące z wyborów powszechnych i na organy wyłaniane przez organy stanowiące⁵². Organy gminy są w pewnym sensie reprezentantami mieszkańców i w ich imieniu podejmują rozstrzygnięcia. Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy lub rada miejska, jeżeli jej siedziba znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, a jej kadencja trwa 5 lat od dnia wyboru. Liczba radnych rady gminy jest uzależniona od liczby mieszkańców w gminie i oscyluje od 15 w gminach do 20 000 mieszkańców, do 25 w gminach do 200 000 mieszkańców, za każde kolejne 100 000 mieszkańców dodaje się 3 radnych, lecz ich liczba nie może przekroczyć 45. W celu organizacji prac rady gminy organ ten wyłania przewodniczącego oraz maksymalnie do trzech wiceprzewodniczących.

Do kompetencji rady gminy zostały przypisane liczne zadania, wśród których dominuje podejmowanie uchwał we wszystkich sprawach gminy, z wyłączeniem tych, które na mocy ustaw zostały przypisane innym podmiotom⁵³. Drugą funk-

publicznego i o wolontariacie (teks jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057); współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

⁵¹ Art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

⁵² M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 75.

⁵³ Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy w szczególności: uchwalanie statutu gminy; ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności; powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta; uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu; rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu; uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; uchwalanie programów gospodarczych; przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki; podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu; określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania; podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a; podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku; podejmowanie uchwał w sprawach współpracy

cją rady gminy są uprawnienia kontrolne w stosunku do organu wykonawczego oraz jednostek pomocniczych gminy, które wykonuje ona przy pomocy komisji rewizyjnej.

Organem wykonawczym gminy jest wójt, a jego kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru przez radę gminy i kończy się z dniem upływu kadencji rady gminy⁵⁴. Z kolei w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. Do organów wykonawczych gminy zaliczany jest także prezydent miasta, który funkcjonuje w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców lub w miastach, w których przed wejściem w życie ustawy był organem wykonawczo-zarządzającym.

Wójt, burmistrz oraz prezydent miasta jako organy wykonawcze podlegają radzie gminy (miasta) oraz wykonują podjęte przez nią uchwały. Spełniają oni określoną w przepisach rolę, a także realizują charakterystyczne dla nich zadania, do których zalicza się m.in.: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie budżetu oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. O roli organu wykonawczego gminy świadczy chociażby fakt, że zadaniem wójta jest opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, a także możliwość zarządzania ewakuacji z obszarów zagrożonych.

Organy gminy, realizując przypisane im zadania, kształtują sytuację mieszkańców wspólnoty lokalnej i dbają o ich potrzeby. Realizacja następuje w zróżnicowanych formach działania, także tych o charakterze władczym, co jest właściwe dla podmiotów administracji publicznej. Wykonywanie administracji publicznej z możliwością stosowania władztwa należy do istoty samorządu, przy czym o ile jeszcze do niedawna władztwo to sprowadzało się w literaturze do władztwa administracyjnego, o tyle ostatnio konstruuje się szersze pojęcie władztwa gminy obejmujące swoim zakresem różne rodzaje władztwa (terytorialne, organizacyjne, planistyczne, osobowe, finansowe, prawotwórcze, kulturalne)⁵⁵. Współczesny samorząd, podobnie zresztą jak cała administracja publiczna, posługuje

ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeżeń społeczności lokalnych i regionalnych; podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników; nadawanie honorowego obywatelstwa gminy; podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

⁵⁴ Art. 26 ust. 1 u.s.g.

⁵⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 122.

się formami niewładczymi, które uzupełniają działania władcze lub samodzielnie stosowane prowadzą do realizacji określonych celów.

5. UWAGI KOŃCOWE

Czuwając nad zróżnicowanymi stanami bezpieczeństwa, samorząd gminny jest tą częścią administracji publicznej, z którą najczęściej mają do czynienia mieszkańcy danego terytorium, i który ma być im pomocny w potrzebach, z którymi nie mogą sobie poradzić. Wieloletnie doświadczenia w funkcjonowaniu samorządu gminnego są powiązane z licznymi przeobrażeniami związanymi ze zmianami społecznymi, gospodarczymi, politycznymi i ustrojowymi państwa. Bezsprzeczne jest, już od samych jego początków, oparcie samorządu terytorialnego na jego strukturach, które znajdują się na stopniu podstawowym, co stanowi potwierdzenie postawionej na wstępie hipotezy. Zebrany materiał badawczy, w tym liczne prawodawstwo, wskazuje, że ustrój samorządu gminnego ma swoje źródło w przepisach Konstytucji RP oraz aktach rangi ustawowej.

Jak słusznie zauważył Z. Niewiadomski, „samorząd powstaje po to, aby przejąć część zadań wykonawczych państwa, aby uczestniczyć w wykonywaniu administracji publicznej”⁵⁶. Przypisane do samorządu gminnego zadania, układ organów oraz właściwe mu prawne formy działania przeświadczają o jego przynależności do systemu administracji publicznej. W obecnej rzeczywistości samorząd gminny stał się jednym z fundamentów systemu administracji publicznej w Polsce, bez którego zabezpieczenie podstawowych potrzeb społecznych wydaje się niewyobrażalne. Samorząd gminny jest również urzeczywistnieniem konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej, w myśl której społeczności lokalne mają prawo do uczestniczenia w zarządzaniu, w ramach prawa, istotną częścią spraw publicznych. Podejmuje się on realizacji spraw publicznych na rzecz ludności zamieszkałej na danym terytorium, za co ponosi wyłączną odpowiedzialność. Przedstawiona istota samorządu gminnego jest wypełnieniem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i dokładnie wpisuje się w jej postanowienia.

Podkreślenia wymaga ugruntowana pozycja ustrojowoprawna samorządu gminnego w systemie administracji publicznej, co jest z pewnością dużym osiągnięciem w jego trzydziestoletniej współczesnej historii. Przypisana mu ranga i ważkość realizowanych zadań powodują postrzeganie tego samorządu jako narzędzia w zaspokajaniu podstawowych potrzeb środowisk lokalnych. Z tego

⁵⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 125.

powodu należy wyrazić nadzieję, że nieodwracalne stało się funkcjonowanie samorządu gminnego jako trwałego elementu systemu administracji publicznej.

REFERENCES

- Błaś A., Boć J., *Samorząd terytorialny*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010
- Boć J., *Pojęcie administracji*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010
- Dziobek-Romański J., *Proces ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2
- Gałędek M., *Odrębność ustroju samorządu terytorialnego na ziemi wileńskiej*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010
- Gierszewski J. (red.), *Administracja publiczna*, Chojnice 2012
- Hauser M., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Jaworski B., *Pozycja prawna Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu administracji rządowej*, Rzeszów 2016
- Jendrośka J., *Reguły i zasady postępowania w administracji publicznej*, (w:) A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947
- Kisała M., *Granice decentralizacji*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3888, Prawo CCCXXVII
- Maciejewski T., *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Przygodzki J., *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019

- Róg M., *Administracja publiczna*, (w:) W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010

Jerzy Korczak

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: jerzy.korczak@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1104-4837

**WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE GMINY
NA PRZYKŁADZIE NIEKTÓRYCH ROZWIĄZAŃ
W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA DROGAMI
PUBLICZNYMI**

**ADMINISTRATIVE AUTHORITY OF THE MUNICIPALITY
– ON THE EXAMPLE OF SOME SOLUTIONS
IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC ROADS**

Abstract

The article deals with the problem of the boundaries of the administrative authority of the municipality. It will set out the various causes and factors that make municipalities take action to solve local problems, but to confront the rules of generally applicable laws that exclude the excessively local nature of the solutions used in the municipality. Consequently, the administrative authority gains, on the one hand, the consolidation of its judicial and doctrinal interpretation, and, on the other hand, the assertions of conceptual autonomy and independence, which are well established in the doctrine, are confirmed.

KEYWORDS

administrative authority, Municipality, public road, traffic management on public roads

SŁOWA KLUCZOWE

władztwo administracyjne, gmina, droga publiczna, zarządzanie ruchem na drogach publicznych

1. WSTĘP

Upływający w 2020 r. okres trzydziestu lat funkcjonowania samorządu gminnego skłania do wielu refleksji nad jego oceną w różnych aspektach, zasadniczą jednak wydaje się ocena realizacji deklarowanych w 1990 r. założeń dotyczących samej istoty rozpoczynanego wówczas w ramach procesu transformacji ustrojowej decentralizowania władzy publicznej – samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej zadań. Wspólnota samorządowa gminy miała, zyskując osobowość prawną, być zdolna do samodzielnego wykonywania powierzonych jej ustawowo zadań, z jednoczesnym domniemaniem właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, o ile tylko nie są one zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów¹. Takie podejście do wizji zdecentralizowanego demokratycznego państwa prawa wzmocniała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.², która samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wpisała do kanonu zasad ustrojowych, a nadto potwierdziła konstrukcję domniemania właściwości tychże jednostek względem organów innych władz publicznych³.

Praktyka stosowania przepisów prawa ustrojowego, a zwłaszcza materialnego prawa administracyjnego dowodzi jednak, że samodzielność ta nie tylko nie jest absolutna, co oczywiste wobec przyjętej w Polsce zasady jednolitości państwa⁴ wykluczającej autonomię terytorialne, ale też nie pozwala w pełni zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców, do czego samorząd terytorialny, a gmina w szczególności, został powołany w myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Stawia to oczywiście pod znakiem zapytania realizację zobowiązań państwa wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, skoro zgodnie z nimi samorząd lokalny oznacza nie tylko prawo, ale także zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w interesie ich mieszkańców, z uwzględnieniem oczywiście obowiązujących ram prawnych⁵.

¹ Por. art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.); dalej: ustawa gminna lub u.s.g.

² Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

³ Por. art. 16 ust. 2 zd. drugie i art. 163 Konstytucji RP.

⁴ Zob. art. 3 Konstytucji RP.

⁵ Zob. art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze sprost.); dalej: EKSL.

Wśród wielu przejawów samodzielności gminy w artykule zostanie zwrócona uwaga na podstawy prawne i przejawy stosowania władztwa administracyjnego, dzięki któremu organy gminy są uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego, wydawania aktów administracyjnych i podejmowania innych czynności kształtujących sytuację prawną ich adresatów, a także prowadzenia czynności egzekucyjnych względem zobowiązanych do wykonania spoczywających na nich obowiązków wynikających z treści aktów prawa miejscowego czy wydanych decyzji administracyjnych. Władztwo to zostanie odniesione do jednego z zakresów zadań własnych spoczywających na gminie odnoszącego się do zarządzania drogami publicznymi na jej terytorium, w tym także organizacji ruchu na drogach publicznych, celem ustalenie treści i granic tego władztwa, a przy tym ustalenia, na ile władztwo w tym zakresie służy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, na ile zaś realizacji celów powszechnego porządku publicznego. Ilustracją prowadzonej analizy jest przypadek Wrocławia, w którym w ramach władztwa administracyjnego Prezydent Wrocławia jako organ zarządzający ruchem na drogach publicznych zatwierdził projekt organizacji ruchu przewidujący szczególne oznaczenie miejsc postojowych dla samochodów elektrycznych.

2. POJĘCIE SAMODZIELNOŚCI GMINY

Tematyka pojęcia ustroju samorządu terytorialnego może być ujmowana różnorodnie w zależności od przyjętego kontekstu znaczeniowego terminu „ustrój”, a zatem jako pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w państwie, ustroju ogółu podmiotów zaliczanych do samorządu terytorialnego, a wreszcie ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, jednakże w każdym z nich pojawia się kwestia swoistej odrębności jednostki samorządu terytorialnego jako bytu prawnego i materialnego zarazem⁶. Gdy wyznaczamy bowiem pozycję ustrojową jednostki samorządu terytorialnego na tle ustroju państwowego, to nie możemy jej scharakteryzować inaczej jak samodzielność tej jednostki względem przede wszystkim organów administracji rządowej, a zwłaszcza tych, które sprawują nadzór nad jej funkcjonowaniem. Gdy ustalamy zakres znaczeniowy ustroju samorządu terytorialnego rozumianego jako ogół wszystkich podmiotów samorządowych, to również konieczne staje się wyróżnienie samodzielności

⁶ Choć oczywiście nie wolno zapominać o jej granicach, na które zwracał uwagę F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, s. 18–19, w słowach: „Die Gemeinde ist kein Rivalin des Staates”, czy M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Odbitka z nr 20, 21 i 23, „Samorząd” z 1936 r., Warszawa 1936, s. 7, piszący: „Poza państwem niema miejsca na samorząd, bo poza państwem niema zadań publicznych”.

gminy względem powiatu, na którego terytorium się ona znajduje, a następnie samodzielność gminy i powiatu względem województwa samorządowego, na którego terytorium znajduje się dana gmina i dany powiat⁷. Wreszcie, gdy przechodzimy na najniższy poziom pojęciowy rozważania znaczenia terminu „ustroj” w odniesieniu do ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego, to wskazać należy konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność w prawie samodzielnego określenia tego ustroju, oczywiście na podstawie i w granicach prawa⁸.

Doktrynalne rozważania nad samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego opierają się na analizie prawnych regulacji poczynwszy od aktów prawa międzynarodowego, przez akty rangi konstytucyjnej, po ustawy zwykle⁹. Jedyne dla przypomnienia należy przywołać na wstępie wspomniany wcześniej art. 3 EKSL zobowiązujący strony ratyfikujące tę umowę do takiego uregulowania prawa krajowego, że społeczności lokalne (ale też regionalne) zyskają nie tylko prawo, lecz także zdolność do kierowania i zarządzania na własną odpowiedzialność i w swoim interesie zasadniczą częścią spraw publicznych. Jego realizacja nastąpiła zarówno w art. 15 Konstytucji RP przyjmującym za ustrojową zasadę państwa decentralizację władzy publicznej, w wyniku której w myśl art. 16 powstające z mocy prawa wspólnoty samorządowe uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, jak i w przepisach rozdziału VII poświęconego w całości samorządowi terytorialnemu¹⁰, a następnie w podstawowych ustawach ustrojowych.

⁷ Posłużyć się można konstrukcją pojęciową „samotności gminy” autorstwa Jana Bocia – zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, (w:) A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 45. Podobnie I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007, s. 42–45.

⁸ Zob. zwłaszcza J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 159–177; *idem*, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin*, (w:) E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 135–154.

⁹ Jak podkreślał A. Błaś (*idem*, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 71): „O ile nie kwestionowaną wartością demokratycznego państwa prawa jest prawne związanie administracji publicznej, to nie kwestionowanym motywem badawczym rodzącym nieprzerwanie aktualne pytanie badawcze jest dylemat zakresu związania prawnego administracji publicznej i zakresu dopuszczalnej samodzielności działania tej administracji (...)”.

¹⁰ Analiza tych regulacji została przeprowadzona w: J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, Warszawa 2012, s. 212–239.

Analiza ta prowadzi do ustalenia fundamentów, a zarazem przejawów tej samodzielności: osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, władztwa, w które zostały wyposażone, instytucji nadzoru nad ich działalnością oraz sądowej ochrony tak wyznaczonej samodzielności. Osobowość prawna wywodzona z art. 16 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP i potwierdzona *explicite* w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, a następnie art. 2 u.s.g., art. 2 u.s.p.¹¹ i art. 6 u.s.w.¹², pozwala jednostkom samorządu terytorialnego występować we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Władztwo rozumiane doktrynalnie jako „właściwość gminy do regulacji określonych spraw, odniesioną przede wszystkim do samej gminy, do jej własnych spraw ustrojowych”¹³ to przede wszystkim władztwo terytorialne¹⁴; a następnie władztwo zadaniowe¹⁵, władztwo administracyjne w zakresie ustrojowym¹⁶, jak również w zakresie stanowienia prawa miejscowego¹⁷, a także w zakresie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznych¹⁸, wreszcie władztwo majątkowe¹⁹, władztwo finansowe²⁰ oraz władztwo personalne²¹. Sprawowanie władztwa odbywa się na podstawie i w granicach prawa, co jest zagwarantowane instytucją nadzoru sprawowanego z punktu widzenia legalności oraz kontrolą sądową i państwową²²

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920).

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, z późn. zm.).

¹³ Zob. M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 89. W doktrynie często się podkreśla, że dopiero wyposażenie gminy we władztwo przekształciło ją z podmiotu co najwyżej prawa cywilnego w terytorialną korporację publicznoprawną, dając początki współczesnemu samorządowi terytorialnemu – zob. m.in. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 171.

¹⁴ Legitymizowane art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisami art. 1 u.s.g., u.s.p. i u.s.w.

¹⁵ Z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 163 i 166 Konstytucji RP oraz rozdziałów drugich wszystkich trzech ustaw ustrojowych.

¹⁶ Ustanowione art. 169 ust. 4 Konstytucji RP i przepisami art. 3 u.s.g. i u.s.p. oraz art. 7 u.s.w.

¹⁷ Wprowadzone art. 87 ust. 2 i art. 94 oraz art. 168 Konstytucji RP, a także rozdziałem 4 u.s.g. i u.s.p. oraz rozdziałem 7 u.s.w.

¹⁸ Na podstawie art. 39 u.s.g., art. 38 u.s.p. i art. 46 ust. 1 u.s.w.

¹⁹ Z art. 165 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP i rozdziału 5 u.s.g. i u.s.p. oraz rozdziału 4 u.s.w.

²⁰ Wynikające z art. 167 i 168 Konstytucji RP, a przede wszystkim z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.) i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23, z późn. zm.).

²¹ Interpretowane na podstawie art. 169 ust. 1–3 i art. 170 Konstytucji RP, ale też art. 11 ust. 1, 11a ust. 2 i art. 28a u.s.g., art. 8 ust. 1, art. 10 i art. 27 u.s.p. oraz art. 17 i 32 u.s.w., a także przepisów wyborczych i o referendum lokalnym, a wreszcie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

²² Por. w odniesieniu do nadzoru art. 171 Konstytucji RP oraz rozdział 10 u.s.g., rozdział 8 u.s.p. i rozdział 7 u.s.w., a w odniesieniu do kontroli sądowej art. 184 Konstytucji RP, zaś do kontroli państwowej sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli – art. 203 ust. 2 Konstytucji RP.

chroniącą przed nadużyciem samodzielności, a zarazem samodzielność ta jest chroniona przed nadużyciem instytucji nadzoru jej sądową ochroną²³.

3. WŁADZTWO ADMINISTRACYJNE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA DROGAMI PUBLICZNYMI I ORGANIZACJI RUCHU NA DROGACH PUBLICZNYCH

Wśród tak wyróżnionych rodzajów władztwa, przy czym należy mieć na uwadze, że powyższy katalog jest jedynie autorską koncepcją i nie wyklucza wyróżnienia innych rodzajów władztwa²⁴, miejsce zdecydowanie kluczowe zajmuje władztwo administracyjne, choć między tak wyróżnionymi rodzajami władztwa nie istnieje też ustalona relacja typu hierarchicznego. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dla wykonywania władztwa zadaniowego nadal jest istotne dysponowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego kompetencjami władczymi, przejawiającymi się zarówno stanowieniem aktów prawa miejscowego, jak i kształtowaniem sytuacji prawnej adresatów działań w drodze aktów administracyjnych oraz innych form czynności prawnych.

W granicach przedmiotowych władztwa zadaniowego znajdują się zadania w zakresie zarządzania drogami publicznymi, wskazane pierwotnie normami zadaniowymi art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g., art. 4 pkt 6 i art. 14 ust. 1 pkt 10 u.s.w., a następnie przepisami ustawy o drogach publicznych²⁵, a w konsekwencji przepisami Prawa o ruchu drogowym²⁶. Ustawa o drogach publicznych wprowadziła kategorie dróg publicznych, w tym obok dróg krajowych stanowiących własność Skarbu Państwa i zarządzanych przez centralne organy administracji rządowej, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowiące własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (tym samym nad nimi sprawują też władztwo majątkowe) i zarządzane przez ich organy oraz specjalnie utworzone w tym celu jednostki organizacyjne²⁷. Na drogach tych jednostki samorządu terytorialnego sprawują władztwo administracyjne, przede wszystkim stanowiąc akty prawa miejscowego: o zaliczeniu istniejącej drogi do odpowiedniej kategorii

²³ Por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁴ Szczególnie w doktrynie niemieckiej zagadnienie to jest przedmiotem bardzo szczegółowych analiz i ustaleń – relacje o jej wynikach zob. J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 279–281.

²⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 470, z późn. zm.); dalej: u.d.p.

²⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110, z późn. zm.); dalej: u.p.r.d.

²⁷ Zob. art. 2, 2a, 5–7a, 10 i rozdział 2 u.d.p.

samorządowych dróg publicznych oraz ewentualnego pozbawienia tej kategorii²⁸, o ustaleniu strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy parkowania wraz z wysokością opłaty za postój w tych strefach oraz wyznaczeniem w ich obrębie miejsc przeznaczonych na postój pojazdów z kartą parkingową, pojazdów elektrycznych na czas ładowania lub na prawach wyłączności²⁹, jak również o ustaleniu opłaty za przejazd obiektem mostowym lub tunelem zlokalizowanym w ciągu takich dróg wraz z wysokością opłaty, w tym abonamentowej i zryczałtowanej oraz zerowej stawki dla niektórych użytkowników³⁰, a także o ustaleniu opłaty za przeprawy promowe zlokalizowane w ciągu takich dróg wraz z wysokością opłaty, w tym abonamentowej i zryczałtowanej oraz zerowej stawki dla niektórych użytkowników³¹. Osobno rady gmin liczących powyżej 100 tys. mieszkańców mogą ustanawiać dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego strefy czystego transportu w celu zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż elektryczne i napędzane wodorem lub gazem ziemnym oraz inne dopuszczone w tej uchwale, a także mogą dopuścić poruszanie się pojazdów niespełniających tych warunków za odpowiednią opłatą³².

Ponadto zarządzanie drogami obejmuje wiele zadań wymienionych w art. 20–20b u.d.p. wykonywanych w ramach władztwa administracyjnego i organizacyjnego, jak chociażby tworzenie osobnej jednostki organizacyjnej zarządu drogi na podstawie art. 21 u.d.p., ale także zarządzanie ruchem na tych drogach, które zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach³³, wydanym na podstawie delegacji z art. 10 ust. 12 u.p.r.d., obejmuje czynności organizacyjno-techniczne, obsługę systemów sterowania ruchem łącznie ze sterowaniem za pomocą znaków świetlnych oraz znaków o zmiennej treści lub elementach, wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu mających na celu bezpieczeństwo ruchu drogowego w przypadkach zdarzeń zagrażających temu bezpieczeństwu (§ 2 ust. 1). Czynności organizacyjno-techniczne polegają na sporządzaniu i zatwierdzaniu projektu organizacji ruchu, który zawiera lokalizację istniejących, projektowanych oraz przewidzianych do usunięcia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji

²⁸ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, CBOSA.

²⁹ Na podstawie art. 13b ust. 3, 4 i 6 w zw. z art. 12a i 12b u.d.p.

³⁰ Na podstawie art. 13d ust. 5, 7 i 9 u.d.p.

³¹ Na podstawie art. 13e ust. 7 i 9 u.d.p.

³² Na podstawie art. 39 i 40 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 908, z późn. zm.); dalej: ustawa o elektromobilności.

³³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 784); dalej: r.z.r.

świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu (§ 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 ust. 1). W powszechnej opinii doktrynalnej i orzeczniczej czynność zatwierdzenia projektu organizacji ruchu jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.³⁴, i tym samym podlega nie tylko nadzorowi w trybie przepisu art. 10 ust. 2 u.p.r.d., lecz także kontroli sądownoadministracyjnej³⁵.

4. DOPUSZCZALNOŚĆ ZASTOSOWANIA W ORGANIZACJI RUCHU NA DROGACH PUBLICZNYCH ZNAKÓW DROGOWYCH NIEWYNIKAJĄCYCH Z USTAWY I JEJ PRZEPISÓW WYKONAWCZYCH – CASUS WROCŁAWIA

W dniu 24 października 2017 r. Gmina Wrocław, jako podmiot publiczny, zawarła z firmą Enigma System Ochrony Informacji Sp. z o.o., jako partnerem prywatnym, umowę partnerstwa publicznoprywatnego, na mocy której na podstawie art. 22 ust. 2a u.d.p. partner prywatny otrzymał w użyczenie nieruchomości leżące pod pasem drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej, w ramach której w listopadzie 2017 r. uruchomiono pierwszą w Polsce miejską wypożyczalnię samochodów elektrycznych – Vozilla³⁶. System umożliwia użytkownikom pojazdów MWSE poruszanie się po buspasach i ulicach wyłączonych z ruchu dla pojazdów spalinowych, a przede wszystkim parkowanie w dowolnym legalnym miejscu bez opłaty, zwłaszcza zaś na przeznaczonych wyłącznie dla tych pojazdów miejscach parkingowych w ścisłym centrum Wrocławia (wyznaczono 200 takich miejsc przeznaczonych dla pojazdów wypożyczalni).

Wyznaczenie wspomnianych miejsc parkingowych dla pojazdów MWSE nastąpiło w wyniku zatwierdzenia przez Prezydenta Wrocławia jako zarządzającego ruchem na drogach publicznych położonych w mieście na prawach powiatu³⁷ zgodnie z art. 10 ust. 6 u.p.r.d. oraz § 6 r.z.r. projektu organizacji ruchu, który w myśl art. 12b ust. 4 u.d.p. przewidział wyznaczenie miejsc postojowych dla

³⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325).

³⁵ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., II SA/OI 160/17, LEX nr 226871, w którym powołano się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., II OPS 14/13, CBOSA. Weześniejsze orzecznictwo interpretowało czynność zatwierdzenia organizacji ruchu jako czynność materialno-techniczną podlegającą kontroli na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

³⁶ Miejska Wypożyczalnia Samochodów Elektrycznych; dalej: MWSE.

³⁷ Zarządcą wszystkich dróg publicznych w granicach miasta na prawach powiatu (art. 19 ust. 5 u.d.p.) i tym samym organem zarządzającym ruchem na tych drogach (art. 10 ust. 6 u.p.r.d.) jest prezydent miasta na prawach powiatu.

pojazdów elektrycznych oznaczonych odpowiednimi znakami pozwalającymi odróżnić je od miejsc postojowych dla pozostałych pojazdów samochodowych. Nastąpiło to przy zastosowaniu przewidzianego przepisami³⁸ oznakowania pionowego – znak D-18a „parking – miejsce zastrzeżone” z umieszczoną pod nim tabliczką określającą rodzaj użytkownika pojazdu, dla którego parking jest przeznaczony, o treści: „Dla Miejskiej Wypożyczalni Samochodów Elektrycznych”. Zastosowano dodatkowo znak poziomy P-20³⁹ w formie koperty, w której wnętrzu umieszczono napis określający użytkownika „MWSE”, a także jeden z trójkątów oznakowano zielonym kolorem nawierzchni drogowej, tak aby wyróżnić je jako miejsca dla pojazdów elektrycznych. Zarówno znaki pionowe, jak i poziome miały wszystkie parametry zgodne ze szczegółowymi warunkami technicznymi dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym wymiary, barwę, kształt.

Z uwagi na sprawowany na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.r.d. nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na terenie Wrocławia Wojewoda Dolnośląski podjął postępowanie wyjaśniające pismem z dnia 15 listopada 2017 r., IF.IT.8170.44.2017.PB, zmierzające do ustalenia, czy zastosowane oznakowanie miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów MWSE jest zgodne z obowiązującymi przepisami. Po uzyskaniu wyjaśnienia ze strony Prezydenta Wrocławia reprezentowanego przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Miejskiego z dnia 22 listopada 2017 r., WIM-IP.7013.3.2017. AB.96846.2017/W, o uzupełnieniu znaku P-20 „koperta” o napis określający użytkownika koperty (MWSE), wojewoda pismem z dnia 5 grudnia 2017 r. stwierdził, że przy zachowaniu obowiązku przestrzegania prawa przez zarządcę drogi w stosowaniu znaków drogowych przewidzianych stosownymi przepisami „nie stoi na przeszkodzie wdrożenie w terenie organizacji ruchu polegającej na zapewnieniu wybranym uczestnikom ruchu dostępu do dedykowanych wyłącznie im miejsc postojowych (znak poziomy P-20, znak pionowy D-18A z tabliczką uzupełniającą o stosownej treści)”, zarazem uznał „konieczność doprowadzenia omawiającego oznakowania do zgodności z przepisami” (co jak należy wnioskować dotyczyło barwy zielonej podłoża trójkąta wyznaczonego przez przecinające się linie koperty) i potwierdził, że „w pełni należy zaakceptować czynności polegające na uzupełnieniu znaku P-20 o napis określający użytkownika. Powyższe

³⁸ Zob. § 52 ust. 4 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2310); dalej: r.z.s.d., oraz załączniki nr 1–4 zawierające szczegółowe warunki techniczne dla: znaków drogowych pionowych (załącznik nr 1), znaków drogowych poziomych (załącznik nr 2), sygnałów drogowych (załącznik nr 3) i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (załącznik nr 4) do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2311); dalej: r.s.w.t.

³⁹ Zob. § 90 ust. 4 r.z.s.d.

jest zabiegiem wystarczającym dla zapewnienia właściwej czytelności oznakowania i będzie zgodne z treścią powołanego rozporządzenia”.

Również Ministerstwo Infrastruktury, Departament Transportu Drogowego, pismem z dnia 3 sierpnia 2018 r., DTD.2.4401.166.2018.TW.1, nie zakwestionowało zastosowania znaku pionowego D-18A z umieszczoną pod nim tabliczką określającą użytkowników lub rodzaj pojazdów, tym samym zastrzeżenie parkingu dla MWSE, jak również zastosowanie znaku poziomego P-20 z napisem na tle koperty określającym użytkownika, np. MWSE. W piśmie stwierdzono natomiast, że przepisy „nie dają możliwości umieszczenia w znaku P-20 kolorowych trójkątów, które mogą zniekształcać wzór znaku”, a nawet: „Umieszczenie dodatkowych elementów (m.in. zielonych trójkątów) na powierzchni wyznaczonej przez znak P-20 może negatywnie wpływać na czytelność tego oznakowania poziomego”. Zarazem autor pisma potwierdził możliwość wyznaczania miejsc parkingowych przeznaczonych wyłącznie dla pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym wynikającą z art. 12b ust. 4 u.d.p. przy wykorzystaniu istniejących znaków i poinformował o trwających pracach legislacyjnych nad zmianą regulacji dotyczących znaków, które dostosują je do odrębnego oznaczania pojazdów elektrycznych.

Nie powinno budzić żadnej wątpliwości, że organ władzy publicznej, którym jest Prezydent Wrocławia, jest zobowiązany do stosowania zasady legalności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, w myśl której organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa, co jest interpretowane w doktrynie i w orzecnictwie jako obowiązek wskazania podstawy prawnej podejmowanych czynności, oraz nieprzekraczania granic związania lub swobody zachowań wynikających z dyspozycji przepisu stanowiącego ową podstawę. „Organ władzy publicznej nie może domniemywać swoich kompetencji, zaś ta musi wynikać w sposób jasny i jednoznaczny z przepisu”⁴⁰. Ponadto od niemal samego początku istnienia samorządu terytorialnego zwracano uwagę, że do działań w sferze publicznej nie ma zastosowania zasada „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, a wyłącznie zasada „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”⁴¹. Toteż w organizacji ruchu prezydent miasta na prawach powiatu jest zobowiązany stosować przewidziane przepisami prawa powszechnie obowiązującego znaki drogowe wyrażające w myśl art. 7 ust. 1 u.p.r.d. ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje, które mogą być znakami pionowymi w postaci tarcz, tablic z napisami lub symbolami (również w postaci znaków świetlnych) umieszczanymi po prawej stronie jezdni

⁴⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414; co prawda wyrok odnosi się do rady gminy, ale teza ma charakter ogólny, a w końcowej treści uzasadnienia sąd zauważa: „Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom gminy kompetencji”, zaś bez wątplenia organ wykonawczy, jakim jest Prezydent Wrocławia, jest organem gminy.

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., III SA 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374.

lub nad jezdnią (§ 1 ust. 3 pkt 1 i § 2 ust. 1 r.z.s.d.) oraz znaki poziome w postaci linii, napisów i symboli umieszczanych na nawierzchni dróg, które odzwierciedlają znaki pionowe ostrzegawcze lub zakazu, stanowiąc ich powtórzenie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (§ 1 ust. 3 pkt 2 i § 2 ust. 6 r.z.s.d.). Wzory tych znaków zawierają odpowiednio rozdziały 2 i 3 r.z.s.d. w odniesieniu do znaków pionowych i rozdział 4 r.z.s.d. w odniesieniu do znaków poziomych.

Dla oznaczenia miejsc parkingu zastrzeżonych dla określonych użytkowników lub pojazdów zgodnie z § 52 ust. 4 r.z.s.d. należy zastosować znak pionowy D-18a „parking – miejsce zastrzeżone”, a pod nim umieścić tabliczkę z napisem określającym uczestnika ruchu, część drogi lub rodzaj pojazdu, których znak dotyczy (§ 2 ust. 4 i 4a pkt 3 r.z.s.d.), względnie tabliczkę T-29 z symbolem osoby niepełnosprawnej, o której mowa w art. 8 ust. 1 i 2 u.p.r.d. (§ 52 ust. 6 r.z.s.d.), przy czym tabliczka z napisem lub symbolem stanowi integralną część znaku. Ponadto na nawierzchni drogi może zostać umieszczony znak poziomy P-20 „koperta” wyznaczający stanowisko postojowe dla określonego pojazdu (§ 90 ust. 4 r.z.s.d.), przy czym zgodnie z załącznikiem nr 2 r.s.w.t. część 1 „Warunki techniczne umieszczania znaków drogowych poziomych” w pkt 1.1 „Postanowienia wstępne” zaznaczono: „Przepisy załącznika stosuje się do oznakowania poziomego na drogach publicznych o nawierzchni twardej”, co oznacza tym samym, że na drogach publicznych o nawierzchni nieutwardzonej takich znaków się nie stosuje. Należy przypomnieć, że zgodnie z § 2 ust. 6 r.z.s.d. znaki poziome odzwierciedlają znaki pionowe ostrzegawcze lub zakazu, stanowiąc ich powtórzenie, tym samym co do zasady nie występują samodzielnie, a więc istnieje między znakami pionowymi i poziomymi swoista hierarchia, określona dyspozycją zachowania się wynika z treści znaku pionowego, a znak poziomy jedynie ją potwierdza. Przepis szczególny może stanowić inaczej w tym zakresie, tzn. może przewidywać występowanie znaku poziomego samodzielnie, co załącznik nr 2 r.s.w.t. w części 1 pkt 1.2 „Cel i stosowanie znaków” wyjaśnia możliwością przekazania „informacji o przyjętym sposobie prowadzenia ruchu, nawet tam, gdzie zastosowanie innego rodzaju oznakowania jest niewystarczające lub niemożliwe” i w dalszej kolejności przewiduje oznakowanie poziome na całej długości dróg określonej kategorii, zaś w pkt 5.2.6 wskazano: „Dopuszcza się stosowanie znaku P-20 samodzielnie bez znaku D-18a”.

Analizując skutki prawne naniesienia na znak poziomy P-20 poza napisem „MWSE” koloru zielonego w polu trójkąta wyznaczonego przecinającymi się liniami, należy wziąć pod uwagę następujące ustalenia płynące z interpretacji przepisów prawa obowiązujących w zakresie wzoru znaków oraz warunków technicznych dla znaków i warunków ich umieszczania na drogach. Zgodnie z załącznikiem nr 1 r.s.w.t. pkt 5.2.18 „Parking” w komentarzu do znaku D-18a zawarto wyjaśnienie: „Pod znakiem D-18a mogą być umieszczone tabliczki określające użytkowników lub rodzaj pojazdów, dla których parking jest przeznaczony, np. tylko dla zaopatrzenia, tylko dla karettek pogotowia, tylko dla pojazdów elektrycznych (EE) itp., ewentualnie z podaniem, w jakim okresie

wynikające stąd ograniczenia dotyczą uczestników ruchu”. Jak już wskazywano na podstawie art. 12b u.d.p., organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów, wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów elektrycznych i pojazdów hybrydowych w rozumieniu przepisów ustawy o elektromobilności. Samo zatem wyznaczenie miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów MWSE przy zastosowaniu znaku pionowego D-18a wraz z uzupełniającą znak tabliczką z napisem: „Dla Miejskiej Wypożyczalni Samochodów Elektrycznych”, nie może budzić najmniejszej wątpliwości co do podstaw prawnych ich wyznaczenia oraz zgodności oznakowania w tym zakresie znakiem pionowym.

Z kolei zgodnie z załącznikiem nr 2 r.s.w.t. pkt 5.2.6 „Stanowisko postojowe zastrzeżone – »koperta«” w komentarzu zawarto wyjaśnienie: „Znak P-20 »koperta« (rys. 5.2.6.1) stosuje się w celu oznaczenia stanowiska postojowego przeznaczonego do wyłącznego użytkowania przez niektórych uczestników ruchu. Wymiary kopert uwzględniające rodzaje pojazdów i ustalony sposób ich umieszczania podano w tabeli 5.2”. W rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach w odniesieniu do powierzchni w obrębie znaku poziomego na jezdni znajdują się dwie kategorie wzmianek.

Pierwsza dotyczy umieszczania napisu określającego użytkownika (np. POLICJA itp.) i trzeba zauważyć, że przypadków używania napisów w obszarze objętym znakami poziomymi jest znacznie więcej (napis „STOP” znak P-16, napis „BUS” znak P-22 itd.). W związku z tym w przypadku miejsc postojowych zastrzeżonych dla pojazdów elektrycznych (EE), pojazdów napędzanych gazem ziemnym (LNG, CNG), wewnątrz znaku P-20 umieszcza się napis określający odpowiednio rodzaj pojazdu: EE, LNG, CNG. Ponadto w przypadku przeznaczenia stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych należy wewnątrz „koperty” umieścić symbol osoby niepełnosprawnej (rys. 5.2.9.2) i tu trzeba zauważyć, że przypadków używania symboli graficznych na powierzchni objętej znakami jest znacznie więcej (symbol rower znak P-23, pieszych znak P-26 itd.).

Druga kategoria wzmianek dotyczy koloru powierzchni wewnątrz „koperty” i trzeba podkreślić, że kolor powierzchni w obrębie znaku poziomego występuje w kilku przypadkach: w odniesieniu do znaku P-11 w załączniku nr 2 r.s.w.t. w pkt 4.2.2 „Przejazdy dla rowerzystów” lit. b, który to znak wyznacza dwiema liniami przerywanymi powierzchnię przejazdu poprzecznego do ruchu pojazdów i tramwajów, jest następującej treści wzmianka: „Dla zapewnienia dobrej widoczności przejazdu dla rowerzystów zaleca się dodatkowe oznaczenie powierzchni barwą czerwoną”, a w przypadku połączenia znaków P-10 (przejście dla pieszych) ze znakiem P-11 (przejazd dla rowerzystów): „Powierzchnię przejazdu dla rowerzystów połączonego z przejściem dla rowerów oznacza się barwą czerwoną”, w odniesieniu do pasa ruchu dla rowerów wyznaczonego znakami P-1c, P-1e,

P-2b, P-3b i P-4 znajduje się wzmianka: „Powierzchnię pasa ruchu dla rowerów można oznaczyć barwą czerwoną” (7.11.1), podobnie w odniesieniu do śluzy dla rowerów, którą stanowi obszar pomiędzy znakami poziomymi P-12, P-13 lb P-14 zastosowano wzmiankę: „Powierzchnię śluzy dla rowerów oznacza się barwą czerwoną”. Z kolei w odniesieniu do znaku P-18 „stanowisko postojowe” w załączniku nr 2 r.s.w.t. pkt 5.2.4 „Linie wyznaczające stanowiska postojowe”, które stosuje się do wyznaczania miejsc postoju (za pomocą co najmniej jednej linii równoległej do krawężnika ograniczającej strefę postojową na chodniku bez stanowisk, a maksymalnie dwóch linii bocznych i linii kończącej miejsce postojowe na parkingach) na części jezdni i chodnika, na wydzielonych parkingach bez ustalonych konstrukcji stanowisk, wzmianka odnosi się do postoju pojazdów osób niepełnosprawnych i przewiduje: „Stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej”, a następnie wskazuje się oznaczenie tego miejsca symbolem osoby niepełnosprawnej oraz tabliczkę T-29 do znaku pionowego D-18.

Z powyższego wynika, że rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach nie przewiduje nanoszenia na powierzchnię ograniczoną zewnętrznymi liniami koperty innych kolorów niż kolor niebieski dla wyróżnienia miejsca parkingu dla osób niepełnosprawnych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w rzeczywistości w tym przypadku następuje nałożenie na siebie dwóch znaków poziomych: P-18 w obu wersjach łącznie z nawierzchnią stanowiska postojowego w barwie niebieskiej oraz z uzupełnieniem miejsca postojowego symbolem osoby niepełnosprawnej z tabliczki T-29 (rys. 5.2.4.1 i 5.2.4.2 r.s.w.t.) oraz P-20. W istocie zatem „koperta” nie jest „w kolorze”, bowiem jest to znak składający się z linii białych wyznaczających miejsce parkingowe na nawierzchni drogi oraz dwóch przecinających się linii przeprowadzonych z punktów przecięcia się linii zewnętrznych, powierzchnia nawierzchni zaś jest w tym przypadku neutralna, co ma swoje znaczenie dla dalszych rozważań. Wypada zauważyć, że w praktyce organizacji ruchu na drogach powszechnie spotykane są oznakowania poziome przejść dla pieszych, gdzie znak P-10 „Przejście dla pieszych” składający się z białych równoległych linii wynoszony jest na nawierzchnię o barwie czerwonej uzyskanej przez wcześniejsze naniesienie jej w tym celu, zaś takie oznaczenie przejścia dla pieszych nie przewiduje rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania ich na drogach (załącznik nr 2 pkt 4.2.1 „Przejścia dla pieszych”).

W prowadzonych rozważaniach należy wziąć pod uwagę, jak wskazano na wstępie, że miejsca parkingu zastrzeżonego dla pojazdów MWSE zostały wyznaczone w wyniku realizacji umowy partnerstwa publiczno prywatnego, w ramach której zgodnie z art. 22 ust. 2a u.d.p. partner prywatny otrzymał w użyczenie

nieruchomości leżące w pasie drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej. Tym samym zarząd drogi mógł wyróżnić te miejsca na nawierzchni drogi jako oddane w używanie określonemu podmiotowi zgodnie z przeznaczeniem, tak aby użytkownicy drogi mieli informację, że nieruchomość ta nie jest ogólnie dostępna, a jej używanie może następować wyłącznie za zgodą i na zasadach określonych przez partnera prywatnego. Wyróżnienie takie może nastąpić przez naniesienie pola barwnego w granicach użyczonej nieruchomości. Należy zważyć, że żaden przepis prawa ani norma techniczna nie określają koloru nawierzchni drogi publicznej, bowiem rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, określa jedynie wymagania konstrukcji nawierzchni jezdni odnośnie do nośności i przydatności jej do użytkowania⁴². W efekcie jej kolorystyka jest zależna od rodzaju produktu użytego do budowy nawierzchni (masa bitumiczna, masa betonowa, kostka kamienna, kostka betonowa itd.), ale też barwy samego produktu, która może być bardzo zróżnicowana w zależności od użytych surowców do wytwarzania mas bitumicznych i betonowych, a nawet dodawanych do nich pigmentów, jak również zmiennej kolorystyki kostki kamiennej w zależności od minerału. Co więcej, dokonywane zmiany w nawierzchni (np. w wyniku remontu, robót w pasie drogowym) powodują, że na niewielkim odcinku tej samej jezdni nawierzchnia drogi jest niejednolita. Jeśliby zatem dopuścić, że zarząd drogi wyróżnił kolorem zielonym nieruchomości w pasie drogowym użyczone partnerowi prywatnemu w ramach wspomnianej umowy, a następnie Prezydent Wrocławia zatwierdził projekt organizacji ruchu na drodze przewidujący wyznaczenie na tych nieruchomościach miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów partnera prywatnego, to wyniesienie obok znaku pionowego D-18a uzupełnionego o tabliczkę z napisem określającym pojazd znaku poziomego P-20 wraz z umieszczonym w jego obrębie napisem „MWSE” nastąpiłoby na nawierzchni drogi o kolorze zielonym. Przy tym nie następowałaby ingerencja w sam znak, jak mogło być to interpretowane we wspomnianych pismach Wojewody Dolnośląskiego i Dyrektora Departamentu Ministerstwa, bowiem ten nie ma żadnego koloru i składa się wyłącznie z linii białych oraz naniesionego zgodnie z prawem napisu.

5. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w artykule analiza szczególnego przypadku zastosowania w ramach władztwa administracyjnego oznaczenia miejsca postojowego w spo-

⁴² Zob. Dział V „Nośność i stateczność drogowych budowli ziemnych oraz konstrukcji dróg” Rozdział 3 „Konstrukcja nawierzchni drogi” rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 124).

sób odbiegający od wzoru znaków drogowych pozwala stwierdzić, że w świetle przywołanych przepisów nie jest dopuszczalne zastosowanie koloru zielonego na jednym z trójkątów w obrębie koperty w znaku poziomym P-20 stosowanej dla oznaczenia miejsc parkingowych zastrzeżonych dla pojazdów MWSE, bo przepisy poddane analizie dopuszczają nanoszenie w obrębie znaków poziomych jedynie koloru niebieskiego i czerwonego w podanych wyżej przypadkach⁴³. Zasadniczo dla celu, którym jest zastrzeżenie miejsc parkingowych wyłącznie dla pojazdów MWSE, wystarczy zastosowanie obowiązujących w tym zakresie przepisów dotyczących wynoszenia znaku pionowego D-18a i jego powtórzenia w wyniesieniu znaku poziomego P-20 z zastosowaniem na jego tle napisu „MWSE”, podobnie jak z uzupełnieniem znaku D-18a tabliczką o stosowanej obecnie treści. Dodawanie elementu barwnego nie poprawia skuteczności wyznaczenia tych miejsc.

Można byłoby oczywiście rozważyć zastosowanie rozwiązania polegającego na wyróżnieniu oddanych w używanie partnerowi prywatnemu w ramach zawartej umowy partnerstwa publicznoprywatnego nieruchomości położonych w pasie drogowym kolorem zielonym po to, aby na tak wyróżnionej nawierzchni wynosić znaki poziome P-20 z napisem w jego obrębie „MWSE”, jednak należy mieć na uwadze, że rozwiązanie to mogłoby wywołać reakcje organu nadzoru, jak również kontroli sądowej. Wypada przypomnieć, że działaniu organu władzy publicznej przysługuje domniemanie zgodności z prawem, a jego skutki noszą cechy prawomocności, do momentu prawomocnego stwierdzenia przez organ nadzoru lub organ kontroli sądowej niezgodności z prawem. W myśl art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.r.d. nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach w odniesieniu do dróg publicznych położonych w miastach na prawach powiatu sprawuje wojewoda, zatem w odniesieniu do zarządzania drogami na terenie miasta Wrocławia – Wojewoda Dolnośląski, i tylko on jest organem właściwym do stwierdzenia niezgodności z prawem czynności zatwierdzającej projekt organizacji ruchu, dokonując oceny zgodności z obowiązującymi przepisami (§ 3 ust. 2 pkt 1 lit. a r.z.r.). Stwierdzenie nieważności zatwierdzenia projektu następuje w drodze aktu nadzoru mającego

⁴³ Jedynie w celu uzupełnienia całości analizy można dodać, że w następstwie ustawy o elektromobilności dokonano zmiany rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, wprowadzając w § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1656) znak D-54 „Strefa czystego transportu”, oznaczający wjazd do tej strefy (pkt 69), i znak D-55 „Koniec strefy czystego transportu”, oznaczający wyjazd z tej strefy (pkt 70), wraz z ich wzorami w załączniku do rozporządzenia, gdzie symbol pojazdu oraz opisany wokół niego okrąg są w kolorze zielonym (w drugim przypadku pojawia się przekreślenie znaku w kolorze czerwonym). Są to jedyne znaki informacyjne pionowe w kolorze zielonym, natomiast kolor zielony występuje tylko jako element dodatkowy w znaku informacyjnym D-23 „Stacja paliwowa” oraz w znaku ostrzegawczym A-29 „Sygnały świetlne”, brak natomiast nadal znaków poziomych, w których zastosowany byłby kolor zielony.

przepisaną prawem formę i wydane go we właściwym trybie; od aktu nadzoru służy skarga do sądu administracyjnego. Kontrolę sądową nad działaniami organów administracji publicznej z uwagi na art. 177 i 184 Konstytucji RP sprawują sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny, co wyłącza właściwość sądów powszechnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Tym samym jedynie prawomocny wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, względnie wyrok o oddaleniu skargi kasacyjnej mogą stwierdzić nieważność aktu zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na drodze (art. 147 § 1 i art. 285k § 1 p.p.s.a.), nie może tego stwierdzić natomiast żaden sąd powszechny w postępowaniu, w którym jest właściwy⁴⁴. W opisywanym przypadku nie doszło jednak do stwierdzenia nieważności ani w trybie nadzoru, ani w trybie kontroli sądowej. Mimo to ostatecznie Miasto Wrocław usunęło kolor zielony z trójkątów, pozostawiając wyniesione znaki pionowe i poziome zastrzegające te miejsca postojowe do wyłącznego użytkowania przez pojazdy MWSE.

Opisywany przypadek dowodzi o ograniczoności władztwa administracyjnego w zarządzaniu drogami publicznymi i ruchem na tych drogach.

REFERENCES

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, (w:) A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002
- Fleiner F., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Odbitka z nr 20, 21 i 23, „Samorząd” z 1936 r., Warszawa 1936
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, Warszawa 2012

⁴⁴ Na tle stosowania oznaczeń miejsc parkingowych we Wrocławiu zastrzeżonych dla pojazdów elektrycznych doszło także do postępowań sądowych wobec kierowców parkujących na tych miejscach pojazdy inne niż należące do WSE, w toku których uniewinniano obwinionych, wskazując, że naniesienie koloru zielonego na trójkąt w polu koperty jest niezgodne ze wzorem przewidzianym stosownym przepisem i tym samym nie ma mocy obowiązującej, a zatem postój na tym miejscu nie stanowi wykroczenia w rozumieniu odpowiednich przepisów.

-
- Korczak J., *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin*, (w:) E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005
- Korczak J., *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007

Elżbieta Ura

Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet
Rzeszowski

e-mail: aura@ur.edu.pl

ORCID: 0000-0001-6896-6790

REALIZOWANIE USŁUG SPOŁECZNYCH PRZEZ GMINĘ

REALIZATION OF THE SOCIAL SERVICES BY A COMMUNE

Abstract

The article presents the basic issues concerning the legal solutions contained in the on the Realization of Social Services by the Social Services Center Act. This legal act provides new tasks for municipalities concerning the creation of new organizational units of the commune i.e. social service centers. The aim of the this legal solutions is to develop and integrate the social services system at the local level. Establishing a social service center (CUS) is not an obligatory task of the commune. Therefore the question arises if the creation of the new organizational units would be related to the financial issues of the commune. Probably the communes would also take into the account the fact that in many of them have been running the social service centers targeted at specific social groups, usually seniors or disabled people for several years.

KEYWORDS

social service center, commune's tasks, local council, local law act, social service, social work

SŁOWA KLUCZOWE

centrum usług społecznych, zadania gminy, rada gminy, prawo miejscowe, usługi społeczne, praca socjalna

1. WPROWADZENIE

W dniu 19 lipca 2019 r. Sejm uchwalił ustawę o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹ – w wyniku przedłożonego projektu przez Prezydenta RP. Nakłada ona na gminy nowe zadania związane z tworzeniem centrów usług społecznych jako nowych jednostek organizacyjnych gminy. Celem przyjętych rozwiązań prawnych, jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy, jest rozwój i integracja systemu usług społecznych na poziomie lokalnym. Konieczność ta wynika z tego, że „zachodzące w ostatnich latach zjawiska społeczne, w szczególności proces starzenia się społeczeństwa i osłabienie więzi międzypokoleniowych w rodzinie, skutkują stałym, dynamicznym wzrostem zapotrzebowania na organizowane przez władze publiczne usługi społeczne. Rosną też oczekiwania społeczne w zakresie wprowadzania oferty nowych rodzajów takich usług. Rozwiązania (...) wychodzą naprzeciw tym oczekiwaniom, tworząc ramy prawne mające ułatwić samorządom gminnym integrację i koordynację, przy wykorzystaniu nowej jednostki organizacyjnej – centrum usług społecznych, różnego rodzaju usług społecznych odpowiadających na potrzeby społeczności lokalnej”².

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. Ponieważ tworzenie centrum usług społecznych (dalej: CUS) nie stanowi zadania obowiązkowego, trudno ocenić, ile gmin zdecyduje się stworzyć nowe jednostki, tym bardziej że w wielu gminach funkcjonują od kilku lat centra usług społecznych ukierunkowane na określone grupy społeczne, zazwyczaj senioralne, lub osoby niepełnosprawne. Dodatkowo tworzenie nowego CUS związane jest z obciążeniem finansowym gminy.

¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1818.

² Druk sejmowy VIII kadencji nr 3040, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3040> (dostęp: 4.04.2020 r.).

Niewątpliwie sama idea powstawania takich centrów jest słuszna, sprzyja aktywizacji społecznej i pomocy mieszkańcom gminy w wielu sprawach życiowych. Efekty wdrażania w życie przepisów będą jednak widoczne nieprędko.

Celem artykułu jest zasygnalizowanie rozwiązań ustawowych związanych z tworzeniem centrum usług społecznych jako nowej jednostki organizacyjnej gminy i jego zadaniami w zakresie usług społecznych. Na tym tle rodzi się podstawowa hipoteza, czy biorąc pod uwagę sytuację finansową gmin i koszty organizacji CUS oraz zakres usług społecznych, które ma realizować centrum, gminy będą tworzyć nowe jednostki organizacyjne, zawierając porozumienia międzygminne, przekształcać w CUS istniejące ośrodki pomocy społecznej, czy też – wychodząc z założenia, że jest to zadanie nieobowiązkowe – zrezygnują z tej formy realizowania usług społecznych.

2. DOKTRYNALNE OKREŚLENIE USŁUGI SPOŁECZNEJ

Usługa, zgodnie z teoriami prezentowanymi w naukach ekonomicznych i społecznych, oznacza wszelkie czynności pożyteczne związane z pracą nieprodukcyjną, jest to działalność o charakterze niematerialnym. W zakresie gospodarki stanowi jej trzeci sektor i polega na działaniach podejmowanych w celu dostarczenia określonych korzyści lub zaspokojenia potrzeb³. Pojęcie usług niematerialnych jest często używane zamiennie z pojęciem usług społecznych. To różni usługę od czynności związanych z produkcją dóbr materialnych (aktywność produkcyjna)⁴.

Zgodnie z encyklopedią zarządzania usługą jest każda działalność lub korzyść niemająca charakteru materialnego, którą jedna ze stron może zaoferować drugiej, co niekoniecznie musi być związane ze sprzedażą dóbr lub usług w porównaniu do produktu, który można kupić na własność⁵. Jako cechy usług wymienia się: niematerialność, nietrwałość (nie można ich magazynować, przechowywać czy inwentaryzować), różnorodność (co oznacza, że standaryzacja i kontrola usług są utrudnione), nierozdzielność (nie jest możliwe fizyczne rozłączenie usługi z osobą wykonawcy, który jest najczęściej istotą usługi), heterogeniczność (różnorodność wykonania uzależniona jest od tego, kto i kiedy ją wykonuje). Natomiast Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU) określa,

³ Por. A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Warszawa 2008, s. 357–358; W. Śmid, *Leksykon przedsiębiorcy*, Warszawa 2010, s. 261.

⁴ Szerzej np. K. Rogoziński, *Definicja usługi i to co poniżej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 722; A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz, *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, Warszawa 2014.

⁵ Zob. mfiles.pl/pl/index.php.usluga (dostęp: 3.04.2020 r.).

że usługa obejmuje pewne świadczone czynności, które nie zależą od charakteru wykonawcy i odbiorcy, niezależnie od tego, czy zostały one wykonane odpłatnie czy też nie, pod warunkiem że zleceniodawca i zleceniobiorca są różnymi podmiotami gospodarczymi⁶. Klasyfikacja wyróżnia:

– usługi produkcyjne, czyli czynności będące współdziałaniem w procesie produkcji, ale nietworzące bezpośrednio nowych dóbr, wykonywane przez jedną jednostkę gospodarczą na zlecenie innej jednostki gospodarczej;

– usługi konsumpcyjne, czyli wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio z zaspokojeniem potrzeb ludności;

– usługi ogólnospołeczne, czyli czynności zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne gospodarki narodowej i społeczeństwa jako całości.

Na tej podstawie można stwierdzić, że usługi ogólnospołeczne mogą też być określane mianem usług społecznych i są one związane z czynnościami dążącymi do zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa, które mogą być oceniane przez pryzmat piramidy potrzeb określonej przez Abrahama Harolda Maslova⁷. Jest to zatem działalność związana z zaspokajaniem potrzeb ludzkich zarówno materialnych, jak i duchowych. Nie służy ona natomiast do bezpośredniej produkcji dóbr materialnych⁸. Efektem świadczenia usług społecznych nie są bezpośrednio majątkowe, fizyczne wartości użytkowe. Rezultat tak określonej działalności ma charakter niematerialny i może nim być np.: wiedza, kwalifikacje zawodowe, informacja, porada, przeżycia, poprawa wyglądu, zdrowia, samopoczucia, satysfakcja, odprężenie psychiczne, poczucie bezpieczeństwa⁹. Powszechnie, najczęściej z usługami kojarzy się zdrowie (usługi medyczne, lecznicze, zdrowotne, opieki zdrowotnej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, czyli usługi związane z zabezpieczeniem społecznym, usługi w zakresie badań i analiz innych niż laboratoryjne) i edukacja (usługi szkoleniowe, edukacyjne, oświatowe, wychowawcze, szkolne, przedszkolne, pozaszkolne formy edukacji).

Usługi społeczne stanowią więc, w świetle PKWiU, jeden z rodzajów usług, poza usługami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi. Do usług społecznych Gosta Esping-Andersen zalicza usługi edukacyjne, zdrowotne oraz związane

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wytrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U. z 2015 r., poz. 1676).

⁷ Według A. H. Maslova hierarchia potrzeb ludzkich obejmuje pięć grup: 1) potrzeby fizjologiczne, 2) potrzebę bezpieczeństwa, 3) potrzebę miłości, uczucia i przynależności, 4) potrzebę szacunku, 5) potrzebę samorealizacji (za: J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 357).

⁸ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I, Warszawa 1959, s. 15.

⁹ P. Kowalski wyróżnia trzy kategorie podstawowych potrzeb ludzkich: egzystencjonalne, kontaktu społecznego – wymiany informacji ze środowiskiem, i minimum bezpieczeństwa, uznając je za punkt wyjścia uniwersalnej teorii podstawowych praw człowieka (P. Kowalski, *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Ossolineum 1989).

z opieką¹⁰. Według definicji zaprezentowanej przez Toma Elfringa usługi te „(...) różnią się od pozostałych tym, że mają nierynkowy charakter. Są one głównie udzielane przez państwo, ale też przez organizacje działające nie dla zysku, prywatne firmy i profesje. W tych ostatnich przypadkach zwykle są subsydiowane przez państwo. Podsektor usług społecznych składa się z czterech kategorii: właściwych dla państwa (usługi cywilne i wojskowe), usług zdrowotnych, usług edukacyjnych oraz różnorodnych [innych] usług społecznych”¹¹. „Inne” usługi społeczne autor wiąże z *welfare services*, rozumianym jako usługi socjalne lub opiekuńcze. Barbara Szatur-Jaworska uznaje zaś, że usługi społeczne to forma świadczeń (społecznych), które cechuje to, iż: 1) są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych; 2) służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność mają wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych; 3) mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne (prywatne); 4) są uzyskiwane bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie¹².

Według Ryszarda Szarfenberga usługa społeczna jest częścią usług publicznych, których pozostałymi składowymi są usługi komunalne oraz administracyjne. Celem świadczenia tych usług jest zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Mają one charakter niematerialny, co oznacza brak personifikacji dóbr, czerpania korzyści z ich wytworzenia oraz brak możliwości ich posiadania. Usługi społeczne stanowią proces, który jest świadczony przez jednostkę na rzecz innego podmiotu¹³. Autor dokonuje też podziału na usługi społeczne (zdrowotne i edukacyjne) i socjalne (pomoc i opieka społeczna). Ponadto, wychodząc z założenia, że potrzeby społeczne są związane z ryzykami społecznymi, prezentuje on klasyfikację usług społecznych według listy ryzyk socjalnych przedstawionych w tabeli 1¹⁴.

¹⁰ G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999, s. 104–107, za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, s. 15, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp: 3.04.2020 r.).

¹¹ T. Elfring, *New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies*, “Review of Income and Wealth” 1989, seria 35, nr 45, s. 412, za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 15.

¹² B. Szatur-Jaworska, *Służba społeczna, służby społeczne, usługi społeczne – zagadnienia terminologiczne, prezentacja*, za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 16.

¹³ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 16; *idem*, *Standaryzacja usług społecznych*, s. 8 i n., <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf> (dostęp: 3.04.2020 r.).

¹⁴ Ryzyka socjalne to typowe sytuacje uniemożliwiające samodzielne utrzymanie się z własnej pracy, stąd każda taka sytuacja jest związana z typową potrzebą udzielenia pomocy, czyli potrzebą społeczną. Np. jednym z ryzyk socjalnych jest starość, a więc ludziom starszym potrzebna jest pomoc w utrzymaniu (R. Szarfenberg, *Standaryzacja...*, s. 21).

Tabela 1. Ryzyka socjalne

Ryzyko socjalne	Usługi
choroba	ubezpieczenie chorobowe; pomoc społeczna dla osób chorych; opieka zdrowotna; zdrowie publiczne; bezpieczeństwo i higiena; opieka; pielęgnacja...
niepełnosprawność	ubezpieczenie rentowe; pomoc społeczna dla osób niepełnosprawnych; rehabilitacja lecznicza, zawodowa, społeczna, pedagogiczna, psychologiczna; opieka; pielęgnacja...
starość	ubezpieczenie emerytalne; pomoc społeczna dla osób starszych; pomoc w codziennym funkcjonowaniu; opieka; pielęgnacja...
śmierć członka rodziny	ubezpieczenie rentowe; pomoc społeczna dla sierot; sprawienie pogrzebu; pomoc psychologiczna...
rodzina, dzieci	edukacja; poradnictwo rodzinne; rodzicielstwo zastępcze; opieka instytucjonalna; pielęgnacja...
bezrobocie	ubezpieczenie od bezrobocia; pomoc społeczna dla bezrobotnych; pośrednictwo pracy; poradnictwo zawodowe; edukacja; szkolenia...
mieszkalnictwo	pomoc społeczna dla osób bezdomnych; zapewnienie schronienia dla bezdomnych...
wykluczenie społeczne i pozostałe	pomoc społeczna; praca socjalna; resocjalizacja społeczna...

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując, autor przedstawia następujące cechy usług społecznych:

- niematerialność – brak możliwości ich pokazania;
- świadczenie i konsumpcja w tym samym czasie – praca wykonawcy ma wpływ na efekt końcowy;
- niejednorodność – trudności z wyceną niektórych świadczeń;
- nietrwałość – brak możliwości tworzenia zapasów;
- brak możliwości ich posiadania – brak możliwości operowania na wtórnym rynku¹⁵.

Sylwia Juźwiak i Iwona Klimowicz dokonały analizy powyżej zaprezentowanych cech usługi społecznej z definicją pracy socjalnej zawartą w ustawie o pomocy społecznej¹⁶. Zgodnie z tą definicją praca socjalna to działalność zawodowa, mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi, która jest prowadzona:

¹⁵ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi...*, s. 10.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876).

– z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej;

– ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

Praca socjalna może być prowadzona na podstawie kontraktu socjalnego lub projektu socjalnego. W pracy socjalnej wykorzystuje się właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia. Praca socjalna jest świadczona osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód (art. 45). Na tle zaprezentowanej definicji ustawowej pracy socjalnej autorki uznają, że obowiązująca definicja w pełni wypełnia katalog cech charakteryzujących usługę społeczną, a zatem powinna ona zostać wpisana do katalogu usług społecznych świadczonych przez gminę¹⁷.

Trafną definicję zaprezentowała Mirosława Janoś-Kresło, stwierdzając, że: „usługi społeczne to wszelkie działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których oddziaływania tworzy się kapitał ludzki”¹⁸. Czesław Bywalec wskazał, że „usługi społeczne to społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi), których efekt jest niematerialny”¹⁹.

Jak wynika z powyższego, brak jest jednoznacznej definicji usług społecznych. Najczęściej prezentowane są ich cechy, a w każdej z definicji jest powtarzana cecha niematerialnego charakteru tych usług. Trudności w zdefiniowaniu wynikają, jak ocenia Mirosław Grewiński, zarówno z wielowątkowości samego terminu, jak i z szerokiego spektrum uwarunkowań praktycznych, charakterystycznych dla realizacji usług²⁰.

3. ZAKRES USŁUG SPOŁECZNYCH W ŚWIETLE USTAWY

Przedkładając projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, projektodawca zwraca uwagę, że: „Usługi społeczne są obecnie, zwłaszcza w państwach rozwiniętych, w tym w krajach członkowskich Unii Europejskiej, dynamicznie rozwijającym się działem polityki społecznej,

¹⁷ S. Juźwiak, I. Klimowicz, *Nie wylać dziecka z kąpielą, czyli jak przygotować się do utworzenia centrum usług społecznych*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2019, nr 70.

¹⁸ M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002, za: M. Grewiński, *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3, s. 25.

¹⁹ C. Bywalec, za: M. Grewiński, *Usługi społeczne...*, s. 25.

²⁰ M. Grewiński, *Usługi społeczne...*, s. 25.

który jest w stanie trafnie i skutecznie odpowiedzieć na nowe potrzeby i wyzwania społeczne. Rosnące nakłady publiczne na usługi społeczne coraz częściej traktowane są jako forma inwestycji w kapitał ludzki i kapitał społeczny. Rozwój systemów usług społecznych uznaje się tym samym za przejaw prowadzenia tzw. inwestycyjnej polityki społecznej. Lokalne systemy usług społecznych uważane są za podstawowe narzędzie kreowania polityki społecznej na poziomie lokalnym poprzez koordynację szczegółowych polityk publicznych i integrację działania placówek i programów wsparcia usługowego o charakterze środowiskowym. Tworzenie zintegrowanych lokalnych systemów usługowych sprzyja ponadto rozwojowi współpracy międzysektorowej i wykorzystaniu potencjału organizacji sektora obywatelskiego i sektora ekonomii społecznej. Rozwój lokalnych systemów usług społecznych prowadzi więc nie tylko do lepszego zaspokojenia potrzeb obywateli jako członków wspólnot terytorialnych, lecz także sprzyja integracji tych wspólnot i wzrostowi spójności społecznej²¹.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: 1) polityki prorodzinnej, 2) wspierania rodziny, 3) systemu pieczy zastępczej, 4) pomocy społecznej, 5) promocji i ochrony zdrowia, 6) wspierania osób niepełnosprawnych, 7) edukacji publicznej, 8) przeciwdziałania bezrobociu, 9) kultury, 10) kultury fizycznej i turystyki, 11) pobudzania aktywności obywatelskiej, 12) mieszkalnictwa, 13) ochrony środowiska, 14) reintegracji zawodowej i społecznej – podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Tak sformułowana definicja wskazuje na: płaszczyzny usług społecznych (od polityki prorodzinnej, poprzez ochronę środowiska, do reintegracji zawodowej), podmiot podejmujący działania (gmina), cel ich świadczenia (zaspokajanie potrzeb wspólnoty mieszkańców), formę ich świadczenia (niematerialna) i podmioty, na rzecz których usługi społeczne mają być świadczone (adresaci usług). Wskazane elementy znajdują odniesienie do cech usług społecznych prezentowanych w doktrynie, które były wskazywane wcześniej.

Tak określona definicja została wzbogacona w ustawie o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych przez wymienienie ustaw stanowiących podstawy prawne podejmowanych działań w zakresie usług społecznych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 stanowią je w szczególności przepisy następujących ustaw:

- 1) z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²²;

²¹ Druk sejmowy VIII kadencji nr 3040, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3040> (dostęp: 4.07.2020 r.).

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 821.

- 2) z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²³;
- 3) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁴;
- 4) z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁵;
- 5) z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego²⁶;
- 6) z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym²⁷;
- 7) z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁸
- 8) z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁹;
- 9) z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁰;
- 10) z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³¹;
- 11) z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³²;
- 12) z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym³³;
- 13) z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³⁴;
- 14) z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie³⁵;
- 15) z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³⁶;
- 16) z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³⁷;
- 17) z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny³⁸.

Użycie sformułowania „w szczególności” wskazuje wyraźnie, że nie jest to zamknięty katalog.

Jak wynika z powyższej regulacji, definicja usług społecznych odbiega od typowych definicji ustawowych. Została ona ukazana w dwóch płaszczyznach: zakresu podejmowanych działań przez centrum usług społecznych oraz przez wymienienie ustaw, na podstawie których te działania są podejmowane. Należy przy tym zauważyć, że w katalogu tym mieści się też ustawa o pomocy społecznej,

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 218.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876, z późn. zm.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1398, z późn. zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 685.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2365, z późn. zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277, z późn. zm.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050, z późn. zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 426, z późn. zm.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 910, z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1409, z późn. zm.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 176.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1133.

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 802.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 326, z późn. zm.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1348.

co oznacza, że do usług społecznych, a co za tym idzie, do zakresu działania CUS jako podmiotu realizującego usługi społeczne, należą zadania należące obecnie do ośrodków pomocy społecznej. Zastanowienia więc wymaga, czy nie powstanie sytuacja nakładania się tych samych zadań przez dwa podmioty: CUS i ośrodek pomocy społecznej, co może rodzić w przyszłości spory kompetencyjne.

Realizacją usług społecznych, co już zostało zasygnalizowane, zajmuje się Centrum Usług Społecznych, przy czym ustawodawca określa, że centrum może realizować:

- 1) usługi społeczne będące zadaniami własnymi gminy;
- 2) usługi społeczne będące zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie;
- 3) usługi społeczne będące zadaniami własnymi powiatu – po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a powiatem;
- 4) usługi społeczne będące zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi – po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła centrum, a powiatem, przy czym w przypadku miasta na prawach powiatu realizacja przez centrum usług społecznych nie wymaga zawarcia porozumienia.

Można powiedzieć, że wskazanie powyższe poszerza definicję usług społecznych. Ich zakresem są bowiem objęte nie tylko zadania własne gminy w płaszczyznach określonych w art. 2 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, ale także zadania ustawowo zlecone gminie jako zadania administracji rządowej. Dodatkowo powiat może zawrzeć z gminą porozumienie na realizację zadań przez CUS ze wskazanego zakresu usług społecznych. W konsekwencji może to prowadzić do zmniejszania roli Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie.

4. PROGRAM USŁUG SPOŁECZNYCH

Program usług społecznych uchwała rada gminy, przy czym może zostać uchwalonych więcej niż jeden program usług społecznych. Uchwały w tym zakresie stanowią akty prawa miejscowego i mają określać usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej. Beneficjentami tych usług są adresaci wymienieni już w definicji usług społecznych i powtórzeni w art. 5 ust. 1: osoby, rodziny, grupy społeczne, grupy mieszkańców o określonych potrzebach lub ogół mieszkańców. Opracowywanie, przyjmowanie, realizowanie i ocena programów usług społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym.

Program usług społecznych zawiera, w szczególności:

- 1) nazwę i cel programu;
- 2) okres realizacji programu;

- 3) opis potrzeb uzasadniających realizację programu;
- 4) charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem;
- 5) określenie usług społecznych oferowanych w programie;
- 6) warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie oraz sposób dokumentowania spełniania tych warunków;
- 7) wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne oraz sposób dokumentowania uprawnień do uzyskania ulg w opłacie;
- 8) dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, w tym dane osobowe, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenia o ochronie danych)³⁹;
- 9) organizację programu, w tym etapy jego realizacji;
- 10) sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji;
- 11) budżet programu oraz źródła jego finansowania.

Przy opracowywaniu programu usług społecznych gmina bierze pod uwagę diagnozę potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, opracowaną przez centrum (art. 5 ust. 2 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych). Z powyższego przepisu wyraźnie wynika, że utworzenie przez gminę CUS jest pierwotne do opracowania programu, przy czym – biorąc pod uwagę fakultatywność zadania w tym zakresie – nawet utworzenie CUS nie rodzi obowiązku opracowania programu usług społecznych. Standardy świadczenia usług społecznych i zasady ich przyznawania nie mogą być sprzeczne z programami określającymi usługi społeczne uregulowane w przepisach odrębnych oraz z innymi programami przyjętymi przez gminę.

Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych określa, że program usług społecznych jest udostępniany na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej centrum. Skoro jednak program jest aktem prawa miejscowego, to – niezależnie od zamieszczenia o nim informacji na stronie BIP – powinien zostać ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym w sposób przewidziany w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych⁴⁰. Zachodzi też pytanie,

³⁹ Dz.Urz. UE L nr 119 z dnia 4 maja 2016 r., s. 1.

⁴⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

czy programy (program) powinny przybierać formę aktów prawa miejscowego, zważając na krąg beneficjentów tych programów (niekiedy indywidualne osoby).

Po zakończeniu realizacji programu usług społecznych gmina sporządza, w terminie 4 miesiące, informację z jego realizacji, która jest udostępniana na stronie BIP urzędu gminy i CUS. Ma ona zawierać: 1) nazwę programu; 2) okres realizacji programu; 3) przewidywaną liczbę osób objętych programem oraz liczbę osób, które skorzystały z usług społecznych określonych w programie, w podziale na poszczególne usługi; 4) opis stopnia realizacji programu; 5) wyniki monitorowania realizacji programu i ocenę programu w oparciu o mierniki efektywności realizacji programu; 6) koszty realizacji programu; 7) listę wykonawców poszczególnych usług społecznych określonych w programie (art. 6 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych). W ustawie brak jest wskazania, jaki organ przygotowuje informację z realizacji programu i jaki udział w jej przygotowaniu ma CUS. W tej sytuacji należy przyjąć, że skoro program uchwała rada gminy, to również i informacja o jego realizacji jest przedstawiona przez ten organ.

W dalszych regulacjach ustawodawca wyróżnia realizatora programu usług społecznych i wykonawcę tego programu. Zgodnie z art. 7 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych realizatorem programu jest centrum usług społecznych, natomiast wykonawcą usług społecznych określonych w programie usług społecznych może być, w szczególności:

- 1) urząd gminy lub
- 2) inna niż urząd gminy jednostka organizacyjna gminy, w tym centrum, lub
- 3) organizacja pozarządowa lub podmiot wskazany w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴¹, wyłoniony na podstawie tej ustawy, lub
- 4) podmiot wyłoniony na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴², lub
- 5) podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴³.

Z powyższych unormowań wynika, że w odniesieniu do programu usług społecznych występuje: uchwałodawca programu (rada gminy), jego realizator (CUS) i wykonawca, którym również może być CUS. Krąg wykonawców wykracza poza jednostki organizacyjne gminy.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.

⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843; z dniem 1 stycznia 2021 r. wchodzi w życie nowa ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 295, z późn. zm.

5. CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH

Zgodnie z założeniem ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, podkreślanym w wystąpieniach przedstawicieli rządu, centrum usług społecznych ma być miejscem, w którym wszyscy mieszkańcy otrzymają kompleksowe wsparcie w razie potrzeby. Centra mają stworzyć nową jakość pomocy społecznej i stanowić nową instytucję lokalnej polityki społecznej. Celem CUS ma być integrowanie i koordynowanie usług świadczonych przez różnych lokalnych usługodawców (publicznych i niepublicznych) współpracujących z centrum. Za pośrednictwem centrum gminy będą miały możliwość realizowania już świadczonych usług społecznych oraz wprowadzania nowych (jako zadań własnych fakultatywnych), wynikających z programów usług społecznych przyjmowanych w formie uchwał przez rady gminy. Podstawą opracowania takich programów będzie diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej przygotowywana w centrum raz na pięć lat, konsultowana z mieszkańcami i reprezentującymi ich organizacjami. Oznacza to, że oprócz dotychczasowych usług gminy będą świadczyć, za pośrednictwem CUS, nowe usługi i realizować nowe zadania, które określone są w szczególności w wymienionych 17 ustawach.

Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych przewiduje dwa tryby tworzenia centrum usług społecznych. Może ono powstać bądź z przekształcenia ośrodka pomocy społecznej, bądź też jako nowa jednostka organizacyjna gminy. Wybór tworzenia CUS ustawodawca pozostawił gminom, jak też wskazał, że utworzenie CUS nie jest zadaniem obowiązkowym gminy. W rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych⁴⁴ centrum jest jednostką budżetową gminy.

Centrum usług społecznych powstałe z przekształcenia ośrodka pomocy społecznej funkcjonuje na terenie jednej gminy, przejmując jednocześnie wszystkie zadania realizowane przez ten ośrodek oraz wybrane i nierealizowane przez ośrodek pomocy społecznej do dnia utworzenia centrum usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów wskazanych w definicji usług społecznych określonej w ustawie. To oznacza, że dotychczasowe zadania z zakresu pomocy społecznej prowadzone będą w wyodrębnionym organizacyjnie w CUS dziale do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Natomiast centrum powstałe jako nowa jednostka organizacyjna może funkcjonować również, na podstawie zawartego porozumienia międzygminnego, dla dwóch lub większej liczby gmin. Warunkiem utworzenia takiego centrum jest zawarcie porozumienia, na podstawie którego gmina przekazuje do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum, wybrane usługi społeczne z co najmniej trzech zakresów wskazanych w definicji

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.).

usług społecznych. W takim przypadku nie może to naruszać funkcjonujących w tych gminach ośrodków pomocy społecznej.

Artykuł 11 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych określa elementy, które musi zawierać porozumienie w sprawie utworzenia centrum usług społecznych. Są to:

- 1) określenie gminy, która zobowiązuje się do utworzenia centrum;
- 2) określenie usług społecznych przekazywanych do realizacji gminie, która ma utworzyć centrum;
- 3) zasady współfinansowania kosztów utworzenia i funkcjonowania centrum oraz realizacji przez centrum określonych usług społecznych;
- 4) okres, na jaki zawarto porozumienie;
- 5) szczegółowe zasady sporządzania i przekazywania gminie sprawozdania z działalności centrum za poprzedni rok kalendarzowy;
- 6) szczegółowe zasady przekazywania gminie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz przeprowadzania konsultacji diagnozy ze wspólnotą samorządową.

Ponadto porozumienie może określać sposób kontroli nad realizacją usług społecznych przekazanych do realizacji centrum.

Niezależnie od tych ustawowo określonych elementów, porozumienie, które stanowi niewładczą formę działania i wyraża zgodne oświadczenia stron porozumienia, może jeszcze zawierać inne elementy, np. sposób rozwiązania porozumienia w razie zawarcie porozumienia na czas nieokreślony.

Powyższe dwa tryby utworzenia CUS dotyczą też miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. (miast na prawach powiatu): mogą one zostać utworzone jako nowe jednostki organizacyjne bądź w wyniku przekształcenia MOPR (miejskiego ośrodka pomocy rodzinie – placówki wsparcia łączącej zadania ośrodka pomocy społecznej i powiatowego centrum pomocy rodzinie). Warunkiem utworzenia centrum jest w tym przypadku przekazanie przez miasto do realizacji centrum wybranych usług społecznych z co najmniej trzech zakresów.

W ramach struktury organizacyjnej centrum ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych przewiduje w szczególności: 1) stanowisko dyrektora centrum, którego powołuje i odwołuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, która utworzyła centrum⁴⁵; 2) zespół do spraw organizowania usług społecznych; 3) zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy

⁴⁵ Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych dyrektorem centrum może być osoba, która: 1) ma wykształcenie wyższe; 2) ma co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi z zakresu wskazanego w art. 2 ust. 1; 3) ukończyła specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej lub uzyskała tytuł specjalisty w dziedzinie zdrowia publicznego, lub ukończyła studia podyplomowe w zakresie organizacji lub zarządzania w ochronie zdrowia; 4) ukończyła szkolenie z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych; 5) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne

społecznej – jeżeli centrum powstało z przekształcenia ośrodka pomocy społecznej; 4) stanowisko organizatora społeczności lokalnej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela dyrektorowi centrum upoważnienia do prowadzenia postępowań w indywidualnych sprawach dotyczących usług społecznych określonych w programach usług społecznych, w tym do wydawania decyzji administracyjnych.

Rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum oraz szczegółową organizację centrum określa statut centrum nadany przez radę gminy w drodze uchwały (art. 12 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych).

Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych określa również zasady wykonywania zadań przez centrum usług społecznych (art. 14). Są to:

1) zasada powszechności, zgodnie z którą centrum oferuje określone usługi społeczne wszystkim osobom uprawnionym;

2) zasada podmiotowości oznaczająca, że centrum przy wykonywaniu zadań ma na względzie dobro osób korzystających z usług społecznych, w szczególności potrzebę respektowania poczucia ich podmiotowości i bezpieczeństwa;

3) zasada jakości – zachowuje standardy jakości usług społecznych;

4) zasada kompleksowości, zgodnie z którą zmierza do zapewnienia usług społecznych jak najpełniej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych faz życia oraz sytuacji rodzin;

5) zasada współpracy, w oparciu o którą centrum współpracuje z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą oraz osobami fizycznymi i prawnymi z uwzględnieniem suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności;

6) zasada pomocniczości – mając na względzie potrzeby wspólnoty samorządowej, centrum podejmuje działania zmierzające do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze działania centrum;

7) zasada wzmacniania więzi społecznych wyrażająca się tym, że centrum dąży do wzmocnienia więzi społecznych oraz integracji i rozwoju wspólnoty samorządowej.

Powyższe ustawowo określone zasady muszą być uwzględniane przez centrum w toku realizacji zadań. Poza rozeznaniem i opracowywaniem diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych centrum, zgodnie z art. 13 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, ma realizować program usług społecznych, w tym kwalifikować

w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściągane z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego.

osoby zainteresowane do korzystania z usług społecznych określonych w tym programie oraz opracowywać i monitorować realizację indywidualnych planów usług społecznych. Ponadto do jego zadań należy podejmowanie działań na rzecz integracji i wspierania rozwoju wspólnoty samorządowej z wykorzystaniem potencjału tej wspólnoty, w tym organizowanie działań samopomocowych, wolontaryjnych i sąsiedzkich stanowiących uzupełnienie usług społecznych (działania wspierające). Zadaniem centrum jest też zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych i podejmowanie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej i innymi podmiotami. Do centrum należy również gromadzenie, aktualizowanie i udostępnianie informacji o usługach społecznych realizowanych na obszarze gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia na podstawie bieżących informacji uzyskiwanych z urzędu gminy i innych jednostek organizacyjnych gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia.

6. PODSUMOWANIE

Założenia ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych są godne poparcia. Jej celem jest wzmocnienie działań na rzecz mieszkańców wspólnoty gminnej jako całości lub jej części, czy nawet indywidualnych osób. Wzmacnia to upodmiotowienie mieszkańców, ich więzi z miejscem, w którym żyją i mieszkają. Czy intencje te zostaną poprawnie odczytane i czy gminy będą tworzyć centra usług społecznych w rozumieniu tej ustawy, pokaże czas. Wymaga to od gmin przede wszystkim przeprowadzenia dogłębnej analizy potrzeb społeczności lokalnej, a te będą zróżnicowane: inne będą w gminach wiejskich, inne w gminach miejskich, a jeszcze inne w miastach na prawach powiatu; inne będą w gminach, w których mieszkańcy pracują zawodowo, a inne w gminach o dużym, a niekiedy bardzo dużym, wskaźniku bezrobocia; inne w gminach, w których przeważają mieszkańcy starsi, a inne w gminach z dużym przyrostem naturalnym, z dużą liczbą młodych osób. Tych kryteriów można wymieniać oczywiście więcej. Taka analiza pozwala jednak na podjęcie decyzji: tworzyć czy nie tworzyć CUS, a jeżeli tworzyć – to który tryb wybrać: przekształcenie ośrodka pomocy społecznej czy jako odrębną jednostkę organizacyjną; a jeżeli drugi wariant – to czy będzie to jednostka realizująca usługi społeczne dla jednej gminy czy też dla dwóch lub kilku w ramach porozumienia międzygminnego. Analiza taka da również możliwość określenia zakresu usług społecznych realizowanych przez CUS oraz adresatów tych usług. Dopiero takie ustalenia prowadzą do opracowywania w dalszym etapie programów usług społecznych.

Istotnym elementem, który nie zawsze jest uwzględniany podczas opracowywania koncepcji i podejmowania ostatecznych decyzji, jest czynnik ludzki, czyli kadra spełniająca wymagania ustawowe, która może być zatrudniona w centrum usług społecznych. Wymagania te różnią się od tych, które dotyczą pracowników socjalnych. To kryterium ma istotne znaczenie w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w CUS.

Powstaje w końcu pytanie, czy nowo utworzone centrum usług społecznych z nowo zatrudnioną kadrą jest w stanie opracować diagnozę społecznych potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, która stanowi bazę do uchwalenia przez radę gminy programu (programów) tych potrzeb, a także jaka będzie procedura tworzenia tych programów, które są aktami prawa miejscowego, w przypadku utworzenia jednego CUS dla kilku gmin – na podstawie porozumienia między nimi.

Trzeba w końcu uwzględnić i to, że w wielu gminach już od kilku lat funkcjonują, niezależnie od ośrodków pomocy społecznej, centra usług, których działalność jest ukierunkowana na określone grupy społeczne, świadczenie im pomocy, rozwiązywanie problemów społecznych. Działają one na innych podstawach i zasadach niż określone w ustawie o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Centra te były tworzone w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych w zakresie programów z tym związanych i realizują zadania ukierunkowane na określone grupy społeczne. Na przykład w Warszawie funkcjonuje Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” świadczące pomoc dla osób niepełnosprawnych, chorujących psychicznie i niesamodzielnych⁴⁶. Funkcjonujące w Łodzi centrum, po wejściu w życie ustawy

⁴⁶ Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” jest jednostką organizacyjną m.st. Warszawy, która działa na terenie m.st. Warszawy. Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” funkcjonuje od 1 maja 2017 r. jako jednostka budżetowa m.st. Warszawy na podstawie statutu nadanego przez Radę m.st. Warszawy uchwałą z dnia 16 grudnia 2016 r. nr XXXVIII/982/2016 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa”. Uchwała została podjęta na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 17 ust. 1 pkt 11 i ust. 2 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 3 oraz art. 111 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Centrum realizuje zadania własne i zlecone m.st. Warszawy oraz inne wynikające z rozeznania potrzeb. Celem działania Centrum jest tworzenie warunków umożliwiających mieszkańcom m.st. Warszawy samodzielne funkcjonowanie w miejscu zamieszkania, w szczególności osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, oraz ich integrację ze społecznością w stopniu adekwatnym do indywidualnych możliwości i potrzeb. Do zadań Centrum należy m.in.: organizowanie i koordynowanie świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych; organizowanie i koordynowanie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w miejscu zamieszkania; realizacja programu „Asystent osoby z niepełnosprawnością”; opracowanie i okresowa ewaluacja standardów usług opiekuńczych; nadzorowanie i kontrolowanie realizacji usług opiekuńczych; diagnozowanie problemów społecznych w obszarze swojego działania oraz określenie potrzeb w tym zakresie; udział w przygotowaniu corocznej oceny zasobów pomocy społecznej m.st. Warszawy; inicjowanie i organizowanie usług na rzecz osób starszych i niepełnospraw-

o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, zmieniło nazwę na Centrum Wsparcia i Rozwoju Społecznego, podobnie w Będzinie – na Centrum Usług Senioralnych, świadczące usługi przede wszystkim dla seniorów. Czy gminy zdecydują się na ich likwidację tylko dlatego, że będą tworzyć nowe centra usług społecznych w trybie i na zasadach określonych w ustawie o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych? Na tym etapie obowiązywania ustawy zmieniają ich nazwy. Podstawowym czynnikiem przy podejmowanych decyzjach będą też finanse gmin.

Niezależnie od pytań i wątpliwości, które mogą zostać rozwiązane w przyszłości przez praktyczne stosowanie przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, można jednoznacznie powiedzieć, że w obecnych czasach świadczenie usług społecznych jest nieodzowne, zgodne z polityką Unii Europejskiej. Stanowi to istotną pomoc dla społeczności lokalnych.

REFERENCES

- Elfring T., *New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies*, "Review of Income and Wealth" 1989, seria 35, nr 45
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999
- Grewiński M., *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3
- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Warszawa 2002
- Juźwiak S., Klimowicz I., *Nie wylać dziecka z kąpielą, czyli jak przygotować się do utworzenia centrum usług społecznych*, „Doradca w Pomocy Społecznej” 2019, nr 70
- Kowalski P., *Potrzeby ludzkie a prawa człowieka*, Ossolineum 1989
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. I, Warszawa 1959
- Rogoziński K., *Definicja usługi i to co poniżej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 722
- Runge A., Runge J., *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Warszawa 2008
- Śmid W., *Leksykon przedsiębiorcy*, Warszawa 2010

nych, których celem będzie utrzymanie lub poprawa ich samodzielnego funkcjonowania oraz zapewnienie im kontaktu z otoczeniem; organizowanie różnorodnych form wsparcia dla rodzin i opiekunów sprawujących opiekę nad osobami wymienionymi w ww. punkcie; organizowanie szkoleń z zakresu świadczenia usług opiekuńczych. Rodzaj usług zależy od potrzeb danej osoby, która może również liczyć na wsparcie w codziennych sprawach, np. w robieniu zakupów, przygotowywaniu posiłków czy też w kwestiach higieniczno-pielęgnacyjnych. Od 1 września 2018 r. Centrum oferuje również pomoc asystenta osoby z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Usługi asystenta stanowią uzupełnienie usług opiekuńczych. Mają na celu zaspokojenie potrzeb osób z niepełnosprawnościami w zakresie wspierania ich aktywności, dążenia do samodzielności i integracji z otoczeniem. Obejmują wsparcie asystenckie dla osób z niepełnosprawnościami w przemieszczaniu się w domu i poza nim, m.in. w korzystaniu z dóbr kultury, rekreacji, sportu oraz w komunikowaniu się.

Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005

Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>

Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych*, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf>

Walaszek-Pyziół A., Długosz T., *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, Warszawa 2014

Aleksander Jakubowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: ajakubowski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5937-9591

**ZGŁASZANIE PROBLEMÓW I POMYSŁÓW
PRZEZ INTERNET Z WYKORZYSTANIEM
MAP (GEOLOKALIZACJI). PERSPEKTYWA
PRAWNOADMINISTRACYJNA**

**SUBMITTING PROBLEMS AND IDEAS VIA THE INTERNET
USING MAPS (GEOLOCATION).
ADMINISTRATIVE LAW PERSPECTIVE**

Abstract

This article presents the analysis of the legal aspects of administrative systems for reporting problems and ideas using maps (geolocation – spatial data) via the Internet. As part of the analysis of such systems, the 19115 system functioning in Warsaw was presented in detail. In the article, the legal regulation of the 19115 system which is of an intra-organizational character was referred to the provisions of generally binding laws – Section VIII of the Code of Administrative Procedure and the Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 on the organization of receipt and processing of complaints and requests. The research confirmed that the functional interpretation of these laws leads to the conclusion that the systems at issue are generally consistent with them. The problems and ideas submitted by residents through such systems should be treated as requests within the meaning of the Code of Administrative Procedure. However, in order to avoid doubts and practical difficulties, it is advisable to amend Section VIII

of the Administrative Procedure Code and the Regulation of the Council of Ministers of 8 January 2002 on the organization of the receipt and processing of complaints and requests in accordance with the submitted *de lege ferenda* conclusions. They assume, inter alia, the introduction of an explicit legal basis for establishing such systems.

KEYWORDS

complaints, requests, petitions, geolocation, spatial data, citizens' reports

SŁOWA KLUCZOWE

skargi, wnioski, petycje, geolokalizacja, dane przestrzenne, zgłoszenia mieszkańców

1. Rozważając doświadczenia samorządu terytorialnego i administracji terenowej ostatnich trzech dekad, warto poddać refleksji rozwiązania, które wykształciły się w praktyce, ale właściwie nie znalazły dotychczas jeszcze odbicia w regulacjach prawnych. Choć bowiem zwykle regulacje te kształtują nowe instytucje administracyjne, to niekiedy można odkryć proces przeciwny – tj. będące rezultatem potrzeb praktyki lub polityki rozwiązania faktyczne następczo zostają ujęte w ramy prawne. W istocie ten drugi tryb – w przypadku gdy dotyczy rozwiązań niewładczych – częstokroć można uznać za bardziej pożądaną. Mające ukształtować nowe rozwiązania przepisy w konfrontacji z realiami nierzadko pozostają martwą literą prawa. Tymczasem gdy prawidłowo ujmują one już naturalnie powstałe w praktyce życia administracyjnego i społecznego konstrukcje, to jedynie wzmagają ich wzrost i rozwój, będąc tym, czego administracji i obywatelom potrzeba. Przy tym mądrość polega na tym, aby regulacja nie hamowała i aby nie ograniczała nadmiernie rozkwitu normowanej instytucji.

2. Do takich, powstałych oddolnie, rozwiązań praktycznych należy zaliczyć systemy oparte na zgłaszaniu problemów i pomysłów z wykorzystaniem map (geolokalizacji – danych przestrzennych¹) za pomocą Internetu. Stanowią one technologię informacyjno-telekomunikacyjną (*information and communication technologies*), polepszającą w założeniu komunikację obywatela z administracją przez przyspieszenie, ułatwienie i uczynienie bardziej transparentną tej

¹ Szerzej na temat pojęcia geolokalizacji (informacji geoprzestrzennej) – zob. M. Jankowska, M. Pawełczyk, *The notion of geospatial information – several preliminary remarks, spatial information and public informations*, (w:) M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), *Geoinformation and practice*, Warszawa 2014, s. 1–5. Zob. też ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 177, z późn. zm.).

komunikacji, z jednoczesnym ograniczeniem jej kosztów². Upowszechnienie wskazanych systemów w pełni wpisuje się w ideę skarg, wniosków i petycji, ponieważ właśnie od prostoty, transparentności i kosztów postępowania zależy częstotliwość korzystania z tych środków przez obywateli, jak również ich zaufanie do tych form działania³.

Analizowane systemy występują zarówno na szczeblu krajowym (np. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa⁴ prowadzona przez Policję⁵), jak i lokalnym (terenowym). Skonstruowane na podobnych założeniach serwisy oparte na własnej konstrukcji informatycznej mają Warszawa⁶, Bielsko-Biała⁷, Gdańsk⁸, Toruń⁹, Tychy¹⁰, Szczecin¹¹, Ustka¹². Z podobnych rozwiązań korzysta także Augustów¹³. Zastanawiać może, że nie sięga po nie terenowa administracja rządowa.

Niekiedy organy i jednostki szczebla lokalnego opierają swoją działalność na systemach (aplikacjach) komercyjnych¹⁴, co jest częstą praktyką zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin i miejscowości¹⁵. Takie rozwiązanie ocenić wypada krytycznie. Wymusza ono wszak na mieszkańcach, aby korzystali z prywatnych serwisów i powierzali im swoje dane, gdy tymczasem powinny one pozostawać w całości w obrębie podmiotu publicznego, objętego odmiennym reżimem prawnym. W tym kontekście – dostrzegając problemy uzasadniające sięganie po produkty komercyjne – może zastanawiać to, dlaczego podobnego, modelowego systemu nie opracowało i nie udostępniło ministerstwo obsługujące ministra właściwego do spraw administracji publicznej czy informatyzacji.

² Por. G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 101.

³ *Ibidem*.

⁴ Zob. <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁵ Szerzej na temat Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa i podstaw prawnych jej funkcjonowania – zob. J. Stawnicka, *Regulacje prawne i funkcjonowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa – istotnego elementu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przez polską Policję*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII, s. 255–269.

⁶ Zob. <https://warszawa19115.pl/incydenty> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁷ Zob. <https://zgloszeniabb.pl/mcity/incidents/index> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁸ Zob. <http://mapa.gdansk.gda.pl/mp/app/index> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁹ „Dbam o miasto”, <https://dbamomiasto.torun.pl/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁰ Zob. <https://zglosusterke.umtychy.pl/zglos-usterke> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹¹ Zob. <https://alertszczecin.pl/alert2a/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹² Zob. <http://usterka.kolobrzeg.eu/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹³ Zob. <http://maugustow.e-mapa.net/> (dostęp: 14.12.2020 r.), zgodnie z informacją: <http://urząd.augustow.pl/content/kontakt> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁴ Zob. np. <https://localspot.pl/terms> (dostęp: 14.12.2020 r.), którego administratorem jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹⁵ Choć również niekiedy także i większych, jak np. Ostrołęka – zob. <https://www.moja-ostroleka.pl/art/1512553380/dzieki-aplikacji-localspot-zglosisz-problem-w-miescie> (dostęp: 14.12.2020 r.).

Ze zbliżonych przyczyn podobnie przychodzi ocenić systemy (aplikacje) stworzone przez organizacje społeczne – jak np. [Naprawmyto.pl](https://naprawmyto.pl), z którego korzystają Katowice, Lublin, Krosno, Suwałki, Chełm, Krosno, Łuków, Łomianki, Wałbrzych, Zawiercie¹⁶. Sięganie po nie wynika zapewne z woli oparcia się na skonstruowanym już systemie informatycznym, co nie niweluje opisanych wyżej niedostatków.

Poza zakresem niniejszych rozważań pozostają zbliżone rozwiązania internetowe, jednak niewykorzystujące map (geolokalizacji)¹⁷.

3. Indukcyjna analiza wymienionych rozwiązań pozwala wyróżnić wspólne mianowniki określające cechy internetowych systemów zgłaszania problemów i pomysłów z wykorzystaniem map (geolokalizacji – danych przestrzennych):

1) oznaczenie (wskazanie) na mapie miejsca (adresu), którego zgłoszenie dotyczy;

2) wybór kategorii zdarzenia z listy (kategorie bywają oznaczone piktogramami);

3) uszczegółowienie zgłoszenia w polu opisu (w określonym limicie znaków, częstokroć uzupełnione fakultatywną opcją dołączenia załączników, np. zdjęć);

4) zapewnienie możliwości uzyskania przez zgłaszającego potwierdzenia wniesienia zgłoszenia, a następnie informacji o sposobie załatwienia sprawy, przy czym mogą to być zarówno indywidualne zawiadomienia we wskazanej przez zgłaszającego preferowanej formie kontaktu (mail, wiadomość tekstowa na telefon komórkowy), jak i wizualizacja lub zmiana oznaczenia zgłoszenia na mapie.

Dużym walorem analizowanych systemów jest to, że stanowią kanał sygnalizowania kwestii dość drobnych, dla których zdecydowana większość ludzi nie byłaby zapewne skłonna poświęcić swojego czasu, aby sporządzić i zgłosić je tradycyjnie – przez nadanie w placówce pocztowej. Idzie zatem o takie sprawy, jak np.: przepełniony śmietnik, zaśmiecenie terenu, uszkodzony znak drogowy, nielegalny baner, ułamane czy uschnięte drzewo, potrzeba przycięcia gałęzi zasłaniających lampę, uszkodzenie chodnika czy pokrywy studni, wyłamanie elementu ławki, uszkodzenie urządzeń napowietrznej siłowni, zarośnięte pobocze, ubytek w jezdni czy ścieżce rowerowej, starcie się oznaczenia pasów¹⁸. Prozaiczność zgłaszanych tematów nie świadczy jednak o ich nieuciążliwości. Wprost przeciwnie, właśnie takie – zdawałoby się bagatelne – problemy mają kluczowe przełożenie na jakość życia mieszkańców. I to ich rozwiązywanie powinno być pierwszorzędnym, podstawowym zadaniem administracji, nim przejdzie ona do mierzenia się z „wyższymi” sprawami, zwłaszcza że sprawność działań w tym kierunku w stopniu podstawowym kształtuje jej społeczny

¹⁶ Zob. <https://naprawmyto.pl/home#home> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁷ Np. <https://piekary.pl/zglos-problem/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

¹⁸ Przedmiot przykładowych zgłoszeń w systemie „Naprawmyto.pl” zamieszczonych w lipcu 2020 r. (dostęp: 27.07.2020 r.).

odbiór. Zgłoszenia mieszkańców stanowią istotne uzupełnienie pracy administracji w analizowaniu terenu podlegającego jej właściwości, pod kątem wskazanych niedoskonałości. Skoro zaś pochodzą od zasadniczych interesariuszy, to odpowiadają ich żywotnym potrzebom. Stąd omawiane systemy wpisują się korzystnie w idee pomocniczości (subsydiarności). Jednocześnie opisana cecha kształtuje kluczową determinantę przyjmowanych rozwiązań – muszą być one nieskomplikowane w stosowaniu (zasada prostoty) oraz pozwalać sformułować zgłoszenie w krótkim czasie (zasada szybkości), tak aby wysiłek z tym związany był wielokrotnie mniejszy niż spodziewana korzyść płynąca dla jakości życia zgłaszającego z uwzględnienia zgłoszenia.

4. W tym miejscu warto przejść do analizy prawnych aspektów określających funkcjonowanie opisanych narzędzi. Uwaga zostanie skupiona na systemie 19115 wdrożonym w Warszawie, za czym przemawia największa skala działania tego systemu oraz to, że jest administrowany przez podmiot publiczny, a nie prywatny. Przyjęte w odniesieniu do niego rozwiązania mogą być uznane za modelowe, a co za tym idzie, stanowić źródło inspiracji dla innych podmiotów rozważających wdrożenie podobnego systemu, a nawet dla ustawodawcy.

Opisany system został uregulowany zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 178/2015 z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie określenia zasad realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115 przez biura, urzędy dzielnic i jednostki organizacyjne m.st. Warszawy (znak GP-OR.0050.178.2015)¹⁹. Jest to formalnie akt wewnętrzny. Co znamienne, jako podstawę prawną w aktach prawa powszechnie obowiązującego wskazano w nim art. 33 ust. 3 w związku z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰ oraz § 39 Statutu miasta stołecznego Warszawa²¹. Artykuł 33 ust. 3 u.s.g. określa jedynie, że „Kierownikiem urzędu jest wójt”. Z kolei wskazany art. 11a ust. 3 u.s.g. stanowi nic innego jak to, że „Ilekcioć w ustawie jest mowa o wólcie, nalećy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta”. Za § 39 Statutu miasta stołecznego Warszawa kryje się z kolei przepis o treści: „Prezydent jest kierownikiem Urzędu Miasta i zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Miasta oraz kierowników jednostek organizacyjnych Miasta”. Regulacje te stanowią normy ogólne i określają ustrojową pozycję prezydenta miasta, jednak nie dają mu upoważnienia do określania praw czy obowiązków obywateli; nie odnoszą się też do materii skarg czy wniosków. Tak ujęta podstawa prawna zarządzenia unaocznia, że ma być ono aktem prawa wewnętrznego. Jednak to nie deklarowana podstawa

¹⁹ Zob. <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/F7BE54D1-C4FD-47DD-8BBE-74307BA37FE1,frameless.htm> (dostęp: 14.12.2020 r.).

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm., obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

²¹ Załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawa (Dz.Urz. Woj. Maz. nr 23, poz. 875).

prawna przesądza o charakterze norm, lecz ich treść. Przejść zatem należy do analizy zawartości normatywnej wskazanego zarządzenia (§ 1–21).

Zarządzenie dzieli zgłoszenia mieszkańców na:

- 1) zgłoszenia interwencyjne;
- 2) zgłoszenia informacyjne;
- 3) opinie mieszkańców.

Zgłoszenie interwencyjne to zdarzenie zgłoszone przez mieszkańca wymagające podjęcia działania przez biura, urzędy dzielnic m.st. Warszawy, jednostki organizacyjne m.st. Warszawy lub podmioty zewnętrzne współpracujące przy obsłudze zgłoszeń. Zgłoszenie informacyjne to nic innego jak pytanie mieszkańca skierowane z użyciem systemu. Z kolei przez opinię mieszkańca rozumie się uwagi i postulaty mieszkańca dotyczące funkcjonowania m.st. Warszawy.

Poza portalem internetowym umożliwiającym geolokalizację przedmiotu zgłoszenia, może być ono wniesione także za pomocą numeru telefonu 19115, poczty elektronicznej, aplikacji mobilnej, faksu czy czatu.

Rejestrację i realizację zgłoszeń prowadzi Wydział Kontaktów z Mieszkańcami działający w strukturze Urzędu m.st. Warszawy. Udziela on odpowiedzi zgłaszającemu w zakresie, w jakim jest to możliwe przy użyciu informacji zawartych w bazie wiedzy, w przypadku zaś zgłoszenia informacyjnego czy opinii mieszkańców, na które nie można udzielić odpowiedzi z wykorzystaniem bazy wiedzy, przekazuje zgłoszenie za pośrednictwem systemu do właściwych pracowników wyznaczonych do obsługi zgłoszeń mieszkańców w systemie przez dyrektorów biur, burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy, kierowników jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy i podmioty zewnętrzne. Wyznaczeni pracownicy odbierają zgłoszenia informacyjne i opinie mieszkańców w systemie, a następnie udzielają odpowiedzi kanałem kontaktu preferowanym przez zgłaszającego. Przed udzieleniem odpowiedzi mogą zasięgnąć wsparcia właściwej komórki merytorycznej, która ma obowiązek niezwłocznie przesłać odpowiedź zgłaszającemu lub pracownikowi, który zwrócił się o wsparcie. Po udzieleniu odpowiedzi mieszkańcowi mogą zostać dodane do bazy wiedzy informacje, które ułatwią udzielenie odpowiedzi na podobne zgłoszenia informacyjne lub opinie mieszkańców.

Zarządzenie przewiduje także rozwiązania związane z ustalaniem podmiotu właściwego do załatwienia zgłoszenia. Mianowicie w przypadku niewłaściwego przyporządkowania zgłoszenia informacyjnego lub opinii mieszkańca pracownik wyznaczony do obsługi zgłoszeń ustala inny właściwy podmiot w ramach systemu i przekazuje to zgłoszenie – nie później niż w terminie 3 dni od jego otrzymania. W przypadku braku możliwości ustalenia właściwego podmiotu – zwraca on zgłoszenie informacyjne lub opinię mieszkańca do Wydziału Kontaktów z Mieszkańcami. Jeżeli zgłoszenie informacyjne lub opinia mieszkańca nie dotyczy żadnego z podmiotów powołanych do obsługi systemu, ów pracownik w miarę możliwości ustala podmiot właściwy w sprawie i przekazuje to zgłoszenie do wskazanego Wydziału.

Co kluczowe, udzielenie odpowiedzi na zgłoszenie informacyjne lub opinię mieszkańca powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni roboczych od dnia wpływu do podmiotu właściwego do realizacji zgłoszenia. Po upływie tego terminu zgłoszenie będące zapytaniem informacyjnym lub opinią mieszkańca zmienia status na przeterminowane. Tym samym zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy wprowadza krótsze terminy realizacji zgłoszenia niż termin miesięczny przewidziany na rozpoznanie wniosku w Kodeksie postępowania administracyjnego²².

W przypadku, gdy do realizacji zgłoszenia informacyjnego lub opinii mieszkańca właściwy jest podmiot zewnętrzny, z którym m.st. Warszawa zawarło odrębne porozumienie, tryb procedowania jest określany przez to porozumienie. Odrębny tryb przewidziano również dla zgłoszeń informacyjnych będących w istocie wnioskami o informację publiczną.

Nieco odmienna regulacja dotyczy zgłoszeń interwencyjnych. Mają one podstawowe znaczenie dla mieszkańców i ich jakości życia. Wydział Kontaktów z Mieszkańcami rejestruje tego rodzaju zgłoszenia, przypisując je do jednej z kategorii (oraz odnoszącej się do niej ewentualnej podkategorii):

- drogi;
- komunikacja;
- lokalowe;
- odśnieżanie;
- śmieci;
- uszkodzenie, dewastacja;
- wodno-kanalizacyjne;
- zieleń;
- zwierzęta;
- porządek i bezpieczeństwo;
- inne.

Następnie przekazuje je do wyznaczonego pracownika właściwego merytorycznie podmiotu, który realizuje interwencję lub zleca zadanie właściwej komórce merytorycznej. Kolejno informuje on mieszkańca o sposobie realizacji zgłoszenia interwencyjnego, zamieszczając w miarę możliwości dokumentację (np. zdjęciową) z wykonania działania za pośrednictwem kanału kontaktu wskazanego przez tego mieszkańca. Zgłoszenie interwencyjne uważa się w systemie za zamknięte (zakończony), gdy zostanie zrealizowane albo – w przypadku zgłoszeń wymagających długoterminowej realizacji – zostanie udzielona informacja o sposobie realizacji zgłoszenia.

Podobnie jak w przypadku pozostałych typów zgłoszeń, termin realizacji zgłoszenia interwencyjnego upływa nie później niż po 14 dniach roboczych od

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.); dalej: k.p.a. – art. 237 § 1 k.p.a.

dnia jego wpływu do wyznaczonego pracownika podmiotu właściwego do realizacji zgłoszenia. Po tym terminie zgłoszenie interwencyjne zmienia status na przeterminowane, przy czym wówczas wyznaczony pracownik tego podmiotu ma obowiązek wpisać do systemu powód przedłużenia realizacji zgłoszenia interwencyjnego oraz nowy termin zakończenia zgłoszenia interwencyjnego.

Zarządzenie przewiduje podobne do opisanych wcześniej rozwiązania związane z przekazywaniem zgłoszeń interwencyjnych według właściwości wewnątrz organizacji. Odrębnie zaś określa, że gdy zgłoszenie interwencyjne zostanie zarejestrowane w systemie w dniu wolnym od pracy lub poza godzinami pracy właściwego w systemie podmiotu – w przypadku, gdy nie został wyznaczony pracownik do obsługi 24-godzinnej, a sprawa wymaga pilnej interwencji – Wydział Kontaktów z Mieszkańcami kieruje interwencję do służb dyżurnych m.st. Warszawy funkcjonujących w systemie 24-godzinny.

Co istotne dla funkcjonalności systemu, zarządzenie zobowiązuje dyrektorów biur Urzędu m.st. Warszawy, burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy oraz kierowników jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy do nadzorowania współpracy podległych im komórek merytorycznych z pracownikami wyznaczonymi do obsługi zgłoszeń w systemie, w zakresie niezwłocznego przekazywania informacji niezbędnych do realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115. W przypadku zgłoszeń będących we właściwości wielu komórek merytorycznych tego samego podmiotu, kierownik lub pracownik przez niego wskazany ustala komórkę merytoryczną odpowiedzialną za przygotowanie zbiorczej odpowiedzi, opracowanej we współpracy z pozostałymi komórkami merytorycznymi. W przypadku wpłynięcia do systemu zgłoszenia nieuregulowanego przepisami zarządzenia, tryb realizacji takiego zgłoszenia w systemie ustala dyrektor biura Urzędu m.st. Warszawy.

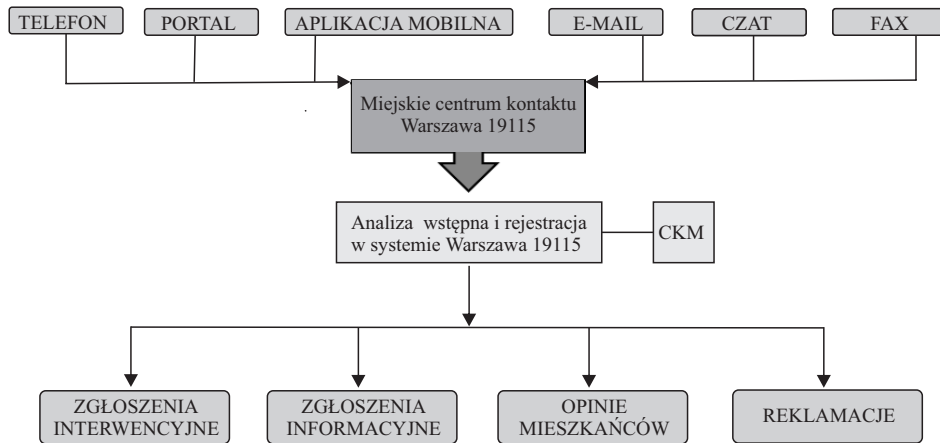
Odnotowania wymaga, że zarządzenie przyznaje zgłaszającemu pewien środek kontroli działań administracji w sprawie jego zgłoszenia. Do wszystkich zgłoszeń mieszkańcy mogą bowiem złożyć tzw. reklamację, przy tym termin na skorzystanie z tego środka nie został ograniczony. Zgłoszenia, do których złożono reklamacje, wznawiają się w podmiocie właściwym do realizacji zgłoszenia, który oznaczył zgłoszenie w systemie jako „zamknięte”. Termin realizacji reklamacji upływa nie później niż po 5 dniach roboczych od dnia wznowienia zgłoszenia. W przypadku, kiedy realizacja reklamacji przedłuża się, podmiot ma obowiązek poinformować o tym mieszkańca i wyznaczyć nowy termin. Skonstatować wypada, że przyjęty tryb jest zdecydowanie szybszy, niż przewidziany dla uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego skarg. Nie uszczegóławia jednak sposobu załatwienia reklamacji, co może osłabiać tę instytucję.

Opisaną konstrukcję przedstawiają schematy stanowiące załączniki do zarządzenia²³.

²³ Zob. https://bip.warszawa.pl/UMBIP/Handlers/GetBlob.aspx?id=1053014&fName=0178_1802zal.docx oraz https://bip.warszawa.pl/UMBIP/Handlers/GetBlob.aspx?id=1053015&fName=0178_1802zal_zal13.docx (dostęp: 27.07.2020 r.).

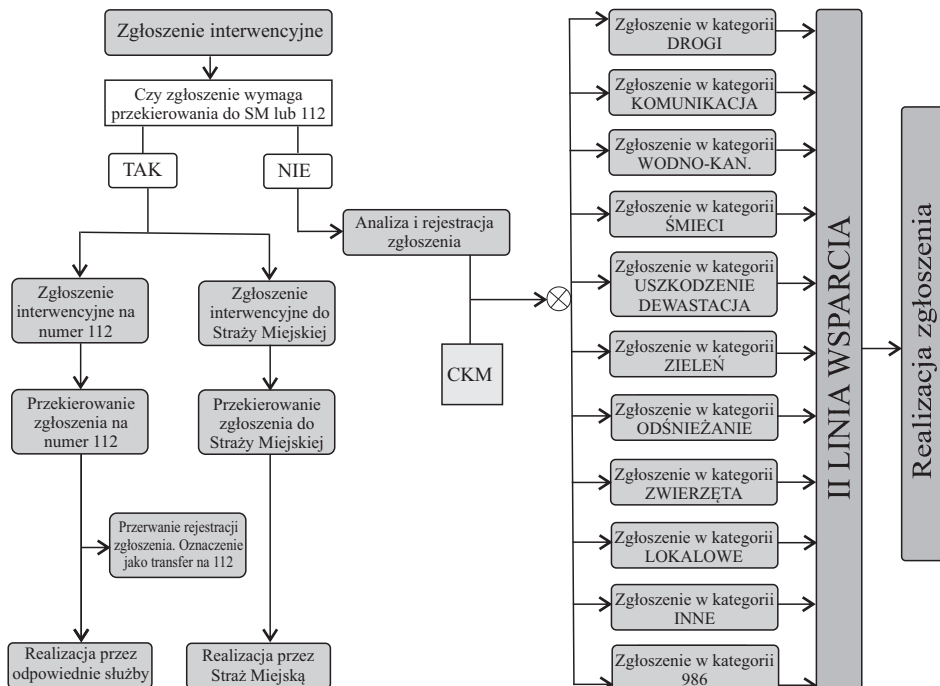
Załącznik do zarządzenia nr 178/2015 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18.02.2015 r.

Podstawowy schemat realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115



Załącznik nr 1 do podstawowego schematu realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115

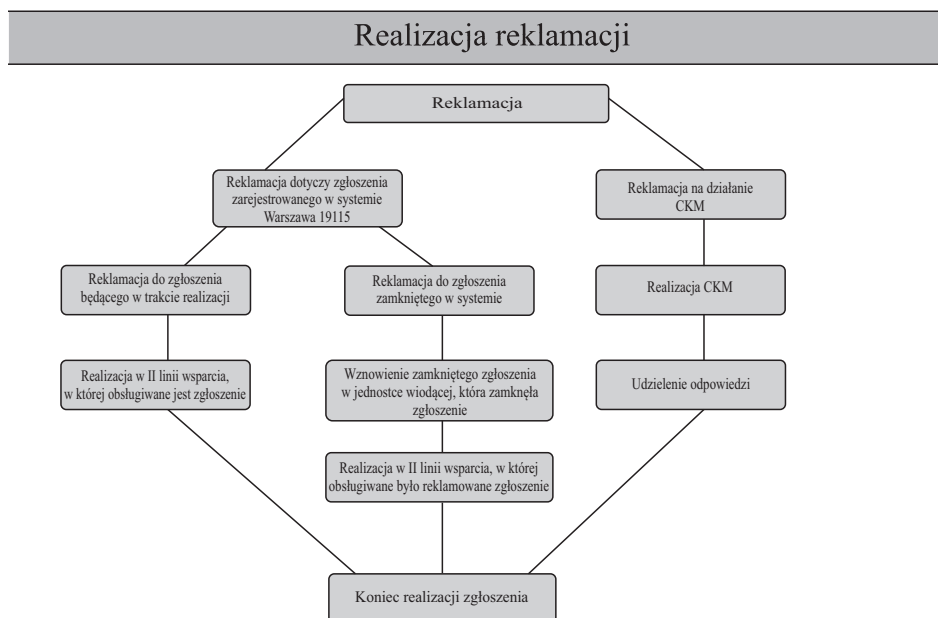
Realizacja zgłoszeń interwencyjnych



Załącznik nr 2 do podstawowego schematu realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115



Załącznik nr 3 do podstawowego schematu realizacji zgłoszeń w systemie Warszawa 19115



5. Rodzi się pytanie, jak opisane rozwiązania mają się do materii ustawowej (Kodeksu postępowania administracyjnego) i wykonawczego względem niej rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁴.

W istocie składane przez system zgłoszenia mieszczą się w ustawowych pojęciach wniosków, w niewielkim stopniu – skarg²⁵, jakkolwiek nie tyle odnoszą się one do samych organów, co do realizacji interesu faktycznego, publicznego w danej przestrzeni; zgłoszenia sygnalizują potrzeby i oczekiwania społeczne. Stosownie do art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniebdanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw²⁶. Z kolei w myśl art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności²⁷. Wniosek ma charakter przyszłościowy, jego celem jest ulepszenie czegoś, poprawa, a wiąże się z dodatnią oceną postulowanej inicjatywy²⁸. Skarga jest wyrazem niezadowolenia z błędnego lub nieprawidłowego działania. Przedmiotem skargi może być każda negatywnie oceniana okoliczność, czyli naruszenie interesu faktycznego wnoszącego skargę²⁹. Zgłoszenie bardzo rzadko będzie można z kolei potraktować jako petycję, ta bowiem ma za przedmiot postulat działań prawnych³⁰, gdy zaś omawiana forma – głównie faktycznych.

Uznanie, że do zgłoszeń stosuje się przepisy Działu VIII k.p.a., nie prowadzi do niepożądaney formalizacji tylko przy właściwej ich interpretacji. Problemem nie powinien być brak podpisu zgłaszającego. Postępowania ujęte

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46); dalej: r.s.w.

²⁵ Np. gdy organ nieprawidłowo zrealizował określoną inwestycję przestrzenną – w takim jednak przypadku zgłoszenie również można w istocie traktować jako wniosek o naprawienie inwestycji.

²⁶ R. Stankiewicz, *Realizacja prawa do petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 384.

²⁷ *Ibidem*; M. Stahl, J. P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 352.

²⁸ Por. S. Gajewski, *Komentarz do art. 241*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 82; R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 116, 120–125.

²⁹ S. Gajewski, *Komentarz do art. 227*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 39; R. Cybulska, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 160.

³⁰ Por. R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 120.

w Dziale VIII k.p.a. były określane jako uproszczone³¹, co nakazuje przyjmować interpretację na rzecz ograniczenia wymogów formalnych. Zgodnie z § 5 r.s.w. skargi i wnioski można wnosić za pomocą poczty elektronicznej, a zatem na każdy urzędowy adres elektroniczny³². Skoro w myśl § 8 r.s.w. wystarczy podanie imienia, nazwiska (nazwy) i adresu, to nie wprowadzono wymogu podpisania skargi czy wniosku, co odnosi się także do przypadku ich składania drogą elektroniczną; jest to zatem odmienność od postępowania administracyjnego ogólnego³³. Analizowane formy nie stanowią „podania” w rozumieniu art. 63 k.p.a.³⁴. Jak zauważa K. Łuczak, w konsekwencji brak podpisu nie stanowi przesłanki pozostawienia skargi czy wniosku bez rozpoznania, zwłaszcza że nie stanowi przeszkody ani w ich rozpatrzeniu, ani w osiągnięciu ich celów. W ocenie tego Autora dotyczy to również skargi czy wniosku wniesionych ustnie – wymóg podpisu skarżącego czy wnioskodawcy w tym przypadku (§ 6 ust. 1 r.s.w.) poczytuje bowiem jako *lex imperfecta*³⁵. Organ nie musi tym samym wzywać do uzupełnienia braku formalnego przez podpisanie przez zgłaszającego wydruku pisma przesłanego drogą elektroniczną³⁶. Także w przypadku petycji wymóg podpisu, w tym elektronicznego, nie może być traktowany jako formalny, którego uzupełnienie byłoby niezbędne dla skuteczności wniesionego środka³⁷. Niewymaganie podpisu czy weryfikowalnego oznaczenia osoby zgłaszającej w pewien sposób realizuje ideę zapewnienia anonimizacji skargi czy wniosku³⁸. Dzięki temu sko-

³¹ S. Gajewski, *Komentarz do art. 221*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 101.

³² Tak A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 124; G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 105–106. Dopuszczalne też wydaje się wnoszenie skarg i wniosków telefonicznie – A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 123.

³³ A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 124; G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 106–107; R. Cybulska, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 171.

³⁴ Por. R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 92–93.

³⁵ Zob. K. Łuczak, *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 231–232.

³⁶ A. Jakubowski, *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 124.

³⁷ G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 108–109; A. Wierzbica, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 53.

³⁸ M. Maciejewski, *Sytuacja faktyczna i prawna ochrona osób składających skargi. Doświadczenia i wnioski płynące z whistleblowingu*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 130. Wniosek anonimowo-

rzystanie z nich stało się łatwiejsze dla mieszkańców i w tym należy upatrywać przyczyn masowego korzystania przez nich z elektronicznej drogi składania tych środków. Takie uproszczenie wydaje się uzasadnione, ponieważ prawo do złożenia skargi, wniosku lub petycji ma charakter powszechny – każdy może skorzystać z tego środka, a co za tym idzie, każdy wnoszący jest legitymowany do udziału w postępowaniu, wobec czego nie występuje potrzeba ustalania tożsamości podmiotu dokonującego czynności; istotne jest jedynie, komu i na jaki adres przesłać zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, wniosku czy petycji³⁹. Nie można zatem w praktyce wykluczyć korzystania przez zgłaszających z pseudonimów. Z tej perspektywy zasadne jest też traktowanie „adresu” w sposób funkcjonalny, a zatem jako każde dane pozwalające zawiadomić zgłaszającego o sposobie załatwienia zgłoszenia⁴⁰.

Badane zjawisko unaocznia, że podpis, dane wnioskodawcy czy adres nie są kluczowe w sferze szeroko rozumianych skarg, wniosków czy petycji. Istotne dla organu jest dowiedzieć się o istnieniu problemu lub postulatu, mniejsza zaś z tym, od kogo wiedza o nich pochodzi. Z kolei dla zgłaszającego najważniejsze jest uzyskać informację o sposobie załatwienia problemu czy pomysłu (a zwłaszcza, aby problem został rozwiązany, a pomysł – zrealizowany), a nie to, aby przyjęła ona formę oficjalną czy była kierowana na adres zamieszkania/zameldowania. Indywidualizacja zgłaszającego jest tylko o tyle istotna, o ile jest potrzeba wykluczenia zgłoszeń masowo powielanych, pozornych, złośliwych czy nielicujących z powagą urzędu⁴¹. Jednak adresat zgłoszenia jest w stanie ustalić przez analizę numeru IP, z którego zgłoszenie wygenerowano, ewentualnie danych kontaktowych w postaci numeru telefonu czy adresu mailowego, na które zawiadomienie o sposobie załatwienia zgłoszenia ma zostać przesłane. Imię i nazwisko zgłaszającego może w praktyce pozostać ukryte pod pseudonimem, jego adres zamieszkania lub zameldowania czy adres do doręczeń inny niż elektroniczny mogą być nieznane – okoliczność ta nie rzutuje w zauważalny sposób na istotę badanego systemu i jego walory zarówno z perspektywy zgłaszającego, jak i adresata

wy co prawda pozostawia się bez rozpatrzenia, nie można jednak wykluczyć, że zgłaszający użyje pseudonimu – por. A. Jakubowski, *Komentarz do § 8*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 128; R. Cybulska, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 171. Ponadto każde zgłoszenie, nawet anonimowe, stanowi źródło wiedzy dla organu, z której może skorzystać z urzędu – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 127/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³⁹ Podobnie G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi...*, s. 108.

⁴⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 września 2018 r., II SA/Go 508/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, wraz z oceną R. Cybulskiej, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 171–172.

⁴¹ Problem sygnalizują A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 431–449.

zgłoszenia. Stąd nie powinna też ona prowadzić do pozostawienia zgłoszenia bez rozpoznania na podstawie § 8 r.s.w. Przepis ten wymaga, aby odczytywać go i stosować przez pryzmat funkcji i celów instytucji wniosków i skarg.

Przyjęcie, iż omawiane systemy – tryb postępowania ze zgłoszeniami – mieszczą się w granicach normowania Działu VIII k.p.a., pozwala objąć je dobrodziejstwami tej regulacji. Chodzi tu m.in. o normę art. 225 k.p.a. wykluczającą uszczerbek lub zarzut wobec osoby z powodu dokonanego przez nią zgłoszenia, art. 223 § 2 k.p.a. określającego odpowiedzialność, w tym dyscyplinarną, pracownika uchylającego terminom załatwienia zgłoszenia, czy art. 239 k.p.a. pozwalającego pozostawić bez odpowiedzi zgłoszenia tożsame z już rozpatrzonymi.

Nie można jednak nie dostrzegać pewnych zagrożeń związanych zwłaszcza z niewłaściwym określaniem charakteru zgłoszeń w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego. Przede wszystkim należy je z zasady kwalifikować jako wnioski, a nie skargi, nawet jeżeli zawierają pewien element krytyczny stanowiący asumpt do ich sformułowania. Skargi dotyczą bowiem zwykle działania samego organu, tymczasem zgłoszenia obejmują nie tyle organ, co wykonywanie przez niego administracji na określonym terenie, a zatem materię wnioskową. Podobnie – jako ponowiony wniosek – powinny być traktowane środki takie jak funkcjonująca w m.st. Warszawa reklamacja. Pozwala to wykluczyć problem, który mógłby wystąpić na gruncie art. 229 k.p.a., tj. rozpatrywania zgłoszeń/reklamacji przez inny podmiot niż tworzący i administrujący systemem. Jednocześnie świadczy o pewnej swoistości zgłoszeń/reklamacji, być może docelowo wymagającej nowelizacji Działu VIII k.p.a. lub odrębnej regulacji. Należy również powtórzyć postulat funkcjonalnego odczytywania przepisów o skargach i wnioskach, tak aby unikać zbędnego formalizmu. Dotyczy to także „podpisu” pracownika pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia zgłoszenia (art. 238 k.p.a.), który przychodzi rozumieć jako każdą formę potwierdzającą tożsamość pracownika i objęcie przez niego odpowiedzialnością danego sposobu rozpoznania sprawy (np. nadanie zawiadomienia z urzędowego, imiennego adresu elektronicznego wraz z oznaczeniem pracownika). Niepożądane byłoby podważanie funkcjonującej obecnie praktyki korespondencji mailowej. W ten sposób regulacje kodeksowe wyznaczają szerokie ramy, których nie powinna naruszać regulacja szczegółowa postępowania w ramach danego systemu zgłoszeń. Skądinąd *de lege ferenda* zasadnym jawi się postulat, aby opisany ład normatywny nie wynikał dopiero z funkcjonalnego odczytania norm, lecz wprost z brzmienia przepisów.

Należy jeszcze wyróżnić zgłoszenia, w których zgłaszający nie podaje żadnych danych kontaktowych. Niekiedy system elektroniczny dopuszcza tylko tę formę, co ma miejsce w przypadku Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Takie zawężenie należy ocenić krytycznie zarówno z perspektywy funkcjonalności systemu, jak i jego odbioru społecznego. Rzecz jasna we wskazanym przypadku zgłoszenie stanowi jedynie informację dla administratora systemu, który może – choć zasadniczo nie musi – ją wykorzystać z urzędu. W świetle

bowiem przepisów o skargach i wnioskach zgłoszenie takie pozostawia się bez oficjalnego rozpoznania (§ 8 ust. 1 r.s.w.).

6. Nie ulega wątpliwości, że prawo sygnalizowania podmiotom publicznym problemów i pomysłów za pomocą systemów informatycznych pozostaje pod ochroną konstytucyjną. Zgłoszenia tego rodzaju – mimo odmiennych nazw – mieszczą się wszak w pojęciu petycji, skarg i wniosków, których dotyczy art. 63 Konstytucji RP⁴²; różnica jest nominalna, a nie materialna⁴³. Przepis ten stanowi, że: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb⁴⁴ rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Należy jednak już w tym miejscu zwrócić uwagę, że jeżeli w ogóle analizowane systemy zgłaszania problemów i pomysłów drogą internetową z wykorzystaniem geolokalizacji opierają się na aktach prawa, to wewnętrznie. Istotna część treści normatywnej tych aktów odnosi się do trybu zgłaszania i postępowania ze zgłoszeniem. Tymczasem Konstytucja RP wymaga tutaj – przynajmniej zębowej – regulacji ustawowej⁴⁵. Istnieje ona co

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP. Art. 63 ustanawia prawo petycji obejmujące uprawnienie jednostki do pojęcia interwencji dotyczącej działania lub zaniechania organów władz publicznych, która spowoduje po stronie jej adresata powstanie obowiązku gruntownego zbadania sprawy oraz wdrożenia określonych rozwiązań w razie uznania zasadności takiego wystąpienia, przy czym jego przedmiotem może być zarówno wyrażenie niezadowolenia z jakiegoś wycinka działalności władz publicznych (prawo składania skarg), jak i przedstawienie propozycji jej udoskonalenia (prawo składania wniosków) – zob. S. Gajewski, *Komentarz do art. 221*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje...*, s. 6.

⁴³ W ocenie E. Wójcickiej tworzenie podziałów między petycją, skargą i wnioskiem jest nie tylko zabiegiem sztucznym, lecz także zbędnym. W jej ocenie można na tle art. 63 Konstytucji RP mówić o ogólnym prawie petycji, co potwierdza też art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Przez tak pojmowane prawo petycji rozumie ona instytucję umożliwiającą „każdemu, indywidualnie bądź wspólnie z innymi, zwrócenie się do organów władzy publicznej w interesie publicznym bądź własnym” – zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015, s. 28–32, por. s. 262–264, 335–336. Z tej perspektywy nie sposób nie dostrzec, że analizowane systemy stanowią formę mającą umożliwić każdemu zwrócenie się do organów władzy publicznej w interesie publicznym bądź własnym z możliwym do zlokalizowania problemem lub pomysłem. Tym samym odpowiadają konstytucyjnemu prawu petycji i je faktycznie wzmacniają.

⁴⁴ Przez tryb rozumie się kwestie o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym – E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 280.

⁴⁵ Jak stwierdził J. Lang, „Jedno jest pewne. Tryb rozpatrywania [petycji, skarg i wniosków – *przyp. A.J.*], zgodnie z art. 63 [Konstytucji RP – *przyp. A.J.*] musi być określony ustawą. Pozostałe kwestie mogą być uregulowane w ustawie albo w aktach niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Powinny być uregulowane w ustawie, jeżeli należą do tzw. materii ustawowej; a więc kiedy będą dotyczyły kwestii już uregulowanych w ustawie, przyszanawać prawo petycji także innym podmiotom (tzn. nie należącym do pojęcia »każdy«, użytym w art. 63 Konstytucji) itp.” – zob. J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, t. XLII, s. 118.

prawda dla klasycznych skarg, wniosków czy petycji, jednak przepisy te uznać przychodzi obecnie za nie w pełni adekwatne dla badanego żywiołu, a zatem dla wszelkiej formy zgłaszania pomysłów i problemów za pomocą środków komunikacji elektronicznej i załatwiania ich tą drogą. Brak sprzeczności jest tylko rezultatem dalece funkcjonalnej wykładni obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wprowadzane przez nie wymogi dla osób składających skargi, wnioski i petycje oraz organów rozpatrujących te formy są niezadowolające dla obu tych grup.

W świetle istniejących regulacji określających skargi, wnioski i petycje funkcjonowanie systemów internetowego zgłaszania problemów i pomysłów z wykorzystaniem geolokalizacji może stawać pod znakiem zapytania⁴⁶, lecz zdaje się być akceptowane z uwagi na pozajurysdykcyjny charakter, tj. oparcie się na prawnej formie działania administracji w postaci czynności społeczno-organizatorskich. Choć nienaruszające przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a mieszczące się w jego ramach, określenie przez organ aktem prawnym specyficznego sposobu załatwiania zgłoszeń nie powinno być uznane za niezgodne z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP, art. 7 k.p.a.), to trudno uznać taki stan rzeczy za zadowolający. Nie wydaje się, aby twórcy opisanych systemów nie byli świadomi istniejących tu niedostatków. Konsekwentnie wszak unikają takich określeń jak „skargi”, „wnioski” czy „petycje”, co *prima facie* ma sugerować odmienny charakter wystąpień (zgłoszeń) formułowanych z wykorzystaniem analizowanych systemów. Wypada jednak powtórzyć, że ich istota się nie różni. Jednocześnie wprowadzone regulacje wewnętrzne w praktyce określają także sytuację prawną osób zgłaszających (np. prawo uzyskania informacji o sposobie załatwienia zgłoszenia czy prawo złożenia reklamacji), a zatem spoza zakresu sfery prawa wewnętrznego. Przedstawioną niespójność i anachroniczność normatywną należy usunąć.

Niezbędna jest w konsekwencji zmiana przepisów; w innym przypadku nastąpi dalszy rozdźwięk między literą istniejącej regulacji ustawowej – zasadniczo nieadekwatną i pomijaną – a praktyką opartą na zgłoszeniach internetowych, pozostającą obecnie z konieczności częściowo poza regulacjami prawa powszechnie obowiązującego (innego niż konstytucyjne). Byłoby zdecydowanie niepożądane, aby braki istniejącej regulacji zostały wykorzystane do zahamowania oczekiwanych społecznie i administracyjnie kanałów komunikacji między mieszkańcami (gminy, powiatu, województwa, kraju) a władzą publiczną. W tym

⁴⁶ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 281, dość kategorycznie stwierdza odnośnie do prawa petycji, że „nie jest możliwe samoistne, bezpośrednie stosowanie konstytucji, a tym samym pomijanie regulacji ustawowych. Wszędzie tam, gdzie materia jest normowana przez konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorów. W przypadku prawa petycji można przyjąć jedynie formę współstosowania norm konstytucyjnych wraz z innymi, obowiązującymi normami porządku prawnego”.

przypadku należy rekomendować dostosowanie przepisów do praktyki życia społecznego. Zabieg ten powinien polegać na:

- stworzeniu wyraźnej podstawy materialnoprawnej dla organów administracji do ustanawiania systemów wnoszenia i załatwiania zgłoszeń (wniosków) z wykorzystaniem geolokalizacji (danych przestrzennych), przy zagwarantowaniu prawa zgłaszających do złożenia reklamacji w przypadku niezadowolenia z realizacji zgłoszenia;

- umożliwieniu organom ustanawiania dodatkowych kanałów i form składania zgłoszeń (wniosków) oraz zawiadamiania o ich rozpoznaniu – względem przewidzianych obecnie w materii ustawowej i rozporządzeniowej;

- umocowaniu organów do kształtowania procedury (trybu, terminów) i zasad rozpatrywania zgłoszeń (wniosków) w systemie – z zastrzeżeniem, że nie mogą być one dla jednostki mniej korzystne niż rozwiązania ustawowe;

- wprowadzeniu dodatkowo obowiązku zawiadamiania drogą elektroniczną lub telefoniczną (wiadomością tekstową) zgłaszającego o przyjęciu zgłoszenia i nadanym mu numerze indywidualizującym oraz o zmianach statusu zgłoszenia (podjętych przez adresata zgłoszenia czynnościach);

- rezygnacji z wymogu podpisu pod zawiadomieniem o sposobie załatwienia zgłoszenia, jeżeli zawiadomienie pochodzi z oficjalnego systemu i zawiera dane (imię i nazwisko, stanowisko) osoby, która rozpoznała zgłoszenie;

- przyjęciu, że obecne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie tylko odpowiednie w zakresie nieokreślonym w regulacji szczególnej określającej tryb i zasady wnoszenia i rozpatrywania zgłoszeń.

7. Pojawienie się w praktyce administracyjnej systemów zgłaszania problemów i pomysłów przez Internet z wykorzystaniem geolokalizacji należy ocenić pozytywnie. M. Stahl, J. P. Tarno i J. Wyporska-Frankiewicz postulowali swego czasu nowe spojrzenie na skargi i wnioski, tak aby przestać je traktować jako instrument pieniaczy i nadgorliwców, a zacząć – jako wyraz zainteresowania społecznego sprawami publicznymi – uniwersalny instrument aktywizacji i partycypacji społecznej, samorządności⁴⁷. Omawiana instytucja stanowi wyraz właśnie takiego świeżego podejścia. Można ją zaliczyć do sukcesów ostatniej dekady, który jednak zaistniał – co interesujące – nie wskutek prawa, lecz obok niego. Instytucja ta wzmaga partycypację społeczną w procesie administrowania (zarządzania publicznego), zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym. Może być ona zaliczona do form tzw. demokracji półbezpośredniej wzmacniających zasadę suwerenności i zwierzchnictwa Narodu zgodnie z art. 4 Konstytucji RP⁴⁸. Skala zjawiska i różnorodność stosowanych systemów, mających jednak wspólne

⁴⁷ Zob. M. Stahl, J. P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja...*, s. 355.

⁴⁸ Por. E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 147–148; R. Marchaj, (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi...*, s. 98–107.

mianowniki, świadczy o społecznej potrzebie istnienia możliwości internetowego zgłaszania problemów i pomysłów – z opcją oznaczenia miejsca, którego dane zgłoszenie dotyczy, co pozwala precyzyjnie zlokalizować przedmiotowy obszar.

Skuteczność i zaufanie do takich systemów zależy od tego, czy zasygnalizowanie w nim określonej kwestii będzie się spotykać każdorazowo z odpowiednio szybką i poważną reakcją organu (właściwych jednostek administracji), zwłaszcza prowadzącą do rozwiązania problemu, o czym powinien zostać poinformowany zgłaszający. Jeżeli tak, wówczas coraz szerszy krąg mieszkańców chętnie będzie wykorzystywał nowe narzędzie, dając administracji precyzyjną wiedzę na temat występujących na danym terenie kwestii problemowych. W praktyce analizowane systemy są zależne od woli i determinacji czynników politycznych oraz wydolności podległej im administracji. *De lege lata* wola ta nie wynika z przepisów prawa, albowiem te nie wymagają wprowadzenia i prowadzenia omawianych systemów. Należy jej raczej upatrywać w ich skuteczności jako narzędzia zarządzania oraz źródła informacji, jak również instrumentu dającego mieszkańcom poczucie sprawczości, co z kolei ma przełożenie na ich obraz lokalnych władz (polityków), a przez to – szanse wyborcze tychże.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że zasadniczo przedmiotowe systemy zgłoszeń nie są niezgodne z funkcjonalnie wyłożonymi regulacjami określającymi załatwianie skarg i wniosków. Niemniej *de lege ferenda*, mając na względzie wymogi art. 63 Konstytucji RP, warto rozważyć ich ustawową regulację, z tym jednak kategorycznym zastrzeżeniem, że powinna być ona dość ogólna, aby nie zahamować rozwoju tych systemów czy ich dostosowania do specyfiki danej sytuacji lokalnej. *Primum non nocere*. Rozwiązanie ustawowe poza rozwiewającą wszelkie wątpliwości kompetencją organów do tworzenia omawianych systemów, w tym trybów załatwiania zgłoszeń, powinno kształtować obowiązek terminowej i niesformalizowanej odpowiedzi na zgłoszenie, jak też modyfikować stosowanie przepisów Działu VIII k.p.a. lub ewentualnie ich brzmienie. Opisywany fenomen może być poczytywany skądinąd jako kolejny dowód na pewną anachroniczność przepisów Działu VIII k.p.a., niepełne dopasowanie ich litery do obecnej rzeczywistości. Postulowana zmiana normatywna nie powinna ograniczać się tylko do nowelizacji ustaw określających funkcjonowanie samorządu terytorialnego, gdyż przedmiotowe systemy mogą być (i po części już są) z powodzeniem wykorzystywane przez administrację rządową.

Powyższe skłania finalnie do myśli nieco wykraczającej poza temat artykułu. Mianowicie wydaje się dojrzeć refleksja o potrzebie ujęcia materii Działu VIII k.p.a. oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁴⁹, a być może też ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵⁰ i wielu innych ustaw – w jednym akcie normatywnym zbiorczo regulującym obowiązki

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.

informacyjne podmiotów publicznych⁵¹. W ustawie tej mogłyby się także znaleźć przepisy właśnie określające zgłaszanie problemów i pomysłów drogą internetową, z oznaczeniem miejsca na mapie (wykorzystaniem geolokalizacji – danych przestrzennych).

REFERENCES

- Cybulska R., (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Gajewski S., *Komentarz do art. 221*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Gajewski S., *Komentarz do art. 227*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Gajewski S., *Komentarz do art. 241*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jakubowski A., *Komentarz do § 5*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jakubowski A., *Komentarz do § 8*, (w:) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII. Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jankowska M., Pawełczyk M., *The notion of geospatial information – several preliminary remarks, spatial information and public informations*, (w:) M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), *Geoinformation and practice*, Warszawa 2014

⁵¹ Nie jest to postulat całkowicie nowy. Dotychczas proponowano w oddzielnym akcie uregulować materię Działu VIII k.p.a. oraz ustawy o petycjach – zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 138 i cyt. tam stanowiska; J. Lang, *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 29; A. Korzeniowska-Polak, *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 45; P. Kledzik, *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017, s. 72. Mogłaby to być ustawa – Prawo petycji. Wydaje się jednak, że istnieje przestrzeń na kompleksowe unormowanie w jednym akcie całości przepisów określających uprawnienia jednostek o charakterze informacyjno-postulatywnym i – jako rewers – obowiązki podmiotów zobowiązanych do załatwiania szeroko rozumianych petycji (wniosków, skarg, zgłoszeń itp.). Wspólnym wszak mianownikiem tych form jest doprowadzenie do określonych czynności podmiotu zobowiązanego oraz uzyskania o nich informacji. Akt ten mógłby przybrać nazwę „Kodeksu informacyjnego” lub „Prawa informacyjnego”.

- Kledzik P., *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Korzeniowska-Polak A., *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Lang J., *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „*Studia Iuridica*” 2003, t. XLII
- Lang J., *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Łuczak K., *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Maciejewski M., *Sytuacja faktyczna i prawna ochrona osób składających skargi. Doświadczenia i wnioski płynące z whistleblowingu*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Marchaj R., (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Sibiga G., *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach w sprawach skarg, wniosków i petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Stahl M., Tarno J. P., Wyporska-Frankiewicz J., *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014
- Stankiewicz R., *Realizacja prawa do petycji*, (w:) M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, Wrocław 2017
- Stawnicka J., *Regulacje prawne i funkcjonowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa – istotnego elementu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przez polską Policję*, „*Rocznik Administracji i Prawa*” 2018, nr XVIII
- Wierzbica A., (w:) R. Cybulska (red.), *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015

Zofia Roguska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: z.roguska@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0090-5304

SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE W ŚWIETLE WYZWAŃ POLITYKI KLIMATYCZNEJ¹

LOCAL GOVERNMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF CLIMATE POLICY CHALLENGES

Abstract

Achievement of climate goals adopted at the EU level requires the widest possible involvement of local government units, in particular cities responsible for a significant part of greenhouse gas emissions. For over a decade, the EC has been taking steps to better manage the scale of the EU member states' climate efforts at the local level through the use of so-called instruments of soft regulation. These actions, aimed at putting pressure on the governments of the EU member states to mobilize them to take more ambitious actions in the field of climate protection, lead to the creation of new informal instruments supporting implementation of the EU legislation. The article discusses this phenomenon on the example of the Covenant of Mayors operating since 2008.

¹ Artykuł wyraża moje prywatne poglądy i nie należy ich utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem instytucji, w której pracuję.

KEYWORDS

local government, climate policy, Covenant of Mayors

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, polityka klimatyczna, Porozumienie Burmistrzów

1. WSTĘP

Działania na rzecz ochrony klimatu prowadzone na szczeblu lokalnym stawiają wobec administracji publicznej – zarówno państw członkowskich, jak i tej unijnej – wiele wyzwań związanych z różnorodnością podejmowanych wysiłków z jednej strony, z drugiej zaś – z brakiem odpowiednich narzędzi koordynacji pomiędzy ambicjami samorządów a decyzjami zapadającymi w unijnym procesie decyzyjnym. W rezultacie Komisja Europejska już od ponad dekady podejmuje działania na rzecz lepszego zarządzania skalą wysiłków klimatycznych podejmowanych przez państwa członkowskie poprzez stosowanie tzw. miękkich form zarządzania.

Wśród lokalnych działań na rzecz ochrony klimatu szczególną rolę odgrywają miasta. Zgodnie z danymi Organizacji Narodów Zjednoczonych w skali globalnej już od dekady więcej osób zamieszkuje miasta niż obszary wiejskie. Miasta, pomimo tego, że obecnie zajmują jedynie 3% powierzchni globu, odpowiadają aż za 70% globalnej emisji gazów cieplarnianych oraz 75% światowego zużycia energii. Szacuje się, że w 2050 r. współczynnik urbanizacji wzrośnie do poziomu 68,4%, zaś liczba ludności miejskiej wzrośnie do 6,7 mld – w porównaniu z obecnymi 4,2 mld oraz 751 mln w 1950 r.²

Wobec tych nieustannych zmian coraz większego znaczenia nabiera koncepcja tzw. mądrych miast (ang. *smart cities*) przejawiająca się w zintegrowanym podejściu do planowania i zarządzania miastem, w tym z uwzględnieniem kwestii środowiskowych i klimatycznych³. Korzyści płynące z tych działań są tym bardziej istotne, że miasta mają znacznie większe możliwości wspierania innowacji społeczno-technicznych z zakresu łagodzenia skutków zmian klimatu

² *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział Ludności, *ST/ESA/SER.A/420*, Nowy Jork 2019, <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³ A. Chrisidu-Budnik, J. Przedańska, *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 5–14.

w porównaniu z terenami wiejskimi, które dodatkowo wzmacniają korzyści płynące z efektu skali wprowadzenia tych działań na terenach o dużym zaludnieniu. Z tego względu wiele lokalnych samorządów w państwach członkowskich Unii Europejskiej podjęło oddolne działania na rzecz ochrony klimatu, uprzedzając przyjęcie stosownych przepisów krajowych i dobrowolnie zobowiązało się do wypełniania celów w zakresie klimatu i energii, takich jak redukcja emisji gazów cieplarnianych lub promocja energii odnawialnej. Działania te mają istotny, bezpośredni wkład w realizację celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej i mogą stać się swoistymi „laboratoriami” eksperymentów i innowacji regulacyjnych, które dążą do wywarcia presji na rządy krajowe w celu zmobilizowania ich do bardziej ambitnych działań w dziedzinie klimatu. Rozwiązania te nie pozostają obojętne z perspektywy aspiracji Komisji Europejskiej.

2. ROLA SAMORZĄDU W POLITYCE KLIMATYCZNEJ I OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1. PERSPEKTYWA KRAJOWA

We wczesnych latach powojennych kwestie środowiskowe traktowane były jako jeden z elementów polityki gospodarczej. Dopiero w latach 80. XX w. zostały wprowadzone rozwiązania prawne, które odnosiły się do tej grupy zagadnień, w tym określające sposób organizacji terenowej administracji właściwej w sprawach ochrony środowiska⁴. Zmiany wprowadzone po 1989 r. w istotnym stopniu zmieniły ten stan prawny. W następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, na mocy której gminy zostały wyposażone w podmiotowość prawną, zaś ich organom powierzono nowe kompetencje, stały się one podmiotami ochrony środowiska, którym powierzono m.in. obowiązek zaspokajania potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej⁶.

⁴ Zob. A. Lisowska, *Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4, s. 50–51.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 713, z późn. zm.

⁶ Do kluczowych aktów prawnych regulujących obowiązki organów gminy w odniesieniu do ochrony środowiska należą m.in.: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219, z późn. zm.); dalej: p.o.ś.; ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 55, z późn. zm.); ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 797, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 283, z późn. zm.).

Wśród wielu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ odnoszących się do stosunku władzy publicznej do środowiska naturalnego⁸ jako kluczową doktryną wskazuje zasadę zrównoważonego rozwoju⁹ konstytuowaną przez art. 5¹⁰. W literaturze jest ona definiowana jako „dążenie do przejścia od modelu zmierzającego niemal wyłącznie do promowania wzrostu do schematu, w którym ochrona środowiska, racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi i potrzeby przyszłych pokoleń stają się składowymi wzorców rozwoju”¹¹. Wskazuje się ponadto, że jako zasada ustrojowa powinna ona być realizowana nie tylko w aspekcie polityki krajowej, lecz także działań prowadzonych na poziomie regionalnym i lokalnym¹². Fakt, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich postanowień Konstytucji RP, wpływa także na zakres praw i obowiązków samorządu terytorialnego. Wskazuje się, że w świetle art. 3 Konstytucji RP, przesądzającego o unitarnym charakterze państwa, zrównoważony rozwój na poziomie jednostek samorządowych powinien być prowadzony w sposób w miarę jednolity, co pozwoli zapobiegać zróżnicowaniu ich sytuacji¹³.

Równocześnie na poziomie ustawowym zasada zrównoważonego rozwoju została zdefiniowana legalnie w Prawie ochrony środowiska, którego art. 3 ust. 50 stanowi, że zasada zrównoważonego rozwoju jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Równocześnie na mocy art. 71 ust. 1 p.o.ś. zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁴.

⁷ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁸ Zob. art. 5, 68 ust. 4 oraz art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP.

⁹ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8, s. 6.

¹⁰ Stanowi on, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

¹¹ D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006, s. 189.

¹² A. Lisowska, *Cechy polityki...*, s. 54.

¹³ A. Krzywoń, *Konstytucja RP...*, s. 12.

¹⁴ Ponadto zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się także do wszelkich działań podejmowanych przez gminę podczas programowania działań z zakresu ochrony środowiska, opracowań ekofizjograficznych, planu zaopatrzenia w energię czy programu edukacji ekologicz-

Podkreślenia wymaga, że obecnie obowiązujące przepisy polskiego prawa bezpośrednio nie nakładają na samorząd terytorialny żadnych obowiązków odnoszących się do ochrony klimatu, takich jak np. obowiązek tworzenia na poziomie lokalnym strategii ochrony klimatu. Wszelkie działania podejmowane na rzecz przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu (tj. mitygacji zmian klimatu) oraz dostosowywania się do nich (tj. adaptacji do zmian klimatu) są podejmowane w oparciu o ogólne kompetencje do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska oraz zdrowia mieszkańców. Należy przy tym zauważyć, że na mocy art. 17 ust. 1 p.o.ś. na organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek opracowania (odpowiednio) wojewódzkich, gminnych i powiatowych programów ochrony środowiska. W praktyce to właśnie w nich są poruszane zagadnienia ochrony powietrza i klimatu. Równocześnie programy te muszą być tworzone z uwzględnieniem celów określonych w głównych dokumentach strategicznych dotyczących polityki rozwoju państwa¹⁵, w tym polityki ekologicznej państwa¹⁶. Co znamienne, w obowiązującej od 2019 r. polityce ekologicznej państwa, którą przyjęto z perspektywą czasową do 2030 r., nasilające się skutki zmian klimatu zostały wskazane na pierwszym miejscu wśród najważniejszych uwarunkowań środowiskowych o znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa¹⁷.

W środowiskach eksperckich wskazuje się, że dokumenty programowe opracowywane przez jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do zmian klimatu prezentują bardzo zróżnicowany poziom, który w znacznym stopniu odzwierciedla poziom świadomości ekologicznej lokalnych społeczności¹⁸. Należy równocześnie nadmienić, że przełamaniu niechęci do rozwiązań z tego obszaru sprzyja zwiększona mobilizacja społeczna odnosząca się do zagrożeń dla zdrowia publicznego, jakie wywołuje wysoki poziom zanieczyszczeń powietrza¹⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, że w realiach polskiej administracji publicznej działania z zakresu polityki klimatycznej w przeważającej większości stanowią pochodną decyzji i działań podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej.

nej. Odniesienia do jej rozwoju można odnaleźć również w niektórych aktach ułatwiających gospodarowanie zasobami gminy, a także w gminnym budżecie. Zob. więcej: A. Lisowska, *Cechy polityki...*, s. 54.

¹⁵ Art. 17 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 p.o.ś.

¹⁶ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. z 2019 r., poz. 794); dalej: polityka ekologiczna państwa.

¹⁷ Zob. polityka ekologiczna państwa, s. 29, 62, 93.

¹⁸ K. Szmigiel-Rawska, *Mechanizmy polityki klimatycznej polskich samorządów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 1(67), s. 55.

¹⁹ J. K. Boyce, M. Pastor, *Clearing the air: incorporating air quality and environmental justice into climate policy*, “Climatic Change” 2013, Vol. 120, s. 801–814.

2.2. PERSPEKTYWA UNIJNA

Z perspektywy unijnej problematyka zmian klimatu została rozpoznana po raz pierwszy już w latach 80. XX w.²⁰, jednak prawdziwym przełomem dla działań w tym obszarze było przyjęcie w 1992 r. Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu²¹. Od tego momentu działania Komisji Europejskiej odnoszące się do polityki klimatycznej skoncentrowały się na roli reprezentanta zróżnicowanej wewnętrznie Unii Europejskiej na potrzeby zewnętrznych działań klimatycznych. W 1997 r. Unia Europejska jako jeden blok przystąpiła do Protokołu z Kioto²². Równolegle do tych działań prowadzonych przez Unię na szczeblu globalnym, aspekty zrównoważonego rozwoju zyskały na znaczeniu w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach europejskiej polityki energetycznej. W 1995 r. w białej księdze „Polityka energetyczna dla Unii Europejskiej” Komisja nie tylko podkreśliła znaczenie kwestii środowiskowych w polityce energetycznej, lecz także zwróciła uwagę na znaczenie działań podejmowanych przez regiony oraz szczebel lokalny. W dokumencie podkreślono m.in. że: „Wspólnota musi zachęcać odbiorców energii za pośrednictwem swoich władz lokalnych do rozwijania bardziej aktywnej roli”, a także rozpoznano społeczności i władze lokalne jako istotne dla poprawy efektywności energetycznej i promowania odnawialnych źródeł energii²³. Kolejna dekada była okresem wzmocnienia przez Unię Europejską współpracy między miastami w obszarach tematycznych poprzez tworzenie ponadnarodowych sieci miejskich, które mogły służyć jako wzmocnienie zdecentralizowanej realizacji sektorowych strategii określanych na poziomie unijnym. Wśród założonych wówczas inicjatyw znalazły się m.in. *Climate Alliance* (założone w 1990 r.), *Energy Cities* (założone w 1994 r.) czy też działające na poziomie globalnym *Cities for Climate Protection* (założone w 1990 r. w ramach sieci ICLEI).

Ramy unijnej polityki klimatycznej zostały w kompleksowy sposób ujęte w tzw. pakiecie energetyczno-klimatycznym z 2008 r.²⁴, który wprowadził trzy główne cele w perspektywie 2020 r. (tzw. 3 x 20%): 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych (względem poziomów z 1990 r.), 20% wzrostu udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz 20% poprawy efektywności

²⁰ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 16 listopada 1988 r., “The Greenhouse effect and the community. Commission work programme concerning the evaluation of policy options to deal with the greenhouse effect”, COM(88) 656 *final*.

²¹ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r., nr 53, poz. 238) (ang. *United Nations Framework Convention for Climate Change*, UNFCCC).

²² Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r., nr 203, poz. 1684).

²³ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 13 grudnia 1995 r., “White Paper. An energy policy for the European Union”, COM (95) 682 *final*.

²⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 23 stycznia 2008 r., “20 20 by 2020 Europe’s climate change opportunity”, COM (2008) 30 *final*.

energetycznej. W pakiecie wielokrotnie podkreślano rolę podmiotów lokalnych i regionalnych w działaniach sprzyjających transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Dodatkowo, Komisja zyskała możliwość włączenia władz lokalnych do swojego programu „Inteligentna Energia dla Europy”, a także poszerzenia finansowania w ramach programu „Horyzont 2020”, który daje miastom możliwość ubiegania się o finansowanie działań badawczych i planistycznych, zatrudnienia i szkolenia personelu lub współpracy z partnerami.

Jako kontynuacja i rozwinięcie dotychczasowych działań na rzecz ochrony klimatu, a także dążąc do wysłania silnego sygnału politycznego w okresie poprzedzającym przyjęcie międzynarodowego Porozumienia paryskiego²⁵, w 2014 r. Rada Europejska ustaliła nowe ramy polityki energetyczno-klimatycznej, które określiły kierunek działań w tym obszarze do 2030 r. Nowy pakiet legislacyjny²⁶ przewiduje redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych o 27% oraz poprawę efektywności energetycznej o 30%. Równocześnie, nowe ramy prawne nie przekładają tych celów na wiążące prawnie zobowiązania na poziomie państw członkowskich – tym bardziej nie odnoszą się w szczególny sposób do działań prowadzonych na poziomie lokalnym. Obecnie na istotną rolę społeczności lokalnych w realizacji unijnych celów polityki klimatycznej wskazują liczne dokumenty polityczne Komisji Europejskiej: pakiet Komisji Europejskiej w sprawie unii energetycznej²⁷, Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego Komisji²⁸, Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej²⁹, a także Europejski Zielony Ład³⁰ określający główne kierunki

²⁵ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36); dalej: porozumienie paryskie. Porozumienie stanowi obecnie główny akt prawa międzynarodowego w obszarze ochrony klimatu. Jego celem jest zatrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie na poziomie niższym niż 2°C w porównaniu z okresem sprzed rewolucji przemysłowej, a także osiągnięcie równowagi między antropogenicznymi emisjami gazów cieplarnianych i ich pochłanianiem. Realizację tego celu ma zapewnić obowiązek opracowywania tzw. wkładów krajowych określających działania, za pomocą których strony zamierzają powstrzymać oraz dostosowywać się do skutków zmian klimatu, a także regularny przegląd zobowiązań i zwiększanie ambicji podejmowanych kroków. Zob. więcej: D. Bodansky, *The Paris Climate Change Agreement: a new hope?*, „American Journal of International Law” 2016, Vol. 110, issue 2.

²⁶ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 22 stycznia 2014 r., „A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”, COM (2014) 15 *final*.

²⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 25 lutego 2005 r., „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM/2015/080 *final*.

²⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2014 r., „Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego”, COM/2014/0330 *final*.

²⁹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 lipca 2016 r., „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”, COM/2016/501 *final*.

³⁰ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2019 r., „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 *final*.

z zakresu ochrony środowiska nowej przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli Von der Leyen.

2.3. POZIOM GLOBALNY

Równocześnie od początku lat 90. XX w. na poziomie globalnym intensyfikowały się działania na rzecz zwiększenia widoczności lokalnych działań klimatycznych, zaś lokalne samorzady na całym świecie rozpoczęły oddolny proces dobrowolnego angażowania się w działania na rzecz klimatu. Niektóre lokalne plany klimatyczne, zwłaszcza w Europie, zostały opracowane w ramach Agendy 21, planu działania dotyczącego zrównoważonego rozwoju przyjętego na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju (UNCED) w 1992 r. w Rio de Janeiro³¹. Po wycofaniu się USA z Protokołu z Kioto, amerykańskie miasta i stany przyjęły wiele innowacyjnych regionalnych polityk klimatycznych.

Rola działań lokalnych zyskiwała na widoczności również podczas globalnych szczytów klimatycznych. Wkład samorządów uznano za integralną część globalnego zarządzania klimatem podczas wielu konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych: COP20 w Limie (2014 r.), COP21 w Paryżu (2015 r.), COP24 w Katowicach (2018 r.), a także na szczytach klimatycznych Sekretarza Generalnego ONZ w Nowym Jorku (2014 i 2018 r.). Na poparcie przyszłej umowy klimatycznej peruwiańskie i francuskie prezydencje COP zgromadziły podmioty niepaństwowe w ramach programu działań z Limy i Paryża (*Lima-Paris Action Agenda*, LPAA)³². Dane na temat istniejących inicjatyw są gromadzone przez portal internetowy, który zbiera informacje na temat ponad 11 000 dobrowolnych zobowiązań klimatycznych podjętych w ramach wybranych programów. Podczas szczytu klimatycznego COP21 działania w ramach LPAA – choć nie były zaplanowane jako wydarzenia towarzyszące – zostały uznane za czwarty filar negocjacji, na równi z pozostałymi trzema: wkładami krajowymi, pakietem finansowania i porozumieniem³³. Na rolę miast w przeciwdziałaniu zmianom klimatu wskazywała także polska prezydencja COP24, która podczas szczytu

³¹ Agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazylia, 3–14 czerwca 1992 r., <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³² “Lima-Paris Action Agenda matures into major force driving climate action”, UN Sustainable Development Goals, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/lima-paris-action-agenda-matures-into-major-force-driving-climate-action/> (dostęp: 14.12.2020 r.). Zob. także: D. J. Gordon, *Between local innovation and global impact: Cities, networks, and the governance of climate change*, “Canadian Foreign Policy Journal” 2013, Vol. 19, issue 3.

³³ O. Widerberg, P. Pattberg, *Accountability challenges in the transnational regime complex for climate change*, “Review of Policy Research” 2017, Vol. 34, issue 1, s. 68–87.

w Katowicach podkreślała rolę elektromobilności w rozwoju nowoczesnej infrastruktury miejskiej³⁴.

3. FUNKCJONOWANIE POROZUMIENIA BURMISTRZÓW

Na tym tle prawnym szczególnego znaczenia z perspektywy Komisji Europejskiej nabrała kwestia mobilizacji działań, które są podejmowane na rzecz klimatu na poziomie lokalnym – niezależnie od decyzji rządów centralnych. Poprzez utworzenie specjalnej platformy współpracy samorządów miejskich Komisja Europejska dążyła do mobilizacji działań na rzecz ochrony klimatu na poziomie niższym niż ogólnokrajowy i tym samym zwiększenia presji politycznej na realizację przez państwa członkowskie długoterminowych celów klimatycznych przyjętych na poziomie europejskim³⁵. Od początku istnienia Porozumienie Burmistrzów (*Covenant of Mayors*, CoM) jest aktywnie wspierane przez Komisję Europejską i zarządzane wspólnie przez Biuro Porozumienia Burmistrzów (*Covenant of Mayor's Office*, CoMO), konsorcjum sieci miast oraz Wspólne Centrum Badawcze KE (*Joint Research Centre*, JRC), które zapewnia wsparcie naukowe i metodologiczne dla działań podejmowanych w ramach inicjatywy³⁶.

3.1. CELE 2020

Porozumienie Burmistrzów ukierunkowane na realizację celów przyjętych w perspektywie czasowej do 2020 r. zostało zapoczątkowane w 2008 r. przez Komisję Europejską w następstwie unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego z 2007 r. Inicjatywa miała na celu zrzeszenie władz lokalnych i regionalnych, które dobrowolnie zobowiązały się do wdrożenia na swoich terytoriach działań na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienia im zharmonizowanych danych, metodologii rozliczania oraz sprawozdawczości³⁷.

³⁴ Partnerstwo na rzecz działań w kierunku rozwoju elektromobilności i zeroemisyjnego transportu "Driving Change Together Partnership", <https://cop24.gov.pl/pl/prezydencja/inicjatywy/driving-change-together-partnership/> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³⁵ J. Kemmerzell, *Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities*, (w:) S. Hughes, E. K. Chu, S. G. Mason (eds.), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, Springer 2018, s. 42.

³⁶ Zob. m.in. B. Koffi, A. Cerutti, M. Duerr, A. Iancu, A. Kona, G. Janssens-Maenhout, "CoM Default Emission Factors for the Member States of the European Union – Version 2017", European Commission 2017, Joint Research Centre (JRC), <http://data.europa.eu/89h/jrc-com-ef-comwf-2017> (dostęp: 14.12.2020 r.).

³⁷ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 29 stycznia 2008 r. „Wiodąca rola miast opowiadających się za zrównoważonym zużyciem energii w walce ze zmianami klimatycznymi:

Zaangażowanie władz lokalnych w Porozumienie Burmistrzów polegało na osiągnięciu bądź przekroczeniu do 2020 r. co najmniej 20% celu redukcyjnego w porównaniu do poziomu odniesienia w obszarze objętym wpływem władz lokalnych. Instrumentem jego realizacji było wdrożenie Planów Działania na rzecz Zrównoważonej Energii (*Sustainable Energy Action Plans*, SEAPs). Plany Działania na rzecz Zrównoważonej Energii obejmują związane z energią działania dotyczące największych sektorów emisyjnych w mieście. Celem tych kroków jest zwiększenie efektywności energetycznej oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE). Plany Działania na rzecz Zrównoważonej Energii opierają się na wynikach pochodzących ze wstępnej oceny emisji (*Baseline Emission Inventory*, BEI), zaś ich opracowanie wymaga od miasta dokonania adaptacji struktur miejskich w celu zapewnienia inkluzyjności tego procesu.

Równolegle w 2014 r., w związku z opublikowaniem strategii adaptacyjnej Unii Europejskiej³⁸, Komisja Europejska uruchomiła odrębną inicjatywę o nazwie *Mayors Adapt*, opartą na tych samych zasadach co Porozumienie Burmistrzów. Poprzez tę siostrzaną inicjatywę koncentrującą się na adaptacji do zmian klimatu, Komisja Europejska zachęcała władze lokalne do zwiększenia zaangażowania w działania w tym obszarze i wspierała je w opracowywaniu i wdrażaniu lokalnych strategii adaptacyjnych.

Działalność Porozumienia Burmistrzów okazała się bardzo skuteczna. W 2016 r. ogólne zobowiązania jego 5403 sygnatariuszy, zgłoszone w perspektywie 2020 r., wskazywały na redukcję całkowitej emisji gazów cieplarnianych o 27%³⁹. Dotychczasowe wyniki monitorowania wdrażania Planów Działania na rzecz Zrównoważonej Energii wskazują, że osiągnięto już 23% redukcji emisji⁴⁰.

3.2. CELE 2030

W październiku 2015 r. inicjatywy Porozumienie Burmistrzów oraz *Mayors Adapt* zostały zintegrowane, tworząc nowy podmiot – Porozumienie między burmistrzami w sprawie klimatu i energii (*Covenant of Mayors for Climate & Energy*, CoMCE), które jest ukierunkowane na realizację celów klimatycznych

Komisja Europejska inicjuje porozumienie między burmistrzami”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_08_103 (dostęp: 14.12.2020 r.).

³⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2013 r., „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”, COM(2013) 216 *final*.

³⁹ A. Kona [et al.], *Covenant of Mayors: Greenhouse Gas Emissions: Achievements and Projections*, JRC Science and Policy Reports 2016, JRC103316, https://e3p.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/publications/jrc103316_com_achievements_and_projections_online.pdf (dostęp: 14.12.2020 r.); A. Kona [et al.], “Covenant of Mayors in figure: 8-years Assessment”, JRC Science and Policy Reports 2017, JRC106725, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/covenant-mayors-8-year-assessment_en.pdf (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁴⁰ P. Bertoldi, *Guidebook: How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)*, Luxembourg 2018, s. 9.

w perspektywie 2030 r. Porozumienie między burmistrzami w sprawie klimatu i energii przyspieszyło tempo wcześniejszych zobowiązań redukcyjnych, a ponadto objęło także zagadnienia adaptacji do zmian klimatu. Inicjatywa opiera się na trzech filarach: mitygacji zmian klimatu (cel redukcji emisji o co najmniej 40% do 2030 r.), adaptacji do zmian klimatu oraz zapewnieniu bezpiecznej, zrównoważonej i niedrogiej energii.

Wzorem mechanizmów Porozumienia Burmistrzów, miasta będące sygnatariuszami Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii zobowiązują się do zmniejszenia poziomu emisji CO₂ na swoich terytoriach o co najmniej 40% do 2030 r. (względem poziomów z 1990 r.). Podstawowym instrumentem realizacji tego celu jest przeprowadzenie podstawowej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych oraz wdrożenie Planu Działania na rzecz Zrównoważonej Energii i Klimatu (*Sustainable Energy and Climate Action Plan*, SECAP)⁴¹. Plan ten podlega przedłożeniu Komisji Europejskiej w ciągu 2 lat od przystąpienia do Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii. Następnie miasto ma obowiązek monitorowania postępów w realizacji przewidzianych w nim działań w sprawozdaniach składanych w dwuletnich cyklach, które są uzupełniane przez składane w cyklach czteroletnich inwentarze monitoringu emisji CO₂ (*Monitoring Emission Inventory*, MEI). Uchybienia w sprawozdawczości prowadzą do zawieszenia członkostwa. Ponadto, jako element Planu Działania na rzecz Zrównoważonej Energii i Klimatu bądź jako oddzielny dokument, sygnatariusze Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii przyjmują strategię adaptacji do zmian klimatu.

3.3. WYMIAR GLOBALNY

W styczniu 2017 r. ogłoszono połączenie inicjatyw Porozumienie Burmistrzów ds. Klimatu i Energii (cel 2030) i *Compact of Mayors*⁴², które wspólnie utworzyły Globalne Porozumienie Burmistrzów ds. Klimatu i Energii (*Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*, GCoMCE) jako międzynarodowy

⁴¹ W praktyce Plany Działania na rzecz Zrównoważonej Energii i Klimatu najczęściej odnoszą się do redukcji emisji w sektorach budownictwa, usług oraz transportu miejskiego, tj. tych znajdujących się w sferze oddziaływania lokalnej administracji. A. Kona [et al.], *Covenant of mayors signatories leading the way towards 1.5 degree global warming pathway*, "Sustainable Cities and Society" 2018, Vol. 41, s. 570.

⁴² Inicjatywa *Compact of Mayors*, zapoczątkowana w 2014 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moona i byłego burmistrza Nowego Jorku Michaela Bloomberga (byłego specjalnego wysłannik ONZ ds. miast i zmian klimatu), była globalną koalicją przywódców miast zajmujących się zmianami klimatu, zobowiązującą się do ograniczenia szklarni emisji gazów i przygotowania się na przyszłe skutki zmian klimatu. Zob. "UN launches global mayors network to fight climate change", The Hill, <https://thehill.com/policy/energy-environment/218634-un-launches-global-mayors-network-to-fight-climate-change> (dostęp: 14.12.2020 r.).

sojusz miast dążących do niskoemisyjnego rozwoju w zgodzie z zobowiązaniami Porozumienia paryskiego. Jako wyraz wsparcia inicjatywy, Komisja Europejska sfinansowała dziewięć regionalnych i krajowych biur Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii (w tym w Ameryce Północnej, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, w Chinach, Azji Południowo-Wschodniej, Indiach i Japonii)⁴³.

Jednym z celów działalności Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii – poza promocją dobrych praktyk środowiskowych służących realizacji Porozumienia paryskiego – jest zwiększenie rozpoznawalności lokalnych działań na rzecz ochrony klimatu w procesach międzynarodowych. Z tego względu w ramach Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii trwają prace nad zestawem wytycznych w sprawie wspólnych globalnych ram sprawozdawczości dla miast, które będą obejmować m.in. wykazy emisji, cele, ocenę ryzyka i podatności na zagrożenia⁴⁴.

Liczba sygnatariuszy Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii przekracza obecnie 10 000 miast, które łącznie reprezentują niemal 320 mln mieszkańców. W tym gronie znalazło się 77 miast z Polski⁴⁵. Uwagę zwraca nierównomierny rozkład geograficzny miast uczestniczących w tej inicjatywie: w ramach Unii Europejskiej większość miast-sygnatariuszy pochodzi z Włoch i Hiszpanii, zaś miasta z państw członkowskich, które tradycyjnie pełnią rolę liderów ochrony klimatu (tj. kraje z Europy Północnej i Zachodniej), uczestniczą w Globalnym Porozumieniu Burmistrzów ds. Klimatu i Energii w znacznie mniejszym stopniu⁴⁶.

4. ZNACZENIE POROZUMIENIA BURMISTRZÓW

Tworzenie przez Komisję Europejską platformy współpracy takiej jak Porozumienie Burmistrzów oraz późniejsze przekształcanie jej w inicjatywę o coraz szerszym zasięgu wiąże się z wieloma wyzwaniami powiązаныmi z wykorzystywaniem nowych narzędzi w odniesieniu do obszarów podlegających kompetencjom dzielonym (takim jak kwestie ochrony środowiska i klimatu) bądź też wyłącznym kompetencjom państw członkowskich (kwestie odnoszące się do samodzielnego kształtowania koszyka energetycznego). Znaczenie Porozumienia

⁴³ P. Bertoldi, *Guidebook...*, s. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁴⁵ "Covenant in figures", <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html> (dostęp: 14.12.2020 r.).

⁴⁶ J. Kemmerzell, *Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities*, (w:) S. Hughes, E. K. Chu, S. G. Mason (eds.), *Climate Change...*, s. 43.

Burmistrzów dla rozwoju działań w obszarze ochrony klimatu wygląda przy tym nieco odmiennie z perspektywy unijnej i krajowej administracji.

Z perspektywy Komisji Europejskiej korzyści płynące z wprowadzonego w ramach Porozumienia Burmistrzów (a następnie Porozumienia między burmistrzami w sprawie klimatu i energii i Globalnego Porozumienia Burmistrzów ds. Klimatu i Energii) systemu monitorowania lokalnych ambicji klimatycznych są stosunkowo łatwo dostrzegalne. Poprzez łagodne ominięcie rządów państw członkowskich, Komisja Europejska zwiększa wiarygodność swojego przywództwa w działaniach z zakresu polityki klimatycznej. Przez działania na granicy przyznanych jej kompetencji Komisja Europejska wspiera też rozwój działalności zgodnej z jej priorytetami politycznymi, równocześnie rozwijając spójny z przyjętym na poziomie unijnym system rozwiązań instytucjonalnych, np. w zakresie sprawozdawczości. Rozszerzenie zasięgu inicjatywy na kolejne kontynenty pozwala z kolei na utrwalenie wizerunku Unii Europejskiej jako międzynarodowego lidera i zwiększa presję na państwa członkowskie.

Z kolei z perspektywy gminy możliwe korzyści zależą od dojrzałości lokalnej polityki klimatycznej. W literaturze zagranicznej wskazuje się, że na wczesnym etapie tworzenia polityki klimatycznej lokalne władze wykorzystują członkostwo w Globalnym Porozumieniu Burmistrzów ds. Klimatu i Energii jako narzędzie: planowania strategicznego, wprowadzenia poziomów referencyjnych czy optymalnej trajektorii redukcyjnej, a także zwiększenia dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania oraz w celach promocyjnych. Na późniejszym etapie korzyści płynące z udziału w Globalnym Porozumieniu Burmistrzów ds. Klimatu i Energii ewoluują bardziej w kierunku kwestii technicznych, takich jak prowadzony przy udziale Komisji Europejskiej audyt dotychczas podejmowanych działań⁴⁷.

5. ZAKOŃCZENIE

Realizacja celów klimatycznych przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej wymaga jak najszerszego włączenia w ich realizację jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zaś miast odpowiedzialnych za znaczną część emisji gazów cieplarnianych. Lokalne zarządzanie ochroną klimatu stawia przed Komisją Europejską liczne wyzwania z zakresu koordynacji, które – ze względu na ograniczenia w przysługujących jej traktatowo kompetencjach – wypełnia w oparciu o tzw. miękkie instrumenty regulacyjne. Najlepszym przykładem takiego działania jest powołanie i stały rozwój Porozumienia Burmistrzów. Biorąc

⁴⁷ L. Bendlin, *Cities' views and ownership of the Covenant of Mayors*, (w:) J. Kemmerzell, M. Knodt, A. Tews (eds.), *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*, Nomos 2016, s. 112.

pod uwagę jak wiele jednostek samorządowych, w szczególności miast, podjęło w ramach Porozumienia dobrowolne zobowiązania klimatyczne, funkcjonowanie tego rodzaju inicjatyw nadaje nową dynamikę zasadzie subsydiarności będącej podstawą relacji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. W razie dalszego upowszechnienia inicjatywy wśród polskich miast, wzorem innych państw członkowskich, wpływ tego regulacyjnego eksperymentu na praktykę funkcjonowania krajowej administracji samorządowej i centralnej powinien stać się przedmiotem pogłębionej refleksji ze strony doktryny.

REFERENCES

- Bendlin L., *Cities' views and ownership of the Covenant of Mayors*, (w:) J. Kemmerzell, M. Knodt, A. Tews (eds.), *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*, Nomos 2016
- Bertoldi P., *Guidebook: How to develop a Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP)*, Luxembourg 2018
- Bodansky D., *The Paris Climate Change Agreement: a new hope?*, "American Journal of International Law" 2016, Vol. 110, issue 2
- Boyce J. K., Pastor M., *Clearing the air: incorporating air quality and environmental justice into climate policy*, "Climatic Change" 2013, Vol. 120
- Chrisidu-Budnik A., Przedańska J., *Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11
- Gordon D. J., *Between local innovation and global impact: Cities, networks, and the governance of climate change*, "Canadian Foreign Policy Journal" 2013, Vol. 19, issue 3
- Kemmerzell J., *Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy: An Analysis of German Major Cities*, (w:) S. Hughes, E. K. Chu, S. G. Mason (eds.), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, Springer 2018
- Kona A. [et al.], *Covenant of mayors signatories leading the way towards 1.5 degree global warming pathway*, "Sustainable Cities and Society" 2018, Vol. 41
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8
- Lisowska A., *Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 4
- Pyć D., *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006
- Szmigiel-Rawska K., *Mechanizmy polityki klimatycznej polskich samorządów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 1(67)
- Widerberg O., Pattberg P., *Accountability challenges in the transnational regime complex for climate change*, "Review of Policy Research" 2017, Vol. 34, issue 1

Marek Grzywacz

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.grzywacz@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4757-3514

**ZASPOKAJANIE ZBIOROWYCH POTRZEB
WSPÓLNOTY GMINNEJ A BEZPIECZEŃSTWO
PAŃSTWA – ROLA GMINY W PROCESIE
ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA
SUROWCOWEGO KRAJU**

**ENSURING THE NEEDS OF THE LOCAL COMMUNITY
AND STATE SECURITY – THE ROLE OF THE MUNICIPALITY
IN THE PROCESS OF ENSURING THE COUNTRY’S RAW
MATERIAL SECURITY**

Abstract

Raw materials security is currently one of the biggest challenges for every modern statehood. Its essence, however, has not been noticed and appreciated for many years. Ensuring the state’s security, also in the area of raw materials, demands close cooperation between state authorities and local government. Moreover, it demands taking into consideration not only local interest, but also goals of the state. Nowadays, fulfilment of own tasks of the commune (e.g. tasks in the area of spatial planning and development) should include security of a state as a bigger value. Unfortunately, the practice shows that in many cases aforementioned assumption is not being implemented.

KEYWORDS

state security, raw materials security, natural resources, spatial planning and development, cooperation, local government, own tasks of a commune, commune

SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo surowcowe, zasoby naturalne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, współpraca, samorząd terytorialny, zadania własne gminy, gmina

1. WSTĘP

Bezpieczeństwo surowcowe jako element bezpieczeństwa gospodarczego państwa było do niedawna niedostrzegane lub pomijane w debacie publicznej oraz w badaniach i opracowaniach naukowych innych niż prace z zakresu nauk o ziemi i środowisku (w tym przede wszystkim w badaniach naukowych związanych z geologią). Zwłaszcza w obszarze prawnym, politologicznym i ekonomicznym, w sferze powiązanej z surowcami, koncentrowano się głównie na bezpieczeństwie energetycznym państwa. Tracono tym samym pełny obraz potencjalnego problemu i nie dostrzegano realnych zagrożeń oraz konsekwencji dla państwa. Surowce energetyczne, w tym najczęściej wymieniane: ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel kamienny i węgiel brunatny, są nadal niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania krajowej gospodarki opartej na energetyce konwencjonalnej i wymienionych kopalinach. Nie wyczerpują one jednak w pełni katalogu surowców mineralnych kluczowych czy strategicznych dla państwa i jego stabilnego rozwoju gospodarczego. Bezpieczeństwo surowcowe odgrywało i odgrywa w rzeczywistości podstawową rolę w funkcjonowaniu państwa już od pierwszych momentów powstawania i rozwijania się każdej z gospodarek industrialnych na świecie¹. Z tego też powodu obszar bezpieczeństwa surowcowego zasługuje na głębszą i pełniejszą analizę, również pod kątem zadań wykonywanych przez szeroko rozumiane organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Jak się okazuje, w zakresie tzw. pierwotnego sposobu pozyskiwania surowców mineralnych, rozumianego jako możliwość eksploatacji krajowych złóż kopalin, niezwykle istotną rolę będzie odrywała m.in. działalność

¹ Ł. Zamecki, *Znaczenie i wymiar bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2011, nr 3(161), s. 61.

organów podstawowej jednostki w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. To właśnie na organach gminy, podejmujących najczęściej rozmaite rozstrzygnięcia w imieniu wspólnoty samorządowej, będzie spoczywała ogromna odpowiedzialność za bezpieczeństwo surowcowe państwa. Z tego też powodu autor postanowił zbadać relację pomiędzy zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej a zapewnianiem bezpieczeństwa surowcowego państwa. W analizie jako przykład posłużą m.in. zadania i kompetencje gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Na potrzeby niniejszego artykułu zostanie przyjęta robocza, autorska definicja bezpieczeństwa surowcowego. Pojęcie to nie doczekało się na razie definicji legalnej w krajowych aktach prawnych. Przeprowadzanie w tym miejscu pełnego i rozbudowanego procesu definiowania, zarówno pojęcia „bezpieczeństwo”, jak i terminu „bezpieczeństwo surowcowe”, wydaje się jednak zbędne. Przemawia za tym przede wszystkim odmienny główny problem badawczy zasygnalizowany w temacie pracy, jak również ograniczone ramy niniejszego opracowania.

2. ZAPEWNIANIE BEZPIECZEŃSTWA I BEZPIECZEŃSTWA SUROWCOWEGO PAŃSTWA

W powszechnym rozumieniu i intuicyjnym odbiorze większości współczesnych ludzi termin „bezpieczeństwo” oznacza, że w danym miejscu i czasie nie występują żadne zagrożenia, ryzyka lub groźby. Jest to więc stan, w którym nie ma niepokoju np. o zdrowie, życie, ciągłość działania czy ciągłość procesów wytwórczych. Zasygnalizowane podejście należy przenieść również na grunt bezpieczeństwa surowcowego państwa. Na potrzeby niniejszego artykułu termin ten będzie więc rozumiany przez autora jako proces o charakterze ciągłym, polegający na eliminacji przez organy państwa ryzyka wystąpienia niedoborów w bieżących oraz przyszłych dostawach strategicznych energetycznych i nieenergetycznych surowców mineralnych, poprzez odpowiednie wykorzystanie instrumentów o charakterze prawnym, gospodarczym oraz społecznym. Działania te mają zapobiegać potencjalnym i realnym zagrożeniom w funkcjonowaniu gospodarki naszego kraju, przy jednoczesnej dbałości o stan środowiska naturalnego.

Bezpieczeństwo surowcowe jest niewątpliwie częścią szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Jest to więc zadanie publiczne, za które odpowiada *de facto* każdy podmiot będący swoistą emanacją państwa – w tym przede wszystkim organy administracji państwowej, jak również samorządowej. Przekłada się to bezpośrednio na proces gwarantowania bezpieczeństwa, a bardziej precyzyjnie, na obowiązek podejmowania działań w celu jego urzeczywistnienia.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² do dbałości o bezpieczeństwo zostały zobowiązane w rzeczywistości wszelkie podmioty wchodzące w skład szeroko rozumianego aparatu państwowego. Już bowiem art. 5 Konstytucja RP wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jako całość m.in. zapewnia bezpieczeństwo swoich obywateli. Jak podnosi się w doktrynie, regulacja ta stanowi uzupełnienie norm programowych określonych m.in. w preambule Konstytucji RP, które powinny być uwzględniane w każdym aspekcie i w każdej czynności organów w ramach bieżącej działalności państwa³. Należy zaznaczyć, że użyty w tym przepisie zwrot „bezpieczeństwo obywateli” oznacza przede wszystkim pewnego rodzaju bezpieczeństwo indywidualne, a więc przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom oraz zamachom skierowanym w codzienne funkcjonowanie członków wspólnoty państwowej⁴. W wielu przypadkach jest ono jednak nierozdzielnie połączone z bezpieczeństwem zbiorowym całego społeczeństwa czy bezpieczeństwem instytucjonalnym kraju. Niemożliwe jest ono wielokrotnie do samodzielnej realizacji w jakimkolwiek oderwaniu od bezpieczeństwa państwa jako całości. Bezpieczeństwo państwa to bowiem zawsze działanie w interesie ogółu lub zdecydowanej większości obywateli przy poszanowaniu praw innych osób.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, zadania publiczne, wynikające m.in. z ustawy zasadniczej, wyznaczają pewnego rodzaju kierunki czy cele działania rozmaitych organów państwowych i nic nie stoi na przeszkodzie, żeby zadania te mogły się na siebie nawet częściowo nakładać⁵. Dotyczy to przede wszystkim takich obszarów jak ochrona niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium czy właśnie działania podejmowane w sprawach związanych z bezpieczeństwem. Jak dalej zaznacza Trybunał Konstytucyjny, w przywołanym orzeczeniu konstytucyjne zadania organów władzy publicznej „ze swojej istoty nie mają charakteru wyłącznego i powinny być realizowane przez różne organy władzy publicznej i instytucje publiczne, na tyle na ile pozwalają im na to ich kompetencje”⁶. Zadania te mają więc pełnić rolę swoistych drogowskazów, które będą wykorzystywane i uwzględniane podczas podejmowania każdej czynności prawnie istotnej przez podmioty działające w imieniu i na rzecz państwa. Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu i praworządności organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Potrzebują one najczęściej wyraźnej kompetencji

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 482, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 279.

⁴ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

⁵ OTK-A 2008, nr 5, poz. 88.

⁶ *Ibidem*.

(zwłaszcza w sferze oddziaływania na prawa i obowiązki podmiotów administrowanych), obejmującej środki działania, w celu wykonywania przydzielonych im zadań za pomocą rozstrzygnięć o charakterze władczym. Cały więc aparat administracyjny, rozumiany jako „wszystkie jednostki wykonujące funkcje administracji publicznej, niezależnie od tego, czy są one państwowe albo samorządowe, czy też nie”⁷, działający na podstawie wyznaczonych mu zadań oraz przyznanych kompetencji (wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP lub z ustawodawstwa zwykłego), powinien bezpośrednio lub pośrednio włączać się w proces budowania i zapewniania bezpieczeństwa państwa. Także samorząd terytorialny będzie więc współodpowiedzialny za określone dziedziny życia społecznego. Mamy tu do czynienia z powiązaniem „samorządu terytorialnego z administracją rządową na zasadzie współuczestniczenia w wykonywaniu zadań publicznych”⁸. Tym samym również organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim gminy, powinny wziąć na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo surowcowe państwa.

3. ZADANIA WŁASNE GMINY

Istnienie w naszym kraju samorządu terytorialnego oznacza w rzeczywistości uprawnienie i realną możliwość czy zdolność lokalnych społeczności, w granicach wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, do zarządzania i wykonywania zasadniczej części zadań publicznych. Działają one we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w celu realizacji m.in. lokalnych interesów⁹. Potwierdza to wprost art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. W myśl zasady decentralizacji władzy publicznej w Polsce (wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP), samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Uzupełnieniem i uszczegółowieniem przywołanych regulacji jest niewątpliwie art. 166 ust. 1

⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 79.

⁸ J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 13.

⁹ B. Kuś, *Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017, s. 36.

i 2 Konstytucji RP. Ustrojodawca wskazał w nim, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne (ust. 1). Jeżeli zaś wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie również innych zadań publicznych (ust. 2), przy czym tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych ma wynikać z ustawy. Zadania publiczne kwalifikowane jako zadania własne mają więc zaspokoić potrzeby wspólnoty lokalnej, a więc domyślnie powinny one realizować czy urzeczywistniać interesy mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ewentualne publiczne zadania zlecone dotyczą natomiast uzasadnionych potrzeb państwa jako całości. Szczególną pozycję zyskała w tym zakresie gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z domniemaniem z art. 163 ust. 3 Konstytucji RP to gmina ma wykonywać wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek – powiatu lub województwa. Wynika to z faktu, że właśnie ta wspólnota mieszkańców jest najmniejszą i podstawową grupą samorządową, która jednocześnie najlepiej zna własną sytuację lokalną i ewentualne potrzeby.

Naturalne wydaje się jednak w tym miejscu pytanie, co powinno nastąpić w przypadku wystąpienia kolizji tych wartości – kolizji pomiędzy zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej (uwzględniającym interesy lokalne wspólnoty samorządowej) a zaspokajaniem uzasadnionych potrzeb państwa (w tym m.in. gwarantowanie bezpieczeństwa). Jak wskazywał M. Jaroszyński, „najczęściej powiada się, że aparat rządowy powinien zaspokajać potrzeby »ogólnopaństwowe«, a samorząd (terytorialny) potrzeby »miejscowe«. W rzeczywistości sprawa nie przedstawia się bynajmniej tak prosto. Przeciwnie, dokonanie podziału między obydwa rodzaje administracji jest problemem bardzo skomplikowanym. Ongiś (...) można było mówić z dokładną niemal ścisłością o zadaniach miejscowych i ogólnopaństwowych. (...) Dzisiaj nie ma już – albo prawie nie ma – spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo. (...) Każda sprawa publiczna i każde zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania: ze strony całości, reprezentowanej przez państwo i ze strony grupy miejscowej lub zawodowej, reprezentowanej przez samorząd terytorialny lub gospodarczy. Ale w poszczególnych sprawach stopień tego zainteresowania jest różny. Przeważa jedno albo drugie. I ten właśnie stopień bezpośredniego interesu (poza względami politycznymi) stanowi kryterium, według którego państwo przeprowadza podział zadań między administrację rządową i samorząd. Oddanie danej grupy zadań samorządowi nie oznacza oczywiście braku bezpośredniego zainteresowania nią całości, wręcz przeciwnie, świadczy tylko o tym, że państwo liczy, iż czynnik miejscowy czy grupowy, działający samodzielnie i niezależnie, lepiej wykona zadane, aniżeli agent

centrali”¹⁰. Pogląd ten, choć wyrażony już kilkadziesiąt lat temu, wydaje się być również obecnie w pełni aktualny, w tym w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa surowcowego jako elementu bezpieczeństwa państwa. Warto przytoczyć za J. Dobkowskim również pogląd J. Jeżewskiego, który został sformułowany co prawda wobec francuskiego modelu administracji publicznej, jednak wydaje się aktualny również w naszych krajowych realiach – „w schemacie współadministracji organ państwa oraz różne wspólnoty terytorialne zarządzają razem pewnymi dziedzinami, rozdzielając w sposób nierówny, zależnie od potrzeb, role w poszczególnych stadiach działania. Uwydatnia się rosnąca współzależność sfer administrowania; nie ma już spraw wyłącznie lokalnych ani spraw wyłącznie państwowych, są natomiast wielkie zespoły problemów decyzyjnych”¹¹. Mamy więc w obszarze zadań publicznych do czynienia ze swoistym systemem naczyń połączonych, gdzie realizacja np. jednego z zadań uznawanych za lokalne wpływa bezpośrednio lub pośrednio na inne obszary działalności całości państwa. Z tego też powodu zarówno zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, jak i rzetelne wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji państwowej będą bacznie obserwowane i analizowane przez kompetentne organy państwa. Każde niewłaściwe działanie może bowiem niestety rzutować m.in. na analizowane tu bezpieczeństwo państwa. Nie można mieć już dziś żadnych wątpliwości, że właśnie sprawy bezpieczeństwa, w różnych jego odmianach (w tym bezpieczeństwa surowcowego), powinny znajdować się w interesie zarówno ogólnopaństwowym, jak i lokalnym lub regionalnym¹².

4. REALIZACJA ZADAŃ WŁASNYCH GMINY A MOŻLIWOŚĆ EKSPLOATOWANIA ZŁOŻ SUROWCÓW

Ustawodawca w art. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹³ jednoznacznie wskazuje, że podejmowanie i wykonywanie

¹⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6, s. 7 i n., za: J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 14.

¹¹ J. Jeżewski, *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 36 i n., za: J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 12.

¹² J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 13.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1064, z późn. zm.

działalności określonej ustawą¹⁴ jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości, które zostało określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku jednak braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terytorium, podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne, jeśli nie narusza ona sposobu wykorzystywania nieruchomości, który został ustalony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa surowcowego państwa, w zakresie pozyskiwania surowców z krajowych złóż kopalin, wymagana jest więc pełna zgodność podejmowanych czynności z aktami planistycznymi, wydawanymi najczęściej na poziomie gminnym. Ewentualna niedbałość lub celowe nieodpowiednie działanie, w tym próba przedkładania interesu lokalnego nad bezpieczeństwo surowcowe państwa, mogą niestety doprowadzić do czasowego blokowania lub stałego wyłączenia możliwości eksploatacji złóż. Jest to tym bardziej istotne, ponieważ wszelkie działania związane z wydobywaniem surowców mineralnych obecnie należą, właściwie na całym świecie, do działań niezwykle konflikto-gennych w społeczeństwie. Powodem takiej sytuacji jest oczywiście przede wszystkim nierównomierne rozmieszczenie złóż kopalin i ewentualne znaczące zmiany w środowisku naturalnym, powstałe na skutek przygotowania wydobycia, a następnie finalnej eksploatacji pokładów surowców. Kształt planowanego i realnego zagospodarowania przestrzennego otoczenia, zlokalizowanego w sąsiedztwie lub na obszarach występowania złoża danej kopaliny, jest więc tym bardziej istotny, bo może skutkować wspomnianym już wyłączeniem złoża. Możliwe jest to do zaobserwowania najwyraźniej na przykładzie surowców wydobywanych metodą odkrywkową. Spotykają się one zresztą obecnie z największym brakiem akceptacji społecznej.

Jak słusznie wskazuje M. Wiland, właściwie wszystkie najważniejsze akty o charakterze normatywnym z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny nie tylko służyć gwarantowaniu szeroko rozumianego ładu przestrzennego, lecz także m.in. wpływać na ochronę udokumentowanych, a jeszcze nieeksploatowanych złóż kopalin¹⁵. Racjonalny ustawodawca, świadomy otaczających nas realiów ekonomicznych i pełnego uzależnienia współczesnych gospodarek od surowców mineralnych, nie mógłby więc pozostawić przywołanej

¹⁴ Zgodnie z art. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze ustawa ta określa m.in. zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla.

¹⁵ M. Wiland, *Złóża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 228.

regulacji, wynikającej z art. 7 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, bez odpowiednich przepisów zabezpieczających oraz korespondujących z tym ograniczeniem. Ograniczeniem, które niekiedy może mieć wręcz charakter blokujący. Ze względu na fakt, że cała działalność wydobywcza została literalnie powiązana i uzależniona od pewnych działań planistycznych lub zaniechań organów poszczególnych gmin, także po stronie tych organów powinny pojawić się wyraźne i adekwatne obowiązki, znacząco ograniczające lub nawet eliminujące ewentualną przypadkowość i złą wolę. Rzeczywistość niestety wygląda z różnych powodów trochę inaczej. A. Lipiński słusznie wskazywał już w 2015 r., że „od ponad 35 lat istnieje obowiązek takiego ukształtowania zagospodarowania przestrzennego, które zapewnia ochronę złóż kopalin poprzez zapewnienie możliwości ich wydobywania. W praktyce jest on jednak realizowany w niezwykle skromnym zakresie i nierzadkie są sytuacje polegające na takim ukształtowaniu wspomnianego zagospodarowania, które albo wyklucza podjęcie kopalin ze złoża, albo je znacząco utrudnia”¹⁶.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ w art. 3 jasno określa podział zadań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1)¹⁸. Mamy tu więc do czynienia z zadaniami, które zgodnie z przywoływanym już art. 166 Konstytucji RP służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Nie wszystkie jednak czynności podejmowane w tym obszarze mogą być realizowane wyłącznie na podstawie lokalnych poglądów, interesów czy zapatrywań. Artykuł 3 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po zmianach przyjętych w 2020 r.¹⁹, wyraźnie wskazuje, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów. Zgodnie więc z przywoływanym już wcześniej stanowiskiem M. Jaroszyńskiego również i w tym

¹⁶ A. Lipiński, *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91, s. 136.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.

¹⁸ Do zadań zarządu powiatu należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, a kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa.

¹⁹ Zmiany dokonane ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378).

obszarze nie ma „spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność, nie interesując równocześnie wielkiej społeczności, reprezentowanej przez państwo”²⁰. Zadania własne gminy nie mogą być więc w tym przypadku realizowane w oderwaniu od przepisów prawa powszechnie obowiązującego i wyrażonego w nich interesu państwa, rozumianego jako interes zbiorowy wszystkich obywateli.

Zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu określenia gminnej polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, sporządza się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W art. 10 tej ustawy, wskazującym zakres merytoryczny powyższego dokumentu, ustawodawca jednoznacznie akcentuje w ust. 1 pkt 11 i 12 potrzebę uwzględnienia w studium występowania m.in. udokumentowanych złóż kopalin czy udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (ust. 1 pkt 11), a ponadto występowania terenów górniczych, wyznaczonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (ust. 1 pkt 12). Sporządzone, a następnie uchwalone przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest co prawda aktem prawa miejscowego, jednak zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ono wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten musi być więc uwzględniony zarówno przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – jako podmiot sporządzający projekt planu miejscowego, jak i następnie przez radę gminy albo radę miasta. Ten ostatni organ, na podstawie art. 20 tej ustawy, uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, po wcześniejszym stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń zamieszczonych właśnie we wspomnianym studium.

Nad odpowiednim wykonywaniem zadań i realizacją kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym właśnie organów gminnych, w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych w ramach sprawowania nadzoru weryfikacyjnego, czuwa właściwy miejscowo wojewoda. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, ocena uchwał obejmujących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy miejscowe plany zagospodarowywania przestrzennego powinna w szczególności obejmować zgodność przeprowadzonych procedur planistycznych z przepisami szczególnymi²¹. W omawianym przypadku należy przede wszystkim uwzględnić wymogi wynikające zarówno z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, jak i dodatkowo z ustawy – Prawo ochrony środowiska. Niestety obowiązek uwzględniania, a przez to również ochrony udokumentowanych złóż kopalin w dokumentach planistycznych jest tylko jedną z wielu obowiązko-

²⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienie...*, s. 7 i n.

²¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 20*, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2019.

wych składowych wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc jednocześnie jedną z wielu rzeczy weryfikowanych przez wojewodę w ramach ustalonego wzorca. Najprawdopodobniej ze względu na często występujący brak akceptacji w społecznościach lokalnych na prowadzenie działalności wydobywczej w ich bezpośrednim sąsiedztwie²², kwestie surowcowe są wielokrotnie lekceważone, deprecjonowane czy wręcz celowo pomijane przez organy samorządowe. Ponadto, dość niewydolny, a czasami nawet merytorycznie nieprzygotowany aparat pomocniczy wojewody, weryfikujący tysiące rozmaitych uchwał samorządowych w ramach nadzoru w danym województwie, nie zawsze jest w stanie przeprowadzić szybką, kompleksową i skuteczną analizę. Skutkiem powyższego, w obrocie prawnym mamy do czynienia z wieloma dokumentami planistycznymi, które nie spełniają wszystkich wymogów ustawowych. Należy więc wprost stwierdzić, że obecny system nadzoru nie jest niestety w pełni skuteczny.

W 2017 r., w celu sprawdzenia, czy krajowa gospodarka zasobami kopalin w Rzeczypospolitej Polskiej jest prowadzona zgodnie ze strategicznymi celami rozwoju, Najwyższa Izba Kontroli wszczęła z własnej inicjatywy kompleksową kontrolę na szczeblu ministerialnym i samorządowym. Podjęta weryfikacja dotyczyła rozpoznania i oceny dostępności surowców na terenie naszego kraju, a przesłankami do jej przeprowadzenia były m.in. brak opracowanej polityki surowcowej państwa, a także stosunkowo niski poziom zagospodarowania występujących (a więc już rozpoznanych) w Polsce złóż surowców mineralnych²³. Z oceny naczelnego organu kontroli państwowej wynika, że w ostatnich latach mamy niestety do czynienia z licznymi, poważnymi problemami w obszarze bezpieczeństwa surowcowego państwa. Oprócz pewnych zaniedbań po stronie centralnych organów administracji rządowej w zakresie opracowania i wdrażania ogólnopolskiej strategii, nierzetelnie realizowane były obowiązki nałożone na gminne organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uwzględniania w aktach planowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin. Co warte podkreślenia, również we wskazanym obszarze zawodzi nadzór właściwych miejscowo wojewodów.

²² K. Galos, M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, T. Smakowski, K. Szamałek, *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w zakresie kopalin nieenergetycznych*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2012, nr 452, s. 55.

²³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, Warszawa, kwiecień 2018 r., s. 5.

5. ZAKOŃCZENIE

Już około 10 lat temu, w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030²⁴, w rozdziale V „Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”²⁵ wskazano, że „dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwości eksploatacji złóż niezależnie od stopnia rozpoznania złoża”. Niestety jest to skutek przedkładania interesów lokalnych, uwzględnianych szeroko w ramach realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego (w tym zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego), ponad wartości istotne dla sprawnego funkcjonowania całego państwa. Bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo surowcowe państwa, nie może być osiągnięte bez ścisłej współpracy wszystkich podmiotów wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. Jak podkreśla J. Dobkowski, nie można mieć już obecnie żadnych wątpliwości, że właśnie sprawy bezpieczeństwa, w różnych jego odmianach, powinny znajdować się w interesie zarówno ogólnopaństwowym, jak i lokalnym lub regionalnym²⁶.

REFERENCES

- Dobkowski J., *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016

²⁴ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych, s. 132 – załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

²⁵ Cel nr 4 – Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski, Obszar 4.7 – Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych.

²⁶ J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania...*, s. 13.

- Galos K., Nieć M., Radwanek-Bąk B., Smakowski T., Szamałek K., *Bezpieczeństwo surowcowe Polski w zakresie kopalin nieenergetycznych*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego” 2012, nr 452
- Jaroszyński M., *Zagadnienie samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6
- Jeżewski J., *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3
- Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I. (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017
- Kuś B., *Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo ekologiczne obywateli*, (w:) M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, Łódź 2017
- Lipiński A., *Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91
- M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych*, Warszawa, kwiecień 2018 r.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 20*, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2019
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 5*, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016
- Wiland M., *Złoża kopalin i ich wydobywanie a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2015, nr 91
- Zamęcki Ł., *Znaczenie i wymiar bezpieczeństwa państwa w zakresie surowców nieenergetycznych*, „Zeszyty Naukowe. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2011, nr 3(161)

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8706-2930

**REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI
ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE W KONTEKŚCIE
WARTOŚCI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO –
ZAGADNIENIA WYBRANE**

**REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF PROPERTIES
AFFECTED BY MUNICIPAL ROADS IN THE CONTEXT OF THE
VALUES OF ADMINISTRATIVE LAW – SELECTED ISSUES**

Abstract

Performing tasks in the field of managing local roads is one of the commune's own tasks. As part of managing these roads, the commune authorities take actions to regulate the legal status of real estate occupied for local roads. This article will introduce examples of such proceedings, which will then allow us to analyze the values of administrative law such as public interest and public good. Due to the relativity of the concepts of values and anti-values, one should also consider the insecurity of the individual related to expropriation proceedings.

KEYWORDS

real estate, public roads, expropriation, values, anti-values

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomości, drogi publiczne, wyłączenie, wartości, antywartości

1. UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE

Rozwój sieci dróg publicznych w Polsce stanowił ważny element polityki organów władzy ustawodawczej i wykonawczej już od pierwszych miesięcy odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r.¹ O trafności takiego stanowiska świadczy choćby rozpoczęcie w tym czasie prac nad pierwszymi regulacjami prawnymi, poprzedzonymi tworzeniem ram organizacyjno-prawnych niezbędnych z punktu widzenia wykonywania zadań publicznych z omawianego zakresu. Wynika to z ogromnego znaczenia, jakie dla nowo powstałego państwa odgrywało utworzenie sieci dróg służących m.in. przemieszczaniu się społeczeństwa². Warto odnotować, że administracyjnego podziału dróg kołowych dokonano w art. 4 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami kołowymi³, wyróżniając drogi gminne i powiatowe. Z punktu widzenia okresu międzywojennego najważniejszy akt prawny stanowiła ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej⁴, która wprowadziła cztery kategorie dróg, tj. państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ostatnia z wymienionych kategorii obejmowała drogi publiczne, niezaliczone do żadnej z poprzednich kategorii, uznane za drogi gminne uchwałą rady gminy lub rady miejskiej oraz ulice i place miejskie uznane za drogi gminne w tym samym trybie (art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r.)⁵.

Po zakończeniu II wojny światowej doszło do ważnych zmian społeczno-politycznych związanych z wprowadzeniem zasad ustroju socjalistycznego. Formalnie wspomniana wyżej ustawa z dnia 10 grudnia z 1920 r. nadal funkcjonowała,

¹ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 12.

² J. Kaliński, *Motoryzacja a infrastruktura drogowa w Polsce po 1918 r.*, (w:) T. Głowiński, R. Klementowski (red.), *Na lądzie, w wodzie i w powietrzu... Z dziejów transportu i komunikacji na ziemiach polskich na przestrzeni lat*, Wrocław 2014, s. 137.

³ Dz. Pr. P. P., nr 14, poz. 149.

⁴ Dz.U. z 1921 r., nr 6, poz. 32, z późn. zm.; dalej: ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r.

⁵ B. Kołaczkowski, *Ewolucja administracyjnoprawnej regulacji korzystania z dróg publicznych w II RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4, s. 56–61.

ale wskutek zastąpienia jednostek samorządu terytorialnego radami narodowymi, wprowadzono istotne modyfikacje w zakresie podziału funkcji zarządzania drogami państwowymi. Stąd też kolejna ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych⁶ oprócz ustalenia w art. 1 definicji drogi publicznej, rozumianej jako drogi, z której mogą korzystać wszyscy, zgodnie z jej przeznaczeniem i na równych zasadach, ustaliła trzy kategorie dróg, wyróżniając drogi: państwowe (o ogólnopaństwowym lub regionalnym znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym), miejscowe (o lokalnym znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym) oraz zakładowe (stanowiące dojazd od dróg państwowych lub lokalnych do określonych zakładów czy instytucji).

Choć trzecia z kolei ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷, została uchwalona jeszcze przed 1989 r., to z punktu widzenia problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu, najistotniejsze jest zwrócenie uwagi na zmiany, które zostały wprowadzone w latach 90., z uwagi na mającą wtedy miejsce w Polsce transformację polityczną, społeczną oraz gospodarczą, która wywarła ogromny wpływ na stosunki własnościowe, przede wszystkim wpłynęła zaś na stan majątkowy państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Było to związane przede wszystkim z przełamaniem, obowiązującej w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zasady jednościi mienia ogólnonarodowego przysługującego niepodzielnie państwu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1961 r., OSN 1962, poz. 41)⁸.

Dalsze przemiany ustrojowe miały związek z przyjęciem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹. Analiza i ocena zaistniałych wtedy przemian doprowadza do uznania, że symbolicznym zwieńczeniem kształtowania regulacji prawnych w zakresie organizacji ustrojowoprawnej zadań publicznych w zakresie dróg publicznych była ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹², która będzie przedmiotem analizy w dalszej części niniejszego opracowania.

Dokonując krótkiego podsumowania przedstawionego rysu historycznego, należy wskazać, iż obecne brzmienie art. 2 u.d.p. nakazuje wyróżnić, podobnie jak ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r., cztery kategorie dróg publicznych¹³, tj. państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

⁶ Dz.U. nr 20, poz. 90.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 470, z późn. zm.; dalej: u.d.p.

⁸ J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2004, s. 266.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668.

¹² Dz.U. nr 133, poz. 872, z późn. zm.; dalej: ustawa z dnia 13 października 1998 r.

¹³ Zob. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005, s. 95. Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy do jednej

2. POJĘCIE DROGI GMINNEJ

Zgodnie z art. 7 u.d.p. drogami gminnymi są drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Mając na uwadze przedstawioną definicję, można wnioskować, iż drogi gminne stanowią uzupełnienie w danej gminie sieci dróg powiatowych, wojewódzkich albo krajowych. Co do zasady mają one najniższe parametry techniczne i służą zaspokojeniu potrzeb lokalnych. Oczywiście wspomniane nieruchomości stanowią własność samorządu gminy i dlatego też to gmina jest zobowiązana do ich utrzymania. Zaliczenie drogi do danej kategorii następuje w formie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii zarządu powiatu, która nie ma wiążącego charakteru (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 1 października 2009 r., II SA/Bk 297/09)¹⁴. W tym kontekście decydujące znaczenie mają względy techniczne i prawne. Brak jednego z zaprezentowanych elementów powoduje zaliczenie drogi do kategorii dróg wewnętrznych. Forma uchwały jest w tym zakresie właściwa z uwagi na jej ogólny charakter i obowiązywanie nieograniczonej liczby użytkowników, dlatego też wykluczeniu podlega forma decyzji administracyjnej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99).

3. REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE – WPROWADZENIE

Wykonywanie przez organy gminy zadań z zakresu gospodarowania dróg gminnych nie wynika jedynie z faktu wyróżnienia tej kategorii dróg publicznych, lecz wiąże się przede wszystkim z ustaleniem w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. spraw obejmujących gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu

z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogami publicznymi nie będą drogi wewnętrzne, drogi w osiedlach mieszkalnych czy drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, a także drogi niezaliczone do żadnej z kategorii.

¹⁴ Zob. T. Kierzyk, *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent” 2007, nr 12, s. 140. Opinia zarządu powiatu nie ma wiążącego charakteru. Zatem negatywna opinia nie stoi na przeszkodzie zaliczenia danej drogi do kategorii gminnej. Nie oznacza to jednak całkowitego swobodnego charakteru przedmiotowej uchwały rady gminy. Jak wskazuje się w literaturze, spełnienie w przypadku konkretnej drogi wymagań technicznych przepisanych przepisami prawa oraz realizowanie przez nią celów publicznych, z uwagi na jej lokalizację, powoduje, że organ gminy powinien podjąć uchwałę o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej.

drogowego jako zadania gminy służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jest to tzw. zadanie własne o charakterze obowiązkowym, o którego sposobie realizacji organy gminy decydują samodzielnie (wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 17 października 2016 r., I C 650/15). Wskazane potrzeby powinny być realizowane w sposób realny, a nie tylko potencjalny, co sprawia, że działania te mają charakter stały i systematyczny¹⁵.

Zadania realizowane w zakresie dróg gminnych pełnią ważną rolę jeszcze z innego powodu. Inwestycje dokonywane przez gminę w zakresie infrastruktury technicznej stanowią jeden ze stymulantów lokalnego rozwoju gospodarczego. Podnoszą także atrakcyjność gminy z punktu widzenia potencjalnego inwestora. Wspomniana zależność jest zauważalna już od wielu lat i dlatego też inwestycje w drogi publiczne stanowią ważny obszar działania organów gminy¹⁶.

Poniżej zostaną przedstawione regulacje, które najczęściej są wykorzystywane przez organy administracji publicznej w zakresie unormowania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod drogi gminne. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania celem kolejnej części artykułu jest jedynie zaznajomienie czytelnika z treścią tych unormowań, a także zasygnalizowanie najważniejszych problemów praktycznych, przydatnych z punktu widzenia rozważań aksjologicznych.

4. REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE – ROZWAŻANIA SZCZEGÓŁOWE

Zaprezentowane poniżej przepisy są związane z nabyciem przez gminę nieruchomości¹⁷ i dokonywaniem jej podziału¹⁸ w celu wydzielenia drogi gminnej.

¹⁵ P. Dobosz, *Komentarz do art. 7*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 128.

¹⁶ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008, s. 16–18.

¹⁷ Pojęcie nieruchomości należy rozumieć zgodnie z art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740). „Nieruchomości są częścią powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności”. Na podstawie przepisów prawnych, a przede wszystkim Kodeksu cywilnego oraz poglądów literatury, możemy wskazać na kilka rodzajów nieruchomości, tj. gruntową, budynkową, lokalową czy rolną. Przede wszystkim należy wyjaśnić pojęcie nieruchomości gruntowej stanowiącej obszar wydzielony granicami, oznaczony jako działka ewidencyjna w katastrze nieruchomości, będący odrębnym przedmiotem własności.

¹⁸ Zob. M. Szewczyk, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 335. Podział nieruchomości ma co najmniej cztery znaczenia. Pierwszy dotyczy

Podział nieruchomości polega na dokonywaniu podziału na kilka działek, które mogą pozostawać własnością dotychczasowego właściciela lub jej własność może zostać przeniesiona na inną osobę¹⁹. Co do zasady, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Postępowanie podziałowe²⁰ jest prowadzone w szczególnym trybie, tj. z uwzględnieniem rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomości²¹.

Pierwsza z regulacji stanu prawnego nieruchomości zajętej pod drogi gminne dotyczy art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Zgodnie z tym przepisem nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999 r., stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie „władanie” oznacza pozostawianie danego gruntu w faktycznym władztwie publicznoprawnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2018 r., I SA/Wa 1191/15). Z kolei zgodnie z art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. ostateczna decyzja wojewody stanowi podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując powyższy przepis, w odniesieniu do postępowania dotyczącego drogi gminnej, powinno dojść do łącznego spełnienia się następujących warunków: po pierwsze, konkretna nieruchomość lub jej część powinna pozostawać we władaniu gminy, po drugie, nie może ona jednak stanowić własności gminy, po trzecie, na jej obszarze powinna zostać urządzona droga publiczna (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2020 r., I OSK 1678/18).

Mimo że omawiana procedura obowiązuje od przeszło 20 lat, to nadal często są wszczynane postępowania na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. w zakresie przysługującego właścicielowi prawa do odszkodowania. Jak wskazują badania, przynajmniej w niektórych województwach jest

podziału geodezyjnego, dokonywanego przez geodetę. Drugi oznacza podział prawny, podejmowany przez właściciela nieruchomości poprzez zbycie prawa do części geodezyjnie wyodrębnionej nieruchomości. Z kolei podział wieczysto-księgowy odnosi się do oddzielenia części wydzielonej prawnie nieruchomości z dotychczasowej księgi wieczystej do nowo wydzielonej czy nowo powstałej księgi. Ostatni jest podział administracyjny, odnoszący się do nieruchomości gruntowych zabudowanych i niezabudowanych i nie dotyczy nieruchomości lokalowych.

¹⁹ A. Jakubowska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z komentarzem oraz aktami szczegółowymi*, Warszawa 2010, s. 69.

²⁰ Perspektywa historyczna problematyki podziału nieruchomości nakazuje zwrócić uwagę m.in. na rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 23, poz. 202) oraz ustawę z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. nr 30, poz. 240).

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990; dalej: u.g.n.

wydawanych nie mniej niż kilkadziesiąt decyzji rocznie²². Należy zaznaczyć, że prowadzenie takiego postępowania z uwagi na upływ czasu jest często problematyczne. Zasady ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²³, a przede wszystkim art. 7, nakładają na organ administracji publicznej obowiązek zebrania materiału dowodowego²⁴, co w tej sytuacji ze względu na upływ czasu może powodować wiele trudności z pozyskaniem map czy innych dokumentów mających stanowić dowód w sprawie.

Jeszcze więcej problemów praktycznych wiąże się z przyznaniem odszkodowania, które zgodnie z art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. powinno być ustalane i wypłacane według zasad oraz trybu unormowanego w przepisach dotyczących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, według wartości na dzień wejścia w życie ustawy, z wyłączeniem uwzględnienia wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami, poczynionymi przez osobę uprawnioną do władania gruntem. Na tym tle należy podkreślić, że wniosek w przedmiocie określenia odszkodowania powinien być zostać złożony przez właściciela w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 31 grudnia 2005 r. Upływ wspomnianego terminu powoduje wygaśnięcie prawa do odszkodowania.

Jak wynika z analizy orzecznictwa, termin do złożenia wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania za nabycie z mocy prawa własności części nieruchomości zajętej pod drogi publiczne jest terminem prawa materialnego, czyli prekluzyjnym. Złożenie wniosku o ustalenie i wypłatę odszkodowania poza ustawowym terminem oznacza niemożność uwzględnienia roszczenia. W tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych jest jednolite i ugruntowane. W konsekwencji wnioski o wypłatę odszkodowania złożony po upływie takiego terminu nie może być rozpatrzony pozytywnie, co w każdym wypadku skutkuje odmową jego uwzględnienia. Oznacza to, że termin nie podlega przywróceniu bez względu na przyczynę, z powodu której nie został dochowany. Nie ma przy tym znaczenia, czy uprawniony do dochodzenia odszkodowania miał wiedzę na temat terminu, w którym powinien złożyć wniosek, czy wiedzy tej nie miał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2019 r., I OSK 2477/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Łd 225/19).

Stąd jednostka pozbawiona prawa własności na podstawie art. 73 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. w sytuacji wygaśnięcia terminu do złożenia odszkodowania ponosi szkodę, która nie zostaje jej zrekompensowana. Warto odnotowania jest także to, że jak wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 listopada 2016 r., II SA/Kr 728/16, „kwestia

²² A. Trembecka, *Analiza wybranych postępowań związanych z wydzieleniem gruntów nabytych z mocy prawa*, „Budownictwo i Architektura” 2016, nr 15(3), s. 85–86.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.

²⁴ B. Adamiak, *Komentarz do art. 7*, (w:) B. Adamiak, T. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

poczucia krzywdy u skarżącego, nie może skutkować przyznaniem mu odszkodowania, do którego prawo wygasło. Również brak świadomości skarżącego o przysługującym mu prawie do odszkodowania i terminie do jego zgłoszenia nie może skutkować pozytywnym załatwieniem jego wniosku”.

Z kolei inną podstawę prawną regulacji nieruchomości zajętych pod drogi gminne stanowi tzw. proces komunalizacji, unormowany w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁵. Co do zasady, zgodnie z przywołanymi przepisami mienie ogólnonarodowe (ogólnopaństwowe), należące do rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełniły funkcję organu założycielskiego lub organów i jednostek organizacyjnych organizacyjnie podporządkowanych tym organom, stały się w dniu wejścia w życie ustawy mieniem właściwych gmin. Ważne jest zaakcentowanie dwóch trybów, w których toczy się niniejsze postępowanie. Pierwszy następuje z mocy samego prawa, wskutek czego decyzja wydawana przez wojewodę ma charakter deklaratoryjny. Drugi zaś dotyczy aktu przekazania, co w konsekwencji powoduje nadanie decyzji wojewody charakteru konstytutywnego.

Istota charakteryzowanej procedury polega więc na przeniesieniu na gminę prawa własności nieruchomości, które uprzednio należały do Skarbu Państwa. Praktyka wskazuje, iż pomimo upływu 30 lat, obecnie w wielu województwach jest wszczynanych kilkaset spraw na podstawie wspomnianego przepisu²⁶. Należy zwrócić także uwagę na brak unormowań, które wskazywałyby na zakres dokumentów, które powinny być przedkładane przez wnioskodawców celem wszczęcia przedmiotowego postępowania, co z kolei powoduje rozbieżności w zakresie postępowania prowadzonego przez poszczególne organy administracji publicznej.

Uzupełniająco warto wskazać na dwa inne sposoby regulacji, na podstawie których gmina może nabyć nieruchomość przeznaczoną pod drogi gminne. Pierwszy dotyczy trybu ustalonego w art. 98 ust. 1 i 3 u.g.n., zgodnie z którym działki gruntu wydzielone m.in. pod drogi gminne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność tej gminy z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo prawomocne orzeczenie o podziale. Za działki gruntu, które stały się przedmiotem decyzji organu, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem.

Drugie z zapowiedzianych wyżej unormowań dotyczy postępowania zawartego w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania

²⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.

²⁶ A. Trembecka, *Analiza...*, s. 86.

i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁷. Zgodnie z art. 11a u.z.p.r.i. wojewoda w zakresie dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg gminnych oraz powiatowych wydają decyzję w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Na podstawie dalszych przepisów tej ustawy, tj. art. 12–18, należy wskazać, iż decyzja zezwalająca na podział nieruchomości zatwierdza podział nieruchomości oraz określa linie rozgraniczające teren, a także stanowi podstawę do dokonania zmian w księdze wieczystej. W związku z tym, nieruchomości będące przedmiotem wspomnianej decyzji organu stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, jeśli dotyczą one realizacji inwestycji w postaci drogi publicznej. Jeżeli wniosek złożony przez gminę jest kompletny, projekt budowlany spełnia wymagania określone w przepisach prawa budowlanego, zaś inwestycja nie należy do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, organ nie może odmówić wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 marca 2015 r., II SA/Lu 968/14).

Wydanie przedmiotowej decyzji powoduje wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności do nieruchomości. Wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W sytuacji spełnienia warunków wynikających z art. 18 ust. 1e u.z.p.r.i., wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

5. REGULACJA STANU PRAWNEGO NIERUCHOMOŚCI ZAJĘTYCH POD DROGI GMINNE W KONTEKŚCIE AKSJOLOGII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Analiza przedstawionych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż w większości przypadków dochodzi do pozbawienia prawa własności do nieruchomości osób fizycznych lub prawnych, dlatego warto zastanowić się nad wartościami przemawiającymi za akceptacją takiego rozwiązania.

Współcześnie niejednokrotnie wskazuje się na aksjologiczne ujęcie prawa administracyjnego, które staje się przedmiotem coraz częstszych dociekań naukowych. Pojęcie wartości najczęściej utożsamia się z tym, co uznaje się za cenne²⁸.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363; dalej: u.z.p.r.i.

²⁸ A. Szadok-Bratuń, *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 42.

Bez wątpienia pojęcie wartości stało się słowem-kluczem służącym interpretacji współczesnej rzeczywistości. Służy też ocenie różnych zjawisk aktualnych dla współczesnej administracji. Zasadniczo organy administracji publicznej mają na celu realizację wielu wartości, tak ważnych na etapie wykonywania i stosowania prawa²⁹. Natomiast ich szczegółowa egzemplifikacja jest niezwykle skomplikowana³⁰. Stąd trudne, a wręcz niemożliwe jest wskazanie konkretnego ich zestawienia. Można jedynie przykładowo wskazać na skuteczność³¹, bezpieczeństwo³² czy dobro wspólne³³.

W kontekście podjętej przez autorkę tematyki wartościami związanymi z regulacją stanu prawnego nieruchomości zajętych przez drogi gminne są interes publiczny i dobro publiczne.

Obie zaproponowane wartości są ze sobą nieraz zestawiane, a czasami nawet utożsamiane³⁴. Zasadność wyróżnienia wskazanych wartości wynika choćby z analizy art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁵, która stanowiąc wyjątek od przyjętej zasady ochrony własności jednostki, dopuszcza wywłaszczenie jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem³⁶. Taka ewentualność dotyczy też nieruchomości prywatnej, która wskutek wywłaszczenia została zajęta pod drogę publiczną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2019 r., II OSK 718/18). Pojęcie celu publicznego zostało wyjaśnione w art. 6 u.g.n. Bez wątpienia wydzielenie gruntu pod drogę publiczną stanowi przykład realizacji takiego celu. Tak rozumiane pojęcie celu publicznego jest ściśle związane z określeniem interesu publicznego. Wywłaszczenie nieruchomości jawi się jako przestrzeń konfliktu pomiędzy interesem indywidualnym danej jednostki

²⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 122–124.

³⁰ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2015, s. 11.

³¹ M. Maciejewski, *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 159–172.

³² M. Błażewski, *Wartości e-administracji i ich wyważenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 199–206.

³³ A. Monarcha-Matlak, *Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 273–281.

³⁴ L. Zacharko, *Refleksje nad kategorią dobra publicznego*, (w:) M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 17.

³⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

³⁶ Zasada słusznego odszkodowania polega m.in. na tym, że odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane i to nie tylko przez sposób obliczenia jego wysokości, ale również przez tryb jego wypłacania (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2013 r., I OSK 1710/11).

a interesem publicznym³⁷, rozumianym jako klauzula generalna czy też normatywna wskazówka powinnościowa wyznaczająca zakres i treść mającą wartość społeczną, bez względu na indywidualne przekonanie jednostek³⁸. Niewątpliwie należy stwierdzić, iż pozbawienie jednostki prawa własności nieruchomości w celu budowy drogi gminnej, służącej zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, świadczy o szczególnej wartości interesu publicznego, jaką można wielokrotnie odkodować z przedstawionych wyżej regulacji prawnych.

Drugą z wyróżnionych przez autorkę wartości jest dobro publiczne, które, jako wartość sama w sobie, stanowi w pewien sposób uszczegółowienie pojęcia dobra wspólnego unormowanego w art. 1 Konstytucji RP³⁹. Dobra publiczne stanowią rodzaj rzeczy publicznych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Stanowią one przedmiot własności publicznej, co wynika z własności Skarbu Państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego. Powszechność i w zasadzie nieograniczona możliwość korzystania z nich warunkują uznanie dróg publicznych w kategorii dobra publicznego⁴⁰. Taki wniosek wynika wprost zarówno z art. 1 u.d.p., jak i orzecznictwa organów administracji publicznej, które nieograniczoną podmiotowo możliwość korzystania z drogi uznają jako jeden z elementów wyróżnienia drogi publicznej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r., NK.II.J.S/0911-130/07).

6. KRÓTKA REFLEKSJA NAD ANTYWARTOŚCIAMI

Powyższe rozważania miały na celu przedstawienie podstawowych regulacji i dylematów praktycznych związanych z regulacją stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych pod drogi gminne. Przejęcie na własność takiego gruntu przez jednostkę samorządu terytorialnego niewątpliwie służy lokalnej społeczności, umożliwiając swobodne przemieszczanie się i dostęp do własnych nieruchomości. Z tego punktu widzenia za zasadne należy uznać poruszenie problematyki wartości służących realizacji tych celów, czyli interesu publicznego czy dobra publicznego.

Skomplikowanie zagadnień prawnych związanych z zaprezentowaną tematyką nakazuje przyjąć szerszą perspektywę. Tym bardziej że w prawie administracyjnym zwraca się uwagę na relatywność relacji łączącej wartości i antywartości,

³⁷ M. Stawecki, *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2012, nr 15, s. 221–229.

³⁸ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. LXIII, s. 165–166.

³⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14.

⁴⁰ I. Sierpowska, *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozważań normatywnych*, „Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2009, nr 306, s. 306.

bowiem każda wartość może się stać w pewnych okolicznościach antywartością⁴¹. Pojęcie antywartości odnosi się do wszystkiego, co w prawie administracyjnym lub w administracji ma konotację negatywną⁴². Z tego powodu antywartości stanowią skrajne zaprzeczenie podstawowym wartościom⁴³. Podobnie jak pojęcia wartości, określenie „antywartość” stało się słowem-kluczem opisu współczesnej rzeczywistości administracyjnej.

W literaturze jako antywartość w prawie administracyjnym określa się niepewność sytuacji prawnej jednostki⁴⁴, co jest związane z pewnym brakiem pewności czy brakiem bezpieczeństwa, z którym niejednokrotnie musi się zmierzyć jednostka⁴⁵. Z perspektywy jednostki właśnie ta niepewność często jest związana z postępowaniem wywłaszczeniowym, gdyż pozbawienie jej praw do nieruchomości następuje wskutek władczej decyzji organu. W takiej sytuacji jednostka ma ograniczone środki ochrony własnych interesów. Refleksja ta jest szczególnie aktualna w kontekście art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r., który jest związany ze skomplikowanym postępowaniem dowodowym, zintensyfikowanym znaczną perspektywą czasową. Ponadto wiąże się nieraz z wewnętrznym poczuciem krzywdy w przypadku wygaśnięcia prawa do odszkodowania. Wywłaszczenie stanowi instytucję prawną często niezrozumiałą dla jednostki, potęgującą stan bezradności i niepewności co do możliwości rozporządzania nabytym wcześniej prawem własności do nieruchomości. Wspomniana niepewność jednostki wynika z jej osłabionej pozycji wobec władzy administracyjnej, która jest przecież niejednokrotnie widoczna w procesach stosowania prawa⁴⁶.

Problematyka antywartości i wspomnianej niepewności jest także zasadna w kontekście nieprawidłowości stwierdzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli

⁴¹ A. Puczko, *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 109.

⁴² J. Zimmermann, *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 21.

⁴³ R. Kusiak-Winter, *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 45.

⁴⁴ A. Raszewska-Skałeczka, *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 271 i n.; D. Cendrowicz, *Niepewność w pomocy społecznej*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 295 i n.

⁴⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Niepewność w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2014, s. 25 i n.

⁴⁶ A. Błaś, *Wprowadzenie*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016, s. 16.

w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, która oceniła negatywnie czas trwania działań organów gminy związanych z porządkowaniem stanu prawnego nieruchomości gminnych. Stwierdzone w tym raporcie nieprawidłowości wskazują często na brak podejmowania należytej staranności i rzetelności w podawaniu danych o liczbach i stanie nieruchomości, brak aktualizacji stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych czy długotrwałość prowadzonych postępowań odszkodowawczych⁴⁷.

REFERENCES

- Adamiak B., *Komentarz do art. 7*, (w:) B. Adamiak, T. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Błaś A., *Wprowadzenie*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Błażewski M., *Wartości e-administracji i ich wyważenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Cendrowicz D., *Niepewność w pomocy społecznej*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Dobosz P., *Komentarz do art. 7*, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Jakubowska A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z komentarzem oraz aktami szczegółowymi*, Warszawa 2010
- Kaliński J., *Motoryzacja a infrastruktura drogowa w Polsce po 1918 r.*, (w:) T. Głowiński, R. Klementowski (red.), *Na lądzie, w wodzie i w powietrzu... Z dziejów transportu i komunikacji na ziemiach polskich na przestrzeni lat*, Wrocław 2014
- Kierzyk T., *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent” 2007, nr 12
- Kończakowski B., *Ewolucja administracyjnoprawnej regulacji korzystania z dróg publicznych w II RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 4
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. LXIII
- Kotowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005
- Kusiak-Winter R., *Wartości i antywartości w prawie administracyjnym z perspektywy nauki administracji*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Maciejewski M., *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli, 2014, *Informacja o wynikach kontroli. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/015/> (dostęp: 28.05.2020 r.).

- Monarcha-Matlak A., *Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Niżnik-Dobosz I., *Niepewność w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2014
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Puczko A., *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Raszewska-Skałeczka A., *Niepewność w oświacie jako antywartość w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Sierpowska I., *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozważań normatywnych*, „Studia Erasmiensia Wratislaviensia” 2009, nr 306
- Stawecki M., *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wyłączenia nieruchomości*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2012, nr 15
- Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2004
- Szadok-Bratuń A., *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Szewczyk M., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019
- Trembecka A., *Analiza wybranych postępowań związanych z wydzieleniem gruntów nabytych z mocy prawa*, „Budownictwo i Architektura” 2016, nr 15(3)
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008
- Zacharko L., *Refleksje nad kategorią dobra publicznego*, (w:) M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014
- Zimmermann J., *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym*, (w:) A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2015
- Zimny A., *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008

Jakub Jan Zięty

Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1243-3394

**PRZEKAZANIE SZKOŁY POMIĘDZY
JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –
ZAGADNIENIA OGÓLNE**

**TRANSFERRING A SCHOOL BETWEEN LOCAL GOVERNMENT
UNITS – GENERAL ISSUES**

Abstract

The subject of this article is the specific issue of transferring a school between a commune and a powiat. The author comes to the conclusion, that despite the statutory changes, the substantive regulations have not changed. It should still be assumed that the provisions of the Education Law are special provisions in relation to the Act on Municipal Self-government, the Act of Powiat Self-government and the Act of Public Finances. Transferring school management is also entrusting the taking over unit with the implementation of an educational task consisting in running a school of a given type and carrying out an educational task in this regard. The transfer of the task is associated with the settlement of detailed property or organizational elements by agreement. The transfer based on labor law or in organizational matters constitutes a change of the governing authority without the formal liquidation of the school. In other areas, it is necessary to apply the provisions of civil law, including the provisions on the assignment of obligations.

KEYWORDS

commune, powiat, school, lead authority, public finance, transfer of the school, budgetary unit

SŁOWA KLUCZOWE

gmina, powiat, szkoła, organ, finanse publiczne, dojazd do szkoły, jednostka budżetowa

1. WPROWADZENIE

Przekazywana jednostkom samorządu terytorialnego¹ subwencja oświatowa nie pokrywa w pełnej wysokości kosztów związanych z realizacją zadań oświatowych². Zgodnie z art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, oraz jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, inne zadania publiczne zlecone ustawami. Zasady finansowania zadań j.s.t. reguluje także art. 167 Konstytucji RP. Zgodnie z nim j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Przekazywane na realizację zadań zleconych subwencje ogólne i dotacje celowe zgodnie z przepisami powinny zapewniać samorządom ich pełne wykonanie.

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴, zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych⁵. Przepis ten

¹ Dalej: j.s.t.

² Zob. chociażby: raport Najwyższej Izby Kontroli – „Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami”, 26/2017/P/16/009/KBF, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf> (dostęp: 18.12.2020 r.). W zakresie chociażby finansowania restrukturyzacji zadań opieki zdrowotnej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., K 4/17.

³ Dz.U. nr 78, poz. 482, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23, z późn. zm.; dalej: u.d.j.s.t.

⁵ Odnośnie do proporcjonalności i adekwatności finansowania zadań realizowanych przez j.s.t. zob. szerzej: E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, poz. 9–16; A. Szymczak, *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje*

uszczegóławia art. 49 ust. 1–6 u.d.j.s.t. Zgodnie z nim j.s.t. wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań⁶. Od wielu lat można zaobserwować tendencje do przekazywania nowych zadań czy zwiększania zakresu dotychczasowych bez adekwatnego wzrostu przekazywanych j.s.t. środków na ich finansowanie. Narastanie takiej sytuacji obserwuje się od wielu lat, zwłaszcza w dziedzinie finansowania zadań oświatowych realizowanych na poziomie gmin czy powiatów⁷. Skutkiem braku środków finansowych są pojawiające się coraz częściej pozwy przeciwko Skarbowi Państwa. Możliwość dochodzenia na drodze sądowej środków w praktyce umożliwił wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., K 18/17⁸. Oprócz kierowania pozwów sądowych j.s.t. poszukują innych sposobów zmniejszenia kosztów (np. poprzez likwidację szkół), obniżenie jej stopnia organizacyjnego (ze szkoły z ośmioma klasami, do szkoły o organizacji klas I–III), przekształcenia szkoły w filie innej szkoły, czy w mniej drastyczny sposób – poprzez łączenie klas (o ile jest to spowodowane małą liczbą uczniów w poszczególnych oddziałach i rocznikach). Innym sposobem na ograniczenie kosztów ponoszonych na zadania oświatowe jest przekazanie części zadań oświatowych,

konstytucyjne, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 7–17; M. Pijewski, *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4, s. 36–44; J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 80–88; T. Moll, *Zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 213–234.

⁶ W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych na tle art. 49 u.d.j.s.t. przyjmuje się dopuszczalność dochodzenia przez j.s.t. pokrycia przez Skarb Państwa kosztów realizacji zadań zleconych w pełnej wysokości, jeżeli dotacja celowa ich nie pokrywa. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2012 r., II CSK 195/11; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 lipca 2018 r., I ACa 1688/17. Zob. też A. Jurkowska-Zeidler, *Charakter prawny dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w świetle orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 2, s. 289–302; M. Śladkowski, *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 5, s. 47–57; M. Budziarek, *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 27–32.

⁷ Zob. np. K. Kubička-Żach, *Finanse komunalne są wciąż wyzwaniem dla samorządów*, prawo.pl, 5.06.2019 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/xi-konferencja-finansow-komunalnych-2019-o-finansowaniu-oswiaty,426856.html> (dostęp: 18.12.2020 r.); M. Sewastianowicz, *Miasta chcą od rządu zwrotu wydatków na zmiany w oświacie*, prawo.pl, 22.05.2019 r., <https://www.prawo.pl/oswiata/pozew-zbiorowy-o-koszty-reformy-edukacji,418715.html> (dostęp: 18.12.2020 r.).

⁸ OTK-A 2019, nr 10. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny odszedł od dotychczas prezentowanej linii, zgodnie z którą o naruszeniu zasady adekwatności, wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, można mówić jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że j.s.t., przy danych dochodach, nie są w stanie realizować przynajmniej niektórych ze swoich zadań publicznych.

z reguły wraz ze szkołą (szkołami) innym j.s.t.⁹. W tych przypadkach w większości dochodzi do sytuacji, w której samorząd przejmujący zadanie godzi się na ponoszenie większości kosztów ich realizacji, mimo że przekazywane środki nie będą ich pokrywać w pełnej wysokości¹⁰. Prezentowana w dalszej części artykułu analiza prawna zostanie ograniczona do zagadnienia powierzenia realizacji zadania oświatowego gminie przez powiat¹¹. Poruszone zostaną również kwestie związane z przekazywaniem prowadzenia szkoły pomiędzy tymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz sytuacji związanej z zakończeniem powierzenia.

2. POWIERZANIE ZADAŃ MIĘDZY POWIATEM A GMINĄ – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Przepisy ustaw samorządowych dopuszczają różne sposoby i formy współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Jedną z nich jest

⁹ Z reguły dochodzi do przejścia zadania powiatu przez gminę (przejęcie do prowadzenia liceum), zob. np. <https://michalowo.eu/gmina-oficjalnie-przejela-zespol-szkol-w-michalowie/> (dostęp: 18.12.2020 r.). Zdarzają się także próby odwrotnego działania, tj. regulacji spraw i przekazania prowadzonego liceum przez gminę na rzecz powiatu. Zob. <https://www.pless.pl/wiadomosci/5-6500-intencyjna-uchwala-rady-miejskiej-iii-lo-od-wrzesnia-w-rekach-powiatu-pszczyna> (dostęp: 18.12.2020 r.). Szerzej zob. w dalszej części.

¹⁰ Zasadę finansowania zadań zleconych między j.s.t. kształtuje art. 46 u.d.j.s.t. Zgodnie z nim: „Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”. Warto wskazać, że w przeciwieństwie do obowiązku adekwatnego finansowania zadań przekazywanych do realizacji przez państwo, wykonywanych jako zadania zlecone, lub przekazywanych w drodze ustaw, sposób finansowania zadań przekazywanych pomiędzy j.s.t. wynika wyłącznie z zawartego porozumienia. Przekazywane zatem środki finansowe nie muszą być ani adekwatne, ani proporcjonalne do przekazanego zadania. To strony ustalają, jaki poziom przekazywanych środków będzie wystarczający dla jednostki przejmującej zadania do ich prowadzenia. Może to rodzić sytuacje, w których podmiot przejmujący z założenia godzi się, aby ponieść dodatkowe koszty realizacji zadania z własnych dochodów. Takie same reguły dotyczą realizacji zadań z zakresu administracji rządowej zleconej na podstawie porozumień. Por. art. 45 u.d.j.s.t. Zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 98–108.

¹¹ W doktrynie przyjmuje się, że przepisy ustaw samorządowych stwarzają warunki do przekazywania zadań publicznych jednostkom usytuowanym na tym samym poziomie lub na poziomie niższym. Zasada subsydiarności postuluje, „że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza” – F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4–5; „istotą zasady subsydiarności jest dążenie do najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, w oparciu o kryterium efektywności” – B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 22–23.

zawieranie porozumień w celu przekazania zadania własnego do realizacji przez inną j.s.t. Podstawę przekazania zadania stanowią dwa przepisy ustaw samorządowych – art. 8 ust. 2a–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² oraz art. 4 ust. 5–6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³. Zasadnicza różnica pomiędzy tymi przepisami polega na wskazaniu w ustawie o samorządzie powiatowym gminy jako jednostki inicjującej przekazanie jej zadania powiatu. W przypadku przepisów ustawy o samorządzie gminnym brak jest takiego wskazania¹⁴. Niezależnie jednak od powyższego należy uznać, że w każdym zakresie, jeżeli gmina będzie chciała wykonywać zadanie powiatu, musi wykazać inicjatywę – z reguły wniosek składany przez organ wykonawczy; na tym etapie nie będzie konieczna uchwała organu stanowiącego. Podstawą powierzenia zadania jest porozumienie zawierane pomiędzy powiatem (podmiotem powierzającym) a gminą (podmiotem przejmującym zadanie). Porozumienia zawierane pomiędzy j.s.t. stanowią dobrowolną formę przejścia przez jedną ze stron porozumienia określonych w nim zadań publicznych. Treść porozumienia określa prawa i obowiązki stron związane z realizacją powierzonego zadania¹⁵. Zawierając porozumienie, jednostka przyjmująca zlecone zadanie podejmuje się jego realizacji, a jednostka zlecająca zobowiązuje się do jego finansowania zgodnie z zasadami ustalonymi w porozumieniu. Zawarcie porozumienia skutkuje przeniesieniem obowiązku realizacji określonego zadania na podmiot przejmujący¹⁶. Jednak nie powoduje to zwolnienia podmiotu przekazującego z obowiązku wykonywania tego zadania. Jak już wcześniej wskazano, przedmiotem porozumienia mogą być zadania własne i zlecone¹⁷. Elementem porozumienia mogą być również: a) przesłanki jego wygaśnięcia, tj.: upływ czasu, na jaki zostało ono

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920; dalej: u.s.p.

¹⁴ Konieczność złożenia wniosku przez gminę oznacza istnienie inicjatywy zawarcia porozumienia po jej stronie. Wniosek gminy jest wyłącznie elementem formalnym wszczynającym negocjacje i zakreślającym ich zakres – odnośnie do zadania mającego być przedmiotem powierzenia. Por. M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie gminy i powiatu w przedmiocie przyjęcia przez gminę zadań należących do właściwości powiatu jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych*, „Ius et administratio” 2006, nr 2, s. 89.

¹⁵ W trybie art. 8 u.s.g. mogą być przekazywane zadania własne i zlecone z mocy ustawy. Wątpliwości w doktrynie budzi natomiast przekazywanie tą drogą zadań powierzonych gminie w drodze porozumienia zawartego z administracją rządową. L. Wengler, *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4, s. 34. Porozumienia z uwagi na dobrowolność ich zawierania z reguły poprzedzają negocjacje, które nie muszą kończyć się sukcesem w postaci zawarcia porozumienia. Zob. M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie gminy...*, s. 89; T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.

¹⁶ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 60–74, s. 46–47; L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 37.

¹⁷ Z. Leoński, *Glosa do wyroku NSA z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94*, OSP 1996, nr 3, s. 52.

zawarte, zrealizowania zadania będącego przedmiotem porozumienia, wypowiadanie porozumienia; b) skutki wygaśnięcia porozumienia, tj.: przekazanie majątku przekazanego lub nabytego w trakcie realizacji powierzonego zadania, przejęcie zobowiązań powstałych w związku z realizacją powierzonego zadania. Wraz z wygaśnięciem porozumienia realizacja zadania wraca do podmiotu powierzającego¹⁸. Powierzone zadania j.s.t wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ale na rzecz jednostki powierzającej¹⁹. Gmina przejmująca może wykonywać zadanie przez swoje organy oraz jednostki organizacyjne. Realizacja zadania następuje niejako na koszt podmiotu powierzającego, ale w granicach ukształtowanych porozumieniem²⁰. Przekazywanie środków następuje w formie dotacji celowej. Zgodnie z art. 46 u.d.j.s.t. jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że dotacje przekazywane z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego mają ściśle określone przeznaczenie i mogą być wykorzystane wyłącznie na wskazany cel. Są to środki finansowe, które nie pozostają w swobodnej dyspozycji gminy, która je otrzymała. Forma przekazania środków wynikających z porozumienia rodzi skutki w zakresie procedur związanych z rozliczaniem i kontrolą wykorzystania środków finansowych²¹.

W doktrynie prezentowane są różne poglądy co do charakteru prawnego porozumień zawieranych na podstawie art. 8 u.s.g.²². Pierwszy pogląd uznaje, że mają one charakter cywilnoprawny²³. Jako argument za taką kwalifikacją wskazuje się brak zależności pomiędzy umawiającymi się stronami, co jest właściwe dla stosunków cywilnoprawnych. Drugi pogląd uznaje, że porozumienie administracyjne jest przede wszystkim aktem ze sfery administracyjnego prawa ustrojowego²⁴. Za publicznoprawnym charakterem porozumienia przemawia: a) jego przedmiot, który dotyczy realizacji zadań publicznych, które dla danego

¹⁸ Zob. L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia...*, s. 47.

¹⁹ Por. T. Moll, *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przebieg Prawa Publicznego” 2011, nr 5, s. 50–60.

²⁰ Por. Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 58.

²¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CSK 651/17.

²² Poglądy dotyczące porozumień zawieranych pomiędzy administracją rządową a j.s.t. w zakresie powierzenia zadań można odnieść również do porozumień zawieranych pomiędzy j.s.t.

²³ A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 42.

²⁴ M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25.10.1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 127 i n.

podmiotu są niezbywalne i z reguły obowiązkowe; b) podmiot zawierający porozumienie. Porozumienie administracyjne nie jest umową prawa cywilnego, lecz formą publicznoprawną dotyczącą ustalenia wzajemnych praw i obowiązków organów administracji rządowej i samorządowej. Porozumienie to nie rodzi praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jest to sposób uzgodnienia przyjęcia przez samorząd określonych zadań, ale też obowiązków w zakresie pomocy finansowej w realizacji tych zadań²⁵. W tym ujęciu jednak wskazuje się, że porozumienie może wywoływać skutki cywilnoprawne. Trzeci pogląd wskazuje, że porozumienie administracyjne ma charakter mieszany, o czym przesądza możliwość jego zawarcia zarówno w formie porozumienia administracyjnego, jak i w formie umowy cywilnoprawnej²⁶.

W doktrynie, jak również w judykaturze przeważa drugi pogląd uznający porozumienia za swoiste formy publicznoprawne, tj. porozumienia administracyjne (czynności prawa administracyjnego)²⁷. Porozumienie stanowi akt ze sfery administracyjnego prawa ustrojowego, bowiem dotyczy przeniesienia określonych kompetencji do realizacji zadań publicznych pomiędzy jednostkami publicznymi. Bez znaczenia jest to, czy porozumienie jest zawierane pomiędzy wojewodą a j.s.t. czy wyłącznie pomiędzy j.s.t. Zasadnicze znaczenie ma tu publiczny charakter podmiotu oraz przedmiotu takiego porozumienia²⁸. Pogląd o administracyjnym charakterze porozumienia nie musi wykluczać możliwości stosowania do niego przepisów prawa cywilnego. Taka możliwość powinna dotyczyć tych przypadków, gdy dana sytuacja nie została uregulowana przepisami prawa publicznego²⁹. W większości przypadków będzie to dotyczyć kwestii majątkowych. W przypadku rozliczeń finansowych, mimo że spory majątkowe oddano kognicji sądów powszechnych, to w zakresie chociażby formy przekazywania środków finansowych wynikających z porozumienia – dotacja celowa, będą one rozstrzygały spory na podstawie przepisów prawa publicznego, tj. ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu

²⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2001, s. 38.

²⁶ P. Czechowski, (w:) P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994, s. 20.

²⁷ Takie też poglądy wyrażane są w judykaturze na tle art. 74 u.s.g. Jak się wydaje, można je odnosić również do porozumień zawieranych na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CSK 651/17. Na to, że porozumienie zawierane pomiędzy powiatem a gminą nie stanowi umowy cywilnoprawnej, wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2014 r., I SA/Kr 60/14; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r., I SA/Ke 596/10; Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94.

²⁸ W doktrynie wskazuje się, że o porozumieniu administracyjnym można mówić w sytuacji, gdy co najmniej jedną jego stroną jest organ administracji publicznej. Zob. szerzej P. Brzezicka, *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6, s. 43.

²⁹ Por. K. Bandarzewski, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 102.

terytorialnego czy ordynacji podatkowej³⁰. W tym zakresie regulacja będzie następować poprzez przepisy prawa publicznego i w trybie tych przepisów będą rozstrzygane spory pomiędzy jednostkami. Zgodnie z art. 8 ust. 2b u.s.g. spory majątkowe wynikłe z porozumień rozpatruje sąd powszechny³¹.

W art. 4 ust. 5 u.s.p. ustawodawca posługuje się pojęciem przekazania zadania powiatu, w art. 5 ust. 2 u.s.p. posługuje się pojęciem powierzenia, a w art. 8 ust. 2a u.s.g. nie posługuje się żadnym z wymienionych pojęć, a jedynie wskazuje, że gmina może wykonywać zadania powiatu na podstawie porozumienia. W doktrynie wyraża się różne poglądy dotyczące znaczenia desygnatowych pojęć „powierzenie” i „przekazanie”. Jako podstawową różnicę wskazuje się zakres odpowiedzialności podmiotu przekazującego (powierzającego) za przekazane (powierzone) zadanie. Z reguły wskazuje się, że przy powierzeniu zadań publicznych organ powierzający nie pozbawia się odpowiedzialności publicznoprawnej za wykonywanie powierzonego zadania. Natomiast przekazaniu zadań ma towarzyszyć pozbycie się tej odpowiedzialności³². Natomiast w doktrynie wyrażono również trzecie stanowisko. I. Skrzydło-Niżnik wskazuje, że „doktrynalne różnice między instytucją powierzenia i przekazania nie znajdują konsekwentnego rozwinięcia w przepisach prawa ustrojowego i materialnego, a zatem formułowanie zasad czy wniosków ogólnych jest w tym przypadku bardzo utrudnione. O tym, czy mamy do czynienia w danym porozumieniu w większym stopniu z »powierzeniem«, czy »przekazaniem« – należy zawsze rozstrzygać indywidualnie w odniesieniu do konkretnego porozumienia”³³. To ostatnie stanowisko wydaje się najwłaściwsze, bowiem powoduje, że w zakresie, w jakim podmiot realizuje powierzone (przekazane) zadanie, będzie musiał się liczyć z odpowiedzialnością za jego wykonanie,

³⁰ Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 kwietnia 2019 r., V CSK 651/17, wskazał, że w przypadku gdy środki przekazywane między gminami stanowią dotację celową, to „obowiązki regulacji art. 250–252 ustawy o finansach publicznych odnoszącej się do zasad zwrotu dotacji wyłącza potrzebę sięgania do przepisów Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu lub nienależnym świadczeniu. Co więcej, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje wprost, że do spraw dotyczących dotacji podlegających zwrotowi, zastosowanie mają przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Tym samym Sąd Najwyższy nie wykluczył możliwości stosowania przepisów cywilnych w kwestiach nieregulowanych w przepisach prawa publicznego.

³¹ Art. 8 ust. 2b u.s.g. dokonuje podziału właściwości. Sąd powszechny rozstrzyga spory majątkowe, w pozostałym zakresie pozostawiając właściwość rozstrzygania innym organom w tym Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu, czy sądom administracyjnym. Tak, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2012 r., II OSK 671/2012. Sporem majątkowym będzie spór o roszczenie mogące być wyrażone w kwocie pieniężnej. Z reguły będzie ono dotyczyć: a) zasądzenia kwoty nieprzekazanych środków na finansowanie zadania; b) przekazanego mienia.

³² Szerzej zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007, s. 505 i n., wraz z podaną tam literaturą.

³³ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju...*, s. 505.

natomiast podmiot przekazujący musi zdawać sobie sprawę z obowiązku kontrolowania jego wykonania. Taki też obowiązek będzie wynikał ze sposobu finansowania tych zadań poprzez dotacje celowe.

3. PRZEKAZANIE GMINIE PRZEZ POWIAT PROWADZENIA SZKOŁY

Poczynione wyżej uwagi należy odnieść również do podstaw przekazywania zadań oświatowych pomiędzy powiatem a gminą. Podstawową formą powierzenia tych zadań będzie porozumienie administracyjne³⁴. O ile przekazanie zadania oświatowego do realizacji będzie mogło być dokonane na podstawie wskazanych wcześniej przepisów ustrojowych dla gminy i powiatu, to w przypadku przekazywania do prowadzenia szkoły mamy do czynienia ze szczególnym przypadkiem realizacji zadania oświatowego. W tym zakresie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³⁵ będą stanowiły *lex specialis* w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym czy ustawy o samorządzie powiatowym³⁶. Zgodnie z art. 8 ust. 17 u.p.o. jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Powyższe reguły, na podstawie art. 8 ust. 18 u.p.o., stosuje się również w przypadku przekazywania szkół i placówek pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Przepisy te zatem regulują dwie sytuacje, pierwszą – gdy nie istnieje szkoła, oraz drugą – gdy szkoła będąca przedmiotem przekazania funkcjonuje. Każdy z tych przypadków będzie wymagał trochę innej sekwencji czynności. W przypadku art. 8 ust. 18 u.p.o. najpierw musi dojść do podjęcia przez radę powiatu oraz radę gminy uchwał w sprawie, odpowiednio, wyrażenia zgody na założenie i prowadzenie szkoły przez gminę oraz przyjmującej założenie i prowadzenie szkoły od powiatu. Treścią tych uchwał powinno być także porozumienie

³⁴ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy współdziałania samorządu terytorialnego w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 337–354; M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publiczno-prawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 394–401.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 910, z późn. zm.; dalej: u.p.o.

³⁶ Na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego tak: D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy...*

regulujące zasady realizacji przekazanego zadania prowadzenia szkoły. Czynności te można oczywiście dokonać przez jedną lub dwie komplementarne uchwały. Najistotniejsze jest to, aby były one podjęte przed założeniem szkoły (tj. przed podjęciem uchwały gminy o powołaniu szkoły). W odniesieniu do drugiej sytuacji uchwały właściwych j.s.t. powinny obejmować nie tylko porozumienie, lecz także zgodę rady powiatu na przekazanie prowadzenia szkoły gminie przez powiat oraz przyjęcie prowadzenia szkoły od powiatu przez gminę. W obu przypadkach istotnym momentem jest podpisanie przez organy wykonawcze zawartego porozumienia, z tą bowiem chwilą istnieje podstawa do podjęcia uchwały o powołaniu szkoły i dokonaniu jej wpisu do rejestru szkół i placówek oświatowych.

Przyjęcie, że przepisy ustawy – Prawo oświatowe są przepisami szczególnymi, pozwala uznać za podstawę przekazania prowadzenia szkoły lub jej założenia bezpośrednio przepisy tej ustawy. Poglądy takie były także wyrażane na tle poprzedniego stanu prawnego. Można je odnieść również do wymienionych wcześniej przepisów ustawy – Prawo oświatowe. Do założenia i prowadzenia szkoły, jako realizacji części zadania oświatowego polegającego na prowadzeniu szkół określonego typu, wystarcza wyłącznie uchwała oraz zawarte na jej podstawie porozumienie co do zasad jej prowadzenia – art. 8 ust. 17 u.p.o. W tym zakresie określone zadanie własne jest współrealizowane przez dwie lub więcej jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli podmiot wyrażający zgodę w dalszym ciągu prowadzi szkoły tego typu). Samo założenie i prowadzenie szkoły (placówki) przez jednostkę, która nie jest do tego zobowiązana, nie skutkuje przeniesieniem zadania własnego ze sfery obowiązków zobowiązanej ustawowo jednostki, np. powiatu³⁷. Porozumienie, o którym tu mowa, nie przekazuje zatem zadania oświatowego, a jedynie zezwala na prowadzenie danej szkoły lub placówki przez inną j.s.t.³⁸. W orzecznictwie wskazuje się, że powyższe porozumienie odnosi się

³⁷ Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1140/09: „Porozumienie, o którym mowa w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty nie odnosi się zatem ogólnie do zadań publicznych w określonej sferze działalności oświatowej, lecz do konkretnej szkoły czy placówki”. Orzeczenie to zostało wydane na tle poprzedniego stanu prawnego, jednak wynikające z niego wnioski mogą być stosowane do obecnie obowiązujących rozwiązań. Zob. też D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy...*

³⁸ D. Kurzyna-Chmiel, *Główne formy...* Autorka ta na tle art. 5 ust. 5c u.s.o. wskazała, że obejmował on możliwość zawarcia porozumienia między j.s.t. w przedmiocie powierzenia zadania własnego polegającego na zakładaniu i prowadzeniu szkół i placówek oświatowych innej j.s.t.: „Nie wydaje się za właściwe uznanie, iż powierzenie to prowadzi do wyzbycia się zadania własnego przez zobowiązaną ustawowo j.s.t. i wyłącznego obciążenia odpowiedzialnością za jego realizację strony przyjmującej. Przekazywane są konkretne prawa i obowiązki związane z prowadzeniem szkoły, zaś odpowiedzialność za realizację całego zadania oświatowego jest niejako dzielona między podmiot powierzający i przejmujący, z tym jednak zastrzeżeniem, że podmiot powierzający jest cały czas odpowiedzialny zarówno prawnie, jak i politycznie – przed swoimi mieszkańcami – za realizację zadania oświatowego, poziom kształcenia i lokalną politykę oświatową. Jego postępowanie powinno odbywać się w celu realizacji dobra wspólnego, interesu lokalnego, a nie szukania oszczędności kosztem praw mieszkańców”.

jedynie pośrednio do zadań publicznych ze sfery działalności oświatowej, wprost natomiast – do prowadzenia konkretnej szkoły czy placówki³⁹. Powyższe poglądy należy odnieść także do sytuacji, gdy przekazaniu podlega istniejąca szkoła.

Przyjęcie, że podmiot przekazujący odpowiada za realizację zadania, przy jednoczesnej zmianie podmiotu prowadzącego szkołę, może powodować wątpliwości co do podmiotu odpowiedzialnego za realizowane zadanie oświatowe⁴⁰. Jeden z poglądów wyrażonych w doktrynie wskazuje, że w wyniku zawarcia porozumienia wskazana j.s.t. otrzymuje część zadań innych jednostek oraz związanych z nimi praw i obowiązków⁴¹. Jednak zasadny wydaje się inny pogląd, zgodnie z którym: „(...) w omawianych przypadkach dochodzi do swoistego przesunięcia kompetencji związanych z realizacją zadań między stronami porozumienia, a samo porozumienie nie prowadzi do przeniesienia na podmiot będący drugą stroną tej umowy odpowiedzialności publicznoprawnej za jego wykonywanie. Można tu zatem mówić raczej o powierzeniu niż przekazaniu zadań. Powierzenie to nie prowadzi bowiem do wyzbycia się zadania własnego przez zobowiązaną ustawowo j.s.t. i wyłącznego obciążenia odpowiedzialnością za jego realizację strony przyjmującej. Przekazywane są konkretne prawa i obowiązki związane z prowadzeniem szkoły lub placówki oświatowej, zaś odpowiedzialność za realizację całego zadania oświatowego jest niejako dzielona między podmiot powierający i przejmujący, z tym jednak zastrzeżeniem, że podmiot powierający jest cały czas odpowiedzialny, zarówno prawnie, jak i politycznie – przed swoimi mieszkańcami – za realizację zadania oświatowego, poziom kształcenia i lokalną politykę oświatową⁴². Pogląd ten przyjmuje, że co prawda dochodzi do przekazania szkoły, jednak zadanie, jakie jest poprzez nią realizowane, jest wyłącznie przedmiotem powierzenia. Niezależnie od rozróżniania znaczenia pojęć powierzenia i przekazania w kontekście zadań, w dalszym ciągu powiat odpowiada za realizację zadania oświatowego, natomiast gmina jest odpowiedzialna za prowadzenie szkoły jako jej jednostki. Szkoła jako jednostka budżetowa wykonuje wszelkie swoje kompetencje w imieniu gminy przejmującej, ale na rzecz jednostki przekazującej. W tym zakresie istotne jest, aby porozumienie w sposób szczegółowy regulowało kwestie sposobu finansowania szkoły, w tym wykazania szkoły

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 styczeń 2010 r., I OSK 1140/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 lutego 2014 r., III SA/Lu 783/13. Konkluzje wskazane w tych orzeczeniach są aktualne również obecnie.

⁴⁰ Zob. np. B. Adamiak, *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 7 i n.; D. Dąbek, *Porozumienie administracyjne a kompetencje prawotwórcze*, (w:) J. Łukasiewicz, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Cisca dnia 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002, s. 153–154.

⁴¹ M. Szewczyk, *Miejsce aktów określających ustroj jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 709.

⁴² D. Kurzydina-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, LEX/el. 2013.

w Systemie Informacji Oświatowej jako szkoły jednostki przejmującej, dopłat do kosztów realizacji zadania – prowadzenia szkoły (jako dotacji celowej).

4. RELACJA MIĘDZY USTAWĄ – PRAWO OŚWIATOWE A USTAWĄ O FINANSACH PUBLICZNYCH

Zgodnie z art. 88 ust. 1 u.p.o. szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa odpowiednio jej typ lub rodzaj, nazwę i siedzibę⁴³. Szkoła publiczna, której organem prowadzącym jest j.s.t., stanowi niesamodzielną jednostkę organizacyjną odpowiednio gminy, powiatu lub województwa, gospodarując w imieniu swojego organu prowadzącego wydzieloną częścią należącego do niego mienia, na podstawie właściwych przepisów. Ustawa – Prawo oświatowe nie reguluje kwestii związanych z funkcjonowaniem szkoły jako podmiotu sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴. W świetle przepisów tej ustawy szkołę kwalifikuje się jako jednostkę budżetową w rozumieniu art. 12 u.f.p., która stanowi jedną z form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, poprzez które realizują zadania j.s.t. Zakwalifikowanie szkoły do jednostek budżetowych powoduje, że nie mają one nie tylko samodzielnej podmiotowości prawnej na gruncie prawa cywilnego, lecz także zdolności sądowej w świetle art. 64 § 1¹ k.p.c. Wyjątkiem jest tu prawo pracy, zgodnie z którym to jednostki organizacyjne, w tym szkoły, posiadają zdolność sądową oraz podmiotowość na tle przepisów prawa pracy, tym samym to szkoła jest samodzielnym podmiotem praw i obowiązków w zakresie prawa pracy⁴⁵. Zakwalifikowanie szkoły na gruncie ustawy o finansach publicznych jako jednostki budżetowej wiąże się ze stosowaniem zasad zarządzania tą jednostką wynikających z przepisów przywołanej

⁴³ Zgodnie z art. 88 ust. 2 u.p.o. akt założycielski publicznej szkoły podstawowej, oprócz danych wymienionych w ust. 1, określa także jej zasięg terytorialny (obwód), w szczególności nazwy miejscowości, a w miastach – nazwy ulic lub ich części, należących do jej obwodu, oraz podporządkowane jej organizacyjnie szkoły filialne. Publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez osobę prawną, inną niż jednostka samorządu terytorialnego, lub osobę fizyczną nie ustala się obwodu, chyba że osoba prowadząca wystąpi z takim wnioskiem. Podpisanie aktu założycielskiego oraz nadanie statutu nowo zakładanej szkole w przypadku j.s.t. należy do organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) – art. 29 ust. 1 pkt 1 u.p.o. Pozostałe kompetencje względem szkoły wykonuje organ wykonawczy (wójt, zarząd powiatu, zarząd województwa).

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.; dalej: u.f.p.

⁴⁵ Organ prowadzący musi być podmiotem praw i obowiązków, tj. osobą fizyczną, osobą prawną, jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ k.c. Tak też: M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 8 u.p.o.

ustawy⁴⁶. Dotyczy to m.in. wyposażania szkoły w mienie. Tworząc jednostkę budżetową, organ założycielski określa mienie, które będzie przekazane tworzonej jednostce w zarząd. Może też wyposażać szkołę w majątek w późniejszym czasie. W przypadku natomiast likwidacji jednostki budżetowej organ prowadzący określa co do zasady przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki. Należności i zobowiązania likwidowanej jednostki przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie likwidacja jednej jednostki może stanowić podstawę utworzenia jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej. W tym wypadku możliwe będzie, aby nowo tworzona jednostka przejęła należności i zobowiązania likwidowanej jednostki budżetowej. W świetle ustawy o finansach publicznych oprócz tworzenia jednostek budżetowych, przekształcenia jednostek budżetowych w inne formy organizacyjno-prawne (zakłady budżetowe, spółki handlowe) przepisy dopuszczają możliwość ich łączenia. Przepisy nie przewidują natomiast „przekazywania” jednostek między j.s.t. W tym zakresie możliwe jest więc przyjęcie następujących rozwiązań powyższej sytuacji:

1) likwidacja szkoły (jednostki budżetowej) prowadzonej przez jednostkę przekazującą i powołanie nowej jednostki przez samorząd przyjmujący, choć w tym wypadku brak byłoby prawnego uzasadnienia dla funkcjonowania art. 8 ust. 18 u.p.o.;

2) przyjęcie, że ustawa – Prawo oświatowe przewiduje szczególny tryb przekazania szkoły (jednostki budżetowej) pomiędzy j.s.t., zaś skutki prawne tego działania w zakresie finansowym regulują przepis ustawy o finansach publicznych, w pozostałym zakresie stosowanie znajdą przepisy prawa cywilnego, w tym prawa pracy, prawa administracyjnego.

Jeżeli potraktujemy przepisy ustawy – Prawo oświatowe w stosunku do ustawy o finansach publicznych jako przepisy szczególne, to pozwoli to na przyjęcie drugiego ze wskazanych rozwiązań⁴⁷. Zmiana organu prowadzącego

⁴⁶ Sposób powierzenia i dysponowania majątkiem przez jednostki budżetowe reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 65, z późn. zm.); dalej: u.g.n. Przepisy tej ustawy regulują chociażby zasady gospodarowania nieruchomościami, w tym trwałego zarządu jako formy dysponowania nieruchomościami przez jednostki budżetowe, oraz uprawnienia trwałego zarządcy i organu prowadzącego m.in. w zakresie ich najmu, dzierżawy itd.

⁴⁷ Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2018 r., IV SA/Gl 211/18. W orzecznictwie przyjmuje się, że dopuszczalne jest utożsamianie instytucji prawnych „przekształcenia”, „włączenia” i „zakończenia działalności”, określonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, z instytucjami prawnymi „łączenia” i „likwidacji” określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych. Nie można zatem podzielić w tej kwestii stanowiska, że pojęcia te w żaden sposób nie są prawnie tożsame z pojęciami funkcjonującymi na gruncie art. 12 u.f.p., ponieważ w skutkach są one ze sobą na swój sposób zbieżne. Tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 3224/18. Podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 3223/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 3276/18.

na podstawie art. 8 ust. 18 u.p.o. pozwoli na utrzymanie wszystkich dokumentów organizacyjnych szkoły (jednostki budżetowej). Nie będzie zatem potrzeby podejmowania nowych uchwał, chociażby o powołanie szkoły jako jednostki budżetowej⁴⁸, zmian numerów kont bankowych itp. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie regulują wszystkich kwestii, nie obejmują przeniesienia zobowiązań finansowych, chociażby następstwa w zakresie umów cywilnoprawnych, umów o pracę itp. W zakresie finansów publicznych musi dojść do formalnego zamknięcia ksiąg finansowych szkoły przekazywanej i przejęcia zobowiązań finansowych przejmowanej szkoły przez podmiot przekazujący. W konsekwencji podmiot przejmujący będzie musiał z dniem przejęcia dokonać otwarcia nowych ksiąg rachunkowych oraz ujawnić plan finansowy szkoły w dokumentach budżetowych. Z uwagi na to, że szkoła nie jest przedsiębiorcą, nie jest możliwe stosowanie do tej jednostki reguł dotyczących przedsiębiorstwa. Wynika to z prostej zasady, że szkoła nie prowadzi przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. Z tego też powodu jakiegokolwiek przeniesienie praw musi być dokonywane jako działanie syngularne na tle poszczególnych regulacji prawnych dotyczących każdego aspektu funkcjonowania szkoły. Przekazanie szkoły w zakresie spraw pracowniczych nie będzie wywoływało żadnych skutków prawnych. Zmianie będzie podlegał jedynie organ prowadzący, nie dojdzie do zmiany pracodawcy, o którym mowa w art. 23¹ k.p. Pracodawcą jest bowiem szkoła, która będzie w dalszym ciągu funkcjonować. W przypadku natomiast zobowiązań cywilnoprawnych zastosowanie będą musiały znaleźć przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące przelewu zobowiązań. W tym zakresie j.s.t. powinny określić w zawierającym porozumieniu ewentualny zakres stosunków prawnych, które będą objęte przelewem. W odniesieniu do majątku szkoły również on jest przejmowany przez jednostkę przekazującą. Jego przeniesienie na podmiot przejmujący szkołę musi być dokonane w formie sprzedaży, użyczenia lub innych czynności pomiędzy organami prowadzącymi. W przypadku braku przekazania majątku jednostka przejmująca będzie zobowiązana do wyposażenia szkoły tak, aby mogła ona prowadzić swoją działalność.

5. PODSUMOWANIE

Poczynione wyżej uwagi stanowią być może początek dyskusji o przepisach ustawy – Prawo oświatowe w zakresie regulacji przekazywania pomiędzy j.s.t. szkół, a szerzej kwestii uregulowania przekazywania jednostek budżetowych. Jak widać, przekazanie szkoły nie jest łatwą „operacją” z punktu widzenia przepisów

⁴⁸ W celach porządkowych, jeżeli statut szkoły wskazuje na podmiot prowadzący, możliwa jest jego zmiana.

prawa. Wymaga zastosowania przepisów z wielu dziedzin prawa. W wielu przypadkach konieczne jest szczegółowe określenie przejmowanych zobowiązań przez organy prowadzące oraz przekazywanie ich pomiędzy j.s.t. W całej procedurze najistotniejszym jej elementem okazuje się treść zawieranego porozumienia pomiędzy j.s.t. To ono będzie określać w szczególności zobowiązania mające być przedmiotem przelewu, rzeczy, które będą przedmiotem zbycia (odpłatnego czy nieopłatnego), lub np. użyczenia pomiędzy j.s.t. Dlatego też ujęcie w porozumieniu kwestii regulowanych przepisami prawa publicznego i cywilnego pozwala na wskazanie, że do przekazania szkoły w zakresie określonych skutków prawnych mogą być stosowane przepisy prawa prywatnego, ale wyłącznie w zakresie nieuregulowanym przepisami publicznymi.

REFERENCES

- Adamiak B., *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6
- Agopszowicz A., Wagner P., *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6
- Bandarzewski K., (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006
- Brzezicka P., *Porozumienie administracyjne – problemy węzłowe*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 6
- Budziarek M., *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006
- Czechowski P., (w:) P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994
- Dąbek D., *Porozumienie administracyjne a kompetencje prawotwórcze*, (w:) J. Łukasiewicz, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Cisna dnia 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002
- B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009
- Jurkowska-Zeidler A., *Charakter prawny dotacji celowej na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej w świetle orzecznictwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 2
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4
- Kubicka-Żach K., *Finanse komunalne są wciąż wyzwaniem dla samorządów*, prawo.pl 5.06.2019 r.

- Kulesza M., *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25.10.1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12
- Kurzyna-Chmiel D., *Główne formy współdziałania samorządu terytorialnego w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, LEX/el. 2013
- Leoński L., *Glosa do wyroku NSA z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94*, OSP 1996, nr 3
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2001
- Moll T., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018
- Moll T., *Zasada wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5
- Moll T., *Zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego zadań w świetle art. 166 ust. 2 Konstytucji – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2
- Pijewski M., *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 4
- Pilich M. (red.), *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6
- Sewastianowicz M., *Miasta chcą od rządu zwrotu wydatków na zmiany w oświacie*, prawo.pl, 22.05.2019 r.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa materialnego*, Kraków 2007
- Stahl M., *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004
- Szewczyk M., *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Szymczak A., *Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10
- Śladkowski M., *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 5
- Wengler L., *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4

- Wengler L., *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5
- Węgrzyn-Skarbek M., *Porozumienie gminy i powiatu w przedmiocie przyjęcia przez gminę zadań należących do właściwości powiatu jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych*, „Ius et administratio” 2006, nr 2
- Wiśniewski J., *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006

Karolina Wojciechowska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: k.wojciechowska@karolinawojciechowska.pl

ORCID: 0000-0003-4215-2822

REALIZACJA PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

EXECUTION OF THE RIGHT TO ACCESS RECORDS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract

The subject of the article is an analysis of the realisation of the right to access to administrative records in public administration authorities. This right is the most important manifestation of the right of access to the records, which a party to administrative proceedings is entitled to.

The right to access the administrative records is limited by the fact that the party has access to incomplete, unstructured, unnumbered records or unavailable records without issuing a refusal of access to the records, as well as access to the records in places not adapted for that purpose. The right of access is also limited by the following restrictions which do not exist in the Code of Administrative Procedure but are applied by the authorities: the hours of visitors and the queuing system.

A party should be able to review his or her personal records during the office's working hours in a room adapted for that purpose. I propose that the party should be able to access the records in the body's information and communication system at on-line remote.

KEYWORDS

the right to access to administrative records, making the records available, hours of visitors, administrative procedure

SŁOWA KLUCZOWE

prawo wglądu w akta sprawy administracyjnej, udostępnianie akt, godziny przyjęć interesantów, postępowanie administracyjne

1. WPROWADZENIE

Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Zasada ta, wyrażona w art. 51 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, naturalnie powinna być realizowana również w postępowaniu administracyjnym. Organy administracji publicznej są bowiem, obok sądów, największym – w rozumieniu ilościowym – twórcą i administratorem dokumentów urzędowych oraz zbiorów danych. O ile w sądach dostęp do akt jest uregulowany jasnymi przepisami² i uświęcony tradycją, a co za tym idzie – jednolity: w każdym sądzie w Polsce można oczekiwać tego samego lub bardzo podobnego rozwiązania, o tyle organy administracji publicznej dostęp do wytwarzanych i przetwarzanych przez siebie dokumentów traktują w bardzo różny sposób – co urząd, to inny obyczaj. Należy więc powziąć wątpliwość, czy formalnie udzielone prawo wglądu do akt sprawy jest w istocie realizowane w organach administracji publicznej, skoro brak jest spójnej i jednolitej w skali kraju dobrej praktyki urzędniczej.

Ustawodawca gwarantuje prawo dostępu do akt sprawy administracyjnej³ w art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴. Stanowi ono w pierwszej kolejności przejaw zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.). Uwypukla się to w orzecznictwie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

² Por. § 126–140 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1141, z późn. zm.) dotyczące udostępniania akt sprawy i dokumentów z akt.

³ Zwane również prawem strony do udostępnienia jej akt sprawy; A. Wróbel, *Komentarz do art. 73, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2020.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.); dalej: k.p.a.

i piśmiennictwie⁵, wskazując, że prawo dostępu do akt sprawy jest jedną z form realizacji zasady ogólnej zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu. Wiąże się je także z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasadą zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasadą informowania przez organ o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy (art. 9 k.p.a.)⁶. Stanowi ono również istotny przejaw zasady jawności postępowania⁷ oraz jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego⁸.

W ramach dostępu do akt sprawy strona ma prawo wglądu do akt, sporządzenia z nich notatek, kopii lub odpisów, co zostało obszernie omówione w piśmiennictwie⁹. O ile literatura przedmiotu podejmuje nawet kwestie szczegółowe, takie jak różnice między fotokopią a fotografią, to niestety odrębnego opracowania nie doczekało się jeszcze zagadnienie wcześniejsze w czasie, tj. umożliwienie wglądu do akt, czyli zobaczenia ich, przejrzenia, przeczytania czy – jak ustawodawca

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 grudnia 2018 r., III SAB/Kr 135/18, LEX nr 2590214; Z. Janowicz, *Komentarz do art. 73 KPA*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, LEX/el. 1996.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Poznań z dnia 20 grudnia 2012 r., IV SA/PO 865/12, Legalis; M. Śliwa-Wajda, *Udostępnianie akt*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 134.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r., II FSK 837/17, Legalis; R. Kędziora, *Komentarz do art. 73*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2014 r., II SA/Wa 1227/13, LEX nr 1435407.

⁹ P. Pietrasz, *Udostępnianie akt w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez gminne organy podatkowe – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, s. 38–42; J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3, s. 50–70; Z. R. Kmieciak, *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 95–107; H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowniczoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 66–79; H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym*, Warszawa 2013; P. Szustakiewicz, *Dostęp do akt postępowań administracyjnych i sądowych*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 3, s. 132–138; C. Martysz (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom VII. Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015; Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 39–44; B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015; J. Sobczak, *Ograniczenie dostępu do informacji zawartych w aktach*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 74; A. Kędzior, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 40–54; J. Wojnowska-Radzińska, *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1, s. 57–72; J. Chmielewski, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 44–57.

wskazuje w art. 74 § 2 k.p.a. – przeglądania akt¹⁰. W judykaturze¹¹ podkreśla się, że wgląd do akt sprawy jest podstawową formą dostępu do akt sprawy. Samo prawo wglądu w akta sprawy zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym, a przez to prawo do obrony. Dzięki znajomości akt strona ma realną możliwość składania wniosków dowodowych, co w konsekwencji pozwala wyjaśnić stan faktyczny sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej¹², niezależnie od tego, czy wykona ona przy okazji fotokopie czy nie.

Przyjrzyjmy się zatem realizacji prawa wglądu w akta spraw administracyjnych prowadzonych przede wszystkim przez administrację samorządową, nie pomijając jednak zupełnie administracji rządowej. Samorząd terytorialny wykonuje bowiem w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Do zadań tych zalicza się zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone dotyczące m.in. planowania przestrzennego, tworzenia i utrzymywania miejscowych urzędów infrastruktury, np. dróg lokalnych, zaopatrzenia w wodę, usuwania ścieków, budowy i utrzymania szkół, przedszkoli, szpitali, domów opieki, bibliotek, kin, teatrów¹³. Samorząd terytorialny, a konkretnie jego organy wykonawcze, prowadzi wiele istotnych dla obywateli spraw administracyjnych. Są to sprawy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, takie jak: wydawanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy¹⁴; wydawanie przez starostę decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁵; wydawanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia¹⁶; wydawanie decyzji przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym na gruncie prawa oświatowego¹⁷. To są sprawy o bardzo dużej wadze społecznej i budzące rzeczywiste, żywe zainteresowanie stron.

¹⁰ Tak również J. Wegner, *Komentarz do art. 73*, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019; J. Malanowski, *Komentarz do art. 73*, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 683.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2018 r., II GSK 2948/16, LEX nr 2580902.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r., II FSK 837/17, Legalis.

¹³ A. Wiktorowska, *Zadania samorządu*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 283–287.

¹⁴ Art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.).

¹⁵ Art. 34 ust. 4, art. 35 ust. 1, art. 36 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.).

¹⁶ Art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 283, z późn. zm.).

¹⁷ Art. 90n w zw. z art. 90m ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1327).

2. PODMIOTOWY ZAKRES PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY

Prawo wglądu w akta sprawy prawodawca przyznał w postępowaniu administracyjnym stronie, co wynika wprost ze sformułowania art. 73 § 1 k.p.a. – „Strona ma prawo wglądu w akta sprawy”. Chodzi przy tym o stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a. Unormowanie to stanowi wyraz zasady wewnętrznej jawności postępowania administracyjnego, inaczej zasady wewnętrznej jawności akt sprawy administracyjnej¹⁸ czy jawności względnej¹⁹. Jest ona wywodzona z kilku zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, zasady prawdy materialnej oraz zasady zaufania obywateli do państwa²⁰. Oznacza ona, że akta sprawy administracyjnej są jawne dla strony postępowania, nie są zaś jawne dla podmiotów niebędących stronami. Wglądu w akta sprawy administracyjnej nie mają zatem podmioty nią zainteresowane, legitymujące się wyłącznie interesem faktycznym, tzw. publiczność czy przedstawiciele mediów. Jeżeli dana sprawa administracyjna jest sprawą publiczną, mogą one wnioskować o dostęp do informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹. Warto przy tym podkreślić, że dostęp do akt postępowania administracyjnego dla stron tego postępowania reguluje przepis art. 73 k.p.a. W związku z tym w powyższym zakresie, z mocy art. 1 ust. 2 u.d.i.p., wyłączone jest stosowanie przepisów tej ustawy²². Żądanie udostępnienia informacji publicznej należy odróżnić więc od żądania udostępnienia akt administracyjnych na zasadach przewidzianych w art. 73–74 k.p.a.²³.

Proceduralne prawa strony posiadają podmioty na prawach strony. Mają one w związku z tym – poza stroną postępowania – wgląd w jej akta. Ma go więc organizacja społeczna dopuszczona do udziału w postępowaniu, uczestnicząc

¹⁸ H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019; M. Śliwa-Wajda, *Udostępnianie akt*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie...*, s. 133.

¹⁹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Kr 1507/17, Legalis.

²⁰ Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt...*, s. 39–44.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176; dalej: u.d.i.p.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2019 r., II SAB/Kr 5/19, LEX nr 2638171; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2009 r., I OSK 545/09, LEX nr 573286; Ł. Kierznowski, *Ograniczenie dostępu do akt...*, s. 39–44; Z. R. Kmiecik, *Zakres udostępniania akt...*, s. 95–107; P. Szustakiewicz, *Dostęp do akt...*, s. 132–138; szerzej H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79; P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 11 września 2009 r.*, II SAB/OI 20/09, LEX/el. 2011; M. Bator, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6, poz. 93.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2011 r., II SAB/Kr 13/11, LEX nr 994243.

w nim – zgodnie z art. 31 § 3 k.p.a. – na prawach strony, a także podmioty instytucjonalne, takie jak: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu, w przypadkach określonych w art. 182–184 k.p.a., służą prawa strony (art. 188 k.p.a.). Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka mogą zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi²⁴. Z kolei na prawach przysługujących prokuratorowi Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach²⁵.

Z aktami sprawy może zapoznać się także mediator, przy czym strona jest uprawniona do niewyrażania na to zgody w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96h k.p.a.).

3. PRZEDMIOTOWY ZAKRES PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY

Prawo wglądu dotyczy akt sprawy²⁶, które stanowi dokumentacja czynności stron (podanie, żądania, wyjaśnienia), dokumentacja czynności organu (protokoły, adnotacje), dokumentacja czynności organów współdziałających. Stanowią one materiał do oceny zgodności z przepisami prawa rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy²⁷.

Prawo wglądu w akta obejmuje prawo zapoznania się z całością zgromadzonej w nich dokumentacji, a zatem również z tymi dokumentami, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, choć zostały zgromadzone w toku postępowania albo nie zostały dołączone do akt sprawy, choć były wykorzystywane w postępowaniu²⁸. Skoro prawo strony wynikające z art. 73 § 2 k.p.a. obejmuje

²⁴ Art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627); art. 10 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 141).

²⁵ Art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 648).

²⁶ Szerzej G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

²⁷ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2012 r., II GSK 1054/11, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 97.

²⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 września 2010 r., II SAB/OI 61/10, Legalis.

całość akt administracyjnych sprawy, to obowiązkiem organu jest udostępnienie stronie również projektu budowlanego, jako części akt sprawy administracyjnej²⁹. W doktrynie³⁰ podkreśla się, że jako akta sprawy (akta dotyczące postępowania) należy udostępniać nie tylko akta złożone przez organ prowadzący postępowanie lub uzyskane od innych organów specjalnie dla danej sprawy, ale w zasadzie wszystkie akta związane z przedmiotem postępowania, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, zwłaszcza akta dokumentujące czynności wstępne, podejmowane przed wszczęciem postępowania, nawet wtedy, gdy organ ich nie uwzględnił lub jeszcze nie włączył do akt danej sprawy. Dotyczy to również anonimu, jeśli znalazł się w aktach sprawy³¹. Przepis art. 73 § 1 k.p.a. nakłada na organ administracji obowiązek udostępnienia stronie do wglądu kompletnych akt postępowania³².

Prawo wglądu w akta sprawy podlega ograniczeniu z art. 74 § 1 k.p.a. Wyłącza ono z niego akta sprawy zawierające informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także inne akta, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. W wyroku z dnia 5 lutego 2014 r., II SA/Wa 1227/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie³³ podkreślił, że w sytuacji, gdy nie występują wyłączenia przewidziane w art. 74 k.p.a., to na organie spoczywa obowiązek zapewnienia stronie realizacji jej uprawnień wynikających z prawa wglądu w akta sprawy, stanowiącego jeden ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego.

Strona nie może być w związku z tym zobowiązana przez organ do wskazania powodów, dla których chce przeglądać akta sprawy³⁴. W postępowaniu prowadzonym przez organ administracji publicznej zasadą bowiem jest udostępnianie pełnych akt sprawy, a odstąpienie od niej może mieć miejsce tylko w warunkach określonych w art. 74 § 2 k.p.a.³⁵.

Poza powyższymi ograniczeniami ustawowymi, w praktyce strona mierzy się z ograniczeniami faktycznymi. Udostępnione do wglądu akta bywają bowiem niekompletne. Zdarza się, że w cyklicznych kwerendach akt można odkryć doku-

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Bydgoszcz z dnia 9 lipca 2013 r., I SA/Bd 537/13, Legalis; podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/12, Legalis.

³⁰ Z. R. Kmicik, *Zakres udostępniania akt...*, s. 95–107.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 1997 r., I SA/Ka 298/96, ONSA 1999, nr 1, poz. 15.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 marca 2014 r., II SA/Kr 49/14, Legalis.

³³ LEX nr 1435407.

³⁴ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1611/18, Legalis; z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1644/18, Legalis; z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1689/18, Legalis.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2018 r., II GSK 2833/16, Legalis.

menty, których przed tygodniem w nich nie było, i nie chodzi o dokumenty najnowsze. Często udostępniane akta nie mają załączonych zwrotnych potwierdzeń odbioru pism organu wysyłanych do stron czy organów współdziałających³⁶. Akta przedkładane do wglądu bywają również nieuporządkowane, nie mówiąc już o ich numeracji, która zazwyczaj pojawia się dopiero wtedy, gdy decyzja jest przedmiotem skargi i akta mają trafić do sądu administracyjnego. Stronie przychodzi zmierzyć się także ze zjawiskiem polegającym na traktowaniu akt sprawy przez urzędników jako „ich akt sprawy”, w której znajdują się „ich” prywatne zapiski³⁷, czy wydzielaniu poszczególnych dokumentów z akt sprawy zamiast przekazaniu stronie całości akt.

Kolejne nowelizacje Kodeksu postępowania administracyjnego precyzowały sposób realizacji prawa dostępu do akt³⁸, w tym wglądu w akta sprawy. Na gruncie aktualnego brzmienia art. 73 § 1 zd. 2 k.p.a.³⁹ nie ma już wątpliwości, że strona może żądać wglądu w akta również po zakończeniu postępowania. Prawo to przysługuje więc zarówno w toczącym się, jak i zakończonym postępowaniu. W orzecznictwie⁴⁰ wskazuje się, że prawo to służy stronie także w czasie zawieszenia postępowania. W literaturze⁴¹ zasadnie podkreśla się, że po zakończeniu postępowania dostęp do akt może warunkować prawidłowe sporządzenie środka zaskarżenia decyzji lub wniosku o jej uzupełnienie, sprostawanie lub wykładnię.

Żądanie umożliwienia stronie wglądu do akt sprawy administracyjnej może być załatwione dwojako – poprzez czynność materialno-techniczną w postaci udostępnienia stronie akt lub wydanie postanowienia o odmowie udostępnienia na podstawie art. 74 § 2 k.p.a.⁴². Przepis ten jest stosowany również wtedy, gdy

³⁶ Prośba o ich pokazanie bywa kwitowana pytaniem: „A po co Pani/Panu zwrotki?”.

³⁷ Przejawia się ono np. w prośbach typu: „Proszę tego nie przeglądać, to są moje prywatne notatki” czy „Proszę tego nie przeglądać, to są wewnętrzne dokumenty urzędu”.

³⁸ Ostatnia była wynikiem wdrożenia przepisów o ochronie danych osobowych i dodała § 1b do art. 73 k.p.a., zgodnie z którym wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę (art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. z 2019 r., poz. 730); szerzej G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11, s. 580.

³⁹ Zmiana przepisu dokonana art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18).

⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2017 r., II OSK 2772/15, Legalis.

⁴¹ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79.

⁴² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2010 r., II OSK 1676/10, LEX nr 604079; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2017 r.,

organ odmawia wglądu do akt administracyjnych dlatego, że nie uznaje wnioskodawcy za stronę postępowania lub za podmiot na prawach strony⁴³. Praktyce znane jest jeszcze trzecie rozwiązanie – ustnej odmowy wglądu w akta bez wydania postanowienia o odmowie udostępnienia akt. Jeśli pracownik organu odmawia w takiej sytuacji sporządzenia nawet protokołu na tę okoliczność, stronie nie pozostaje nic innego, jak wnieść pisemny wniosek o udostępnienie akt sprawy i liczyć na jego rychłe rozpoznanie przed upływem wiążącego ją terminu. Po jego upływie może podnosić tę okoliczność jako naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy.

4. MIEJSCE REALIZACJI PRAWA WGLĄDU W AKTA SPRAWY

Strona czynności wglądu w akta dokonuje w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu (art. 73 § 1a k.p.a.)⁴⁴. Może dokonać tego wglądu w akta osobiście lub za pośrednictwem pełnomocnika⁴⁵.

Zasadnie wskazuje się w literaturze⁴⁶, że w lokalu organu muszą być stworzone warunki do spokojnego przeglądania akt sprawy przez strony lub ich pełnomocników oraz możliwość oddelegowania pracownika do sprawowania kontroli poprawności tej czynności. Jednocześnie zasada przeglądania akt w lokalu organu oznacza, że strona nie może żądać przesłania akt sprawy do innej miejscowości⁴⁷. Z kolei obecność pracownika ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa akt, ich integralności i niezmienności formy. W piśmiennictwie⁴⁸ wskazuje się także na cel zabezpieczenia akt sprawy przed ewentualnym zniszczeniem.

W praktyce organów administracji publicznej wgląd odbywa się w różnych miejscach ich lokalu – od biur obsługi interesantów, przez sekretariaty wydziałów, pokoje ich kierowników czy naczelników, kończąc na pokojach pracowników prowadzących daną sprawę administracyjną. Żadne z tych miejsc nie jest idealne

II OSK 2811/15, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 czerwca 2019 r., II SAB/Bk 25/19, Legalis.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 dnia września 2001 r., II SAB/Gd 127/00, „Palestra” 2002, nr 9–10, s. 202.

⁴⁴ Zmiana przepisu dokonana art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18).

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2008 r., II OSK 20/07, Legalis.

⁴⁶ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*

⁴⁷ P. Szustakiewicz, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2011, nr 5, s. 48–55.

⁴⁸ A. Prasał, *Zalatywianie spraw*, (w:) A. Prasał, E. Pełlakowska, G. Abgarowicz, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Legalis/el. 2018.

do wglądu w akta sprawy, który wymaga od strony skupienia. Sądowa czytelnia akt wydaje się być w takim przypadku niedoścignionym wzorcem.

Na podstawie art. 73 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej może zapewnić stronie dokonanie czynności, o których mowa w § 1, w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1–2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁹. W takiej sytuacji strona uzyskuje możliwość elektronicznego dostępu do akt. Przez ten dostęp w piśmiennictwie⁵⁰ rozumie się zapewnienie stronie postępowania administracyjnego dostępu on-line do dokumentów elektronicznych w danej sprawie. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepis nie nakłada jeszcze na administrację takiego obowiązku, lecz tworzy podstawę prawną do korzystania z tego rozwiązania przez podmioty publiczne. W doktrynie⁵¹ wskazuje się, że art. 73 k.p.a. rozszerza dostęp strony do akt w formie elektronicznej niezależnie od formy wnoszonych przez nią pism, a zatem niezależnie od tego, czy pismo strona wносиła za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Dzięki powyżej regulacji stronie postępowania można stworzyć możliwość, aby bez dotychczasowych ograniczeń faktycznych – czasowych (godziny pracy urzędu) i lokalowych (warunki lokalowe urzędu) – miała dostęp on-line do elektronicznych dokumentów w aktach sprawy, z zachowaniem zasady 24/7, czyli całodobowo w każdym dniu tygodnia. Może więc dojść do faktycznego rozszerzenia uprawnień informacyjnych strony w postępowaniu, która w każdym czasie ma zapewniony wgląd do dokumentów elektronicznych w aktach sprawy⁵².

5. GODZINY PRZYJĘĆ INTERESANTÓW

W piśmiennictwie⁵³ podkreśla się, że prawo strony do przeglądania akt sprawy administracyjnej i sporządzania z nich odpisów nie jest obwarowane żadnym warunkiem, a organ ma obowiązek udostępnić stronie akta sprawy w siedzibie organu, w godzinach jego urzędowania i w warunkach zapewniających bezpieczeństwo dokumentów.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 346, z późn. zm.

⁵⁰ I. Adamska, K. Wojsyk, *Zmiany KPA wprowadzone nową ustawą o informatyzacji, cz. I*, „Czas Informacji” 2010, nr 2, s. 41–48.

⁵¹ B. Adamiak, *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*; D. Kościuk, (w:) Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

⁵² G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2011.

⁵³ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji...*, s. 66–79; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 grudnia 2018 r., II SA/Kr 1377/18, LEX nr 2617581.

Jednakże w praktyce organy wprowadzają wewnętrzne regulacje⁵⁴, na podstawie których wgląd w akta jest realizowany w tzw. godzinach przyjęć interesantów. Są one krótsze od godzin pracy urzędu, czasami nie są wyznaczane każdego dnia pracy, a jedynie w niektóre dni. Nie mają one regulacji w Kodeksie postępowania administracyjnego. W tych właśnie godzinach strona może skorzystać z zagwarantowanego jej w art. 73 § 1 k.p.a. prawa wglądu w akta sprawy administracyjnej. Warto postawić sobie pytanie, czemu organy w ten sposób postępują i co oznacza dla strony wprowadzenie takiego unormowania.

Wydaje się, że celem wprowadzenia godzin przyjęć interesantów może być wola bardziej efektywnego wykorzystania pracy pracowników organu, którzy w pewne dni lub w określonych godzinach nie muszą zajmować się obsługą strony zgłaszającej wnioski o dostęp do akt. W tym czasie mogą skupić się np. na przygotowywaniu rozstrzygnięć prowadzonych spraw czy podejmowaniu czynności w postępowaniach, skądinąd czasem bardzo skomplikowanych. Niektóre organy informują, że godziny przyjęć interesantów zostały wprowadzone w życie w trosce o interes stron związany z terminowością i jakością załatwiania spraw⁵⁵. Innym wyjaśnieniem wprowadzenia godzin przyjęć interesantów jest duża liczba wniosków wpływających do organu⁵⁶ czy wzgląd na zapewnienie efektywnej realizacji zadań⁵⁷.

Badając zagadnienie godzin przyjęć interesantów⁵⁸, w praktyce poddałam analizie ich występowanie w Wydziałach Architektury i Budownictwa jednostek samorządowych. Prowadzą one niezwykle istotne z punktu widzenia obywatela sprawy: ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustalenia warunków zabudowy dla projektowanej inwestycji oraz pozwoleń na budowę. Wyniki badań pozwoliły na podział na dwie grupy wydziałów – tych, w których nie ma godzin

⁵⁴ Zob. np. zarządzenie nr 26 Starosty Gorlickiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie zmiany godzin obsługi interesantów Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gorlicach, <https://www.powiatgorlicki.pl/aktualnosci/315-uwaga-zmiana-godzin-obslugi-interesantow-wydzialu-architektury-i-budownictwa-starostwa-powiatowego-w-gorlicach> (dostęp: 10.10.2020 r.). Z kolei z informacji uzyskanych od Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wynika, że regulacje te są wprowadzane na podstawie wewnętrznych uregulowań w uzgodnieniu z Zarządem Dzielnicy Mokotów, pismo z dnia 3 listopada 2020 r. Zastępcy Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy o godzinach pracy Wydziału, skierowane do autora.

⁵⁵ Tak czyni Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy na swojej stronie internetowej; https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/dzielnice/Mokotow/Urząd_Dzielnicy/WAB/default.htm (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁵⁶ Zob. <https://powiat-gdanski.pl/zmiany-godzin-pracy-wydzialu-architektury-i-budownictwa> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁵⁷ Zarządzenie nr 26 Starosty Gorlickiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie zmiany godzin obsługi interesantów Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gorlicach, <https://www.powiatgorlicki.pl/aktualnosci/315-uwaga-zmiana-godzin-obslugi-interesantow-wydzialu-architektury-i-budownictwa-starostwa-powiatowego-w-gorlicach> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁵⁸ W okresie typowym, nieobjętym stanem zagrożenia epidemicznego czy epidemii.

przyjęć interesantów, i tych, w których one występują. Te ostatnie organy dzielą dni swojego urzędowania na następujące: dni, w których są przyjęcia interesantów, oraz dni wolne od przyjęć interesantów, zwane też dniami pracy wewnętrznej. W grupie wydziałów pracujących bez godziny przyjęć interesantów strona postępowania może dokonać wglądu w akta sprawy w godzinach pracy urzędu⁵⁹, przy czym preferowane jest wcześniejsze telefoniczne umówienie spotkania⁶⁰ albo pisemne⁶¹.

Grupa wydziałów z wyznaczonymi godzinami przyjęć interesantów jest bardziej złożona. Można wśród niej wyróżnić wydziały, które godziny te mają wyznaczone każdego dnia powszedniego, ale w krótszym zakresie niż godziny urzędowania organu⁶². Są w niej także takie, w których liczba dni z godzinami przyjęć interesantów jest mniejsza niż dni pracy urzędu. W tej grupie badawczej przyjęcia interesantów odbywają się przez cztery dni⁶³, trzy dni⁶⁴, dwa dni⁶⁵ w tygodniu.

⁵⁹ Zazwyczaj jest to 8:00–16:00.

⁶⁰ Np. Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Ochoty m.st. Warszawy, Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Wilanów m.st. Warszawy, które poza godzinami pracy Urzędu dodatkowo przyjmują interesantów niebędących stronami postępowania w poniedziałek: 8:30–15:30.

⁶¹ Np. Wydział Architektury i Budownictwa Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy.

⁶² Np. Wydział Architektury i Budownictwa Starostwo Powiatowe w Suwałkach przyjmuje interesantów w poniedziałek–piątek w godzinach: 8:00–14:30; <http://www.powiat.suwalki.pl/kat/interesanci/starostwo-powiatowe/dane-teleadresowe-starostwa-powiatowego-w-suwalkach> (dostęp: 3.10.2020 r.); Urząd Miasta Lublin, Wydział Architektury i Budownictwa w swojej zakładce „Wgląd w akta sprawy i wydanie uwierzytelnionych kopii dokumentów” informuje o możliwości złożenia dokumentów w następujących godzinach przyjęć interesantów: poniedziałek, wtorek, środa, czwartek, piątek od 7:45 do 15:15; zaś odbiór dokumentów w następujących godzinach przyjęć interesantów: poniedziałek, wtorek, środa, czwartek, piątek od 7:30 do 15:00; <https://bip.lublin.eu/e-urzad/opisy-uslug/wydzial-architektury-i-budownictwa/wglad-w-akta-sprawy-i-wydanie-uwierzytelnionych-kopii-dokumentow,2,22924,2.html> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶³ Np. Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy pracuje od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00–16:00; pracownicy Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy Mokotów przyjmują i udzielają telefonicznej informacji o toczących się postępowaniach w poniedziałki i czwartki w godzinach 11:00–15:30, zaś wtorek jest dniem bez interesanta. W tym dniu nie ma przyjęć, a pracownicy Wydziału Architektury i Budownictwa nie udzielają informacji telefonicznej o toczących się postępowaniach administracyjnych. Przyjęcia interesantów przez Naczelnika i Zastępcę Naczelnika Wydziału odbywają się w środy po uprzednim telefonicznym ustaleniu terminu; https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/dzielnice/Mokotow/Urzad_Dzielnicy/WAB/default.htm (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶⁴ Np. Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Otwocku jako dni przyjęć interesantów wskazał poniedziałek od 8:15 do 17:00, środy i piątki w godz. 8:15–15:30, zaś wtorek i czwartek są w nim dniami wolnymi od przyjęć interesantów; <https://tuwiazowna.pl/starostwo-zmienia-godziny-przyjec-interesantow/> (dostęp: 3.10.2020 r.); Wydział Architektoniczno-Budowlany Urzędu Miasta Gdyni ustalił godziny przyjęć interesantów w: poniedziałki – godz. 12:00–16:00, środy – godz. 08:00–12:00, piątki – godz. 08:00–12:00; <https://bip.um.gdynia.pl/wydzial-architektoniczno-budowlany,63/wydzial-architektoniczno-budowlany,484639> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶⁵ Np. Wydział Architektury i Budownictwa w Powiecie Gdańskim w Pruszczu Gdańskim w okresie od 18 sierpnia 2019 r. do 31 października 2019 r. ustalił przyjmowanie interesantów

W zakresie wdrożenia godzin przyjęć interesantów można także zaobserwować stosowanie tzw. systemu kolejkowego, wprowadzonego co prawda w sprawach z zakresu administracji rządowej, a mianowicie legalizacji pobytu⁶⁶. Skorzystanie z niego może wymagać zalogowania⁶⁷ lub odbywa się bez logowania⁶⁸. Organ udostępnia kalendarz internetowy na najbliższy miesiąc do czytelnika, w którym strona rezerwuje termin przejrzenia akt. W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, że w udostępnionym okresie nie ma żadnego wolnego terminu, na który można się umówić na wgląd w akta.

W piśmiennictwie⁶⁹ prezentowane jest stanowisko, iż ograniczeniem prawa dostępu do akt nie jest przyjęcie przez organ, że akta będą udostępniane tylko w określonych godzinach albo po uprzednim ustaleniu z organem daty i godziny ich udostępnienia. O ile wątpliwości nie budzi wcześniejsze umówienie się na wgląd w akta, o tyle trudno zgodzić się z powyższym poglądem dotyczącym udostępniania akt tylko w określonych godzinach. Jeśli godziny te przypadają jedynie w dwa–trzy dni w tygodniu, to stanowi to ograniczenie realizacji prawa przeglądania akt sprawy. Skrajnym przypadkiem jest brak możliwości zapisu w okresie miesiąca na wgląd w akta sprawy, który należy zakwalifikować jako uniemożliwienie skorzystania przez stronę z prawa z art. 73 § 1 k.p.a.

6. WNIOSKI

Prawo wglądu w akta sprawy administracyjnej, składające się na prawo dostępu do akt, stanowi istotną gwarancję realizacji wielu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Należy podkreślić, że wgląd w akta sprawy administracyjnej jest kluczowy dla stron postępowania. Umożliwia on zapoznanie się

przez inspektorów w: poniedziałki: 7:30–15:30 i środy: 8:00–16:30, a dni: wtorek, czwartek, piątek, ustalił dniami pracy wewnętrznej; <https://powiat-gdanski.pl/zmiany-godzin-pracy-wydzialu-architektury-i-budownictwa> (dostęp: 3.10.2020 r.). Po upływie tego okresu piątek utracił status dnia pracy wewnętrznej i został dniem przyjęć interesantów przez inspektorów w godz. 7:30–15:00; <https://powiat-gdanski.pl/wydzial-architektury-i-budownictwa> (dostęp: 3.10.2020 r.).

⁶⁶ Np. jest on wprowadzony w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Wydziale Spraw Cudzoziemców czy Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, Departamencie Legalizacji Pobytu.

⁶⁷ Tak jest w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Wydziale Spraw Cudzoziemców; <https://kolejka-wsc.mazowieckie.pl/rezerwacje/pol/login> (dostęp: 9.10.2020 r.).

⁶⁸ Np. skorzystanie z prawa do przeglądania akt sprawy prowadzonej w Departamencie Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców będzie możliwe wyłącznie po wcześniejszym umówieniu się za pośrednictwem systemu kolejkowego dostępnego pod adresem – rezerwacja. udsc.gov.pl.

⁶⁹ R. Kędziora, *Komentarz do art. 73, (w:) Kodeks...*

z całością materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, na podstawie którego organ ją rozstrzyga. Ma to szczególne znaczenie w trakcie biegnącego terminu do wniesienia uzupełnienia wniosku, zażalenia, odwołania czy skargi do sądu administracyjnego. W postępowaniu administracyjnym organ nie doręcza pism strony postępowania pozostałym stronom, więc możliwość przejrzenia akt jest niezwykle istotna. Etap postępowania administracyjnego jest w większości przypadków przesądzający dla wyniku sprawy. Jak wynika bowiem z Informacji o działalności sądów administracyjnych z 2019 roku, wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. uwzględniły około 27% skarg ze spraw załatwionych⁷⁰.

Realizacja prawa wglądu w akta sprawy w zakresie podmiotowym, przysługującego stronie, podmiotom na prawach strony i mediatorowi, nie budzi wątpliwości. W razie odmowy wglądu w akta strona może wnieść zażalenie na postanowienie dla niej niekorzystne.

Odmienne przedstawia się kwestia realizacji prawa przeglądania akt w zakresie przedmiotowym. Strona napotyka tu na ograniczenia faktyczne polegające na udostępnianiu jej akt niekompletnych, nieuporządkowanych, nieponumerowanych albo nieudostępnieniu akt bez wydania postanowienia o odmowie dostępu do akt.

Obszarem, w którym prawo wglądu do akt sprawy prowadzonej przez organy administracji publicznej napotyka na duże problemy z realizacją, jest miejsce wglądu strony w akta – od biur obsługi interesantów, przez sekretariaty wydziałów, pokoje ich kierowników, po pokoje pracowników prowadzących daną sprawę administracyjną. Korzystnym rozwiązaniem dla stron wydaje się tworzenie przez organy czytelników akt, na kształt funkcjonujących w sądach, czy też wydzielonych miejsc przeglądania akt, stworzonych w tym celu. W okresie pandemii koronawirusa jest to w dużej mierze realizowane w większych jednostkach samorządowych i odbywa się zazwyczaj w wydziale obsługi mieszkańców.

Z kolei występujące w praktyce tzw. godziny przyjęć interesantów czy tzw. system kolejkowy ograniczają, a w skrajnych sytuacjach, sprawiają, że prawo wglądu w akta sprawy nie jest realizowane. Z tego powodu należy krytycznie ocenić praktykę ich wprowadzania. Strona postępowania administracyjnego powinna mieć zapewniony realny wgląd w akta swojej sprawy w czasie pracy urzędu w każdy dzień roboczy jego pracy. Organ administracji publicznej powinien bowiem zorganizować swoją pracę w ten sposób, aby umożliwić, a może nawet ułatwić stronie załatwienie sprawy. Celem jego funkcjonowania jest bowiem załatwianie spraw administracyjnych, a nie ułatwianie swojej pracy,

⁷⁰ Wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. na rozprawie uwzględniły 13 648 skarg z 39 316 spraw rozpoznawanych na rozprawie, zaś na posiedzeniach niejawnych uwzględniły 2294 skargi z 19 032 skarg rozpoznanych na posiedzeniu niejawnym; zatem skarg uwzględnionych było 15 942 (13 648 + 2294), zaś skarg załatwionych było 58 348 (39 316 + 19 032); Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2020, s. 13, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> (dostęp: 10.10.2020 r.).

przedłużanie postępowania czy ograniczenie uprawnień stron. *De lege ferenda* postuluję wprowadzenie regulacji gwarantującej stronie wgląd w akta sprawy w godzinach urzędowania organu. Co więcej, godziny pracy urzędu powinny być dostosowane do realiów życia społecznego. Zazwyczaj bowiem w tych godzinach strony pracują. Godnym pochwały jest rozwiązanie wprowadzone przez m.st. Warszawę, w której w poniedziałki jej urzędy pracują w godz. 8:00–18:00, czyli dłużej niż w pozostałe dni (godz. 8:00–16:00)⁷¹.

Optymalnym sposobem likwidującym problem ograniczenia wglądu w akta sprawy administracyjnej jest utworzenie obowiązkowych elektronicznych akt sprawy. Kwestię tę zdaje się dostrzegać ustawodawca, który stwarza możliwość przeglądania akt w swoim systemie teleinformatycznym (art. 73 § 3 k.p.a.). Jest to jednakże, póki co, możliwość zależna od woli organu. Informatyzacja działalności organów administracji jest aktualnie nieunikniona i należy postulować jej przyspieszenie. Na coraz szerszą skalę w kraju stosowane są przez organy rozwiązania takie jak platforma internetowa ePUAP, system elektronicznego obiegu dokumentów czy elektroniczne biuro obsługi interesanta. Od lat w systemie sądów powszechnych funkcjonują portale informacyjne sądów powszechnych – danych apelacji⁷², zawierające część akt sprawy, a mianowicie dokumenty sporządzone przez sąd i jego pracowników w sprawie. Od 31 maja 2019 r. podobny system został uruchomiony w sądach administracyjnych⁷³. Nowoczesny zdalny wgląd w akta sprawy administracyjnej powinien umożliwiać stronie przejrzanie ich online, ale także stworzyć stanowiska do takiego przeglądania w siedzibie organu dla osób nieposiadających sprzętu komputerowego lub umiejętności obsługi.

REFERENCES

- Adamiak B., *Komentarz do art. 73*, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019
- Adamska I., Wojsyk K., *Zmiany KPA wprowadzone nową ustawą o informatyzacji, cz. I*, „Czas Informatyki” 2010, nr 2
- Bator M., *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 6
- Brzozowski P., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 11 września 2009 r.*, II SAB/OI 20/09, LEX/el. 2011

⁷¹ Zob. https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/urząd/adresy/default.htm (dostęp: 14.10.2020 r.).

⁷² Np. Portal Informacyjny Sądów Powszechnych Apelacji Warszawskiej, <https://portal.waw.sa.gov.pl/#/> (dostęp: 10.10.2020 r.).

⁷³ Jest to Passa Portal Akt Sądowych Sądów Administracyjnych, <https://portal.nsa.gov.pl/sessions/signin> (dostęp: 5.1.2020 r.).

- Chlebny J., *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3
- Chmielewski J., *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8
- Dolnicki B. (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015
- Janowicz Z., *Komentarz do art. 73 KPA*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, LEX/el. 1996
- Kędzior A., *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1
- Kędziora R., *Komentarz do art. 73*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017
- Kierznowski Ł., *Ograniczenie dostępu do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 74 k.p.a.*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4
- Kmieciak Z. R., *Zakres udostępniania akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowniczym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 73*, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019
- Kościuk D., (w:) Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018
- Łaszczycza G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014
- Malanowski J., *Komentarz do art. 73*, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Martysz C. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom VII. Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015
- Pietrasz P., *Udostępnianie akt w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez gminne organy podatkowe – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1
- Prasal A., *Zalätwanie spraw*, (w:) A. Prasal, E. Perlakowska, G. Abgarowicz, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Legalis/el. 2018
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2011
- Sibiga G., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 11
- Sobczak J., *Ograniczenie dostępu do informacji zawartych w aktach*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3
- Szustakiewicz P., *Dostęp do akt postępowań administracyjnych i sądowych*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 3
- Szustakiewicz P., *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2011, nr 5
- Śliwa-Wajda M., *Udostępnianie akt*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2019

-
- Wegner J., *Komentarz do art. 73*, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019
- Wiktorowska A., *Zadania samorządu*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Wojnowska-Radzińska J., *Dostęp cudzoziemca do akt w postępowaniu w przedmiocie zobowiązania do powrotu – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1
- Wróbel A., *Komentarz do art. 73*, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2020

Miłosz Kłosowiak

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.klosowiak@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2037-3280

ZNACZENIE ZASADY ADEKWATNOŚCI DLA FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

THE IMPORTANCE OF THE PRINCIPLE OF ADEQUACY FOR THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract

The principle of adequacy is one of the rules constitutes the method of financing local government units. Due to the insufficient degree of detail in the normative regulation of the discussed principle, the significant role of the jurisprudence of the Constitutional Tribunal should be emphasized. The principle of adequacy is a postulate aimed at shaping the rules of supplying the budgets of local government units in relation to the scope of their tasks. The implementation of the adequacy principle may be influenced by objective factors (e.g. fluctuations in the economic situation resulting in lower tax revenues) and factors in the form of changes in the law or changes related to its application (impact of jurisprudence). The economic downturn related to COVID-19 required the legislator's intervention to reduce the risk of a lack of financial liquidity in local government units.

KEYWORDS

the principle of adequacy, recession, the judgment of the Constitutional Tribunal, finances of the local government

SŁOWA KLUCZOWE

zasada adekwatności, dekonjunktura, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, finanse samorządu

WPROWADZENIE

Zasada adekwatności jest jedną z reguł kształtujących sposób finansowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Zasada ta znajduje oparcie w regulacjach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹ oraz w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Ze względu na niedostateczny stopień szczegółowości normatywnego uregulowania omawianej zasady należy podkreślić znaczącą rolę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wyjaśniającego rolę tej zasady.

Przedstawiając istotę zasady adekwatności, jest ona pewnym postulatem, który ma na celu ukształtowanie reguł zasilania budżetów j.s.t. w powiązaniu z zakresem ich zadań. Zasada ta stanowi, że wysokość zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego powinna być dostosowana do uprawnień przyznanych tym jednostkom przez prawo³. Na realizację zasady adekwatności, czyli określenia prawidłowej relacji dochodów do wydatków j.s.t., mogą mieć wpływ zarówno czynniki obiektywne (np. wahania koniunktury gospodarczej skutkujące niższymi wpływami z podatków), jak i subiektywne (nałożenie na j.s.t. kolejnych zadań bez przyznania dodatkowych środków pieniężnych)⁴. Odpowiednie

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze sprost.); dalej: EKSL. Wskazany akt prawny ratyfikowany był pod nazwą Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, jednak na skutek Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107) zmianie uległo tłumaczenie nazwy.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) M. Bitner [et al.], *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 188.

⁴ J. Salachna, M. Tyniewicki, *Adekwatność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a finansowanie zadań – decentralizacja czy dekoncentracja systemu?*, (w:) J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, Warszawa 2016, s. 103.

rozłożenie wydatków pomiędzy państwo a samorząd jest naturalnym następstwem podziału zadań między te podmioty, co wynika z art. 15 i 16 Konstytucji RP⁵. Można stwierdzić, że każda zmiana w systemie podatkowym ma wpływ na stopień spełnienia zasady adekwatności, ponieważ powoduje wzrost lub spadek dochodów podatkowych państw, co przekłada się na kwotę przekazywaną j.s.t. z tytułu udziałów w podatkach państwowych.

Celem artykułu jest dokonanie oceny konsekwencji, jakie płyną z uregulowania zasady adekwatności w polskim porządku prawnym. W szczególności ocenie będzie podlegać wpływ omawianej zasady na finanse j.s.t. oraz w jakim zakresie ustawodawca podejmuje próby realizacji tej zasady w okresie dekonjunktury gospodarczej. Analiza zostanie przeprowadzona na podstawie badań literaturowych oraz przeglądu i oceny orzecznictwa.

POJĘCIE ZASADY ADEKWATNOŚCI W ŚWIETLE STANOWISKA DOKTRYNY ORAZ ORZECZNICTWA TK

Zasada adekwatności, jak zostało wspomniane, znajduje swoje umocowanie w EKSL oraz w Konstytucji RP. Europejska Karta Samorządu Lokalnego ustala standardy samorządności lokalnej, w tym standardy samodzielności finansowej⁶. Trybunał Konstytucyjny oraz sądy w swojej działalności orzeczniczej wielokrotnie odwołują się do przepisów EKSL, uznając je za fundamentalne dla gospodarki finansowej j.s.t.⁷. W myśl art. 9 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne mają prawa, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 2 EKSL wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo.

Zasada adekwatności znajduje również swoje umocowanie w przepisach prawa krajowego. W myśl art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ponadto art. 167 ust. 4 Konstytucji RP określa,

⁵ M. Zdebel, *Zasada samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 870, DOI: 10.18276/ais.2015.11-01, s. 6.

⁶ W. Miemieć, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 442.

⁷ A. Alińska, M. Dworakowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015, s. 228.

że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Treść art. 167 ust. 1 Konstytucji RP określana jest jako zasada odpowiedniości udziału j.s.t. w dochodach publicznych, zaś art. 167 ust. 4 Konstytucji RP to regulacja stanowiąca dynamiczne ujęcie zasady odpowiedniości⁸. W przypadku zmiany zakresu zadań i kompetencji j.s.t. powinny być dokonywane zmiany w podziale dochodów publicznych. Łącznie normy art. 167 ust. 1 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji RP składają się na zasadę adekwatności. Ponadto art. 167 Konstytucji RP wskazuje, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa oraz że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Przepis art. 167 Konstytucji RP określany jest jako *konstytucja finansowa samorządu*⁹.

Istota przedstawionej zasady zakłada, że przepisy nie powinny nakładać na jednostki samorządu terytorialnego zadań, na których realizację nie przewidziano dostatecznych środków finansowych¹⁰. Ponadto podkreśla się, że przekazywanie samorządom nowych zadań nie jest jednoznaczne z koniecznością przyznania dodatkowych środków na ich realizację. Konieczne jest rozważenie, czy możliwe jest zrealizowanie nowych zadań z pomocą dotychczasowych źródeł finansowania wydatków danej jednostki samorządu terytorialnego¹¹. Brak przyznania odpowiednich udziałów j.s.t. w dochodach publicznych w relacji do wykonywanych zadań uzasadnia roszczenie j.s.t. wobec państwa w postaci wystąpienia do TK¹².

Jednym z czynników, który powoduje trudności w ocenie realizacji zasady adekwatności, jest fakt, że nie ma jasnych kryteriów wyodrębnienia zadań zleconych oraz zadań własnych. Klasyfikacja ta jest uzależniona wyłącznie od woli ustawodawcy. Jednak wiąże się ona z zasadami finansowania tych zadań. Zadania własne finansowane są ze środków własnych samorządów (dochody własne, subwencja ogólna), zaś zadania zlecone – ze środków zewnętrznych (dotacje celowe)¹³.

W doktrynie podnosi się, że zaawansowanie badań nad finansami j.s.t. jest zbyt małe, aby ocenić, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych do

⁸ W. Miemiec, *System finansów publicznych sektora samorządowego*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 57–58.

⁹ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 924.

¹⁰ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018, s. 29.

¹¹ *Ibidem*, s. 30.

¹² W. Miemiec, *System finansów publicznych sektora samorządowego*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo...*, s. 57.

¹³ K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, s. 289.

prawidłowego funkcjonowania usług, a gdzie zaczyna się niedostrzeżenie możliwości realizacji usług w sposób bardziej oszczędny, co oznacza, że nie jest niezbędne przekazanie danej j.s.t. dodatkowych udziałów w dochodach publicznych¹⁴. Podkreśla się również, że zapewnienie odpowiednich środków do zadań powinno być relatywizowane do możliwości finansowych całego systemu finansów publicznych¹⁵. Jak podkreśla Z. Niewiadomski, odpowiedni udział w dochodach to taki, który pozwala na pokrycie kosztów starannej realizacji zadań własnych i zadań zleconych co najmniej na poziomie minimalnym¹⁶. W doktrynie stwierdza się, że widoczna jest w działaniach państwa tendencja do zwiększania liczby zadań przekazywanych j.s.t. Jest to rozwiązanie, które daje możliwość decydowania przez j.s.t. o coraz większym zakresie zadań, ale wymaga posiadania przez nie wystarczających zasobów finansowych na realizację przyznawanych zadań i kompetencji¹⁷.

Odnosząc się do realizacji zasady adekwatności, można także posłużyć się przedstawieniem podstawowych danych liczbowych. Zgodnie z obliczeniami Związku Miast Polskich niedobór środków finansowych j.s.t. w stosunku do ich dochodów, wynikający ze zmian prawnych, wynosi co najmniej 8 mld zł. Z badań, które przedstawił K. Kluza, wynika, że niedobór ten wynosił w 2009 r. 8,4 mld zł, a w 2012 r. – 15,6 mld zł¹⁸.

W braku jasno określonych kryteriów weryfikacji, czy zasada adekwatności jest realizowana, szczególny walor należy przyznać orzeczeniom TK. Orzecznictwo TK podejmuje próbę wypełnienia w tym przypadku luki prawnej i zastąpienia ustawodawcy w określaniu zasad alokacji środków między budżety samorządowe¹⁹.

Należy jednak zauważyć, że zdaniem TK, ocena, jaka wielkość środków jest właściwa na dane zadania j.s.t., nie może być jednoznaczna, zważywszy że Konstytucja RP nie określa wyczerpująco katalogu zadań j.s.t. ani standardu ich realizacji. Ponadto nie zawsze jest możliwe określenie tego standardu na poziomie ustawowym, ponieważ jest on względny²⁰. Należy zauważyć, że w przypadku zadań, których koszt realizacji podlega parametryzacji, ustalenie naruszeń

¹⁴ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo...*, s. 32.

¹⁵ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo...*, s. 443.

¹⁶ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 927.

¹⁷ A. Alińska, M. Dworakowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne...*, s. 232.

¹⁸ E. Ruśkowski, *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 36.

¹⁹ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo...*, s. 33.

²⁰ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 927; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2013 r., K 13/10, OTK-A 2013, nr 6, poz. 77.

zasady adekwatności jest prostsze, choć i tak zawsze należy brać pod uwagę całość kształtu sytuacji finansowej j.s.t., a nie tylko przyrównanie sparametryzowanych zadań do przekazanych środków²¹. Jak w związku z tym podkreśla K. Wójtowicz, konieczne byłoby określenie szczegółowego i zamkniętego katalogu zadań przypisanych j.s.t., co ze względu na istnienie zasady domniemania kompetencji samorządu terytorialnego nie jest w pełni możliwe²².

W podobnym tonie TK wypowiedział się we wcześniejszym orzeczeniu, stwierdzając, że kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonania zadań samorządu terytorialnego należy do zadań szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe²³.

Ważne jest także stanowisko TK, że ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu źródeł dochodów własnych j.s.t. oraz poziomu tych dochodów. W ramach tej swobody mieści się również możliwość modyfikacji istniejących źródeł dochodów własnych j.s.t. lub ich poziomu. Ponadto jak zauważa TK, nie jest on kompetentny do kontroli decyzji w zakresie lokowania środków finansowych z punktu widzenia ich trafności²⁴.

Podsumowując, z orzecznictwa TK wynika, że obniżenie dochodu j.s.t. albo nałożenie nowych zadań nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, pod warunkiem że inne (dotychczasowe) źródła umożliwiają sfinansowanie tych zadań.

W konsekwencji, aby stwierdzić niekonstytucyjność rozwiązań, niezbędne jest wykazanie, że całość dochodów pozyskiwanych ze wszystkich źródeł nie pozwala na efektywną realizację ogółu zadań publicznych nałożonych na samorząd²⁵. Zwłaszcza, że należy mieć na uwadze, iż zła sytuacja finansowa budżetu samorządowego może występować nawet przy właściwym poziomie dochodów publicznych, problem w ocenie stopnia realizacji zasady adekwatności wiąże się z komplikacjami przy obiektywnym wyliczeniu środków potrzebnych do realizacji danych zadań²⁶.

E. Ruśkowski, oceniając orzecznictwo TK dotyczące zasady adekwatności, stwierdza, że TK bardzo liberalnie traktuje wymogi stawiane przez omawianą

²¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 15.

²² W myśl art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych; K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń...*, s. 286.

²³ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 927; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 33.

²⁴ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 929.

²⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada...*, s. 25.

²⁶ K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń...*, s. 286.

zasadę, tym samym dopuszcza do łamania przez prawodawcę gwarancji przyznawanych przez Konstytucję RP samorządowi terytorialnemu²⁷.

PRZYPADKI NARUSZENIA ZASADY ADEKWATNOŚCI

Zdecydowanie najwięcej sytuacji, w których dochodzi do naruszenia zasady adekwatności, wynika z koniunktury gospodarczej, która powoduje zmniejszenie poziomu dochodów budżetów j.s.t. lub skutkuje koniecznością zwiększonych wydatków. Ponieważ sektor administracji publicznej dzieli się na sektor samorządowy i sektor rządowy, skutki kryzysów ekonomicznych powinny być w taki sposób rozłożone, aby żaden z sektorów nie był obłożony większą ilością ciężarów finansowych. Należy także zauważyć, że stosowanie zasady adekwatności nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych przez administrację rządową²⁸. Ponadto naruszenie omawianej zasady może wynikać z działań legislacyjnych oraz orzecznictwa.

W czasie ograniczonej sprawności finansów publicznych nie powinno się nakładać na j.s.t. nowych zadań wymagających poniesienia dodatkowych wydatków²⁹. Jednak warto zauważyć, iż do naruszeń zasady adekwatności może dojść również w momencie, gdy koniunktura gospodarcza będzie sprzyjająca. W takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę, w jakim stopniu samorządowy segment administracji publicznej korzysta ze sprzyjających warunków i zestawić to z sytuacją segmentu rządowego.

Odnosząc się do znaczenia zmian legislacyjnych, wszelkie nowe ulgi podatkowe powodują zmniejszenie wpływów do budżetów samorządowych. Przykładowo, zmniejszenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 18% na 17%³⁰, dokonane w trakcie trwania roku podatkowego, spowodowało, że samorządy musiały zastąpić to źródło dochodów innym, aby móc zrealizować swoje zadania. Podobnie sytuacja wygląda z wprowadzeniem tzw. zwolnienia dla mło-

²⁷ E. Ruśkowski, *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse...*, s. 38.

²⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 37.

²⁹ A. Niezgodą, *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10, s. 17.

³⁰ Art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426, z późn. zm.); dalej: u.p.d.o.f. Przepis ten odnosi się do opodatkowania dochodów podlegających kumulacji (np. dochody ze stosunku pracy, z działalności wykonywanej osobiście, najmu) oraz dotyczy podatników, których roczny dochód nie przekracza kwoty 85 528 zł.

dych, czyli zwolnienia z podatku po spełnieniu określonych warunków osób do 26. roku życia³¹.

Odnosząc się do zmian ustawodawczych mających znaczenie dla zasady adekwatności, można też wskazać na pozytywne aspekty. Ustawodawca dokonał modyfikacji zasad gospodarki finansowej j.s.t. w związku z pandemią COVID-19. Jak zostało wspomniane wcześniej, realizacja zasady adekwatności jest w szczególności narażona na naruszenie w okresie dekonstrukcji gospodarczej. Wówczas konieczne staje się zapewnienie płynności finansowej j.s.t., co nie musi się wiązać ze zwiększeniem dochodów samorządów, lecz może się wiązać z modyfikacją zasad prowadzenia gospodarki finansowej. W tym celu między innymi uelastyczniono wymóg równoważenia strony bieżącej budżetu j.s.t. dodatkowo o wartość planowanego ubytku w dochodach będących skutkiem wystąpienia COVID-19³² (dotychczas zasadą było, że w ramach budżetu j.s.t. wydatki bieżące muszą być pokrywane przez dochody bieżące, zaś nie było dopuszczalne, aby wydatki bieżące pokrywać z dochodów majątkowych). Ponadto złagodzono regułę fiskalną ograniczającą limity zadłużenia o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych j.s.t. wynikającą z wystąpienia epidemii COVID-19 oraz została zwiększona możliwość j.s.t. do spłaty zadłużenia poprzez ustalenie na 2021 r. i kolejne lata relacji ograniczającej wysokość spłaty długu. Jednostka samorządu terytorialnego będzie w budżecie pomniejszała wydatki bieżące o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19³³.

Należy również wspomnieć, iż poszerzenie zadań j.s.t. może wynikać również z judykatury. Przykładem w tej kwestii jest nałożenie na gminy obowiązku dostarczenia pomieszczenia zastępczego osobie, w stosunku do której

³¹ Art. 21 ust. 1 pkt 148 u.p.d.o.f. (zwolnione z podatku są przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, umów zlecenia, odbywania praktyk absolwenckich i stażu uczniowskiego, otrzymane przez podatnika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł).

³² W myśl art. 15zoa ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842; dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19), na koniec roku budżetowego 2020 ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.) (reguła, że wydatki bieżące nie mogą przekraczać dochodów bieżących) następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz ubytku w wykonanych dochodach, będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.

³³ Por. art. 15zob ust. 2 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (na lata 2020–2025 wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu; na rok 2021 i lata kolejne wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19).

wykonywane jest orzeczenie o eksmisji, który to obowiązek został stwierdzony na mocy uchwały Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2011 r.³⁴.

ROLA ZASADY ADEKWATNOŚCI NA GRUNCIE WYBRANYCH ROZSTRZYGNIEĆ TK

Oprócz wyroków TK, na podstawie których można kształtować definicję zasady adekwatności, warto także zwrócić uwagę na orzeczenia, które pokazują, w jaki sposób zasada ta może przekładać się na konkretne rozstrzygnięcia.

Na mocy art. 191 Konstytucji RP, rozpatrywanego w związku z art. 188 Konstytucji RP, organy stanowiące j.s.t. zostały wyposażone w legitymację do występowania z wnioskiem o kontrolę zgodności z Konstytucją RP ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw, w sprawach objętych zakresem ich działania.

Ocena pod kątem zasady adekwatności była dokonywana przez TK w orzeczeniu, które dotyczyło zasad funkcjonowania wpłat wyrównawczych (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11³⁵). W tym przypadku TK podkreślił, że zasada adekwatności odnosi się do ogółu j.s.t., zaś problem wpłat wyrównawczych odnosi się wyłącznie do wybranych jednostek samorządu terytorialnego, przez co zasada ta nie jest prawidłowym wzorcem do oceny konstytucyjności analizowanych zagadnień. Ponadto TK zaznaczył, że nie posiada on instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Wynika to z braku uregulowania na poziomie konstytucyjnym standardów realizacji poszczególnych zadań. Trybunał Konstytucyjny nie może określać właściwego czy też optymalnego poziomu ich realizacji, a więc stwierdzać jednoznacznie, jaki poziom środków byłby adekwatny.

Analizując znaczenie zasady adekwatności w oparciu o wyroki TK, można także wspomnieć o wyroku z dnia 6 marca 2019 r., K 18/17, który dotyczył analizy art. 36 ust. 10³⁶ ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁷. Problem prawny polegał na ocenie, czy regulacja

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 r., III CZP 48/11, OSNC 2012, nr 5, poz. 57.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.

³⁶ W myśl art. 36 ust. 10, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego w roku budżetowym, z przyczyn od niej niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej przysługuje prawo do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23, z późn. zm.

stanowiąca, że gmina, która z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty na część wyrównawczą w kwocie wyższej od należnej, jest zgodna z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli nieprawidłowe określenie omawianych należności nastąpiło z przyczyn niezależnych od gminy (np. na skutek błędu popełnionego przez ministra właściwego do spraw finansów), regulacja ta jest niezgodna z art. 167 ust. 1 i 2 oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak TK uznał, że poruszony problem prawny nie dotyczy zasady adekwatności. Ponieważ problemem tym nie jest ani zmniejszenie dochodów przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu zakresu zadań, ani zwiększenie zakresu zadań przy utrzymaniu poziomu dochodów, lecz problemem rozważanym jest uzyskanie przez gminy należnych im zgodnie z prawem odpowiednich części subwencji ogólnej.

Mówiąc o naruszeniu zasady adekwatności, można wskazać na wyrok TK z dnia 22 lipca 2020 r., K 4/19³⁸. W orzeczeniu tym TK opowiedział się za ochroną stabilności finansów j.s.t. i uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepisy skutkujące niekorzystną dla gmin zmianą zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzono z mocą wsteczną przepisy w sytuacji, gdy nie było to konieczne (zmiana zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych dotyczyła okresu od 1 stycznia 2018 r., mimo że przepisy weszły w życie po tej dacie), nie zachowując zasady proporcjonalności i pogarszając sytuację finansową gmin. Ponadto ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu rekompensowania dochodów.

W sprawie K 22/12³⁹ Rada Miasta Kołobrzeg wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z zasadą adekwatności modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁰. Nowelizacja przepisu przyniosła za sobą podwyższenie maksymalnej rocznej stawki podatku od nieruchomości oraz modyfikację katalogu nieruchomości, które mogą korzystać z preferencyjnej maksymalnej stawki. Zdaniem j.s.t. modyfikacja przepisu, uszczuplając wpływy środków finansowych z danin z tytułu podatku od nieruchomości, przy jednoczesnym braku rozwiązań legislacyjnych odejmujących gminom uzdrowskiwym część zadań własnych, których wykonywanie przez te gminy jest obligatoryjne, stanowi naruszenie zasady adekwatności.

Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie nie przychylił się do twierdzenia Rady Miasta Kołobrzeg, jakoby modyfikacja ustawy stanowiła naruszenie zasady adekwatności. Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż samo to, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej,

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., K 4/19, OTK-A 2020, nr 33.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, OTK 2013, nr 7, poz. 95.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1170.

jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Trybunał stwierdził również, że aby można było mówić o naruszeniu zasady adekwatności, j.s.t. musiałaby wykazać, iż wprowadzenie danej regulacji prawnej spowodowałoby wprost niemożliwym do zrealizowania postawianych przed nią zadań.

PODSUMOWANIE

Zasada adekwatności jest jedną z głównych i najważniejszych zasad dotyczących funkcjonowania systemu finansów publicznych samorządu terytorialnego. Zasada adekwatności traktowana jest także jako jedna z gwarancji samodzielności finansowej samorządu, stanowiącej wartość konstytucyjną, przesądzającą o realnych możliwościach j.s.t. do realizacji podstawowej misji, jaką jest wykonywanie zdecentralizowanych zadań oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Stosowanie omawianej zasady często jest dalekie od ideału. Fakt, iż państwo dysponuje niewystarczającymi środkami do efektywnej realizacji wszystkich postawionych przed nim zadań, powoduje, iż ustawodawca często obarcza j.s.t. coraz większym zakresem zadań, jednocześnie nie zapewniając środków przystających na ich realizację.

Na realizację zasady adekwatności istotny wpływ ma także stabilność źródeł dochodów. Stabilność ta w dużej mierze, oprócz koniunktury gospodarczej, zależy od woli ustawodawcy, który może wprowadzić zmiany w konstrukcji tych źródeł. Zmiany te mogą oddziaływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na poziom dochodów budżetowych j.s.t. Pozytywnie należy ocenić zmiany legislacyjne mające na celu zwiększenie elastyczności gospodarki finansowej j.s.t. w okresie dekonunktury związanej z epidemią COVID-19.

Przedstawione wyroki dowodzą ogólnej tendencji orzecznictwa TK w kwestii zasady adekwatności, która cechuje się tym, iż Trybunał, dostrzegając potrzebę zagwarantowania stosowania omawianej zasady, jednocześnie często usprawiedliwia ograniczanie jej przez ustawodawcę, jeśli ten kieruje się sytuacją finansową państwa i jego potrzebami.

REFERENCES

- Alińska A., Dworakowska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001

- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) M. Bitner [et al.], *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013
- Kornberger-Sokołowska E., Bitner M., *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018
- Miemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013
- Miemiec W., *System finansów publicznych sektora samorządowego*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013
- Niezgoda A., *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10
- Ruśkowski E., *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015
- Salachna J., Tyniewicki M., *Adekwatność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a finansowanie zadań – decentralizacja czy dekoncentracja systemu?*, (w:) J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, Warszawa 2016
- Skoczylas A., Piątek W., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Wójtowicz K., *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391
- Zdebel M., *Zasada samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 870