

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji

Karol Balicki

ROZPRAWA DOKTORSKA

*Konstytucyjna zasada samodzielności
samorządu terytorialnego*

Praca doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
Prof. dra hab. Zdzisława Kędzi
w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego

Poznań 2021

Spis treści

| | |
|---|------------|
| Wstęp | 2 |
| 1. Zasady konstytucyjne określające status samorządu terytorialnego w państwie..... | 6 |
| 1.1 Zasada subsydiarności | 7 |
| 1.2. Zasada decentralizacji państwa | 15 |
| 1.3. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego | 22 |
| 1.4. Współczesny model samorządu terytorialnego | 24 |
| 2. Atrybuty samodzielności samorządu terytorialnego wynikające z Konstytucji RP | 27 |
| 2.1. Osobowość prawna..... | 27 |
| 2.2. Samodzielność personalna i organizacyjna | 35 |
| 2.3 Samodzielność finansowa i mienie komunalne..... | 49 |
| 2.4. Zadania własne i zlecone..... | 84 |
| 2.5. Ochrona sądowa | 99 |
| 3. Realizacja zasady samodzielności samorządu terytorialnego | 108 |
| 3.1. Samodzielność w wykonywaniu zadań obowiązkowych | 108 |
| 3.1.1. Edukacja publiczna..... | 108 |
| 3.1.2. Gospodarka odpadami komunalnymi | 123 |
| 3.2. Samodzielność w wykonywaniu zadań dobrowolnych | 142 |
| 3.2.1. Realizacja inwestycji samorządowych | 142 |
| 3.2.2. Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych | 153 |
| 4. Wyzwania i kierunki zmian w polskich samorządach | 166 |
| 4.1 Obecne rozwiązania prawne a możliwości rozwoju samorządu terytorialnego | 166 |
| 4.2. Możliwe warianty modelu samorządu gminnego w Polsce | 172 |
| Podsumowanie | 187 |
| Bibliografia | 193 |

Wstęp

Państwo realizuje swoje zadania publiczne m. in. poprzez administrację, która posiada określone struktury na szczeblu centralnym i terytorialnym. Do administracji terytorialnej należą jednostki bezpośrednio wypełniające polecenia i wytyczne władz centralnych bądź podmioty, które wykonują powierzone zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Drugi rodzaj realizacji zadań państwa w terenie nazywany jest samorządem terytorialnym. Podział administracji państwa na administrację centralną oraz samorząd terytorialny jest charakterystyczny dla większości państw demokratycznych.

Obecny model samorządu terytorialnego w Polsce kształtuje się od 1989 roku. Jest jednym z wielu efektów zmiany ustrojowej państwa, jaka wówczas nastąpiła. Powołanie jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gmin było jedną z pierwszych inicjatyw podjętych przez ówczesne władze państwowe. Aktualnie podstawowe elementy modelu jednostek samorządu terytorialnego oparte są na przepisach Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Konstytucja RP określa również pozycję jednostek samorządu terytorialnego w państwie i zakres ich działania. Jednak przede wszystkim wyznaczają zasady, na podstawie których powinien być kształtowany model samorządu terytorialnego szczegółowo uregulowany w ustawodawstwie zwykłym.

Struktura samorządu terytorialnego w Polsce obejmuje trzy szczeble o różnym zasięgu terytorialnym: gminy będące najmniejszymi jednostkami, następnie powiaty, które obejmują zazwyczaj kilka gmin (z wyłączeniem dużych miast, gdzie gminy realizują zadania powiatu) oraz województwa będące regionalnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Obecna struktura samorządu terytorialnego jest stała, a liczba gmin, powiatów i województw nie podlega zmianom od 1998 r., kiedy to utworzono powiaty oraz województwa w obecnym kształcie. Częściej natomiast zmieniał się obszar terytorialny gmin (zazwyczaj poprzez przyłączanie części gmin wiejskich do terenu dużego miasta) bądź gmina wiejska była przekształcana w miejską.

Samorząd terytorialny jako przedmiot badań naukowych jest bogato opisany w literaturze. Poświęcono mu wiele publikacji z dziedziny prawa administracyjnego jak i prawa konstytucyjnego. Należy podkreślić, iż pomimo faktu istnienia samorządu terytorialnego w obecnym kształcie od ponad 30 lat, nadal występują różne stanowiska i spory dotyczące podstawowych elementów jego funkcjonowania.

Celem rozprawy doktorskiej jest analiza kluczowych, wynikających z przepisów Konstytucji, zagadnień związanych z kształtowaniem modelu samorządu terytorialnego oraz

rozwiązanie problemu badawczego, jaki stanowi realizacja założeń konstytucyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu w odniesieniu do jego obecnego modelu, jego bieżącej działalności i związanych z tym wyzwań. Przepisy Konstytucji określają, że samorząd terytorialny w Polsce oparty jest na zasadach subsydiarności (pomocniczości), decentralizacji i samodzielności. Badania będą dotyczyły przede wszystkim elementów zasady samodzielności, które wpływają na pozycję samorządu terytorialnego w państwie oraz zakres i możliwości jego prawidłowego działania. Szczegółowej analizie poddane zostaną uregulowania ustawowe odnoszące się do realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminy w obszarach: edukacji publicznej, gospodarki odpadami komunalnymi, inwestycji samorządowych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przedmiotem rozważań będzie gmina jako pierwotna jednostka samorządu terytorialnego. Relacje pomiędzy odrębnymi szczeblami samorządu terytorialnego poruszane będą jedynie o tyle, o ile wpływają one na samodzielność gmin przy wykonywaniu zadań publicznych.

Celem pracy jest wykazanie, że samodzielność gminy jako jednostki samorządu terytorialnego jest warunkiem niezbędnym dla wykonywania przez nią jej funkcji ustrojowych oraz ocena, czy konstytucyjne gwarancje dotyczące tej zasady są wystarczające, a ustawodawstwo i praktyka są z nimi zgodne.

Dla osiągnięcia tego celu rozważania będą zmierzały do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Czy ukształtowany w prawie i praktyce model samorządu terytorialnego jest zgodny z jego konstytucyjnymi zasadami?
2. Czy model samorządu terytorialnego zapewnia realizację jego zadań przewidzianych w Konstytucji RP?
3. Jaki jest realny zakres samodzielności samorządu terytorialnego w Polsce? Z czego wynikają ewentualne dysfunkcje w tym zakresie?
4. W jaki sposób można usunąć przeszkody w realizacji postanowień Konstytucji RP dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego?

Rozprawa doktorska jest podzielona na cztery rozdziały. Pierwszy rozdział poświęcony będzie omówieniu trzech konstytucyjnych zasad - subsydiarności, decentralizacji państwa oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego - określających model samorządu terytorialnego, w tym ich genezy i ewolucji. Ta część pracy będzie miała charakter wprowadzający i syntetyczny, ponieważ wymienione wyżej zasady zostały już wyczerpująco

opisane w literaturze przedmiotu, ich przedstawienie jest jednak niezbędne dla analizy głównego przedmiotu badań.

Rozważania podjęte w rozdziale drugim skoncentrują się na problematyce atrybutów samodzielności gmin, które zawarte są w przepisach Konstytucji. Szczegółowo zostaną omówione takie elementy statusu prawnego podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, jak: osobowość prawna, samodzielność personalna i organizacyjna, samodzielność finansowa oraz uprawnienia do posiadania mienia komunalnego, zadania własne oraz zleczone, jak również dostęp do ochrony sądowej. Określają one bezpośrednio obecny model gmin. Oprócz szczegółowej analizy tych elementów statusu gminy w świetle prawa i praktyki, zaprezentowane zostaną również propozycje zmian w przepisach prawa, które mogłyby mieć pozytywny wpływ na funkcjonowanie samorządu gminnego.

Analiza czterech obszarów działalności gminy w kontekście zasad i przepisów Konstytucji RP omówionych w rozdziale pierwszym i drugim, będzie przedmiotem rozdziału trzeciego. Będzie ona obejmowała po dwa zadania z zakresu zadań obowiązkowych i dobrowolnych, które gmina realizuje (bo musi w przypadku zadań obowiązkowych) bądź może realizować (w przypadku zadań dobrowolnych). W przypadku zadań obowiązkowych, badaniu zostaną poddane zadania publiczne w zakresie oświaty oraz utrzymania czystości i porządku w gospodarce odpadami. Realizacja zadań oświatowych stanowi od ponad 20 lat w przeważającej części samorządów gminnych podstawowy obszar ich działalności. Zarówno skala wydatków, jakie są przeznaczane na ten cel oraz fakt, że w przeważającej części gmin, w celu prawidłowego wypełniania tego zadania publicznego, dokładane są środki finansowe gmin dodatkowo do otrzymywanej ze strony państwa subwencji oświatowej, powodują występowanie wielu problemów, przede wszystkim w odniesieniu do gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności samorządu terytorialnego, zwłaszcza w aspekcie finansowym. W odróżnieniu od zadań oświatowych, realizowana przez gminy gospodarka odpadami jest zadaniem stosunkowo nowym. W celu wypracowania optymalnych rozwiązań, podlega ono nieustającym zmianom w prawie. Chociaż nie można zapominać, że ustawodawca, przekazując do realizacji ten obszar działalności gminie, może się oprzeć na dobrze już ugruntowanych - zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie - poglądach co do zasad, jakimi powinien się kierować tworząc nowe zadania dla samorządu. Analizie poddany zostanie m.in. sam proces tworzenia nowych zadań gmin. Kolejnym obszarem badawczym, będą tzw. dobrowolne zadania gmin. O potrzebie ich realizacji decydują organy władzy gminy. Będą tu rozpatrywane zagadnienia związane z wykonywaniem zadań inwestycyjnych oraz współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi polegająca głównie na powierzaniu lub zlecaniu im części swoich zadań.

Wybór i analiza wszystkich prezentowanych obszarów ma na celu przedstawienie następujących kwestii: jak ustawodawca, ustanawiając dane zadanie własne gminy, stosuje konstytucyjne zasady dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego? Jak gminy realizują zadania własne, jaki jest w tym wypadku rzeczywisty zakres ich samodzielności i czy jest on zgodny z konstytucyjną zasadą samodzielności? Jak gminy „radzą sobie” w przypadku szerszego zakresu samodzielności, jaki pozostawia im ustawodawca realizacji swoich ?

W ostatnim – czwartym rozdziale, zaprezentowane zostaną propozycje zmian, które powinny nastąpić, aby gminy mogły realizować zasady Konstytucji RP w pełnym zakresie. Pierwsza zakłada zwiększenie samodzielności gmin, a druga możliwość przekazywania części swoich zadań publicznych na rzecz innych podmiotów.

Badania zostaną przeprowadzone w oparciu o następujące metody badawcze: historyczno-prawną, dogmatyczną oraz teoretyczno-prawną. Metoda historyczno-prawna znajdzie zastosowanie przede wszystkim w rozdziale pierwszym i - w mniejszym zakresie – w rozdziale drugim, gdzie pozwoli na zbadanie genezy istnienia samorządu terytorialnego oraz wpływu rozwiązań wcześniejszych na obecny kształt samorządu terytorialnego w Polsce. Za pomocą metody dogmatycznej przeanalizowane zostaną głównie źródła prawa międzynarodowego, zwłaszcza Europejska Karta Samorządu Lokalnego, oraz krajowego. Metoda teoretyczno-prawna posłuży natomiast zbadaniu obecnego modelu samorządu terytorialnego. Analiza prezentowanych zagadnień oraz proponowane wnioski do realizacji w przyszłości będą oparte nie tylko na źródłach prawa, literaturze i dokumentach, lecz także na wieloletnim doświadczeniu zawodowym autora pracy.

Stan prawny aktualny na dzień 30 kwietnia 2021 r.

1. Zasady konstytucyjne określające status samorządu terytorialnego w państwie

Wstęp

Zasada pomocniczości wyrażona w preambule Konstytucji RP oraz zasada decentralizacji władzy publicznej, o której mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji, są najważniejszymi zasadami ustrojowymi determinującymi charakter i kształt administracji publicznej. W konsekwencji istnienia tych zasad wprowadza się takie rozwiązania organizacyjno–prawne, które dotyczą wykonywania zadań publicznych przez administrację państwa. Podstawową formą tych rozwiązań jest samorząd terytorialny¹. W. Kisiel zauważa także, że tylko jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować pewne założenia idei demokratycznego państwa prawa².

Na znaczenie prezentowanych zasad można spojrzeć również w ten sposób, że w celu realizacji zadań publicznych państwa obok administracji centralnej musi istnieć również administracja terenowa. Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza gmin) odciąża w znacznym zakresie władze centralne od konieczności realizacji zadań lokalnych, przekazując je do realizacji w ręce osób zamieszkujących dany obszar³. W tym przypadku konstytucyjne zasady pomocniczości, decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego powinny stać się dla ustawodawcy wytycznymi określającymi jak prawidłowo zorganizować administrację państwa, w tym jak skonstruować prawidłowy model samorządu terytorialnego. Takie założenie potwierdzał M. Kulesza, który w odniesieniu do zasady pomocniczości wspominał, że była ona znana w Polsce od początku przemian ustrojowych oraz, że była ona świadomie traktowana jako narzędzie reformy administracyjnej kraju⁴.

Obie konstytucyjne zasady, jak również wynikająca zarówno z nich, jak i z pozostałych przepisów Konstytucji poświęconych samorządowi terytorialnemu, zasada samodzielności

¹ Stanowisko takie jest ogólnie jednolite zarówno w orzecznictwie jak i wśród przedstawicieli doktryny. Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zamykacze 2005 r., s. 104, 207, H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004 r., s. 20 i nast.

² W. Kisiel zauważa, że „Demokracja była kojarzona z „udzieleniem głosu” wspólnotom lokalnym. Można więc powiedzieć, że wspólnota w dzisiejszym ustroju samorządowym jest u nas efektem historii, w której istnienie bądź brak samorządu terytorialnego jest skorelowane z demokracją lub jej brakiem”. Dalej jednak stawia tezę: „Ewolucja i praktyka samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 20 lat znacznie osłabiła atrakcyjność wspomnianej argumentacji historycznej i *stricte* ideologicznej. Wzrasta zainteresowanie argumentacją bardzo pragmatyczną”. Argumentacja pragmatyczna ma polegać na istnieniu, obok administracji centralnej, jednostek samorządu terytorialnego skoncentrowanego na zarządzaniu i załatwianiu spraw wspólnoty lokalnej. W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.37.

³ K. Mucha, *Realizacja zadań własnych gminy w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji*, (w): *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 76.

⁴ M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reformy ustroju administracji państw Europy Centralnej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, (w): *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarek, Warszawa 1996 r., s. 135.

samorządu terytorialnego, były i nadal pozostają przedmiotem wielu opracowań w literaturze. Są one również podstawą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie spraw dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Zatem celem niniejszego rozdziału nie jest prezentacja wszystkich zagadnień związanych z wymienionymi konstytucyjnymi zasadami, lecz pokazanie ich wpływu na ukształtowany model jednostek samorządu terytorialnego. Analiza zasad pomocniczości, decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego uwzględnia również założenia innych zasad Konstytucji RP, określających model samorządu terytorialnego w Polsce.

1.1 Zasada subsydiarności

Tło historyczne

Powszechnie przyjmuje się, że zasada pomocniczości znana jest od stuleci i stale przewija się w filozofii i myśli politycznej. Idea pomocniczości wywodzi się ze starożytnej Grecji, gdzie jej założenia opisywał Arystoteles. W swoich rozważaniach do zasady subsydiarności odnosił się również św. Tomasz z Akwinu. Jednakże nazwana została dopiero w drugiej połowie XIX wieku przez W.E. von Kettelera w odniesieniu do zasad ustrojowych Niemiec i Szwajcarii⁵.

Zasada subsydiarności stanowiła fundament prezentowanej pod koniec XIX wieku nauki społecznej kościoła. Papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* pisał o rodzinie, która jeżeli znajdzie się w wielkich trudnościach, z których sama nie potrafi się wyzwolić, może oczekiwać ze strony państwa opieki i pomocy w rozwiązaniu jej problemów. Leon XIII zaznaczał też, że są wyraźne granice interwencji państwa w sprawy rodziny. Ową granicę określa sama sytuacja, w której znalazła się dana rodzina, a od administracji państwa nie należy wymagać więcej niż tylko to, aby usunąć nadużycia lub uchylić niebezpieczeństwa⁶. Utrwalenie i rozwinięcie omawianej zasady nastąpiło przez papieża Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno*, według której nie wolno jednostce odbierać odpowiedzialności za to co z własnej inicjatywy i własnymi siłami może samodzielnie wykonać. Podobnie niesprawiedliwe i szkodliwe jest zabieranie obywatelom tych zadań i spraw, które mogą realizować we własnym zakresie⁷. Do nauki swoich poprzedników, w zakresie subsydiarności, nawiązywał również Jan XXIII, który w Encyklice *Mater et magistra* wytyczał nowe cele dla

⁵ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) (w): Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998 r., s. 189 i nast.

⁶ Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum (w:) Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996 r., cz. 1, s. 70.

⁷ Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno (w:) Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996 r., cz. 1, s. 127.

zasady pomocniczości. Odnosił się on również do zagadnień gospodarczych, w kontekście różnic jakie występują w różnych częściach danego państwa. Papież uważał, że mieszkańcy terenów słabiej rozwiniętych gospodarczo powinni samodzielnie pracować nad poprawą ich sytuacji. Natomiast administracja centralna państwa winna takie działania promować i wspierać⁸.

Nauka kościoła w oparciu m. in. o zasadę subsydiarności była kontynuowana przez papieża Jana Pawła II, który podkreślał, że: „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu”. Struktury społeczeństw usytuowanych w większych strukturach organizacyjnych, powinny wspierać mniejsze organizacje, a dopiero w razie potrzeby im pomagać⁹. Jak zauważa, J. Korczak użyte w nauce Kościoła sformułowania, zostały wykorzystane także w wielu innych naukach społecznych, a w nauce administracji w szczególności, gdyż prowadzono w niej rozważania nad układem stosunku obywateli i państwo reprezentowane przez organy administracji publicznej. Autor podkreśla również, że zasada subsydiarności nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy zostaje wpisana do konstytucji, gdy staje się zasadą określającą układ stosunków politycznych i prawnych, rodzących określone skutki prawne i możliwość powoływania się na nią w orzecznictwie, już nie na zasadę życia społecznego, ale jako na zasadę ustrojową¹⁰. Warto również zauważyć, że treść i sposób wykorzystywania zasady pomocniczości nie były jednolite, przechodziła ona przez różne etapy i w każdym z nich przybierała inne znaczenie i dla innych celów była wykorzystywana¹¹.

Definicja

Subsydiarność (pomocniczość) jest pojęciem wielowymiarowym, co z kolei może stanowić główną przeszkodę w sformułowaniu jej jednoznacznej definicji. Zdaniem D. Milczarka, nie istnieje jasna, jednolita i powszechnie akceptowana definicja tego pojęcia. Jego zdaniem powodem takich trudności jest to, że mamy tu do czynienia z zasadą o charakterze jednocześnie filozoficzno-moralnym, socjologicznym i polityczno-prawnym¹².

Zasada pomocniczości jest rozpatrywana w literaturze zarówno w ujęciu negatywnym polegającym na tym, że państwo powinno ograniczać swoją ingerencję w stosunku do mniejszych podmiotów, które swoje zadania mogą wykonywać samodzielnie i efektywnie, jak

⁸ Jan XXIII, *Mater et magistra (w:) Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996 r., cz. 1, s. 303 i nast.

⁹ Jan Paweł II, *Centesimus annus (w:) Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996 r., cz. 1, s. 411.

¹⁰ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 179.

¹¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, 1995 r., s. 5 i nast.

¹² D. Milczarek, *Subsydiarność*, Warszawa 1996 r., s. 25.

i pozytywnym, wg którego państwo jest zobowiązane do ingerencji jeżeli dany podmiot nie jest w stanie rozwiązać jakiegoś określonego problemu czy zadania bez pomocy z zewnątrz. Z. Gilowska - stwierdza, że w ujęciu negatywnym wszelka władza nie powinna przeszkadzać osobom, grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych zadań, a w ujęciu pozytywnym celem każdej władzy jest pobudzanie, uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które są samowystarczalne¹³. Trafnie stwierdza Trybunał Konstytucyjny, że zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe¹⁴.

Znaczenie

Zasada subsydiarności (pomocniczości) wraz z zasadą decentralizacji uznawana jest za podstawę istnienia samorządu terytorialnego w Polsce¹⁵. Zasada pomocniczości określa granice ingerencji państwa w sprawy obywateli i różnych jednostek organizacyjnych, które są przez nich tworzone¹⁶. Jest również próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności podmiotów występujących w różnych sferach działalności państwa. Znaczenie zasady pomocniczości podkreślił również Trybunał Konstytucyjny. W rozważaniach nad rolą preambuły Konstytucji RP zauważył, że wskazuje ona (preambuła) uniwersalne wartości konstytucyjne oraz podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej. Do tych zasad należą: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości¹⁷. Takie rozumienie treści zasady pomocniczości, stało się podstawą do szeroko interpretowanych wniosków dotyczących miejsca samorządu terytorialnego w państwie, wzajemnych relacji między organami władzy publicznej oraz wewnętrznego ustroju jednostek samorządu terytorialnego. J. Korczak powiązał zagadnienie zasady pomocniczości z problematyką samorządu terytorialnego jako wynik twierdzenia, że wpisanie jej do zasad ustrojowych państwa oznacza założenie, iż obok

¹³ Z. Gilowska, *Subsydiarność - samorząd terytorialny - decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce (w): Wartości podstawowe samorządu terytorialnego*, pod red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997 r., s. 230.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

¹⁵ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 2012 r., nr 1-2, s. 35.

¹⁶ Np. A. Wiktorowska podkreśla, że zasada pomocniczości obok reguły organizacyjnej wyznacza również reguły postępowania, według których państwo (większa wspólnota) i gminy (mniejsze wspólnoty) określają swoje wzajemne relacje. A. Wiktorowska, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013 r., s. 219.

¹⁷ Wyrok Trybunału z 11.05.2005 r., sygn.. akt. K 18/04, OTK ZU 5/A/2005, poz. 49.

państwa jako najwyższej wspólnoty istnieje wiele wspólnot pomniejszych, a wśród nich jednostki samorządowe¹⁸.

Idea subsydiarności jest więc kluczową wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak prawidłowo zbudować ustrój i podzielić kompetencje państwa¹⁹. Jest fundamentem istnienia jednostek samorządu terytorialnego, podstawą w określeniu zakresu jego samodzielności i zakresu zadań publicznych jakie ma realizować w ramach państwa²⁰. A. Doliwa dodaje, że jedną z podstawowych funkcji zasady subsydiarności jest wspieranie aktywności i umacnianie partycypacji społecznej w życiu publicznym. Rezultatem takiego założenia jest ustanowienie prawa podmiotowego na rzecz gmin, które mają realizować zadania z zakresu administracji publicznej²¹.

Należy również zaznaczyć, że przyjęta koncepcja samorządu terytorialnego oparta na zasadzie pomocniczości nie pozostaje w sprzeczności z zasadą unitarności państwa, wyrażoną w art. 3 Konstytucji RP. Zakres spraw, które podejmują gminy musi wynikać z przepisów prawa. Podobnie ustanawiane przez organy samorządu terytorialne akty prawne muszą mieć umocowanie w Konstytucji RP i ustawach²².

Gminy mogą najlepiej realizować założenia zasady pomocniczości. Spełnienie tego założenia jest możliwe na podstawie określonych w Konstytucji RP prawnych podstaw istnienia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, gminy wykonują jako zadania własne zadania publiczne polegające na zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców. Natomiast w art. 164 Konstytucja RP wskazuje gminę jako jednostkę o podstawowym charakterze, która ma wykonywać wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Zdaniem Z. Niewiadomskiego, konsekwencją tak określonej pozycji gminy jest obowiązek zapewnienia jej należytego miejsca w strukturach administracji publicznej, a tym samym wyposażenia jej w taki zespół zadań i kompetencji, aby można było uznać, że na gminie opiera się samorządność terytorialna. Autor podkreśla również, że ustawodawca nie może przekazywać innym jednostkom samorządu terytorialnego zadań w zakresie, który mógłby zagrozić tak ukształtowanej pozycji gminy²³.

¹⁸ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 177.

¹⁹ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 r., s. 27.

²⁰ Zdaniem R. Kamińskiego w myśl zasady pomocniczości samodzielność jednostek samorządu terytorialnego powinna być możliwie jak największa i dotyczyć powinna wykonywania przez samorządy ich ustawowych zadań oraz przekazania im wymaganych narzędzi, dzięki którym struktury mogą wykonywać swoje funkcje.

²¹ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012 r., s. 413.

²² J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce* pod red. J.P. Tarno, Warszawa 2004 r.

²³ Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 9.

Zasada pomocniczości ma znaczenie dla ukształtowania prawidłowej relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a administracją centralną państwa. Zgodnie z zasadą pomocniczości współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego i administracji centralnej państwa, powinno być oparte na zasadach partnerstwa, współpracy oraz wspólnym dążeniu do wzrostu poziomu życia obywateli. Wzajemna relacja nie może opierać się na współzawodnictwie w realizacji określonych zadań, czy dążeniu do jak największej odrębności. Nie może budzić wątpliwości twierdzenie, że część zadań efektywniej wykonują gminy, inne zaś powinny być realizowane przez administrację rządową. Generalnie jednostki samorządu terytorialnego bardziej efektywnie będą wykonywały zadania publiczne o charakterze lokalnym. Mianem lokalnych definiowane są zadania, których bezpośrednim beneficjentem są mieszkańcy danej jednostki samorządowej²⁴. Zakłada się także, że gminy, powiaty czy województwa będą realizowały określone zadania szybciej i skuteczniej. Natomiast w przypadku zmian w zakresie lub formie wykonywania konkretnego zadania jednostki te dokonają tego w sposób sprawniejszy niż administracja rządowa.

Można zgodzić się z S. Wójcikiem, który zauważa, że gdyby zasada ta była realizowana konsekwentnie, to administracji centralnej pozostałyby jedynie te kompetencje, które związane są z zapewnieniem harmonijnego rozwoju i funkcjonowania struktur całego państwa. Autor zalicza do tych spraw zagadnienia związane z obronnością państwa, polityką zagraniczną i fiskalną. Wskazuje również, że doświadczenia niektórych krajów najbardziej rozwiniętych (np. federacyjnych) pokazują, iż formy organizacji administracji państwa, zbliżone do modelu opartego na maksymalnej decentralizacji zgodnej z założeniami zasady pomocniczości, mogą realnie funkcjonować²⁵. Przykładem takich państw mogą być Austria i Niemcy. Austria jest państwem związkowym podzielonym na dziewięć landów, razem tworzących federację. Jak podkreśla się w literaturze: „istotą austriackiej autonomii jest „wolność od wytycznych” wydawanych przez organy państwowe i scentralizowaną administrację państwową”²⁶. Do spraw regulowanych na poziomie landów należą: budownictwo, zgromadzenia i imprezy masowe, ustawy gminne, ochrona środowiska, lokalna policja porządkowa, sport. Na obszarze landów funkcjonują gminy, zazwyczaj z liczbą mieszkańców nie przekraczającą kilku tysięcy (minimum tysiąc). Do zadań gmin należy: regulacja wewnętrzna instytucji gminnych, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, organizacja imprez masowych, handlu

²⁴ M. Karpiniuk, *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008 r., s. 71.

²⁵ Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000 r., s. 290.

²⁶ R. Kochnowski, P. Polok, *Samorząd terytorialny w Austrii (w:) Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, pod red. A. K. Piasecki, Kraków 2010 r., s. 10.

i targów, ochrona zdrowia, zarządzanie drogami i regulacja ruchu drogowego oraz prowadzenie gospodarki prywatnej gminy. Charakterystyczne dla samorządu terytorialnego w Austrii jest silne przywiązanie mieszkańców do spraw realizowanych na terenie gminy. Ta cecha oraz rozbudowany zakres zadań, którymi zajmują się gminy powodują, że na terenie Austrii nie funkcjonuje samorząd powiatowy. Drugim przykładem państwa o szerokim zakresie kompetencji krajów związkowych (Landów) tworzących federację są Niemcy. Landy posiadają własną konstytucję, parlament i rząd. Zgodnie z zasadą kompetencyjności wszelkie funkcje państwowe, z wyjątkiem tych prawnie zastrzeżonych dla państwa niemieckiego, są wykonywane przez landy. Samorząd terytorialny w ramach krajów związkowych jest zorganizowany w różny sposób. W odróżnieniu do Austrii, na terenie Niemiec zazwyczaj istnieje samorząd powiatowy, który ma przede wszystkim stanowić uzupełnienie i wsparcie w stosunku do działań gmin²⁷. Do zadań powiatu należy: budownictwo i utrzymanie dróg, ochrona środowiska, utrzymanie ładu i porządku publicznego, gospodarka komunalna i mieszkaniowa. Wśród zadań własnych nałożonych na gminę można wymienić: opiekę socjalną, opiekę nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe, budowę dróg, zaopatrzenie w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, ochronę przeciwpożarową. Gminy mogą również zakładać i utrzymywać domy dziecka, biblioteki, szpitale itd.²⁸. Zarówno w Austrii jak i w Niemczech samorząd terytorialnych charakteryzuje się dużym poziomem autonomii w stosunku do administracji centralnej państwa. Gminy samodzielnie decydują o sposobie wykonywania swoich zadań. W odniesieniu do samorządu terytorialnego administracja centralna państwa zajmuje się przede wszystkim wyrównywaniem poziomu zamożności jednostek samorządowych. W Niemczech zadanie to realizowane jest już w ramach samorządowych powiatów, w Austrii poprzez wpływ administracji centralnej państwa na politykę finansową gmin.

Zasada subsydiarności jest też podstawą do organizacji różnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce ponieważ tworzy warunki do optymalnego realizowania zadań publicznych. Należy zgodzić się z B. Dolnickim, który stwierdza: „iż istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, za pomocą kryterium efektywności”²⁹. Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych dotyczących istnienia samorządowych powiatów

²⁷ S. Faliński, *Zróźnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej*, Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula, nr 3, 2014 r., s. 78.

²⁸ A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny w Austrii (w:) Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, pod red. A. K. Piasecki, Kraków 2010 r., s. 10.

²⁹ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 r., s. 28.

i województw³⁰, powiaty wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, zaś województwa o charakterze regionalnym. Zarówno samorządowe powiaty, jak i województwa spełniają w stosunku do gminy funkcję pomocniczą, bowiem powiaty realizują takie zadania, których wykonywanie przez gminę byłoby, ze względu na ich zasięg, niecelowe a województwa realizują takie zadania, które swym zasięgiem wykraczają poza teren poszczególnych powiatów. Ponadto zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania z zakresu administracji rządowej (zadania zlecone), o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Zasada pomocniczości jest również wykorzystywana do budowy systemu finansów publicznych, ponieważ to właśnie gminom przyznaje się największe uprawnienia w zakresie dotacji i subwencji z budżetu państwa, jak również gminy posiadają uprawnienia do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych.

Warto również zaznaczyć, że rozumienie konstytucyjnej zasady pomocniczości ewoluuje. Zdaniem B. Dolnickiego, zasada pomocniczości zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego powinny wykonywać tylko te zadania, których nie mogą wykonywać obywatele i ich wspólnoty³¹. W tym przypadku pojęcie „wspólnota obywateli” odnosi się do szerokorozumianych organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych gmin czy grup nieformalnych. Prezentowane zagadnienie będzie obszarem szczegółowych badań w kolejnych częściach niniejszej pracy.

Zasada pomocniczości w Konstytucji i EKSL

W polskim systemie prawnym zasada pomocniczości została sformułowana w preambule Konstytucji. Konstytucja ma być prawem podstawowym opartym właśnie między innymi na zasadzie pomocniczości, która ma umacniać uprawnienia obywateli. J. Barzak zauważa, że omawiana zasada konstytucyjna jest jedyną, do której nie odwołuje się bezpośrednio żaden artykuł Konstytucji RP. Jej zdaniem jest to celowe działanie twórców ustawy zasadniczej, polegające na nadaniu zasadzie pomocniczości równego statusu z innym konstytucyjnymi wartościami, takim jak wolność czy sprawiedliwość³². Natomiast P. Chmielnicki, podkreśla, że wyrażona w preambule zasada pomocniczości powinna nadawać pracom legislacyjnym charakter dynamiczny. Autor wyjaśnia, że chodzi o to, że ustawodawca

³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 ze zm.).

³¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012 r., s. 23-25.

³² J. Barzak, *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej, (w:) Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 r., s. 48.

powinien wykazać stałą troskę o wyszukiwanie możliwości pogłębiania realizacji przedmiotowej zasady w ustawodawstwie³³.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)³⁴ jest aktem prawa międzynarodowego, który wyznacza ogólny kierunek rozwiązań ustawowych. Nie wskazuje jednego wzorca samorządu terytorialnego, co wydaje się oczywiste, mając chociażby na uwadze zróżnicowane tradycje krajowe oraz bieżące uwarunkowania poszczególnych państw. Podstawowymi adresatami przepisów Karty są: ustrojodawca, ustawodawca jak również Trybunał Konstytucyjny. EKSL nie używa terminu „subsydiarność”, jednakże definicję tej zasady można odszukać w jej art. 4 ust. 3: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględniać zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Analiza EKSL może prowadzić do stwierdzenia, że założenia zasady subsydiarności można odnaleźć także w następujących jej postanowieniach, które dotyczą: ochrony granic społeczności lokalnych (art. 5), zapewnienia gwarancji swobody kształtowania swoich struktur wewnętrznych (art.6), określeniu wykonywania mandatu przez przedstawicieli wspólnot lokalnych (art. 7), ustalenia zasady kontrolowania i finansowania działalności wspólnot lokalnych (art. 8 i 9), gwarancji swobody zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi (art. 10) oraz zapewnienia im prawnej ochrony swobodnego wykonywania swoich uprawnień i poszanowania wszelkich zasad samorządności lokalnej (art. 11)³⁵.

Realizacja zasady pomocniczości

O tym, czy określone zadanie państwa - zgodnie z założeniami zasady pomocniczości – będzie najbardziej efektywnie wykonywane przez gminę (w formie zadania własnego, czy zleconego), czy też przez administrację rządową, decyduje ustawodawca. Należy jednak zauważyć, że dalej nie prowadzi się monitoringu jakości i efektywności wykonywanego zadania przez gminę. Sytuacja taka może dziwić ponieważ ustawodawca powinien mieć pewność, że zadania przekazane gminom będą należycie spełniane³⁶. Zazwyczaj gminom

³³ P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie, (w): *Samorząd terytorialny - zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005 r., s. 57.

³⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607). W 1994 roku, Karta weszła do polskiego systemu prawnego pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i tak jest w wielu publikacjach naukowych nazywana. Jednak w 2006 r. nazwa została sprostowana na Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

³⁵ J. Korczak, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w) *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 181.

³⁶ M. Karpiniuk, *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008 r., s. 73.

przydzielane są zadania, które mogą one wypełniać na swoim obszarze. Zatem kryterium efektywności wykonywania określonego zadania jest obszar na którym ma być ono zrealizowane, np. działalność żłobków, szkół podstawowych itd. powinna być zadaniem gminy, bowiem jest ona najbliższej mieszkańców. Jednakże w przyszłości konieczne jest rozpoczęcie prac polegających na określeniu pozostałych kryteriów monitorowania i kontroli efektywności wykonywania konkretnego zadania publicznego. Nie zawsze bowiem będzie tak, że tylko zasięg terytorialny i bliskość danej jednostki samorządu terytorialnego z mieszkańcami będzie stanowić o tym czy zadanie jest efektywnie wykonywane. Ustalenie stałego podziału zadań publicznych pomiędzy administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego - w tym pomiędzy jednostkami wszystkich szczebli - jest raczej niemożliwe. Jednakże zasada pomocniczości ma wyznaczać pożądany kierunek podziału tych zadań.

Gwarancje realizacji zasady pomocniczości

W relacji występującej pomiędzy samorządem terytorialnym (jego jednostkami) a państwem (jego administracją centralną), państwo pozostawia sobie możliwość ingerencji w działania samorządu w szczególnych przypadkach. Jednakże ingerencja ta nie może cechować się dowolnością, lecz musi wynikać z jasno określonych przypadków unormowanych w prawie. W celu eliminowania sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego odmawiałyby współpracy i stawały w opozycji w stosunku do państwa, ustawodawca zobowiązany jest do stworzenia czytelnego systemu prawnego, regulującego zależności pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją centralną państwa³⁷. Natomiast gminy w celu ochrony swojej samodzielności i niezależności, posiadają prawną ochronę sądową³⁸.

1.2. Zasada decentralizacji państwa

Subsydiarność i decentralizacja

Podstawowym uzasadnieniem ustrojowym decentralizacji administracji publicznej jest zasada pomocniczości³⁹. W literaturze zauważa się, że pomocniczość wyznacza reguły, według których powinna mieć miejsce decentralizacja⁴⁰. Jej założenia są przeciwne idei centralizacji. Dążenie do decentralizacji jest przejawem i zabezpieczeniem zasady subsydiarności⁴¹. Jak jednak słusznie zauważa B. Dolnicki, zasady różnią się od siebie przede wszystkim tym, że

³⁷ M. Karpiniuk, *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008 r., s. 76.

³⁸ Tamże, s. 68.

³⁹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005 r., s. 12.

⁴⁰ R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, *Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny*, nr 8, 2013 r., s. 49, A. Feja-Paszkiwicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, *Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy*, nr 4, 2008 r., s. 26.

⁴¹ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002 r., s. 22.

subsydiarność jest zasadą podziału władzy od dołu do góry, podczas gdy decentralizacja zakłada podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami w strukturze państwa⁴².

Źródła

Decentralizacja administracji państwa może być aktem woli organów administracji centralnej wynikającym z niemożności realizowania wszystkich zadań publicznych przez administrację rządową⁴³. W polskich warunkach zagwarantowanie funkcjonowania zdecentralizowanej administracji publicznej nie jest przejawem tylko racjonalnego działania lub dobrej woli władz centralnych, ale wykonaniem przez ustawodawcę konstytucyjnego obowiązku, wynikającego bezpośrednio z art. 15 Konstytucji RP.

Decentralizacja w Konstytucji RP i EKSL

Konstytucyjna zasada decentralizacji państwa, wyrażona została w art. 15 Konstytucji RP. Natomiast postanowień EKSL w tym zakresie, podobnie jak w przypadku zasady pomocniczości, należy odszukiwać w art. 4 ust. 3 jak również w kolejnych artykułach Karty. Zasada decentralizacji może być realizowana w wielu formach. Jednakże najważniejszą z nich jest samorząd terytorialny. Świadczy o tym kolejny artykuł Konstytucji, który w ust. 2 wskazuje, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Umieszczenie tych postanowień w I rozdziale ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”, którego przedmiotem regulacji są zagadnienia ustrojowe państwa, wpływa na ich doniosłość prawną, a jednocześnie pozwala na przyjęcie stanowiska, że ustrojodawca nadał zasadzi decentralizacji władzy publicznej charakter konstytucyjnej zasady prawa⁴⁴. Jak słusznie podkreśla L. Kieres, przywołane przepisy ujmują zasadę decentralizacji jako dyrektywę legislacyjną, która winna rządzić stanowiskiem prawodawcy krajowego przy sytuowaniu samorządu terytorialnego w ustroju państwa⁴⁵. Interpretacja art. 16 ust. 2 Konstytucji RP powinna być traktowana jako wskazanie dla ustawodawcy, żeby przyznawał jednostkom samorządu terytorialnego taki zakres zadań publicznych, aby mogły one

⁴² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012 r., s.25.

⁴³ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005 r., s. 28.

⁴⁴ P. Mijał, *Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 2, 2014 r., s. 218.

⁴⁵ L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3, 2015 r., s. 85.

wykonywać ich istotną część⁴⁶. Bowiern posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio dużej ilości zadań świadczy o faktycznej decentralizacji władzy publicznej⁴⁷.

Ponadto, jak słusznie zauważa M. Janowski, wprowadzenie do praktyki funkcjonowania państwa zasady powierzania jak największej części zadań jednostkom samorządu terytorialnego różnych szczebli, jest wyrazem zaufania do zdolności skutecznego samoorganizowania się społeczeństwa. Stanowi to przybliżenie władzy społeczeństwu w tych jej funkcjach, które mogą być na miejscu lepiej realizowane⁴⁸. Decentralizacja prowadzi także do przemiany świadomości obywateli – zmiany rozumienia tego, czym jest samorząd terytorialny, jakie zadania przed nim stoją oraz jaki może być udział mieszkańców w ich wykonywaniu⁴⁹.

Definicja

Można zasadę decentralizacji państwa określić jako zasadę organizacyjną administracji państwa, zgodnie z którą samodzielne jednostki samorządu terytorialnego wykonują własne zadania publiczne w sposób wolny od wytycznych i na własną odpowiedzialność. Zdaniem S. Wójcika przez decentralizację rozumie się taki system administracji państwa, w którym obok centralnego ośrodka władzy, istnieje także odmienny typ samorządowej administracji terenowej, niezależny i samodzielny w stosunku do administracji rządowej⁵⁰. Stanowisko takie zostało zaprezentowane również przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego⁵¹. Trybunał zaznaczył, że termin decentralizacja należy do kategorii pojęć zastanych, których znaczenie nie zostało wyczerpująco unormowane w ustawie zasadniczej. Według Trybunału obejmuje ono z jednej strony, zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś, nakaz poszukiwania przez ustawodawcę najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych, pozwalających podmiotom zdecentralizowanym, zwłaszcza jednostkom

⁴⁶ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny - zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005 r., s. 17.

⁴⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, 2002 r., s. 7.

⁴⁸ M. Janowski, *Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce*, (w:) *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1999 r., s. 26.

⁴⁹ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2, 2015 r., s. 53.

⁵⁰ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000 r., s. 281., zob. także: E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001 r., s. 11.

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 04.05.1998 r., sygn.. akt K 38/97, OTK ZU 3/1998, poz. 31.

samorządu terytorialnego, zachować zdolność do wykonywania zadań publicznych. Zasada decentralizacji stanowi proces przekazywania uprawnień przez jednostki władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom niższego szczebla z obowiązkiem zapewnienia koniecznych środków do ich realizacji, w tym także finansowych⁵². Natomiast zdaniem K. Kokocińskiej, zasada decentralizacji państwa powinna być interpretowana jako zasada nakazująca budowanie struktur aparatu państwa oddolnie, a jej przestrzeganie widoczne powinno być w rozwiązaniach instytucjonalno-organizacyjnych⁵³.

Decentralizacja administracji państwa powinna zatem polegać na tym, że podmioty zdecentralizowane mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone w ustawie lub przekazywane na podstawie ustawy przez inne organy, i mogą je realizować w sposób samodzielny i niezależny, podlegając w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu⁵⁴. Aspekt samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji państwa podkreśla Trybunał Konstytucyjny, który zauważa, że decentralizacja to taki sposób organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustaw i w formach nią przewidzianych, z których podstawową pozostaje nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium zgodności z prawem⁵⁵.

Decentralizacja a dekoncentracja

Zagadnieniem zbliżonym do decentralizacji jest dekoncentracja. Jedna i druga forma zakłada bowiem przekazywanie części swojego władztwa poprzez organy centralne w stosunku do terytorialnych (lokalnych). Jednakże w przypadku dekoncentracji polega to na przekazaniu jednostkom podległym, a w przypadku decentralizacji - jednostkom niezależnym. Przy dekoncentracji w przeniesieniu kompetencji na inne szczeble (niższe bądź równoważne) następuje zachowanie nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji⁵⁶. W praktyce różnice pomiędzy decentralizacją a dekoncentracją najlepiej widać na poziomie województwa, gdzie występuje dualizm administracji publicznej w postaci administracji rządowej (urząd wojewódzki) i samorządowej (samorząd

⁵² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 133.

⁵³ K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Zeszyt nr 2/2016.

⁵⁴ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w): *Samorząd terytorialny - zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005 r., s. 7, R. Kamiński, *Centralizacja i decentralizacja w systemie administracji państwowej jako problem organizacyjny i prawny*, *Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny*, nr 7, 2012 r., s. 56.

⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.11.2002 r., sygn.. akt K 34/01, OTK ZU 6A/2002, poz. 84.

⁵⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005 r., s. 27.

województwa). Wojewoda wykonuje powierzone zadania w ramach dekoncentracji, jest on bezpośrednio podporządkowany administracji rządowej, natomiast samorząd województwa realizuje swoje zadania własne zgodnie z zasadą decentralizacji, wykonując je samodzielnie i ponosząc za nie odpowiedzialność. Różnica pomiędzy realizacją zadań publicznych przez gminy zgodnie z założeniami decentralizacji państwa, a zadaniami wykonywanymi jedynie w ramach dekoncentracji jest również widoczna w wykonywaniu przez nie zadań własnych i zleconych. W przypadku zadań własnych mamy do czynienia z decentralizacją bo gminy realizują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Natomiast w przypadku zadań zleconych są wykonawcami założeń administracji rządowej i realizują powierzone zadania w ramach dekoncentracji.

Decentralizacja a autonomia

W rozważaniach nad decentralizacją należy również wspomnieć o autonomii. W szczególności należy wskazać podstawowe kryterium różniące te koncepcje. W przypadku autonomii mamy do czynienia z samodzielnymi jednostkami (podmiotami), które mają możliwość stanowienia prawa. W przypadku decentralizacji mówimy raczej o samodzielności w wykonywaniu prawa, a jeżeli już dany podmiot ma możliwość kreowania prawa to tylko i wyłącznie na podstawie upoważnienia wynikającego z prawa ustanowionego przez centralne organy państwa. Ponadto w odróżnieniu do autonomii organy podmiotów zdecentralizowanych nigdy nie mogą dysponować pełnią wszelkich kompetencji, ponieważ część z nich musi być zarezerwowana dla organów wyższego szczebla⁵⁷.

Realizacja zasady

Realizacja konstytucyjnej zasady decentralizacji nie powinna być jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej⁵⁸. Tak rozumiany proces wdrażania przez ustawodawcę zasady decentralizacji państwa, może być uzasadnieniem do założenia, że istniejący model samorządu terytorialnego w Polsce powinien podlegać systematycznej ocenie. Wyniki monitoringu w tym zakresie stanowiłyby ewentualnie podstawę do wprowadzania zmian jego kształtu. Przy

⁵⁷ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w): *Samorząd terytorialny - zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005 r., s. 8.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11 – w przywołanym orzeczeniu TK badał zgodność tzw. ustawy warszawskiej, która zlikwidowała gminy (dzielnice) wchodzące w skład Warszawy (na zasadach związku gmin) i utworzyła jedną gminę Warszawa, z przepisami Konstytucji RP i EKST. TK obszernie omówił zagadnienia związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, zasady pomocniczości i zasady decentralizacji państwa.

dynamicznie rozwijających się obszarach, w których gminy podejmują swoje działania, przy zmieniającym się otoczeniu gospodarczym oraz przy rozwoju technologii informatycznych pozwalających na nowe formy komunikowania się administracji publicznej z mieszkańcami, zastosowane rozwiązania prawne i organizacyjne z lat 90-tych ubiegłego wieku mogą już nie funkcjonować prawidłowo. Chodzi tu także o ocenę realizowanego przez samorząd terytorialny zakresu zadań własnych i odpowiedź na pytanie czy przy obecnym stopniu rozwoju jednostek samorządu oraz istniejących możliwościach technologicznych, zadania publiczne, które do tej pory nie są przekazywane przez administrację centralną, mogłyby być sprawniej i efektywniej realizowane przez gminy? Decentralizacja zadań publicznych wymaga od władzy centralnej ciągłego monitorowania sytuacji społecznej i gospodarczej w kraju. Chodzi o to, aby ustawodawca podczas przekazywania kompetencji do gmin lub ich przejmowania nie doprowadzał do ograniczania samodzielności tych jednostek⁵⁹.

Zasadniczy podział terytorialny

W celu realizacji zasady decentralizacji państwa, zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji, wprowadza się jego zasadniczy podział terytorialny. Zobowiązaniem do jego określenia jest ustawodawca. Podział ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zdolność ta ma polegać na tym aby jednostki terytorialne były na tyle silne, żeby samodzielnie mogły realizować ich zadania własne⁶⁰. Zatem jednostki samorządu terytorialnego powinny posiadać np. odpowiedni obszar i liczbę mieszkańców. Co w konsekwencji przekłada się na możliwość uzyskiwania adekwatnych dochodów w stosunku do zakresu swoich zadań.

Granice decentralizacji

W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego, stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji, które wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji). Urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z decentralizacją władzy publicznej pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją RP relacji między zakresem zadań i kompetencji poszczególnych ogniw w strukturze administracji państwa. Granice decentralizacji zostały sformułowane także w EKST (art. 4 ust. 2), jednostki samorządu terytorialnego „mają – w zakresie określonym

⁵⁹ K. Kania, *Decentralizacja władzy publicznej w świetle konstytucyjnej zasady pomocniczości, (w): Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 20.

⁶⁰ Z. Leoński, *Organy administracji publicznej w RP*, Poznań 1995 r., s. 45.

prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. Decentralizacja nie wyklucza więc takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy centralnej. Wyłączenie to powinno być dokonane „w zakresie określonym prawem”, a zatem w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymagań racjonalności.

Granice decentralizacji wyznaczone są także przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Oznacza to konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym, znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym⁶¹.

Decentralizacja zadań samorządu terytorialnego

Słusznie zauważa W. Kisiel, że decentralizację władzy publicznej nie można redukować do usamodzielnienia się jednostek samorządu terytorialnego. Należy dążyć do wypracowania takich mechanizmów współpracy, które zapewnią pozostałym podmiotom realny udział w procesach decyzyjnych jednostek samorządu terytorialnego⁶². Gminy, w zakresie posiadanych przez siebie kompetencji, mogą zatem uczestniczyć w procesie decentralizacji państwa. Ustawodawca umożliwił podjęcie w tym zakresie samodzielnej decyzji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy może utworzyć jednostki pomocnicze gminy (sołectwa, dzielnice), które mogą dysponować powierzonym przez gminę mieniem i posiadać określone w budżecie gminy środki finansowe (np. w ramach funduszu sołectkiego). Gminy mogą także powierzać realizację części swoich zadań organizacjom pozarządowym lub realizować projekty inwestycyjne z podmiotami prywatnymi. W pierwszym przypadku można raczej mówić o dekoncentracji zadań gmin, ponieważ wykonywane są one przez jednostki pomocnicze ale w imieniu gminy i gmina ponosi odpowiedzialność za ich realizację. Natomiast w drugim przypadku podmioty wykonujące zadania własne gminy ponoszą za ich realizację odpowiedzialność dlatego można określać to mianem decentralizacji.

⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11

⁶² W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.38.

1.3. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego

Istota i znaczenie

Samodzielne wykonywanie zadań państwa oraz ich decentralizacja na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, tworzy w świetle Konstytucji RP istotę samorządności w Polsce⁶³. Nie należy upatrywać samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w fakcie całkowitego jego uzależnienia się od państwa. Samodzielność ma polegać na jasno określonych ustawowo obszarach działalności jednostek samorządu oraz określenia przypadków i kryteriów, na podstawie których możliwa jest ingerencja administracji centralnej państwa w sferę tej działalności. Jest ona gwarantowana nadaniem jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, ich prawem do własności i innych praw majątkowych, władztwem finansowym, a także sądową ochroną.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi istotny element zasady decentralizacji władzy publicznej⁶⁴. Jest wymieniana i podkreślana niemal we wszystkich definicjach decentralizacji⁶⁵. Bowiern tylko samodzielne jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego opiera się na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania oraz zakazie wydawania w stosunku do nich poleceń służbowych przez inne podmioty prawne, zwłaszcza przez organy administracji centralnej⁶⁶. Obecny model samorządu terytorialnego jak również podział jednostek samorządu na poszczególne szczeble zasadniczo spełniają te warunki.

Konstytucja RP w art. 169 ust. 4 gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w ustanawianiu ich ustroju wewnętrznego, co następuje przez ich organy stanowiące. Granice tej samodzielności wyznacza zastrzeżenie sformułowane w powołanym przepisie, według którego organy stanowiące podejmują swoje decyzje „w granicach ustaw”.

⁶³ Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski*, Warszawa 2011 r., s. 4.

⁶⁴ Stanowisko takie jest akceptowane i prezentowane przez większość przedstawicieli doktryny: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012 r., s. 146, czy wcześniej: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 r., s. 140, J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960 r., s. 11.

⁶⁵ K. Mucha, *Realizacja zadań własnych gminy w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji, (w): Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 75., A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002 r., s. 55.

⁶⁶ P. Radzewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1-2, Warszawa/Toruń 2005r., s. 27.

Granice samodzielności

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest prawnie uwarunkowana. Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych zasad konstytucyjnych⁶⁷. To Konstytucja i ustawy określają granice samodzielności, które mogą ulegać zmianom polegającym na rozszerzaniu się lub zawężaniu⁶⁸.

Zasada samodzielności gminy (art. 165 Konstytucji) nie może być zatem absolutyzowana⁶⁹ w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Samorząd terytorialny stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z powołanych przepisów Konstytucji RP; ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji)⁷⁰. Ponadto, zgodnie z art. 16 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, a tym samym spoczywa na nich obowiązek uwzględniania art. 2 i 7 Konstytucji. Artykuł 2 zawiera zasadę państwa prawnego, zaś art. 7 zasady legalności i praworządności, które łącznie wyznaczają granice swobody działania organów jednostek samorządowych⁷¹. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez NSA, który podkreślił, że samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z Konstytucji i ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą, wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru⁷².

Granice samodzielności wyznaczają także środki nadzoru. W systemie zdecentralizowanym ma on jednak inny charakter niż tzw. nadzór hierarchiczny. Może być on bowiem sprawowany tylko w zakresie legalności podejmowanych działań przez podmioty zdecentralizowane, w przypadkach przewidzianych w ustawie, która musi też określać dopuszczalne środki prawne tego nadzoru. Istota uprawnień nadzorczych wyraża się

⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

⁶⁸ J.H. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, Samorząd Terytorialny, nr 10, 2018 r., s. 48.

⁶⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 05.05.1998 r., sygn. K. 38/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 31. uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną.

⁷⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

⁷¹ Korczak J., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) System prawa administracyjnego pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 196.

⁷² Wyrok NSA z 4.02.1999r., II SA/Wr 1302/97.

w czuwaniu nad tym, aby w procesie realizacji zadań publicznych, organy władzy lokalnej nie przekraczały granic kompetencyjnych przyznanych im przez ustawodawcę⁷³.

Ochrona zasady samodzielności samorządu terytorialnego nie może wykluczać, lub znosić całkowicie albo w istotnej części, prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Jednakże ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin powinna znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy⁷⁴.

Zatem w zakresie możliwości kreowania granic samodzielności gmin kluczowe kompetencje posiada ustawodawca. W związku z czym badając rzeczywisty zakres samodzielności samorządu terytorialnego należy poddać analizie na ile ustawodawca gwarantuje gminom swobodę w wykonywaniu ich zadań oraz w możliwości stanowienia prawa miejscowego.

1.4. Współczesny model samorządu terytorialnego

Konstytucja RP zakłada, że poza administracją centralną państwa istnieją zdecentralizowane i samodzielne jednostki terytorialne – jednostki samorządu terytorialne. Zgodnie z art. 15 Konstytucji decentralizacja władzy publicznej polega na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego części kompetencji administracji publicznej oraz związanych z nimi środków finansowych i na stworzeniu prawnych warunków zapewniających samodzielne wykonywanie przekazanych zadań publicznych. Przy czym jednostki samorządu nie są podmiotami autonomicznymi z własnym, odrębnym od państwa prawodawstwem. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, zawartymi w jej art. 87 ust. 2, akty prawa miejscowego uchwalane przez organy jednostek samorządu terytorialnego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na terenie danej jednostki i mogą być one wydawane na podstawie wyrażonego przepisami ustaw upoważnienia. Mając to na uwadze przyjmuje się, że konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej dotyczy zakresu władzy wykonawczej,

⁷³ S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce-refleksje aksjologiczne*, (w): *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., 30.

⁷⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

nie obejmuje natomiast władzy ustawodawczej⁷⁵. J.P. Tarno stwierdza wprost, że samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie⁷⁶.

Głównym założeniem twórców obecnego samorządu terytorialnego w RP była jego samodzielność prawna, organizacyjna i majątkowa. Ma on także pełnić funkcję reprezentacji społeczności lokalnych⁷⁷. M. Kulesza podkreślał, że „samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, poprzez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp.”⁷⁸.

Koncepcja samorządu terytorialnego M. Kuleszy wykracza znacznie poza uczynieniem z jednostek samorządu terytorialnego części władzy wykonawczej państwa w zdecentralizowanej formie. Zakłada ona ich silne oddziaływanie na szeroko rozumiany rozwój lokalny w takich sferach jak chociażby lokalna gospodarka, rynek pracy, kultura czy budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Obszar realizowanych zadań w tym zakresie wykracza poza ramy powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego przez organy władzy centralnej zadań publicznych. Taka perspektywa samorządu terytorialnego jest zgodna z art. 16 Konstytucji RP, który stanowi, że mieszkańcy danego terenu tworzą wspólnotę samorządową, która uczestniczy w wykonywaniu zadań publicznych (sprawowaniu władzy publicznej). Pojmowanie samorządu terytorialnego wyłącznie jako części władzy wykonawczej państwa -

⁷⁵ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w): *Samorząd terytorialny - zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005 r., s. 9.

⁷⁶ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce pod red. J.P. Tarno*, Warszawa 2004 r., s.34., zob. także S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce-refleksje aksjologiczne*, (w): *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 24., Podobnie S. Patyra: „Formuła polskiego samorządu terytorialnego oparta jest na koncepcji tzw. samorządu państwowego, czym nawiązuje do idei kultywowanej w Polsce międzywojennej, zwłaszcza w okresie kształtowania ustroju Rzeczypospolitej Polskiej po zamachu majowym w roku 1926. Zgodnie z jej podstawowym założeniem administracja rządowa i samorządowa stanowią w istocie jedną administrację państwową. Samorząd nie jest odrębnym od państw bytem prawnym i instytucjonalnym mimo tego, że cechuje go odrębna struktura organizacyjna oraz osobowość prawną. W konsekwencji organy samorządu terytorialnego klasyfikowane są jako część władzy wykonawczej”. S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce-refleksje aksjologiczne*, (w): *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 24.

⁷⁷ Zob. na ten temat J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009 r., s. 11-16, 32 i nast.

⁷⁸ M. Kulesza, *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, (w): J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009 r., s. 415.

nawet samodzielnej i zdecentralizowanej, ale wykonującej jedynie powierzone zadania publiczne - nie może sprzyjać jego rozwojowi, wypełniać postanowień Konstytucji w tym zakresie, a także założeń twórców obecnego modelu samorządu terytorialnego w Polsce⁷⁹. Samo tylko przekazanie do realizacji zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego, stanowiłoby raczej dekoncentrację niż decentralizację władzy publicznej i tym samym byłoby zaprzeczeniem idei samorządu terytorialnego⁸⁰.

⁷⁹ Stanowisko takie jest również prezentowane w doktrynie, np. M. Karpiniuk podkreśla, że samorząd terytorialny to nie tylko sposób wykonywania lokalnego bądź regionalnego zarządu, ale przede wszystkim lokalna (regionalna) wspólnota jako jego podmiot, do którego należy sprawowanie władztwa na swoim terenie. M. Karpiniuk, *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008 r., s.11.

⁸⁰ S. Witkowski, *Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego*, *Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego*, nr 1-2 (7-8), 2014 r., s. 42.

2. Atrybuty samodzielności samorządu terytorialnego wynikające z Konstytucji RP

2.1. Osobowość prawna

Definicja

Zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego⁸¹ osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Są to podmioty, którym przepisy prawa nadają np. pewne prawa, kompetencje lub obowiązki. Utworzenie osoby prawnej przez ustawodawcę nie może być oderwane od pewnej występującej rzeczywistości, stosunków społecznych czy gospodarczych⁸². Przyjmuje się, że osoba prawna posiada własną nazwę, siedzibę oraz organy, które posiadają określone kompetencje. Osoba prawna wyposażona jest często również w prawa majątkowe⁸³.

Osobowość prawna w Konstytucji RP i EKSL

Postanowienia Konstytucji RP określają, że gmina posiada osobowość prawną. Stanowi o tym jej art. 165 ust. 1. Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego są jedynymi podmiotami, które zostały wyposażone w osobowość prawną na mocy przepisów Konstytucji. Przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji gminy powiadały osobowość prawną na mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym⁸⁴. Pomimo uregulowania tej kwestii w ustawie zasadniczej ustawodawca nie zrezygnował z ustawowej regulacji tego zagadnienia.

EKSL nie zawiera natomiast żadnego bezpośredniego przepisu określającego obowiązek posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej. Taka sytuacja prowadzi Z. Leońskiego do prezentowania stanowiska, że posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej nie jest warunkiem koniecznym jego samodzielności⁸⁵. Należy jednak zgodzić się z tym stanowiskiem, które stwierdza, że „odszukanie” warunku wyposażenia jednostek samorządu w osobowość prawną trzeba upatrywać w analizie postanowień całej EKSL⁸⁶. W dokumencie tym bowiem znajduje się kilka podstawowych kryteriów jakie powinny spełniać jednostki samorządu terytorialnego, a w tym posiadanie: kompetencji i zdolności do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych; prawnie zagwarantowanej swobody działania oraz prawa do samodzielnego ustalania swej wewnętrznej struktury. Gminy mają mieć prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych

⁸¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.)

⁸² A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012 r. s. 171

⁸³ E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1994 r., s. 78.

⁸⁴ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) – dalej u.s.g.

⁸⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009 r., s. 303.

⁸⁶ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, 2012 r.

uprawnień. Za wszystkie wymienione działania jednostki samorządu terytorialnego mają ponosić odpowiedzialność. Mając na uwadze wymienione elementy należy uznać, że EKSL przewiduje posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej.

Funkcja i znaczenie

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest fundamentem ich samodzielności, ponieważ obok konstytucyjnych zasad decentralizacji i pomocniczości stanowi podstawę ich konstrukcji oraz określa ich pozycję w państwie i prawie. Jest to stanowisko ogólnie przyjęte zarówno wśród przedstawicieli doktryny⁸⁷ jak i przez TK, który stwierdza, że przyznanie samorządom na mocy Konstytucji RP osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony w zakresie samodzielności, stanowi gwarancję prawidłowego wykonywania przez nie zadań publicznych, a tym samym umożliwia im efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej⁸⁸.

Gminy są odrębnymi od państwa osobami prawnymi. Dzięki czemu mogą wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego wpływa na ich pozycję prawną w państwie, na relacje w stosunku do administracji centralnej państwa, podmiotów prywatnych i do osób fizycznych⁸⁹. W przypadku braku posiadania przez gminy osobowości prawnej moglibyśmy raczej mówić o przekazywaniu im zadań w ramach dekoncentracji. Wtedy bowiem gminy wykonywałyby zadania zlecane przez administrację centralną ale bez ponoszenia odpowiedzialności za ich realizację.

Dzięki posiadanej osobowości prawnej gminy są również pełnoprawnymi podmiotami w obrocie prawnym⁹⁰. W celu realizacji swoich zadań mogą wchodzić w stosunki prawne z innymi podmiotami, co jest kluczowe ze względu na pojawiające się coraz to nowe formy współpracy, np. wykonywanie różnych przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno–prywatnego. Gminy są także udziałowcami spółek, tworzą własne spółki komunalne, zrzeszają się w formach porozumienia lub związku. Wszystkie te działania pozwalają na pełną realizację przez gminy zadań publicznych, na bycie w ciągłym kontakcie ze zmieniającym się otoczeniem oraz umożliwiają odpowiadanie na aktualne potrzeby swoich mieszkańców.

⁸⁷ Np. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w) System prawa administracyjnego pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2*, Warszawa 2012r., s. 212 i nast., L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009 r., s. 296, D. Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, Samorząd Terytorialny nr 9, 2020 r., s. 10.

⁸⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.05.2007r., , SK 70/05.

⁸⁹ Takie stanowisko prezentuje m.in. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012 r. s. 66.

⁹⁰ B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2020 r., s. 16.

Stanowisko przedstawicieli doktryny dot. charakteru prawnego osobowości prawnej JST w ujęciu historycznym

Redakcja zarówno art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jak i art. 2 ust. 2 u.s.g. mówi „jedynie” o osobowości prawnej nie określając jej charakteru. Brak wyraźnego wskazania w Konstytucji RP charakteru publicznoprawnego osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego skutkuje wieloletnim sporem pomiędzy badaczami prawa samorządowego w tym zakresie. Część z nich uważa bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają zarówno osobowość prawną o charakterze publicznoprawnym jak i cywilnoprawnym, z kolei inni uznają tylko osobowość cywilnoprawną samorządu terytorialnego.

Dyskusja dotycząca charakteru prawnego osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego istniała właściwie od powstania koncepcji samorządu terytorialnego i jego pierwszych regulacji w prawie. W Polsce kwestia ta była dyskutowana przez przedstawicieli nauki na początku ubiegłego wieku. Na szczególną uwagę zasługuje różnica zdań prezentowana ówczesnie przez T. Bigo i J. Panejko. Polemika ta jest istotna, ponieważ nadal stanowi inspirację dla obecnych przedstawicieli nauki w zakresie rozważań dotyczących charakteru prawnego osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego.

T. Bigo przewodniczył grupie uczonych, którzy w badaniach nad samorządem terytorialnym w pierwszej kolejności eksponowali jego podmiotowość (a w ramach podmiotowości daleko idącą niezależność), korporacyjność, władztwo administracyjne oraz możliwość zrzeszania się. Zakładał również szeroki udział społeczeństwa w sprawowaniu lokalnej władzy, co miało wpływać pozytywnie na odbiurokratyzowanie państwa. Przedstawiane teorie opierał na postanowieniach Konstytucji z 1921 r. Prezentowane spojrzenie na samorząd terytorialny nazywane było szkołą liberalno-państwową. Autor definiował samorząd terytorialny w następujący sposób: „Samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielny podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę”⁹¹. Należy zauważyć, iż w zaprezentowanej definicji samorządu, Bigo podkreśla wyraźnie, iż istotą samorządu jest jego samodzielność. Ta jednak nie jest nieograniczona, bowiem to ustawodawca - poprzez ustawy - ma określać granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ich samodzielności upatrywał Bigo także w braku podporządkowania względem administracji centralnej państwa oraz w niezależności przy konstytuowaniu własnych organów. Uznawał jednocześnie brak możliwości stanowienia przez jednostki samorządu własnych, odrębnych przepisów, które byłyby niezgodne z jednolitym dla całego państwa ustawodawstwem.

⁹¹ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 r., s. 152.

Bigo uważał także, że osobowość prawna została nadana jednostkom samorządu terytorialnego przez państwo, w celu realizowania własnych zadań. Widział on funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji państwa, która miała polegać na wyodrębnieniu pewnego zakresu władztwa administracyjnego. Tę wyodrębnioną część administracji jednostki samorządu miały wykonywać samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wyodrębniając dla nich część władztwa administracyjnego, państwo wyposażało samorząd terytorialny we własne prawa i obowiązki. Zdaniem Bigo jednostka samorządu terytorialnego to osoba prawna posiadająca prawa publiczne, dzięki czemu staje się równorzędnym podmiotem w relacjach z administracją rządową. Swoje stanowisko dotyczące osobowości prawnej jednostek samorządu uzasadniał artykułami Konstytucji marcowej, które wskazywały na odmienne źródła dochodu samorządów (art. 69), nadzór (art. 70), a także zróżnicowanie administracji państwowej i samorządowej (art. 71 i 73).

Odmienne stanowisko co do istoty samorządu terytorialnego zajmowała tzw. „szkoła interpretacyjna”, której liderem był J. Panejko. W swoich rozważaniach nie zajmował się szczególnie tematyką osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego uznając, że nie wpływa ona na ich istotę. Uważał on, iż samorząd terytorialny ma państwowy charakter. Swoje założenie argumentował tym, że samorząd terytorialny może powstać wyłącznie z woli państwa. Zakres ich działalności powinien być określony w drodze ustawy. Odmienne niż T. Bigo omawiał pojęcie decentralizacji, w której dostrzegał wykonywanie pewnej części władztwa państwowego przez lokalne struktury czy urzędy. Instytucje te jednak powinny funkcjonować nie jako osobne podmioty, lecz jako nierozdzielna część centralnej administracji państwa. Przedstawiciele tej szkoły promowali zalety administracji rządowej: fachowość, sprawność, prężność⁹².

Posiadanie odrębnej osobowości prawnej, zagwarantowane przepisami Konstytucji i ustaw, jest elementem współczesnego modelu samorządu terytorialnego. To rozwiązanie jest bliższe poglądom Bigo. Natomiast prezentowana przez J. Panejkę samodzielność jednostek samorządu terytorialnego polegająca na niezależności organizacyjnej, jednakże nadal wykonująca zadania publiczne w imieniu administracji rządowej, bliższa jest realizacji zadań w ramach dekoncentracji niż ich decentralizacji.

Warty odnotowania głos w dyskusji nad istotą samorządu terytorialnego zabrał również W. Brzeziński⁹³. W swoich rozważaniach odwoływał się do teorii niemieckich uczonych

⁹² J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926 r. oraz wyd. II, Wilno 1934 r.*

⁹³ W. Brzeziński, *Pojęcia prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnic pruskiej, Warszawa 1936 r.*

twierdząc, że ta wywarła nieoceniony wpływ na przepisy Konstytucji marcowej⁹⁴ oraz ustawy scaleniowej z 1933 r.⁹⁵. Podkreślał, wyrażany przez niemieckich prawników, podmiotowy charakter samorządu terytorialnego jako posiadającego własną osobowość prawną nadaną przez państwo w drodze ustawy. Uważał, że jednostka samorządu terytorialnego jest stworzona przez państwo, w celu powierzenia jej części administracji publicznej, którą ma wykonywania we własnym imieniu.

Osobowość prawna JST w ujęciu publicznoprawnym

Dyskusja co do charakteru osobowości prawnej gmin nadal się toczy. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, według którego prawnopubliczna natura tej osobowości wynika z systemowej analizy norm konstytucyjnych⁹⁶. Oprócz art. 165 należy wziąć pod uwagę zwłaszcza art. 15 i 16 Konstytucji RP. Pierwszy określa, że ustrój państwa opierać się powinien na zdecentralizowanej administracji państwa. Formą tej zdecentralizowanej administracji jest samorząd terytorialny, w tym przede wszystkim samorząd gminny. Natomiast art. 16 Konstytucji RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w sprawowaniu władzy państwowej, wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. I to właśnie art. 15 i 16 Konstytucji RP określające zakres i sposób działania - w połączeniu z art. 165, zgodnie z którym jednostki samorządu posiadają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności oraz inne prawa majątkowe - stanowią o publicznoprawnym charakterze osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Tylko prawnie personifikowane, przede wszystkim na gruncie prawa publicznego, a przez to samodzielne jednostki organizacyjne, są zdolne do realizacji zdecentralizowanej administracji pojmowanej jako przesunięcie kompetencji do podejmowania decyzji, w tym decyzji politycznych, o znaczeniu lokalnym. Wtedy też, można powiedzieć, że zadania publiczne przypisane jednostkom samorządu terytorialnego wykonywane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Stanowisko takie jest zgodne z postulatem, jaki prezentował M. Kulesza: „Status ustrojowy samorządu terytorialnego bazuje na odrębnej podmiotowości w prawie publicznym, gwarantując mu przy tym samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, także tych ujętych w prawie pozytywnym pod postacią klauzuli generalnej”⁹⁷.

⁹⁴ Ustawa z 17.03.1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921, nr 44, poz. 267).

⁹⁵ Ustawa z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1933, nr 35, poz. 294).

⁹⁶ M. Mulawa, *Podmiotowość prawna gminy – analiza wybranych zagadnień*, Studenckie Zeszyty Naukowe, 2016 r. nr 28, s. 71.

⁹⁷ M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także osobliwych nawykach uczonej administratywistów*, Samorząd Terytorialny, 2009 r., nr 12, s.7.

Zdaniem współczesnych zwolenników⁹⁸ istnienia osobowości prawnej gminy jedynie w ujęciu cywilnym - ustawodawca wyposażył ją w osobowość prawną uchwalając ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym)⁹⁹. Według ich stanowiska twórcy ustawy o samorządzie odwołali się w ten sposób do treści art. 33 Kodeksu cywilnego, który wskazuje, iż osobami prawnymi są jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną¹⁰⁰. I właśnie art. 2 ust. 2 u.s.g. ma być tym przepisem szczególnym. Ponadto zwolennicy posiadania przez gminy jedynie osobowości cywilnoprawnej zauważają, że ustawa o samorządzie terytorialnym nie wprowadziła własnej definicji osobowości prawnej. Należy więc uznać, iż jest to osobowość określona i regulowana właśnie w Kodeksie cywilnym. Niektórzy przedstawiciele nauki podnoszą, iż gdyby ustrojodawca chciał uznać gminę za osobę prawną prawa publicznego to wprowadziłby taki przepis w Konstytucji. Skoro jednak tego nie uczynił to możemy mówić jedynie o osobowości prawnej jednostki samorządu w znaczeniu prawa cywilnego¹⁰¹. Powyższa argumentacja akcentuje więc przesłanki braku literalnego wskazania osobowości charakteru prawnej jednostek samorządu terytorialnego przez ustrojodawcę. Wydaje się, zwolennicy posiadania przez gminy osobowości prawnej jedynie o charakterze cywilnym, pomijają znaczenie art. 165 Konstytucji RP, który w powiązaniu z art. 15 i 16 stanowi o osobowości prawnej gmin również w ujęciu publicznym.

Wśród krytyków ujmowania osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego również w ujęciu publicznoprawnym można odnotować także stanowiska bardzo radykalne. Na przykład W. Kisiel formułuje tezę, że brak wskazania przez ustawodawcę publicznego charakteru osobowości prawnej samorządu terytorialnego był zabiegiem celowym, bowiem osobowość prawna prawa cywilnego to formuła niosąca za sobą konkretne domniemanie możliwości korzystania z wszelkich możliwości, jakich nie zabrania porządek prawny. W tym ujęciu do gminy ma zastosowanie prywatnoprawna reguła, że dozwolone jest wszystko, co nie zostało wyraźnie zabronione, z tym zastrzeżeniem, że gmina może korzystać w znacznie mniejszym zakresie z zasady wolności umów niż inne podmioty¹⁰². Inni przedstawiciele doktryny uważają, że teoria o publicznoprawnym charakterze osobowości prawnej gminy jest

⁹⁸ Np. W. Kisiel, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 64.

⁹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95 ze zm.)

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.)

¹⁰¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2008 r., s. 329.

¹⁰² W. Kisiel, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 65.

jedynie postulatem doktryny¹⁰³. Podobne stanowisko w tej kwestii prezentowała w latach 90-tych ubiegłego wieku T. Rabska. Zauważała ona jednak, że samorząd terytorialny posiada dodatkowe i wyróżniające go cechy. Jej zdaniem osobowość prawna przyznana jednostkom samorządu terytorialnego przez ustawodawcę nie jest pełna, ponieważ przyznał on im osobowość prawną w ujęciu cywilistycznym. Jednocześnie twierdzi dalej, iż nie jest to rażąca wada konstrukcji jednostek samorządu, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym oraz Konstytucja RP wyposaża je w takie atrybuty, których nie posiadają inne osoby prawne. Te atrybuty to udział jednostek samorządu w sprawowaniu władzy publicznej, dysponowanie prawnymi środkami działania, powołanie do wykonywania zadań publicznych. Równocześnie T. Rabska słusznie podkreśla znaczenie osobowości prawnej w określeniu miejsca samorządu terytorialnego w strukturze państwa. Uważa bowiem, że charakter podmiotowości prawnej i zakres decentralizacji to dwie kluczowe kwestie w tym zakresie¹⁰⁴. Analizując ówczesne stanowisko T. Rabskiej można zauważyć, że akcentowała ona osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego możliwą do rozpatrywania w ujęciu cywilnym, ponieważ tak zdecydował ustawodawca, jednocześnie jednak wymieniała atrybuty jednostek samorządu świadczące o ich osobowości prawnej w ujęciu publicznym.

Podwójna osobowość prawna JST

Podsumowując rozważania na temat charakteru prawnego osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego przedstawić należy słuszne stanowisko w tym zakresie, prezentowane przez L. Garlickiego, który zauważa, że jednostki samorządu terytorialnego w celu prawidłowej realizacji nałożonych na nie zadań publicznych charakteryzują się osobowością prawną zarówno w ujęciu cywilnym, jak i publicznym. Stwierdza on, że: „Zaspokajanie potrzeb mieszkańców (w myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP będącej podstawową misją samorządu terytorialnego) nie może być wykonywane jedynie za pomocą instrumentów administracyjnych. Konieczne jest więc rozróżnienie dwóch podstawowych sfer działalności samorządu terytorialnego: publicznoprawnej i cywilnoprawnej”¹⁰⁵. W obszarze prawa cywilnego gmina występuje jako jeden z podmiotów prawa cywilnego. Działalność w tej sferze ma na celu realizację zadań publicznych, poprzez różne relacje prawne charakterystyczne dla prawa cywilnego. Stosunki z pozostałymi podmiotami oparte są tutaj na zasadzie równowagi sił, a ewentualne spory podlegają rozstrzygnięciu przede wszystkim przed

¹⁰³ J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, w: *Studia na samorządem terytorialnym pod red. A. Błasia*, Wrocław 2002 r., s. 154-157., wcześniej: H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934 r., s. 68.

¹⁰⁴ T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*. „Samorząd Terytorialny” 1995 r., nr 5, s. 17.

¹⁰⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009 r., s. 303.

sądem powszechnym. Jednocześnie gminy realizują również zadania regulowane prawem publicznym, w których to ramach często stosują kompetencje o charakterze władczym. Spory w tym zakresie - pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową oraz jednostkami samorządu a mieszkańcami - rozstrzyga sąd administracyjny. Czasami aktywność samorządu terytorialnego występuje zarówno w sferze prawa cywilnego i publicznego równolegle. Przykładem przestrzeni, w której samorząd gminny działa w sferze prywatnej jak i również publicznej, jest chociażby działalność w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. W obszarze działalności publicznej ustalana jest wysokość stawki za sprzedaż wody i odbiór ścieków¹⁰⁶, natomiast regulacja stosunków pomiędzy podmiotem świadczącym usługi a podmiotem korzystającym z tych usług, następuje na mocy umowy cywilnoprawnej.

Słuszność stanowiska L. Garlickiego w tym zakresie potwierdza praktyka. Gminy w swojej działalności korzystają bowiem z posiadanej przez siebie osobowości prawnej zarówno w wymiarze publicznym jak i cywilnym. Wydaje się, że wśród przedstawicieli organów jednostek samorządu terytorialnego doktrynalny spór o charakter osobowości prawnej gmin ma niewielkie znaczenie.

Tematyka charakteru osobowości prawnej gmin ma natomiast kluczowe znaczenie w określeniu istoty samorządu terytorialnego i jego miejsca w państwie. A zatem osobowość prawna w ujęciu publicznym stanowi jeden z gwarantów istnienia samorządu terytorialnego w obecnym kształcie. Wynika z analizy przepisów Konstytucji, które określają podstawowe elementy obecnego modelu jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki posiadanej osobowości publicznoprawnej gminy są jednostkami samodzielnymi, mogącymi realizować własne zadania zgodnie z zasadą decentralizacji tj. samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Osobowość prawna w tym wymiarze staje się podstawą do wykonywania powierzonych przez państwo zadań publicznych oraz wykonywania, w określonych przez przepisy prawa sytuacjach, działań władczych w stosunku do innych podmiotów¹⁰⁷. Osobowość prawna o charakterze publicznym określa również relacje na linii samorząd terytorialny a administracja centralna państwa, polegające na niezależności jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do administracji centralnej. Owa niezależność nie może być jednak utożsamiana z autonomią, bowiem o zakresie niezależności (samodzielności) nadal decyduje ustawodawca.

¹⁰⁶ Wysokość opłaty za wodę i ścieki w gminie zatwierdza administracja rządowa – Wody Polskie. Do 2018 roku była to kompetencja organów gminy - ustawa z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180).

¹⁰⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s. 26.

Natomiast osobowość prawna w ujęciu cywilnym pozwala gminom prawidłowo realizować powierzone zadania publiczne. Nie wszystkie bowiem czynności prawne gminy mogą wykonywać na podstawie uchwał, decyzji czy zarządzeń, których podjęcie wynika wprost z przepisów prawa określających działalność gmin. W wielu przypadkach samorząd gminy korzysta z przepisów prawa cywilnego, jak chociażby poprzez nawiązywanie umów w celu realizowania inwestycji czy zakupu usług i towarów. W tych przypadkach, dzięki posiadanej osobowości prawnej w ujęciu prywatnym, gminy mogą zawierać większość określonych przepisami Kodeksu cywilnego umów. Mogą je realizować zarówno z osobami fizycznymi jak i prawnymi, w tym z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, na zasadzie równości stron umowy.

2.2. Samodzielność personalna i organizacyjna

Organy samorządu terytorialnego

Konstytucyjna zasada decentralizacji państwa ma być realizowana przez stworzenie jednostek terytorialnych, które będą zdolne do wykonywania zadań publicznych¹⁰⁸. Zdaniem M. Karpiuka wykonywanie zadań publicznych uzależnione jest od zdolności organów samorządowych do zarządzania na lokalnym poziomie¹⁰⁹. Organy te są elementem ustroju wewnętrznego samorządów oraz elementem konstrukcji normatywnej jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu administracji publicznej.¹¹⁰ Przepisem prawnym gwarantującym posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego własnych organów stanowiących i wykonawczych jest art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto zgodnie z art. 38 w związku z art. 33 Kodeksu cywilnego, osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie. Na podstawie art. 11a u.s.g. organami gminy są rada gminy (organ stanowiący) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy.

Zasady wyboru i odwołania władz samorządowych

Artykuł 169 ust. 1 i 2 Konstytucji RP gwarantuje mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego możliwość wyboru osób wchodzących w skład organu stanowiącego i wykonawczego. Wybory te mają być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Ustawa zasadnicza jest zgodna w tym zakresie z postanowieniami zawartymi w EKS – art. 3 ust. 2 – prawo do samorządu realizowane jest przez rady lub

¹⁰⁸ Wyrok TK z 26.09.2013 r., K22/12, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 95.

¹⁰⁹ M. Karpiuk, *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, Opinie i analizy, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 14, 2017 r., s.1.

¹¹⁰ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012 r., s. 243.

zgromadzenia, w skład których wchodzi członkowie wybrani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, mogące dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Z kolei wyznaczenie zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów, jak również zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jest obowiązkiem ustawodawcy (art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji RP). W pierwszym artykule rozdziału trzeciego pn. „władze gminy” u.s.g. ustawodawca stanowi, że rozstrzygnięcia podejmowane są przez mieszkańców w głosowaniach powszechnych, poprzez wybory i referenda, lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 u.s.g.). W literaturze podkreśla się, że wśród władz gminy dominującą pozycję zajmują jej mieszkańcy, to oni podejmują rozstrzygnięcia w sprawach należących do właściwości gminy, choć nie zawsze czynią to w sposób bezpośredni. Zauważa się również podział na pierwotny i podstawowy podmiot władzy gminnej czyli mieszkańców oraz na wtórne podmioty władzy czyli wybrane przez mieszkańców organy gminny¹¹¹.

Wybór członków organu stanowiącego odbywa się na dwa sposoby. W gminie poniżej 20 tysięcy mieszkańców o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. W miastach na prawach powiatu i w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców, podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy. W podziale mandatów, uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na listy których w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów¹¹². W przypadku wyboru wójta wygrywa kandydat, który uzyska większą liczbę głosów niż 50 procent ważnie oddanych głosów. Wybór taki może nastąpić w pierwszej turze, w której biorą udział wszyscy kandydaci. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska w pierwszej turze wymaganej większości głosów, przeprowadzana jest druga tura, w której udział biorą dwaj kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów w pierwszej turze¹¹³. Warto dodać, że od 2002 r. wybór wójta odbywa się w sposób bezpośredni, wcześniej wyboru wójta dokonywali radni¹¹⁴.

Ustawodawca ustanowił również realne narzędzie kontroli wykonywania władzy przez organy gminy z możliwością odwołania przez mieszkańców tychże organów na podstawie

¹¹¹ Cz. Martysz, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 r., s. 249.

¹¹² Art. 415 i 416 ust. 1, 2, Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 15, 1089).

¹¹³ Art. 471 i 473 ust. 1, 2, Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 15, 1089).

¹¹⁴ Ustawa z 20.06. 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 Nr 113 poz. 984 ze zm.)

ustawy o referendum lokalnym¹¹⁵. Zgodnie z jej przepisami referendum lokalne w sprawie odwołania organów gminy (lub jedynie jednego z organów) następuje z inicjatywy 5 mieszkańców, organizacji pozarządowej działającej m.in. na terenie danej gminy oraz z analogicznym obowiązkiem statutowej struktury terenowej partii politycznej (art. 11 ust. 1 u.r.l.). Referendum jest ważne, jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, jednakże referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 ust. 1 i 2 u.r.l.). M. Tarasek wylicza, że łącznie w latach 2010 – 2014 ważnych było jedynie 16 referendów w sprawie odwołania wójta na 81 przeprowadzonych, wcześniej w latach 2002-2006, ważnych było 10 referendów na 95 przeprowadzonych, z kolei w latach 2007-2010 odbyło się 79 referendów, z których 14 było ważnych¹¹⁶. W literaturze podnosi się, iż zwłaszcza próg 3/5 liczby osób, których udział w referendum jest potrzebny dla jego ważności, w porównaniu z liczbą osób, która wzięła udział w wyborze wójta, jest zbyt wysoki. Postulat ten jest jednak dość dyskusyjny, bowiem wymagana liczba osób, zgodnie z którą można uznać, że referendum w sprawie odwołania wójta jest ważne, jest formą zabezpieczenia stałości pełnienia przez niego funkcji. Warunek ten chroni urzędującego wójta przed próbą odwołania go przez mało liczne grupy mieszkańców. W przypadku braku takiego mechanizmu do odwołania wójta ze stanowisko mogłoby doprowadzić referendum, w którym wzięło udział kilka osób niezadowolonych z konkretnej decyzji wójta. Brak procentowo określonego minimum uprawnionego do odwołania wójta mógłby również prowadzić do bardzo częstych inicjatyw jego odwołania. Przy dużej liczbie przeprowadzanych referendów w tej sprawie trudno oczekiwać od zwolenników danego wójta, że będą za każdym razem uczestniczyli niejako w jego „obronie” przed kolejnymi próbami jego odwołania. Ponadto nieosiągnięcie odpowiedniej frekwencji w referendach dotyczących odwołania wójta danej gminy, należy odczytywać jako wyrażanie przez mieszkańców dezaprobaty dla inicjatorów tego typu referendów. Aczkolwiek zauważa się również, że strategia odwoływanych organów polegająca na wzywaniu swoich zwolenników do niebrania udziału w głosowaniu, stanowi zaprzeczenie demokracji¹¹⁷. Natomiast przypadki pozytywnego wyniku referendum dowodzą temu, że w szczególnych sytuacjach mieszkańcy gminy mogą skutecznie odwołać radę gminy bądź

¹¹⁵ Ustawa z 15.09. 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88 poz. 985 ze zm.) dalej u.r.l.

¹¹⁶ M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, *Polityka i Społeczeństwo*, nr 2 (14), 2016 r., s.93.

¹¹⁷ M. Rulka, *Wymów frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2014 r., s. 148.

wójta. Interpretacja i wyciąganie wniosków co do wymaganego progu frekwencji wyborców w referendum dotyczącym odwołania organów gminy na podstawie zestawienia jedynie liczby ważnych referendów w stosunku do liczby zorganizowanych referendów w ogóle, zawiera błędne założenia wyjściowe. Nie każde zorganizowane referendum jest wyrazem dezaprobaty wyborców wobec lokalnych władz. Inicjatywy referendów w sprawie odwołania rady czy wójta są często wynikiem podjęcia przez nich właściwej, aczkolwiek niezgodnej z oczekiwaniami pewnych grup mieszkańców, decyzji. Wtedy próba odwołania radnych bądź wójta jest wyrazem negatywnej oceny ich postępowania w konkretnej sprawie, która nie ma przełożenia na pozytywne postrzeganie ich działalności przez większość wyborców danej jednostki. Podsumowując, przewidziane progi w u.r.l. w sposób odpowiedni chronią organy gminy przed próbami ich odwołania przez mniejszość mieszkańców gminy.

Interesująca jest natomiast propozycja rezygnacji z progu frekwencyjnego (przy referendum odwoławczym) na rzecz progu poparcia. Rozwiązanie to miałyby polegać na uwarunkowaniu odwołania organów gminy od oddania głosu za tą opcją referendalną przez liczbę wyborców większą aniżeli liczba wyborców, która poparła wybór odwoływanego wójta lub radę. Do zalet tego rozwiązania należy przede wszystkim wyeliminowanie sytuacji, w której obecny wójt lub radny namawia swoich wyborców do nie brania udziału w referendum dotyczącym jego odwołania.¹¹⁸ Czynnikiem, który z pewnością negatywnie oddziaływałby na proponowane rozwiązanie jest migracja mieszkańców gminy. W perspektywie 2-4 lat od ostatnich wyborów w niektórych gminach dość gwałtownie wzrasta bądź maleje liczba mieszkańców, a co za tym idzie również liczba wyborców. Dlatego też, propozycja zamiany progu frekwencyjnego na próg poparcia powinna być zmodyfikowana o określenie procentowego (a liczbowego) progu, którego osiągnięcie będzie skutkowało odwołaniem organów gminy.

Ograniczenie kadencji osób pełniących funkcje organu wykonawczego

Pomimo istnienia rozwiązań prawnych pozwalających na odwołanie lokalnych władz przez mieszkańców gminy, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie radykalnych zmian w tym zakresie, poprzez uchwalenie nowych przepisów w ustawie Kodeks wyborczy¹¹⁹. Zakładają one, że osoby, które pełniły funkcję wójta dwie kadencje (burmistrza, prezydenta), nie będą mogły startować w kolejnych wyborach, a co za tym idzie sprawować mandatu wójta

¹¹⁸ M. Rulka, *Wymów frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2014 r., s. 159.

¹¹⁹ Ustawa z 11. 01. 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

w danej gminie. Zdaniem autorów poselskiego projektu ustawy: „Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast”¹²⁰.

W rezultacie pierwsze ograniczenie wynikające ze zmienionych przepisów zacznie obowiązywać od 2028 roku. Regulacja ta nie dotyczy osób pełniących funkcję radnego ani osób będących członkami organów wykonawczych powiatów i sejmików województw. Stanowisko wójta stało się zatem drugim obok stanowiska prezydenta kraju, które można pełnić maksymalnie przez dwie kadencje. Jednocześnie prezentowane zmiany w przepisach prawa wprowadziły wydłużenie kadencji organów wszystkich szczebli samorządu terytorialnego z czterech do pięciu lat.

Przyjmując założenie, że słuszne jest stanowisko prezentowane przez m.in. M. Karpika, że nie można pozbawiać ustawodawcy konstytucyjnie zagwarantowanego uprawnienia do kształtowania zasad i trybu przeprowadzania wyborów samorządowych (art. 169 ust. 3 Konstytucji)¹²¹, należy stwierdzić, że wprowadzone rozwiązanie ogranicza samodzielność mieszkańców gminy poprzez brak możliwości wyboru danej osoby na kolejną (więcej niż drugą) kadencje. Być może negatywna ocena ograniczenia powtarzalności kadencji przez osoby pełniące funkcje organu wykonawczego byłaby inna, gdyby prezentowane stanowisko zwolenników tego rozwiązania polegające na tym, że mają one w zamiarze wyeliminować, a przynajmniej w znaczącym wymiarze ograniczyć potencjalne nadużycia oraz

¹²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk 2001, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 4.10.2020 r.).

¹²¹ M. Karpiuk, *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym*, Opinie i analizy, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 14, 2017 r., s.1.

nieprawidłowości¹²², były poparte prezentacją wyników kontroli w tym zakresie, statystyką ilości występowania takich nadużyć lub chociażby szeroką dyskusją w tym temacie¹²³.

Ograniczenie powtarzalności kadencji osób pełniących funkcje organu wykonawczego w gminie w sposób pośredni negatywnie oddziałuje na czynne prawo wyborcze (art. 62 Konstytucji), ponieważ zawęża wyborcom zakres samodzielnej decyzji co do możliwości wyboru osoby, która cieszy się najwyższym zaufaniem społecznym mieszkańców danej gminy¹²⁴. Ponadto należy zauważyć brak konsekwencji ustawodawcy w zakresie ustanowionych zmian w Kodeksie wyborczym. Z jednej strony wprowadza się kadencyjność osób pełniących funkcję wójta, z drugiej wydłuża możliwość jej pełnienia o rok. Skoro opinia ustawodawcy co do osób pełniących w przeszłości i obecnie stanowisko wójta jest negatywna, niezrozumiałe jest wydłużanie możliwości ich pracy o kolejny rok lub dwa - w przypadku dwóch kadencji.

Nadzwyczajne środki nadzoru

Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.s.g. w przypadku powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów (dalej Prezes RM), może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Kolejny ustęp cytowanego artykułu przewiduje podobny tryb w odniesieniu do organu wykonawczego z tym, że w procedurze odwoławczej pojawia się jeszcze wojewoda, który wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem o odwołanie do Prezesa RM. Z punktu widzenia spójności rozwiązań prawnych zastanawiające jest wyłączenie instytucji wezwania wojewody w stosunku do rady gminy. Można zauważyć, że wójt poprzez wezwanie wojewody do zaprzestania przez niego naruszeń prawa, otrzymuje dodatkową „szansę” na dokonanie rewizji swojej postawy. W przypadku zaprzestania dokonywania czynności niezgodnych z przepisami prawa może nadal pełnić swoją funkcję. Rada gminy jest pozbawiona takiego dodatkowego postępowania i zostaje bezpośrednio odwołana przez sejm. Kolejnym nadzwyczajnym środkiem jakie posiada Prezes RM jest instytucja zawieszenia organów gminy. Na podstawie art. 97 ust. 1 u.s.g. może on na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej

¹²² Uzasadnienie z 10.11.2017 r. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk 2001, źródło: sejm.pl.

¹²³ Zdaniem D. Łukowiaka : „Problem stanowią tu przede wszystkim „miękkie” – a więc ze swej istoty wymykające się często prostej kwalifikacji prawnej – formy nadużycia władzy. Wydaje się, że problemom tym nie mogą w wystarczającym stopniu zaradzić instrumenty istniejące już od dawna w polskim ustawodawstwie”. D. Łukowiak, *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2021 r., s. 17.

¹²⁴ Tamże, s. 17.

jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję¹²⁵. Może tego dokonać w dość nieprecyzyjnie określonych sytuacjach, tj.: „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy”. Zarówno kryteria jak i przesłanki powtarzających naruszeń są nieprecyzyjne. Zdaniem K. Jaroszyńskiego przynajmniej część naruszeń powinna być potwierdzona w sformalizowanej procedurze (przez sądy i właściwe organy nadzoru). Należy jednak przyjąć taką wytyczną interpretacyjną, żeby uchronić jednostki samorządu przed arbitralną ingerencją administracji centralnej. Postulat powołania się na stwierdzone we właściwym trybie naruszenia, służy pełnej ochronie gminy przed najdalej idącymi środkami nadzoru. Naruszenia prawa uprawniające do wykonywania takiego nadzoru powinny być również udokumentowane, bowiem Prezes RM i sejm nie mogą zastępować innych organów, w szczególności sądów w ocenie legalności aktów gminy¹²⁶. W przypadkach odwołania i zawieszenia w drodze decyzji Prezesa RM, organom gminy służy odwołanie do sądu administracyjnego (art. 98 ust. 1 u.s.g.).

Kompetencja uchwalania aktów prawa miejscowego jako gwarancja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Kolejnym przejawem samodzielności gmin jest kompetencja przysługująca radzie gminy do uchwalania aktów prawa miejscowego. Jest to przejaw decentralizacji władzy publicznej¹²⁷. Kompetencja ta wynika przede wszystkim z postanowień art. 94 Konstytucji RP, który jest rozwinięciem art. 87 ust. 2 stanowiącym o źródłach prawa. Ustrojodawca do zamkniętego katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, obok konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń, zaliczył także akty prawa miejscowego. Akt normatywny może być uznany za akt prawa miejscowego, pod warunkiem, że jest ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego, ponadto musi zawierać co najmniej jedną normę prawną o charakterze generalnym i abstrakcyjnym¹²⁸. Powinien być skierowany do nieoznaczonego w sposób indywidualny kręgu adresatów, kształtując sytuację prawną tych podmiotów¹²⁹. Akty tego rodzaju mają lokalny charakter, tzn. ich obowiązywanie ograniczone jest do obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego. Mogą one również dotyczyć jedynie

¹²⁵ Zob. szerzej: R. Kamiński, *Zarząd komisaryczny jako instrument nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce. Studium politologiczno-prawne*, Kraków 2019 r., s. 123 i nast.

¹²⁶ K. Jaroszyński, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 771.

¹²⁷ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007 r., s. 470, J. Jagielski, *Z problematyki prawotwórczej funkcji samorządu terytorialnego i jego roli w kształtowaniu prawa miejscowego*, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, 2020 r., s. 41.

¹²⁸ Wyrok NSA z 18.07.2006 r., sygn.. I OSK 669/06, LEX nr 275445.

¹²⁹ K. Sikora, *Stanowienie aktów prawa miejscowego wyrazem decentralizacji prawotwórczej, (w): Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 124.

części tego obszaru, np. w przypadku gmin ma to zastosowanie przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powszechność jego obowiązywania wyraża się w tym, że każdy kto przebywa na terenie jednostki, której organ ustanowił dany akt prawa miejscowego, ma obowiązek podporządkowania się jego przepisom¹³⁰.

Przyznanie kompetencji do stanowienia przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym organom jednostek samorządu terytorialnego, jest rozwiązaniem szczególnym. Podyktowane zostało chęcią powiązania stanowienia przepisów prawa z realiami życia i funkcjonowania społeczeństwa w terenie, które są czasami odmienne, aniżeli z perspektywy władz centralnych¹³¹. Zatem jako przyczyny przyznania organom stanowiącym kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego wymienia się: konieczność uwzględnienia specyfiki warunków lokalnych, zapewnienie szybkiego działania prawotwórczego w razie wystąpienia nagłych zdarzeń, konieczność uwzględnienia w regulacji prawnej spraw szczegółowych, racjonalizacja podziału zadań zwalniająca władze centralne z podejmowania decyzji w sprawach drobnych z punktu widzenia ogólnokrajowego, zapewnienie możliwości uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa¹³².

Zakres regulacji i rodzaje aktów prawa miejscowego

W rozważaniach nad rolą i znaczeniem aktów prawa miejscowego kluczowa jest sprawa wypracowania ich koncepcji i modelu oraz określenie udziału w całym stanowionym prawie¹³³. Obecnie nie ma jednej ustawowej regulacji określającej zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego¹³⁴. Konstytucyjne umocowanie do uchwalania prawa miejscowego doznaje uszczegółowienia w rozdziale 4 u.s.g., który poświęcony jest aktom prawa miejscowego stanowionych przez gminę. W myśl art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto w art. 40 ust. 3 u.s.g., w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych

¹³⁰ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w) System prawa administracyjnego pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 230.

¹³¹ K. Sikora, *Stanowienie aktów prawa miejscowego wyrazem decentralizacji prawotwórczej, (w): Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 125.

¹³² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007 r., s. 53-55.

¹³³ Na co słusznie zwraca uwagę J. Jagielski, *Z problematyki prawotwórczej funkcji samorządu terytorialnego i jego roli w kształtowaniu prawa miejscowego*, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, 2020 r., s. 40.

¹³⁴ J. Jagielski zgłasza również postulat aby model i rola aktów prawa miejscowego został określony poprzez osobną ustawę. Miałyby to służyć uporządkowaniu koncepcji prawa miejscowego i byłoby urzeczywistnieniem zapowiadanej przez Konstytucję ustawy w przedmiocie unormowania zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego., tamże s. 43.

przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Generalnie akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust.1), jednakże w przypadku niecierpiącym zwłoki, przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 2 i 3 u.s.g.). Nie jest to jednak katalog zamknięty aktów prawa miejscowego. Art. 40 ust. 1 u.s.g. zaznacza, iż akty takie mogą być wydawane również na podstawie innych upoważnień ustawowych, jak to ma miejsce np. w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³⁵. W tym przypadku rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W literaturze podejmowane są próby kategoryzowania aktów prawa miejscowego. J. Korczak dzieli je na: przepisy wykonawcze, przepisy strukturalno–organizacyjne oraz przepisy porządkowe¹³⁶. Podział ten zyskał szeroką akceptację.

Statut jako przejaw samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Szczególnym aktem prawa miejscowego jest statut jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą jego uchwalenia jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Wprawdzie przepisy prawne nie wprowadzają hierarchii aktów prawa miejscowego to jednak zarówno w orzecznictwie,¹³⁷ jak i literaturze można bardzo często spotkać pogląd, iż statutowi gminy ze względu na jego centralną rolę, należy przyznać nadrzędne miejsce w stosunku do pozostałych aktów prawa miejscowego¹³⁸. Zwolennicy tego poglądu przywołują wyrok SN, w którym wskazano: „Statut gminy będzie również kreował prawo, a zgodność uchwał organów gminy z tymi przepisami prawa lokalnego będzie kontrolował organ nadzoru. Nadzór nad samorządem terytorialnym nie może ograniczać się tylko do badania zgodności uchwał organów gminy z ustawami, lecz musi być wykonywany z uwzględnieniem hierarchicznej budowy porządku prawnego i miejsca w nim prawa lokalnego stanowiącego w formie przepisów gminnych, w tym także statutowych”¹³⁹.

Bardzo wyraziste stanowisko w tej kwestii można znaleźć również wśród przedstawicieli doktryny. Uważają oni, że statuty są podstawowymi aktami prawa

¹³⁵ Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2017 poz.1289)-dalej u.c.i.p.g.

¹³⁶ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy ...*, s. 233.

¹³⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 8.02.2005 r., OSK 1122/04.

¹³⁸ Np. M. Stych, *Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym*, Zeszyty Naukowe – WPiA Uniwersytetu Rzeszowskiego „Lus et Administratio” 4/2014, s. 62, T. Szewc, *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, Przegląd Sejmowy, 2006 r., Nr 3, s. 47-57.

¹³⁹ Wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 83/92, niepublikowany,

miejscowego, zajmującymi po przepisach powszechnie obowiązujących najwyższą pozycję. Orzecznictwo wskazuje w zasadzie konsekwentnie, że uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządowych muszą pozostawać zgodne z przepisami statutów¹⁴⁰. Nakaz ten nie wynika jednak z nadrzędnej roli statutu lecz z ogólnie przyjętej kultury prawnej tworzenia aktów prawnych. Ponadto podkreśla się, że przepisy statutu mogą być podstawą do uchwalenie innego aktu prawnego ale tylko w uzupełnieniu do wyraźnego konstytucyjnego, czy ustawowego upoważnienia¹⁴¹.

Cechą statutów jest ich powszechność. Charakteryzują się tym, iż: obowiązują na obszarze działania organów gminy, regulują sprawy o zasięgu publicznym i lokalnym¹⁴², adresatami są mieszkańcy jednostki samorządowej oraz inne podmioty przebywające czasowo na jej obszarze. Na podstawie u.s.g. statut został zakwalifikowany do kategorii aktów prawa miejscowego, a zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego należą do aktów powszechnie obowiązujących¹⁴³. W tej kwestii nie ma jednak w doktrynie jednomyślności. Przeciwnicy takiego rozumowania uważają, iż statut nie może wkraczać w sferę materialnoprawną ani procesową jednostki, a co za tym idzie, nie może stanowić podstawy prawnej do nakładania obowiązków na obywateli i ich organizacje ani podstawy do udzielania im uprawnień¹⁴⁴.

Prawo do uregulowania wewnętrznego ustroju gminy posiadają, na mocy art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ich organy stanowiące.¹⁴⁵ Statut jest przyjmowany w drodze uchwały. Generalna samodzielność rad gmin w tej materii ulega ograniczeniu w przypadku statutów gmin powyżej 300 000 mieszkańców, wtedy bowiem projekt uchwały podlega uzgodnieniu z Prezesem RM na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 2 u.s.g.). W przypadkach spornych rozstrzyga Rada Ministrów (art. 3 ust. 3 u.s.g.). Zdaniem przedstawicieli nauki, obowiązek uzgodnienia statutów, mogą tłumaczyć wyłącznie względy

¹⁴⁰ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy ...*, s. 229,

¹⁴¹ S. Bułajewski, *Status jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, tom 1/7/2010, s. 95.

¹⁴² J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000 r., s. 86.

¹⁴³ S. Bułajewski, *Status jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, tom 1/7/2010.

¹⁴⁴ Np. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002 r., s. 22.

¹⁴⁵ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) System prawa administracyjnego pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 228.

pozaprawne oraz nie pozostają one zgodne z zasadą równego traktowania wszystkich gmin¹⁴⁶. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem. Ustawodawca nie przedstawia żadnych przesłanek ograniczenia samodzielności w tym zakresie. Nie wyjaśnia również dlaczego tylko największe miasta mają obowiązek uzyskania akceptacji premiera w odniesieniu do projektu statutu. Można jedynie domniemywać, że obowiązek ten ma zapewnić zgodność jego przepisów z obowiązującym prawem¹⁴⁷. Jednakże kompetencje w tym zakresie posiadają wojewodowie (w ramach kontroli zgodności z prawem wszystkich aktów prawa jednostek samorządu) lub sądy administracyjne.

Zakres regulacji statutowej i występujące w tym obszarze problemy

Zamierzeniem ustawodawcy powinno być stworzenie w ustawach samorządowych ogólnych ram ustrojowych funkcjonowania jednostek samorządowych. Szczegółowe uregulowania powinny znaleźć się w ich statutach¹⁴⁸. Należy przyjąć (zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g. – organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminny określa statut gminy), iż statuty gmin powinny przede wszystkim statuować szczególne stosunki zachodzące między ich organami, oraz między organami a ich jednostkami organizacyjnymi. Jako, że organ stanowiący w gminie jest ciałem kolegialnym zachodzi również potrzeba uregulowania trybu pracy tego organu, co winno mieć miejsce w statucie. Ponadto statut ma regulować kwestię inicjatywy uchwałodawczej, procedurę uchwalania uchwał, prawa i obowiązki radnych w zakresie prac w radzie, zasady zadawania i odpowiadania na pytania i interpelacje, kwestie udziału w posiedzeniach prac rady osób spoza rady oraz konsultacji społecznych. Statut może również określać zakres współpracy pomiędzy radnymi a urzędem gminy (biuro rady) z tą jednak uwagą, iż kształtowanie prac urzędu należy do wyłącznej kompetencji wójta.

Należy jednak odnotować, że w wyniku nowelizacji przepisów prawa¹⁴⁹, ustawodawca wprowadził nowe rozwiązanie prawne dotyczące stosunku, jaki zachodzi pomiędzy pracownikiem ds. obsługi rady gminy a wójtem oraz przewodniczącym rady tej gminy. Zgodnie z nową regulacją przewodniczący rady gminy, w związku z realizacją swoich obowiązków,

¹⁴⁶ W. Kisiel, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 77., R. Budzisz, *O potrzebie zmian przepisów dotyczących statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2021 r., s. 13.

¹⁴⁷ Obecnie tylko 9 miast przekracza liczebność mieszkańców 300 tys. Dane za GUS 2019 r.

¹⁴⁸ Stanowisko to prezentuje większość przedstawicieli doktryny, Np. J. Dobkowski, *Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie*, (W:) *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod re. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019 r., s. 35, I. Lipowicz, *Komentarz do art. 169 Konstytucji RP*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998 r., s. 268.

¹⁴⁹ Ustawa z 11. 01. 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 130.

może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do w/w pracowników¹⁵⁰. Z przypisania przewodniczącemu rady prawa wydawania poleceń służbowych nie wynika, by wstępował on w przewidzianych w przepisach prawa pracy obowiązki przełożonego związanych z odpowiedzialnością za organizację i przebieg procesu pracy. Nadal przełożonym w pracy i wykonującym czynności z zakresu prawa pracy wobec pracownika ds. obsługi rady pozostaje wójt. Jednakże może w takiej sytuacji dochodzić do sporów między przewodniczącym rady a wójtem, np. co do kształtu czy treści projektu uchwały itp. Uzasadnione wydaje się także pytanie czy odmowa wykonania polecenia przewodniczącego rady przez zobowiązanego do jego realizacji pracownika urzędu gminy może stanowić uzasadnioną przyczynę rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem. W związku z tym, że omawiane nowe rozwiązanie obowiązuje dopiero od kadencji samorządowej 2019 – 2023 należy poczekać na ukształtowanie się w tym zakresie zarówno praktyki, jak i orzecznictwa.

Przepisy u.s.g. regulują bardzo istotną część materii statutowej. Ustawodawca stanowi o tym: że rada obraduje na sesjach, kto zwołuje sesję, o częstotliwości odbywania sesji, o powiadamianiu radnych o treści projektów uchwał, o trybie zmiany porządku obrad, o tym kto i kiedy zwołuje pierwszą sesję po wyborach w tym po wyborach przedterminowych, kto prowadzi pierwszą sesję do czasu wyboru przewodniczącego, o trybie nadzwyczajnym zwoływania sesji oraz o sytuacji, w której przewodniczący rady jest zobowiązany do wprowadzenia do porządku obrad projektu uchwały. Dalej ustawodawca normuje możliwość powoływania komisji stałych i doraźnych do określonych zadań, w tym zasady funkcjonowania komisji rewizyjnej. W u.s.g. zawarta jest również szczegółowa regulacja dotycząca roli przewodniczącego rady, w tym trybu jego wybierania i odwołania. Ponadto ustawa określa podstawowe obowiązki radnego, możliwość tworzenia klubów radnych, treść i tryb składania przez radnych ślubowania, ograniczenia związane z zatrudnieniem radnego w urzędzie i jednostkach organizacyjnych oraz prowadzenia przez niego działalności gospodarczej, uprawnienia i obowiązki radnego w związku z pełnieniem swojego mandatu¹⁵¹. Analogicznie w kolejnych u.s.g. uregulowane są obowiązki i uprawnienia w stosunku do wójta. W 2018 r.

¹⁵⁰ Art. 21a Ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

¹⁵¹ Art. 18a – 25 b Ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

ustawodawca zdecydował się na uchwalenie ustawowej regulacji dotyczącej zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji¹⁵².

W praktyce pozostałe regulacje statutów (uchwalane przez gminy) odnoszą się w dużej mierze do określenia nazwy gminy, jej siedziby, wzoru: herbu (podejmowanie uchwały o herbie odbywa się w drodze odrębnej uchwały – art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., a w statucie pojawia się informacja o przyjętym już wzorze herbu), flagi i pieczęci, nazwy komisji stałych, ewentualnie ich liczebności, zasad tworzenia klubów radnych, zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy oraz udziału przewodniczących tych jednostek w pracach rady gminy. W statutach pojawiają się również często powtórzenia przepisów ustaw¹⁵³ bądź na przykład następujące odesłania do ustaw: „Sesje nadzwyczajne są zwoływane w przypadkach przewidzianych w ustawie”¹⁵⁴. Ustawodawca pozostawił zatem do regulacji statutowej jedynie uzupełnienie ustroju gminy o lokalne elementy takie jak nazwy i lokalne określenia. Tryb i organizacja pracy organów gmin są uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym, a w statucie gminy następuje tylko ich uszczegółowienie. Sprawia to, że statut staje się często w dużej mierze regulaminem organizacyjnym prac rady gminy. Tak wąski zakres samodzielnej regulacji spraw wewnętrznych w statucie powoduje, że obecnie budzi on tylko niewielkie, jeśli jakiegokolwiek zainteresowanie mieszkańców gminy¹⁵⁵.

Pozostawiony zakres do regulacji w statutach przez rady gmin jest jednak przede wszystkim efektem różnego podejścia do rozumowania art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. W konsekwencji rozbieżności zdań, W. Kisiel odpowiadając na zadane przez siebie pytanie: „Czy milczenie ustawodawcy jest dozwoleń czy zakazem poszerzania zakresu przedmiotowego statutu?” prezentuje stanowisko, iż mamy do czynienia z dwoma interpretacjami: zawężającą (możliwe są regulacje tylko wyraźnie wskazane w ustawie) i rozszerzającą (dozwolone są regulacje, które nie są w ustawach zakazane). Sam zdecydowanie opowiada się za interpretacją rozszerzającą. Jego zdaniem „(...) statut jest wyrazem swego

¹⁵² Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 13 ze zm.).

¹⁵³ Wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, Legalis - Nie należy w statucie normować spraw, które zostały już rozstrzygnięte w przepisach ustawowych.

¹⁵⁴ Par. 25, pkt. 4 uchwały nr IV/46/2015 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej w sprawie Statutu Gminy Środa Wielkopolska z 29.01.2015 r. (Dz. U. woj. Wlkp. z 2015 r. poz. 1265).

¹⁵⁵ Na co zwraca uwagę również W. Kisiel i dodaje, że: „Potrzebny jest taki zakres usamodzielnienia jednostek samorządu terytorialnego oraz stały nacisk zewnętrzny i wewnętrzny na jednostkę samorządu terytorialnego, aby była ona zainteresowana w eliminowaniu we własnym zakresie niefunkcyjnych elementów własnej struktury oraz wprowadzaniu nowych lub podpatrzonych rozwiązań organizacyjnych, które stworzą lepsze warunki dla zaspakajania publicznych potrzeb mieszkańców gminy, powiatu lub województwa”. W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.17.

rodzaju autonomii w zakresie regulacji „życia wewnętrznego” w samorządzie (...)”¹⁵⁶. W literaturze podkreśla się również, że za taką interpretacją przemawia wzgląd na istotę samorządu terytorialnego oraz cel, dla którego został powołany¹⁵⁷.

Natomiast zdaniem zwolenników interpretacji zawężającej brak jest prawnej normy umożliwiającej zawierania w statutach regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ponadto zauważają oni, iż zwolennicy interpretacji rozszerzającej powołują się na wyroki sądów, które zostały wydane przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Jednym z częściej przywoływanym stanowiskiem jest wyrok SN z 1996 roku¹⁵⁸, w którym SN, powołując się na art. 71 ust. 4 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁵⁹ zaznaczył kompetencje rady do swobodnego kształtowania ustroju wewnętrznego gminy: „...jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne”.

Jednakże w wyroku z 2005 r. NSA stwierdza, że przepisy odnoszące się do statutów, zarówno w Konstytucji jak i w u.s.g., wyraźnie wprowadzają do polskiego porządku prawnego kompetencję rady gminy do statutowego regulowania ustroju gminy, w tym organizacji i zasad działania jej organów. A kwestionowanie zapisów statutowych jedynie na tej podstawie, że nie mają one wiernego i szczegółowego pierwowzoru ustawowego, jest błędem w sztuce prawniczej, albowiem „błędem jest wytykanie gminie braku szczegółowej podstawy oddzielnie dla każdego przepisu statutu z jednoczesnym pominięciem generalnej podstawy wszystkich przepisów statutowych zawartych w Konstytucji RP i u.s.g.”¹⁶⁰ Zdaniem NSA organ stanowiący uchwalając statut działa zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, na podstawie przepisów prawa – art. 164 ust. 4 Konstytucji RP oraz artykułów u.s.g.

Ponieważ statut zakwalifikowanych jest do kategorii aktów prawa miejscowego to w rozważaniach nad rozumieniem art. 169 ust. 4 należy również pamiętać o postanowieniu Konstytucji zawartym w art. 94. Artykuł ten należy rozumieć jako wymóg istnienia delegacji prawotwórczej w ustawach (lub aktach prawa wyższego rzędu) do stanowienia aktów prawa miejscowego. Ustawowe upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego musi być wyraźne. Natomiast brak takiego upoważnienia w danym zakresie uniemożliwia jego normowanie przez organ stanowiący jednostki samorządu lokalnego. Upoważnienie to może przyjmować postać

¹⁵⁶ W. Kisiel, Ustawa o samorządzie gminnym, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 72 i nast.

¹⁵⁷ Ł. Złakowski, Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 237.

¹⁵⁸ Wyrok SN z 7.03.1996 r., III ARN 56/95, OSNAPiUS 1996, nr 18, poz. 257).

¹⁵⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426).

¹⁶⁰ Wyrok NSA z 8.02.2005 r. OSK 1122/04, LexPolonica nr 420827.

bardzo szczegółowego wskazania bądź upoważnienia generalnego (blankietowego). Z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest stosowanie przez ustawodawcę upoważnień blankietowych. Charakteryzują się tym, że zazwyczaj określają tylko przedmiot regulacji, pozostawiając jednocześnie stosunkowo dużą swobodę w określeniu jego szczegółów.

W celu podniesienia znaczenia statutów jednostek samorządu terytorialnego W. Kisiel, proponuje dwa rozwiązania. Pierwsze, nazywając „mechanicznym”, ma polegać na zwiększaniu liczby upoważnień ustawowych dla szczegółowych przepisów statutowych. Natomiast druga propozycja obejmuje zachęcenie ustawodawcy do ustanawiania blankietowego domniemania dopuszczalności lokalnego uszczegółowienia, a nawet uzupełnienia ustawy przez statut jednostki samorządu terytorialnego. W okresie wstępnym proponuje jednocześnie wprowadzenie do porządku prawnego kilku ustawowych modeli organizacji władz jednostek samorządu terytorialnego, do wyboru przez jednostkę samorządu terytorialnego¹⁶¹. W odniesieniu do znaczenia statutu, a tym samym samodzielności gmin, rozwiązanie drugie jest bardziej prorozwojowe. Wtedy bowiem, statuty stałyby się rzeczywiście „lokalnymi konstytucjami” gminy a nie regulaminami organizacyjnymi ich organów, jak ma to miejsce obecnie. Natomiast propozycję wprowadzenia kilku wzorów statutów należy ocenić negatywnie. Mogłoby to bowiem prowadzić do nadmiernej szczegółowości określenia wzorów rozwiązań statutowych przez ustawodawcę, co prowadziłyby ostatecznie do wypaczenia wcześniej zgłaszanych postulatów. Generalnie jednak realizacja propozycji zgłaszanych przez W. Kisiele wpłynęłyby pozytywnie na zwiększenie samodzielności jednostek samorządowych w określaniu swojego statusu i w konsekwencji podniesieniu zainteresowania sprawami statutu pośród lokalnej społeczności.

2.3 Samodzielność finansowa i mienie komunalne

Definicja

Art. 167 Konstytucji RP stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, źródła tych dochodów mają być określone w ustawie. Ponadto zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Z kolei art. 168 Konstytucji RP przewiduje, że jednostki

¹⁶¹ W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.17 i 18.

samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

W sposób najbardziej ogólny można stwierdzić, że przez samodzielność finansową należy rozumieć prawo samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych. Przez samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej rozumie się także zagwarantowanie jednostkom samorządu odpowiedniej ilości dochodów, które mogą przeznaczać na realizację swoich zadań. Podkreśla się również, że na samodzielność finansową składa się niewielki udział dotacji celowych w dochodach ogółem i swoboda w wyborze organizacyjnych form gospodarowania¹⁶².

Podobnie definiuje samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny, zastrzegając jednocześnie, że swoboda kształtowania swoich wydatków musi następować z uwzględnieniem zastrzeżeń ustawowych¹⁶³. Trybunał definiuje pojęcie samodzielności finansowej jednostek samorządu jako prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych przez ustawy (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi, w granicach określonych przez ustawy, dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Możliwość gromadzenia własnych dochodów oraz realizacja wydatków stanowią podstawowe elementy samodzielności finansowej samorządu terytorialnego¹⁶⁴. Ważnym ogniwem samodzielności finansowej są również ustanowione przez ustawodawcę gwarancje formalne i proceduralne w zakresie realizacji własnej gospodarki finansowej przez gminy¹⁶⁵.

Znaczenie

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest istotnym gwarantem jego samodzielności w ogóle¹⁶⁶. Kwestia finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego jest równie istotna jak pozostałe cechy samodzielności tych jednostek wyrażone w Konstytucji RP. Takie stanowisko jest wielokrotnie prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreśla, że dla istnienia samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 Konstytucji RP są przynajmniej tak samo doniosłe, jak gwarancja własności

¹⁶² P. Chadała, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2002 r., s. 228 i nast., podobnie E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności-aspekt finansowo-prawny*, *Samorząd Terytorialny*, nr 4, 2020 r., s. 10.

¹⁶³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.1998 r., sygn. K40/97, OTK ZU 1998, Nr 2, poz. 12.

¹⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r., sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37.

¹⁶⁵ A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1997 r., s. 37.

¹⁶⁶ M. Pijewski, *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Samorząd Terytorialny*, 2018 r., s. 38., J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 r., s. 50., P. Chadała, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2002 r., s. 233.

komunalnej wyrażona w art. 165 ust. 1¹⁶⁷. Jednocześnie Trybunał zauważa, że gwarancje konstytucyjne dochodów gmin w obowiązującej konstytucji są sformułowane bardziej kategorycznie, niż miało to miejsce w dawnych przepisach¹⁶⁸. Jego zdaniem poza sporem pozostaje również teza, że realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania przez nie odpowiednimi środkami finansowymi.

W określeniu rzeczywistych możliwości prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego chodzi o stworzenie ustrojowych warunków prawidłowego funkcjonowania mechanizmu finansów publicznych i wykonywania podstawowych usług publicznych¹⁶⁹. Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego stałych dochodów, pozostawienie swobody w zakresie realizacji wydatków i zabezpieczenia materialnego, stanowią wyznaczniki jego faktycznej samodzielności. Bowiem nawet najlepiej skonstruowany model samorządu terytorialnego, w którym jednostki samorządu nie posiadają faktycznego zasobu środków finansowych i własnego mienia, staje się tylko tworem teoretycznym a nie faktycznym. Posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego zasobu finansowego i majątku jest podstawą do prawidłowej realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji państwa. Nie może ona bowiem polegać tylko na procesie przekazywania kompetencji jednostek władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom niższego szczebla, lecz także na przekazywaniu środków finansowych¹⁷⁰.

Władztwo dochodowe – regulacje zawarte w Konstytucji RP oraz EKSL

Pierwszy element samodzielności finansowej (władztwo dochodowe) został określony przepisami Konstytucji RP. Na podstawie jej postanowień zawartych w art. 167 i art. 168 T. Dębowska-Romanowska formułuje kilka zasad, dotyczących obszaru dochodów jednostek samorządowych: zasadę zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa - stosownie do przypadających mu zadań, powszechnie znaną zasadą adekwatności (art. 167 ust. 1 i 4), zasadę formalną polegającą na przekazywaniu źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu w trybie ustawowym (art. 167 ust. 3), zasadę przekazywania źródeł dochodów z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu (art. 167 ust. 2), zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych jednostek samorządu w zakresie

¹⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15.12.1997 r., sygn. K. 13/97, OTK Nr 5-6/1997, poz. 69.

¹⁶⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12.

¹⁶⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87 wraz z powołaną przez TK literaturą: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998 r., s. 207.

¹⁷⁰ Na kluczową rolę własnych zasobów finansowych i majątku wskazywał B. Banaszak, Komentarz do art.15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w): B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012 r., s. 133.

finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2), zasadę zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań jednostek samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi (art. 167 ust. 2) oraz zasadę zróżnicowanych pod względem konstrukcji prawnej źródeł dochodów samorządowych (art. 167 ust. i art. 168)¹⁷¹. Przestrzeganie powyższych zasad, zwłaszcza zasady adekwatności, jest gwarancją zapewnienia dochodu, który będzie odpowiedni do puli zadań jakie ciążyą na jednostkach samorządu terytorialnego¹⁷². Natomiast w gwarancji realizowania przypisanych jednostkom samorządu zadań, poprzez zapewnienie im odpowiednich dochodów, wyraża się istota ich samodzielności¹⁷³.

Na szczególnie doniosłe znaczenie polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, jako gwaranta ich samodzielności, zwracają uwagę postanowienia EKSL zawarte w jej art. 9:

- 1) społeczności lokalne mają prawo – w ramach narodowej polityki gospodarczej - do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień,
- 2) wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez ustawę,
- 3) przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których stawkę społeczności te mają prawo ustalać,
- 4) konstrukcja systemów finansowania, na jakich opierają się dochody pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinna być zróżnicowana i elastyczna,
- 5) ochrona społeczności lokalnych, ekonomicznie słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub rozwiązań równoważnych, mających na celu korygowanie skutków nierównomiernego podziału źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą¹⁷⁴.

Analizując art. 167, art. 168 Konstytucji RP oraz art. 9 EKSL można stwierdzić, iż zawierają zbliżone rozwiązania dotyczące tych samych obszarów. Konstytucja nie określa jedynie kwestii zawartej w ust. 5 art. 9 EKSL (ochrona społeczności lokalnych, ekonomicznie słabszych). Takie rozwiązania prawne jednak funkcjonują na poziomie ustawowym.

¹⁷¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 r., s. 230 i nast.

¹⁷² Np. T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, Samorząd Terytorialny, 1995 r., nr 5, s. 21-22.

¹⁷³ J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 5, 2015 r., s. 39.

¹⁷⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

Szczegółowa prezentacja systemu równoważonego zróżnicowany poziom zamożności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego będzie omówiony w dalszej części niniejszego podrozdziału. Należy zauważyć, że omawiany przepis EKSL nie zakłada, jako warunku samodzielności samorządu terytorialnego, samofinansowania swojej działalności przez pozyskiwanie dochodów własnych w ramach opłat i podatków lokalnych. Tego typu źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego może stanowić tylko część ogólnej całości uzyskiwanych dochodów. Można zatem domniemywać, że zgodnie z EKSL, ważniejsze jest to aby wysokość zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego była dostosowana do zakresu przyznanych im do realizacji zadań, niż kwestia źródła, z którego pochodzą środki finansowe na ten cel.

Władztwo dochodowe – katalog dochodów własnych

Według Konstytucji RP dochody jednostek samorządu terytorialnego obejmują:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencję ogólną;
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa¹⁷⁵.

Szczegółowo regulują tę materię Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷⁶. W jej rozumieniu dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych¹⁷⁷. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być także:

- 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 3) inne środki określone w odrębnych przepisach¹⁷⁸.

Ponadto ustawa wskazuje katalog źródeł dochodów własnych:

- 1) wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
- 2) wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej;

¹⁷⁵ Art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁷⁶ Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.

¹⁷⁷ Art. 4 tamże.

¹⁷⁸ Art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

- 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- 4) dochody z majątku gminy;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę;
- 9) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- 10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- 11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Katalog źródeł uzyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów jest szeroki i zróżnicowany. Takie rozwiązanie należy uznać za pozytywne, biorąc pod uwagę przede wszystkim dwa aspekty.

Należy zauważyć, iż w odniesieniu do dużej części podatków i opłat lokalnych rada gminy może samodzielnie stanowić o ich wysokości. Zazwyczaj jedynym ograniczeniem w podejmowaniu tej decyzji są górne progi danych podatków, określone przez ministra ds. finansów publicznych. Ustawodawca dał możliwość swobodnego kształtowania lokalnych podatków i opłat, które są zobowiązani ponosić mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego lub osoby związane z określoną jednostką samorządową (np. poprzez posiadanie na terenie konkretnej gminy nieruchomości). Organ stanowiący może wprowadzić również zwolnienia i ulgi o charakterze przedmiotowym, nie ma natomiast takiej możliwości w zakresie podmiotowym. Władze samorządowe w określaniu poziomu lokalnych obowiązków podatkowych powinny analizować potrzeby gminy, a także możliwości dokonywania określonych wpłat na rzecz gminy przez jej mieszkańców. Konsekwencją takiej regulacji ustawowej jest, rzecz zrozumiała, zróżnicowanie lokalnych podatków i opłat.

Drugim pozytywnym aspektem obowiązujących ram ustawowych jest możliwość rezygnacji z pozyskiwania niektórych dochodów własnych mocą rozstrzygnięć organów stanowiących. Gminy o charakterze turystycznym z pewnością nie będą uzyskiwały dużych wpływów np. z opłaty eksploatacyjnej, dlatego też ustawodawca przewidział inny rodzaj daniny dla tego typu gmin, jak np. opłata miejscowa czy uzdrowiskowa. Pozwala to władzom jednostek samorządu na dopasowanie możliwości pozyskiwania dochodów własnych w odniesieniu do specyfiki określonej gminy.

Ustawowe źródła dochodów to katalog zamknięty. Gminy w myśl zasady, że dozwolone jest to na co prawo zezwala¹⁷⁹, nie mogą gromadzić dochodów z innych źródeł niż wymienione w ustawach¹⁸⁰. W zakresie władztwa dochodowego mają ustawowe ograniczenia kształtowania np. górnych stawek podatkowych, muszą akceptować ulgi ustawowe ustanowione przez władze centralne, nie mogą w sposób dowolny kształtować opłat za usługi. Gmina nie może również w sposób nieograniczony maksymalizować swoich dochodów. W przypadku gdy ma ich nadmiar w stosunku do realizowanych zadań, zmuszona jest do ich redystrybucji¹⁸¹.

Władztwo dochodowe – zasada adekwatności

Obowiązek zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów w stosunku do nałożonych zadań wynika z przepisów Konstytucji RP (art. 167 ust. 1 i 4) i EKSL (art. 9) i nazwany jest zasadą adekwatności. Uznawana jest ona za podstawowy standard europejski w odniesieniu do funkcjonowania samorządu terytorialnego¹⁸². Zgodnie z jej założeniem określenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinno być na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie zadań, za które te jednostki odpowiadają ustawowo i konstytucyjnie. Zasada adekwatności dotyczy stanu prawnego zarówno obecnie obowiązującego, jak i dokonywanych w przyszłości zmian w podziale dochodów publicznych między administracją rządową i samorząd terytorialny¹⁸³.

Zgodnie z treścią art. 216 i 217 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, a do ustawodawcy należy nakładanie podatków i innych danin publicznych. Powołane przepisy Konstytucji RP potwierdzają też generalną kompetencję ustawodawcy do kształtowania systemu finansów publicznych¹⁸⁴. Ustawodawca posiada również kompetencje w zakresie podziału dochodów publicznych pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym¹⁸⁵. Stanowisko to

¹⁷⁹ Wyrok NSA z 29.09.2011 r., sygn.. II GSK 934/10, Legalis.

¹⁸⁰ Ł. Złakowski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 575.

¹⁸¹ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013 r., s. 22.

¹⁸² A. Franczak, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej samorządu terytorialnego a zasada adekwatności dochodów do przydzielonych zadań oczekiwana strukturą i wysokością subwencji ogólnej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, nr 1, 2013 r., s. 161.

¹⁸³ M. Pijewski, *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny, Nr 4, 2018 r., s. 38.

¹⁸⁴ M. Pijewski, *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny, Nr 4, 2018 r., s. 39.

¹⁸⁵ K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura, (w): Województwo-region-regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod red. J. Korczak, Wrocław 2013 r., s. 289 i nast.

potwierdza Trybunał Konstytucyjny, który zauważa, że to do kompetencji ustawodawcy należy przeprowadzenie oceny, czy zostały zachowane odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających gminie¹⁸⁶. Zadanie jakie stoi przed ustawodawcą jest bardzo trudne. Przede wszystkim ustawodawca musi brać pod uwagę całość sektora finansów publicznych, jest on bowiem odpowiedzialny za wszystkie obszary działania państwa¹⁸⁷. Ponadto precyzyjne wyliczenie kosztów zadań jednostek samorządu terytorialnego nie wydaje się w pełni możliwe. Ma na to wpływ wiele zmiennych czynników ekonomicznych i społecznych, które oddziałują na realizację zadań poszczególnych jednostek. Słusznie również zauważa T. Dębowska-Romanowska, że pojęcie publicznych zadań lokalnych w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych jak chociażby kultura, edukacja czy komunikacja, oznacza dla każdej jednostki samorządu inny zakres i treść zadania, a co za tym idzie inne niezbędne nakłady finansowe, nawet jeśli byśmy przyjęli ogólną, centralną standaryzację kosztów usług publicznych¹⁸⁸. Brak takiej standaryzacji oraz kryteriów potrzebnych do jej określenia powoduje, że w doktrynie pojawiają się dość radykalne stanowiska, że ani jednemu z przekazanych zadań przez administrację rządową na rzecz jednostek samorządu terytorialnego nie towarzyszyło dostateczne powiększenie dochodów własnych, a transfery z budżetu centralnego na ich realizację były przekazywane niekiedy dopiero w kolejnych latach¹⁸⁹.

Z racji posiadanej przez ustawodawcę kompetencji do kształtowania zakresu i poziomu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, stosunkowo często występuje spór pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządowych a reprezentantami władzy centralnej. Jednostki samorządu terytorialnego wnioskuje do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie kwestii odpowiedniego wyposażenia tych jednostek w dochody pozwalające na realizację przydzielonych im nowych zadań. W literaturze zauważa się, że spór o poziom samodzielności finansowej, w którym jednostki samorządu terytorialnego domagają się zapewnienia dochodów, które pozwalałyby na wykonanie nałożonych na nie zadań publicznych, jest na stałe wpisany w system funkcjonowania państwa demokratycznego,

¹⁸⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.11.1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU Nr 7, poz. 115; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.09.2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU Nr 8, poz. 89.

¹⁸⁷ J. Zalesny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 5, 2015 r., s. 30.

¹⁸⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 r., s. 240.

¹⁸⁹ Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000 r., s. 74 i nast.

w którym obowiązują zasady gospodarki rynkowej¹⁹⁰. Zdaniem Trybunału art. 167 ust. 1 Konstytucji RP należy traktować, jako zapewnienie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach państwa odpowiednio do przypadających im zadań¹⁹¹. Ustawodawca nie może dokonywać zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego bez dokonania odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych¹⁹². Ewentualne zmniejszenie dochodów zdaniem Trybunału może następować wyłącznie w drodze ustawowej i przy zachowaniu szczególnej kontroli procesu legislacyjnego¹⁹³. Wynika z tego, że zasady wyrażone w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie zmian w regulacji prawnej powodujących zwiększenie obciążeń finansowych gmin - ze zmianami w podziale środków publicznych.

Prawidłowa realizacja zasady adekwatności stanowi jedną z podstawowych gwarancji samodzielności gmin i stabilizacji ich finansów¹⁹⁴. Jednocześnie jednak Trybunał wyraźnie zaznacza, iż zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego nie można absolutyzować¹⁹⁵. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów¹⁹⁶. Trybunał stwierdził również, iż przy określaniu możliwego udziału jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu źródeł finansowania zadań, należy również zwrócić uwagę na ograniczoność zasobów finansowych, którymi dysponują władze publiczne, ponieważ ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez konstytucję i ustawy. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa¹⁹⁷. W konsekwencji prezentowanego stanowiska Trybunał stwierdza, że wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji

¹⁹⁰ J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2, 2006 r., s. 141.

¹⁹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r., sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37.

¹⁹² A. Adamczyk, M. Chlipała, P. Chmielnicki i inni, *Konstytucyjny system władz publicznych*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 180.

¹⁹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29.02.2000 r., sygn. K 31/99 OTK 2000, Nr 1, poz. 6.

¹⁹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.05.1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU Nr 2, poz. 47.

¹⁹⁵ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zamykacze 2000 r., s. 690.

¹⁹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r., sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37.

¹⁹⁷ Tamże.

norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy instytucje publiczne szczebla centralnego i lokalnego¹⁹⁸. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie dostarcza podstaw do twierdzenia, że pełni on rolę gwaranta absolutnie rozumianej zasady adekwatności¹⁹⁹. Stanowisko Trybunału spotka się z krytyką. Podnosi się, że minimalizuje on znaczenie zobowiązania ustawodawcy do ustalenia prawnych i faktycznych następstw projektowanej regulacji prawnej, w tym do określenia źródła finansowania wprowadzenia jej w życie²⁰⁰.

W literaturze stawiana jest również teza, że występuje rozbieżność celów, jakim zdają się służyć Konstytucja RP i ustawy ustrojowe z jednej, a przepisy regulujące bezpośrednio finanse jednostek samorządu terytorialnego z drugiej strony. Zwolennicy tego twierdzenia stoją na stanowisku, iż przepisy konstytucyjne dbają o długofalowe zabezpieczenie odrębności i samodzielności ustrojowej samorządu, natomiast przepisy ustaw bezpośrednio regulujące jego sytuację finansową - podporządkowane są zabezpieczeniu bieżących interesów ekonomicznych państwa²⁰¹.

Powodów tak krytycznej oceny realizacji zasady adekwatności przez ustawodawcę jest kilka. W szczególności, o czym była już mowa, ustawodawca musi w pierwszej kolejności zapewnić środki finansowe na realizację zadań państwa wykonywanych przez administrację centralną, a dopiero później na realizację przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych. Stanowisko takie potwierdza Trybunał Konstytucyjny. Z punktu widzenia funkcjonowania państwa jako całości tego rodzaju rozumowanie wydaje się dyskusyjne. Jednostki samorządu terytorialnego realizują również zadania państwa. Żaden akt prawny nie wskazuje, że są do zadania mniej istotne od tych, które są wykonywane przez administrację centralną.

Administracji centralnej państwa może zależeć również na posiadaniu wpływu na kierunki działalności samorządu terytorialnego. Zamiast zwiększać możliwości pozyskania większej kwoty podatku (jako dochód własny), administracja rządowa wdraża i proponuje

¹⁹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8.04.2010 r., sygn. P 1/08, OTK A 2010, Nr 4, poz. 33.

¹⁹⁹ Stanowisko takie prezentuje również M. Pijewski, *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny, Nr 4, 2018 r., s. 43.

²⁰⁰ J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 5, 2015 r., s. 36.

²⁰¹ E. Ruśkowski, *System finansów polskiego samorządu terytorialnego*, w: *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000 r., s.236., M. Kotulski, *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, Warszawa 2002 r., s. 15.

jednostkom samorządu terytorialnego dużą liczbę różnego rodzaju programów pomocowych, w ramach których można pozyskać dodatkowe środki finansowe (dotacje i dofinansowania) na konkretnie określony cel²⁰². Ten jednak, w większości przypadków programów, określany jest przez administrację centralną. Podobną rolę odgrywają środki zewnętrzne w ramach programów unijnych. W takiej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego „dopasowują” swoje plany inwestycyjne do możliwości uzyskania dofinansowania konkretnych projektów. W rezultacie inne zadania, które nie mają możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia finansowego, planowane są do realizacji w kolejnych latach. Zjawisko wpływania przez państwo na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego poprzez uruchamianie różnych instrumentów finansowych jest w większości przypadków oceniane negatywnie i wzbudza uzasadnione wątpliwości czy w ten sposób nie dochodzi do naruszania konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego²⁰³. Słuszne jest stanowisko w tej sprawie prezentowane przez Z. Niewiadomskiego, który zauważa, że : „Posługiwanie się przez władze rządowe innymi – poza klasycznymi środkami nadzoru prawnego – instrumentami nacisku (subwencje, dotacje, środki europejskie) istotnie zmienia nakreślony model gwarancji samodzielności gminy”²⁰⁴.

W celu lepszej realizacji zasady adekwatności należałoby prowadzić prace nad próbą określenia poszczególnych nakładów finansowych potrzebnych do prawidłowej realizacji zadań publicznych. Bowiem jak słusznie zauważa E. Kornberger-Sokołowska, zasadę adekwatności należy łączyć z poszukiwaniem nie tylko dodatkowych środków przez jednostki samorządu terytorialnego, lecz również różnorodnych form optymalizacji realizacji zadań²⁰⁵. Prace takie powinny być prowadzone nawet jeśli - jak już to było podkreślane - jest to zadanie bardzo trudne, głównie ze względu na zróżnicowanie gmin w Polsce. Ponadto sama dyskusja na ten temat, bez konkretnych wyliczeń finansowych, nie daje Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiednich narzędzi do zbadania czy wraz z przekazaniem nowego zadania (lub realizacją już istniejącego), do jednostek samorządu terytorialnego transferowana jest odpowiednia ilość środków finansowych. Chociaż nie dotyczy to obszaru realizacji zadań własnych, należy odnotować, że w przypadku realizacji zadań zleconych, gminy coraz częściej domagają się od Skarbu Państwa odpowiedniej ilości środków finansowych na ich realizację. Prawidłowa

²⁰² M. Kotulski, *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, Warszawa 2002 r., s. 13.

²⁰³ J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018 r., s. 51.

²⁰⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s. 26.

²⁰⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013 r., s. 21.

kalkulacja ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego kosztów powoduje, że coraz częściej zapadają wyroki²⁰⁶ nakazujące zwrot poniesionych środków własnych gmin na realizację zadań zleconych. Przykład ten pokazuje, że sądy w oparciu o przedstawione kalkulacje finansowe ponoszonych wydatków są w stanie wymierzyć konkretną kwotę zwrotu na rzecz gminy. Określenie potrzebnych środków finansowych dla realizacji wszystkich zadań gmin, mogłoby stanowić skuteczne narzędzie dla Trybunału Konstytucyjnego przy orzekaniu w sprawach z zakresu prawidłowej realizacji zasady adekwatności.

Słuszny jest również postulat, aby prawodawca w procesie stanowienia prawa przeprowadzał pełnowymiarową analizę prawnych i pozaprawnych następstw podejmowanych przez siebie regulacji, jak również, aby Trybunał Konstytucyjny badał w procesie kontroli przepisów prawnych, czy taka pełnowymiarowa, rzetelna ocena skutków regulacji była przeprowadzana²⁰⁷. Ponadto postuluje się aby w procesie legislacyjnym wykluczyć takie tryby, które pomijają konsultację w tym zakresie z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego²⁰⁸.

Władztwo dochodowe – uszczuplenie dochodów gminy w trakcie roku budżetowego

Skoro ustawodawca może kreować wielkość dochodów własnych gmin, to może również doprowadzić do obniżenia lub likwidacji pewnych źródeł tych dochodów. Ustawodawca może ingerować w budżet jednostek samorządu terytorialnego, jednakże działania takie muszą przybierać określone formy i być dokonywane w odpowiednim czasie²⁰⁹. Jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć wówczas czas na odpowiednie przygotowanie się do zmian. Niepożądanym jest zatem wprowadzanie takich rozwiązań w trakcie roku budżetowego lub bez odpowiedniego uprzedzenia w momencie

²⁰⁶ Sąd Okręgowy w Krakowie przychylił się do pozwu złożonego 22 kwietnia 2013 r. przez Gminę Miejską Kraków przeciwko Skarbowi Państwa – reprezentowanego przez wojewodę małopolskiego. Sprawa dotyczyła nieprzekazania gminie w odpowiedniej wysokości dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej obejmujące: prowadzenie ewidencji ludności i wydawanie dowodów osobistych, orzekanie w sprawach meldunkowych oraz prowadzenie aktów stanu cywilnego. Na mocy wyroku Skarb Państwa musi zapłacić Gminie Miejskiej Kraków 3 838 399,22 zł (wraz z odsetkami naliczonymi od 1 grudnia 2012 r. wynoszącymi 2 mln zł) za zadania, które Małopolski Urząd Wojewódzki zlecił UMK.

²⁰⁷ J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 5, 2015 r., s. 46.

²⁰⁸ E. Kornberger-Sokołowska słusznie zauważa, że występuje bardzo często praktyka podejmowania rozstrzygnięć w procesach legislacyjnych związanych z tworzeniem prawa samorządowego (tzw. poselskie projekty ustaw nie wymagające konsultacji), E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności-aspekt finansowo-prawny*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s. 12.

²⁰⁹ Innym przykładem zmian wprowadzonych w trakcie roku jest obniżenie stawki podatku PIT z 18% na 17% wynikają z przepisów ustawy z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 r., poz. 1835). Blisko 40% podatku PIT zapłaconego przez mieszkańców danej gminy jest jej dochodem własnym.

przygotowywania projektu budżetu na następny rok kalendarzowy. Jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć możliwość racjonalnego planowania swoich dochodów i wydatków w perspektywie wieloletniej, opierających się na rzeczywiście osiągniętych dochodach podatkowych. Zbyt duża częstotliwość zmian zachodzących w uprawnieniach finansowych odbiera jednostkom samorządu terytorialnego znaczącą i ważną część samodzielności, czyli zdolność do przewidywania skutków własnych decyzji²¹⁰. Wprowadzając zmiany w tym zakresie ustawodawca powinien wprowadzić dostosowawcze przepisy przejściowe służące ochronie realności i ciągłości planowania budżetowego. Stanowisko takie jest zgodne z zasadą przyzwoitej legislacji i prowadzi do stabilności regulacji prawnych²¹¹.

Słusznie zauważa się w literaturze, że realizacja budżetu jest ściśle związana z wykonywaniem określonych w tym budżecie zadań publicznych. Zatem jakkolwiek interwencja z zewnątrz w założenia zawarte w budżecie jednostki samorządowej może doprowadzić do nieprawidłowości przy realizacji tych zadań²¹². Jednostki samorządu terytorialnego są wtedy zmuszone do rezygnacji uchwalonych planów bądź obniżenia jakości świadczonych usług. Zatem zapewnienie gminom stabilności finansowej, w zakresie wykonywania uchwalonego przez ich organy budżetu, leży w interesie ich mieszkańców²¹³. Natomiast uszczuplenie źródeł dochodów własnych i zmienna interpretacja prawa dokonywana w procesie jego stosowania, stanowią przesłanki naruszenia zasady adekwatności²¹⁴.

Przykładem nieprawidłowego postępowania ustawodawcy jest stosunkowo częsta zmiana przepisów dotycząca odnawialnych źródeł energii. I tak, w 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych²¹⁵, która wprowadziła nowe zasady obliczania podatku od budowli – elektrowni wiatrowych. W rezultacie gminy i sądy przyjmowały, że opodatkowaniu - poza częścią budowlaną elektrowni wiatrowej – podlegają również cała jej wieża oraz elementy techniczne, co z kolei przyczyniło się do zwiększenia wysokości podatku od nieruchomości w stosunku do podatku pobieranego od elektrowni wiatrowych przed wejściem w życie w/w ustawy. Należy zauważyć, że taka sytuacja

²¹⁰ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998 r., s. 66.

²¹¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 r., s. 246.

²¹² W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006 r., s. 82.

²¹³ J. Krawczyk, *Wpływ ustawodawcy na budżet jednostek samorządu terytorialnego-rozważania na kanwie ustawy z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2019 r., s.134.

²¹⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, (w): *Finanse a Konstytucja*, pod red. H. Izdebski, A. Nelicki, I Zachariasz, Warszawa 2012 r., s. 12.

²¹⁵ Ustawa z dnia 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. 2016 r., poz. 961.

spowodowała znaczący wzrost dochodów gmin, który był również uwzględniony w uchwałach budżetowych gmin na rok 2018. Po dwóch latach obowiązywania nowych przepisów - ustawodawca zdecydował się na korektę przepisów określających podstawę opodatkowania elektrowni wiatrowych.²¹⁶ Wprowadzona zmiana spowodowała powrót do zasad jego naliczania sprzed 2016 r. Co ważne ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem przepisów wpływających na wymiar podatku od nieruchomości, które weszły w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. Gminy utraciły więc znaczne źródło dochodów w trakcie realizacji budżetu. Należy podkreślić, że ustawodawca uchwalił zmiany w przepisach prawa niezgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz, która stanowi podstawę polskiego porządku prawnego. Trudno wskazać wartość konstytucyjną, której ochrona wymagała wprowadzenia tych przepisów z mocą wsteczną. Ponadto obowiązek zwrotu nadpłaconego podatku stanowił dla niektórych gmin - głównie mniejszych, gdzie podatek od elektrowni wiatrowych był znaczącym źródłem dochodów - ogromne wyzwanie finansowe. Spowodował także brak możliwości realizacji rozpoczętych już działań i inwestycji.

Gminy złożyły do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji przewidującej wejście w życie z mocą wsteczną przepisów ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. W 2020 r. Trybunał orzekł²¹⁷, że zmiany jakie Ustawodawca wprowadził z mocą wsteczną tej ustawy, są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą nieretroaktywności prawa. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał podkreślił, że zmiana definicji budowli i elektrowni wiatrowe z mocą wsteczną spowodowała, że gminy zostały pozbawione części swoich dochodów, a ponadto zobowiązane były do zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości, pobranego za posadowione na ich terenie elektrownie wiatrowe za okres od stycznia do czerwca 2018 r. Ustawa nowelizująca nie zawierała żadnych rozwiązań umożliwiających gminom dostosowanie się do nowych regulacji, które mogłyby minimalizować negatywne skutki zmiany prawa. Ponadto Trybunał podkreślił, że ustawodawca mógł ustanowić kwestionowane przepisy wcześniej, bez potrzeby wprowadzania ich z mocą wsteczną. Kwestionowana regulacja doprowadziła do negatywnych następstw dla gmin, których dochody z tytułu opodatkowania elektrowni wiatrowych zostały uszczuplone z mocą wsteczną, co utrudniło im realizację zadań własnych i ostatecznie było niekorzystne dla mieszkańców tych gmin.

²¹⁶ Ustawa z dnia 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018 r., poz. 1276.

²¹⁷ Wyrok TK z 22.07.2020 r., sygn. K 4/19, OTK ZU A/2020, poz. 33.

Kolejny problem w zakresie tzw. władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego stanowi zróżnicowany poziom ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie w każdym przypadku źródła pozyskiwania środków podatkowych zapewniają odpowiednią ilość środków finansowych potrzebnych do realizacji zadań. Państwo, któremu zależy na równomiernym rozwoju gospodarczym i społecznym na całym swoim obszarze, może wprowadzać mechanizmy, które mają na celu próbę wyrównywania poziomu uzyskiwanych dochodów.

Na konieczność wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego wskazuje EKSL, w której stwierdza się w art. 9, że ochrona finansowo słabszych społeczności lokalnych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.

W Polsce w tym zakresie funkcjonują dwa mechanizmy. Pierwszy polega to na tym, że jednostki samorządu, które uzyskują przewyższające średnią krajową dochody, otrzymują mniejsze kwoty subwencji oświatowej. Drugi ponadto zobowiązuje gminy, które uzyskują najwyższe dochody w kraju, do wpłat na rzecz państwa części uzyskiwanej nadwyżki finansowej (potocznie zwanej „janosikowym”). Przekazana nadwyżka przekazywana jest na rzecz „biedniejszych” jednostek²¹⁸.

Funkcjonowanie mechanizmu przekazywania dochodów, przez jednostki bardziej zamożne do jednostek z niższymi dochodami, wzbudzało w środowisku samorządowym wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania. O ile taki instrument może mieć bowiem rację bytu w odniesieniu do kilkunastu mniejszych, szczególnie zamożnych gmin w Polsce (tzw. „gmin surowcowych” – np. Kleszczów) to trudno uznać, że największe miasta np. Warszawa, Kraków czy Poznań, dysponują nadwyżką dochodów, która nie jest im niezbędna do realizacji swoich zadań²¹⁹.

W kluczowym dla funkcjonowania tego mechanizmu wyroku²²⁰ Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepisy prawa w tym zakresie są zgodne z Konstytucją lecz z zastrzeżeniem, że pod określonymi warunkami. Konstrukcja tego rodzaju instrumentów korekcyjnych nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez

²¹⁸ Art. 29 i 30 Ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23).

²¹⁹ D. Sześciło, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, P. Jakubowski, *Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r., s. 111.

²²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.07.2006 r., sygn. K30/04, OTK ZU 7A/2006, poz. 86.

art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału, funkcjonowanie wpłat wyrównawczo–korekcyjnych musi być rozpatrywane łącznie z systemem wyposażania jednostek samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa. Tworzą one bowiem jeden nierozdzielny mechanizm. Rozwiązanie takie jest konstytucyjnie dopuszczalne pod następującymi warunkami:

- 1) ustawowego uregulowania sposobu pobrania i zasad podziału nadwyżki dochodów,
- 2) celowego przeznaczenia wpłat na potrzeby innych jednostek samorządu, związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- 3) określenia wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne bogatszych jednostek samorządu tylko w zakresie niezbędnym,
- 4) nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania jednostek samorządu w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP – nie zaś jego zastępowania.

W omawianym wyroku Trybunał przyznał również, iż nie posiada instrumentów prawnych - pozwalających na zbadanie czy wskaźniki, na podstawie których bogatsze jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do przekazywania części uzyskanych dochodów własnych na rzecz biedniejszych jednostek, są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazał również na wynikające ze zbyt krótkiego okresu obowiązywania przepisów (od 1 stycznia 2004 r.) trudności w wykazaniu, iż w wyniku wprowadzenia wpłat wyrównawczych uniemożliwiono jednostkom samorządu poddanym temu obowiązkowi, wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych. Ponadto stwierdził, że nie znalazł obecnie dostatecznie silnych argumentów aby uznać, iż mechanizm ten narusza zasadę adekwatności podziału środków publicznych między administracją rządową a samorządem terytorialnym²²¹.

W kolejnym, istotnym z punktu widzenia istnienia systemu wpłat w ramach mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wyroku, Trybunał stwierdził, iż podstaw wprowadzania mechanizmu zapewniającego ochronę gminom finansowo słabszym - należy upatrywać w przepisach Konstytucji, które stanowią, że - Polska jest demokratycznym państwem prawnym - urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), a jej zasadniczy podział terytorialny powinien

²²¹ Tamże.

uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji)²²².

W 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, który w odróżnieniu od wcześniejszych orzeczeń, mógł bazować już na kilkuletnim doświadczeniu w funkcjonowaniu mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. Wnioskodawcą o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa regulujących istnienie tego systemu było województwo mazowieckie, które podnosiło, iż wysokość wpłaty Mazowsza do budżetu państwa na rzecz innych województw przekroczyła 70% dochodów podatkowych. Uregulowanie zobowiązania z tytułu wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w 2010 r. skutkowało tym, że na realizację zadań własnych w budżecie województwa zostało mniej niż połowa środków, którymi samorząd województwa mazowieckiego dysponował w 2005 r. Pozostające do dyspozycji samorządu województwa środki nie pokrywały wydatków sztywnych, takich jak bieżące utrzymanie jednostek, dotacje dla przewoźników kolejowych oraz obsługa długu. Wnioskodawca wyjaśnił także, że sytuację województwa mazowieckiego „pograża nieuniknione przekroczenie wskaźnika zadłużenia, który wobec kontynuacji spadkowego trendu realizacji dochodów zostanie przekroczony nawet o 10 punktów procentowych wobec ustawowego limitu 60%”. Analiza dochodów podatkowych Mazowsza w relacji do zobowiązań wobec budżetu państwa z tytułu „janosikowego” ukazuje systematyczne ograniczanie w latach 2004-2009 samodzielności finansowej województwa mazowieckiego. W 2010 r. województwo mazowieckie miało niemalże całkowicie odebrane możliwości realizacji zadań własnych. Zdaniem województwa mazowieckiego zakwestionowana regulacja zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za 2008 r. i 2009 r., spowodowała konieczność zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej i doprowadziła do ograniczenia możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, należących do tzw. zadań własnych województwa. Dalej wnioskodawca wskazywał, że każda jednostka samorządu jest inna, i ma prawo pozyskiwać dochody jakie wynikają z jej potencjału ekonomicznego. Podnosił również, że dochody własne danej jednostki samorządu terytorialnego nie powinny być źródłem dochodów dla innych jednostek. Trybunał zauważył, iż z uwagi na strukturę dochodów własnych województw, które średnio w 80% składają się ze ściśle uzależnionych od zmian w sytuacji gospodarczej podatków dochodowych CIT i PIT, mechanizm korekcyjno-

²²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2013 r., sygn.. K 14/11, (Dz. U. z 2013 r., poz. 193).

wyrównawczy w okresie wzrostu gospodarczego nie miał destabilizującego wpływu na finanse jednostek zobowiązanych do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej i spełniał funkcję korekcyjną w systemie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Niedostosowanie systemu wyrównania do cykli koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na regionalną subwencję oświatową przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia tej wpłaty. Na tę sytuację miał również wpływ czynnik związany z ustalaniem wskaźnika W i Ww (wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie i w kraju) na podstawie danych sprzed 2 lat. Trybunał podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, zgodnie z którym samo obliczanie tych wskaźników na podstawie danych sprzed 2 lat nie narusza Konstytucji. Należy jednak stwierdzić, że o ile ich „historyczność” nie ma dużego znaczenia w okresie postępującego wzrostu gospodarczego (osiągając coraz większe dochody podatkowe, samorząd województwa ma się czym dzielić, a ubytek powstały w wyniku wpłat jest dla niego o wiele mniej dotkliwy), o tyle w okresie dekoniunktury sięganie po dane z okresu wzrostu stanowi niejako podwójne obciążenie finansów jednostek samorządu²²³. To niekorzystne rozwiązanie, które ujawniło swoje wady w momencie złej sytuacji gospodarczej z pewnością w sposób wyraźnie negatywny wpływało na samodzielność danego samorządu. Województwo mazowieckie nie mogło realizować zaplanowanych inwestycji, regulować wcześniejszych zobowiązań a w konsekwencji - w celu dokonania wpłat do systemu korekcyjno-wyrównawczego - zmuszone było do wzięcia kredytu i zadłużenia województwa. Trybunał uznał, iż ustawodawca powinien przewidzieć rozwiązania prawne, które będą chroniły jednostki samorządu przed wahaniami koniunktury gospodarczej, powinien to wykonać tym bardziej, że to właśnie ustawodawca zdecydował, że znaczna część uzyskiwanych dochodów jest uzależniona od aktualnej sytuacji gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny przypominał także, że mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między jednostkami samorządu, jako instrumenty stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia²²⁴. Dalej Trybunał stwierdził, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy jest zgodny z założeniami zasad konstytucyjnych w aspekcie wyrównywania szans regionów biedniejszych, zaś znaczące pogorszenie sytuacji finansowej samorządów bogatszych (płatników wpłat) jest sprzeczne z wartościami

²²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.03.2014 r., sygn., K 13/11, (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

²²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.03.2014 r., sygn., K 13/11, (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

konstytucyjnymi (zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego)²²⁵. Ustawodawca nie przewidział żadnej górnej granicy tej wpłaty, co w skrajnych warunkach gospodarczych, może obciążać jednostkę samorządu wpłatami wyższymi niż jego dochody własne realizowane w roku budżetowym. W ocenie Trybunału taka sytuacja może zatem doprowadzić do likwidacji instytucji dochodów własnych w zasobach finansowych województwa, co jest sprzeczne w sposób oczywisty z art. 167 ust. 2 Konstytucji.

Ustawodawca zmienił we wskazanym zakresie ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²²⁶. Znowelizowane przepisy obowiązywały w latach 2015-2019²²⁷. W przyjętych ustawach wprowadzono pięć zasadniczych zmian, które miały zapewnić zgodność przepisów z Konstytucją:

- 1) podniesiono progi dochodowe, których przekroczenie powoduje powstanie obowiązku wpłat do budżetu państwa oraz zmniejszenie nadwyżki przeznaczonej na wpłaty,
- 2) określono próg ograniczający wysokość wpłat województw do budżetu państwa, które nie mogą być wyższe niż 35 % dochodów podatkowych jednostki,
- 3) sposób naliczania wpłat do budżetu państwa został tak określony, że w odniesieniu do województw dokonujących wpłat poniżej 125% średnich dochodów podatkowych nie będzie następował spadek dochodów tych województw,
- 4) na wypadek znacznego spadku dochodów podatkowych wprowadzono możliwość uwzględnienia rzeczywistej kondycji finansowej jednostki istniejącej w chwili dokonania wpłat poprzez wprowadzenie możliwości obniżenia wpłat,
- 5) zmieniono reguły naliczania części regionalnej subwencji pochodzącej z wpłat w ten sposób, że wyłączono możliwość posiadania przez dane województwo podwójnego statusu polegającego na byciu zarówno płatnikiem, jak i beneficjentem janosikowego.

Ponadto ustawodawca w projekcie ustawy wprowadzającej powyższe zasady podkreślił, że w okresie 2016-2019 żadne województwo nie otrzyma mniej środków niż pod rządami ustawy w brzmieniu sprzed 2014 r., a wynika to z rzetelnie przedstawionych wyliczeń²²⁸.

²²⁵ Zdaniem TK: „Mechanizm ten, w swoim założeniu korekcyjno-wyrównawczy, ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.03.2014 r., sygn., K 13/11, (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

²²⁶ Ustawa z dnia 23.10.2014r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014r., poz. 1574).

²²⁷ Ustawa z dnia 14.09.2016r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016r., poz. 1609).

²²⁸ Ekspertyza prawna w przedmiocie „kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno – wyrównawczego dla województw (janosikowe)”, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Nr 30, 2016 r.

Rozwiązanie polegające na wyrównywaniu uzyskiwanych dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia zasady solidaryzmu jednostek samorządowych. Może jednak ono wywoływać negatywne skutki, prowadząc do obniżenia zaangażowania władz lokalnych w pozyskiwanie nowych inwestorów, mieszkańców lub oszczędności budżetowych, ponieważ nadwyżka uzyskiwanych dochodów i tak ostatecznie będzie musiała zostać przekazana do budżetu ogólnego państwa. Natomiast w odniesieniu do jednostek samorządu, które są beneficjentem tego systemu, może prowadzić to do obniżenia presji dbałości o egzekwowanie własnych dochodów z innych źródeł, skoro i tak niezbędne środki otrzymają kosztem jednostek bogatszych. Taka postawa władz lokalnych jednostek uboższych jest istotną wadą systemu korekcyjno-wyrównawczego z tego względu, że trudno tę wadę usunąć²²⁹. W doktrynie podkreśla się, że instytucje korekcyjno-wyrównawcze nie mogą stanowić systemu przeciwstawnego do tego, który został utworzony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto system ten powinien mieć charakter przejściowy, w przeciwnym razie zniweczyłoby to znaczenie dochodów własnych²³⁰.

Należy rozważyć inne sposoby wyrównywania poziomu społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego. Korzystniejszym rozwiązaniem byłoby korygowanie różnic poprzez odpowiednie transfery z budżetu centralnego. Pozwoliłoby ono wyeliminować wskazane wyżej wady przepływu środków między jednostkami samorządu terytorialnego. Jest to taki instrument, w którym nie ma „Janosika” a jest „dobry książę”²³¹. Kolejna propozycja mogłaby polegać na różnicowaniu procentowego udziału gmin w podatkach dochodowych PIT i CIT. Obecnie każda gmina uzyskuje z tego tytułu procentowo równy dochód. Jego wysokość jest uzależniona od ilości zapłaconego z tego tytułu podatku dochodowego przez mieszkańców danej gminy (PIT) i przedsiębiorstw prowadzących na jej terenie działalność gospodarczą (CIT). Mechanizm ten premiuje zatem rozwinięte gospodarczo gminy a niekorzystnie wpływa na gminy, które charakteryzują się mniejszą liczbą mieszkańców i przedsiębiorstw. Dlatego też proponuję się aby różnicować procentowy udział gmin w tych podatkach. Gminy mniej zaludnione oraz posiadające mniejszą liczbę podmiotów gospodarczych uzyskiwałyby większy procentowy udział w tych podatkach. Natomiast gminy większe (z większą liczbą podatników

²²⁹ Ekspertyza prawna w przedmiocie „kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno – wyrównawczego dla województw (janosikowe)”, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Nr 30, 2016 r.

²³⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 r., s. 244.

²³¹ D. Sześciło, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, P. Jakubowski, *Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r., s. 111.

podatku dochodowego), pomimo mniejszego udziału procentowego w dochodach z tytułu PIT i CIT, nadal otrzymywały stosunkowo większe dochody z tego tytułu ze względu na zdecydowanie większą liczbę podatników mieszkających bądź prowadzących działalność gospodarczą na jej terenie. Takie instrumenty wyrównawczo – korygujące zachęcałyby wszystkie gminy do „pozyskiwania” nowych mieszkańców i przedsiębiorstw²³².

Ponadto proponowany jest taki mechanizm, w którym ilość uzyskanego dochodu w ramach podatku dochodowego PIT, byłby oparty o kryterium w postaci liczby mieszkańców powiększonej o liczbę innych użytkowników infrastruktury danej jednostki samorządu. Propozycja ta zakłada wprowadzenie przelicznika ludnościowego. Zbliżony mechanizm funkcjonował już wcześniej w latach 1999-2003, kiedy to gminy były dzielone na trzy grupy pod względem liczby mieszkańców, a dla każdej z tych grup określano tzw. przeliczeniową liczbę mieszkańców²³³. Zbliżone mechanizmy istnieją i są stosowane w Niemczech²³⁴. Jest to dyskusyjna propozycja. Tego typu rozwiązanie miałoby uwzględniać specyficzną sytuację dużych miast, w których liczba odbiorców usług komunalnych przewyższa liczbę osób mających na ich terenie miejsce zamieszkania. Gminy tego rodzaju ponoszą wydatki związane z rozwojem infrastruktury, z której korzystają mieszkańcy innych gmin. Jednakże należy również pamiętać, że gminy mniejsze, z których mieszkańcy korzystają z infrastruktury dużych miast, też posiadają potrzeby w zakresie rozwoju i utrzymania własnej infrastruktury. Ponadto korzystanie przez mieszkańców gmin mniejszych z infrastruktury dużych miast jest często związane z ponoszeniem z tego tytułu przez nich opłat (np. w zakresie transportu, sportu i rekreacji czy korzystania z obiektów kultury). Środki finansowe pochodzące z tych opłat stanowią dodatkowe źródło dochodów dużych miast.

Najdalej idącą propozycją jest wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które wiązałyby wysokość dochodów gmin z jej mieszkańcami, a nie znajdującymi się na jej terenie fabrykami, gazociągami czy kopalniami²³⁵. Obecnie tego rodzaju podmioty uiszczają bezpośrednio do gmin podatek od posiadanych nieruchomości i budowli. W przypadku kilku

²³² Podobne propozycje były już prezentowane w literaturze, np. M. Bogucka-Felczak, *System korekcyjno-wyrównawczy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/11 – postulaty de lege ferenda*, Warszawa 2014 r., s. 12.

²³³ A. Niezgoda, *Subwencja ogólna i wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa jako elementy finansowego mechanizmu wyrównawczego*, (w): *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu we współczesnych regulacjach prawnych*, pod red. J. Gliniecką, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2014 r., s. 71-72.

²³⁴ J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008 r.

²³⁵ J. Neneman, *Finanse lokalne - ile spójności, ile autonomii?*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 57, 61.

gmin ich „bogactwo” wynika tylko i wyłącznie z lokalizacji takich podmiotów na ich terenie. Nowe zasady uzyskiwania dochodów przez gminy mogłyby być uzależnione np. od liczby, gęstości zaludnienia czy wieku jej mieszkańców.

Władztwo wydatkowe – wydatki obowiązkowe i dobrowolne

W ramach samodzielności finansowej jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje także władztwo wydatkowe. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że art. 167 w powiązaniu z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP określa zasadę samodzielności wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu²³⁶. Samodzielność w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować w ramach posiadanego władztwa wydatkowego. W literaturze podkreśla się, że jest ono tak samo ważne jak władztwo dochodowe²³⁷. Natomiast A. Szewczuk uważa, że w stanowieniu o własnych wydatkach samodzielność jednostek samorządu terytorialnego znajduje najpełniejsze odzwierciedlenie²³⁸.

W ramach wydatków budżetowych należy wyodrębnić dwa zbiory: wydatki obowiązkowe i dobrowolne. Do wydatków obowiązkowych można zakwalifikować np. wydatki związane z funkcjonowaniem placówek oświatowych, gospodarką wodno-ściekową czy odpadami komunalnymi. Są to zadania, które muszą być wykonywane w pierwszej kolejności. Trudno sobie bowiem wyobrazić nie realizowanie zadań oświatowych lub z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na rzecz kolejnej (nawet najbardziej potrzebnej) inwestycji. Natomiast kategoria wydatków dobrowolnych to wolne środki, które pozostają do dyspozycji po zarezerwowaniu środków na wydatki obowiązkowe. Mogą być one przeznaczane np. na realizację zadań inwestycyjnych.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlega większym ograniczeniom w zakresie wydatków obowiązkowych. Jednostki samorządu zobowiązane są do ponoszenia kosztów, nie mając bezpośredniego wpływu na ich wysokość. Jako przykład wskazać można zobligowanie jednostek samorządu do wypłacania określonego wynagrodzenia nauczycielom na poszczególnych stopniach awansu zawodowego na podstawie przepisów ustawy Karta Nauczyciela²³⁹. Z kolei w zakresie organizacji optymalnej ilości przedszkoli czy szkół w przypadku tzw. sieci placówek oświatowych ewentualna likwidacja placówki bądź

²³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r., sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37.

²³⁷ Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego rozciąga się na samodzielne wykonywanie budżetu w zakresie tak pozyskiwania przewidzianych w nim dochodów, jak i dokonywania przewidzianych w nim wydatków. Korczak J., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w) System prawa administracyjnego pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 220.*

²³⁸ A. Szewczuk, *Dysfunkcje w zarządzaniu finansami gminy, (w): Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej, cz. 2, pod red. W.L. Jaworski, Warszawa-Pułtusk 1999 r., s. 140.*

²³⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 oraz z 2017 r. poz. 60).

zmiana wymagają pozytywnej opinii kuratora oświaty²⁴⁰. Zdecydowanie zwiększa się natomiast zakres samodzielności finansowej w przypadku realizacji wydatków dobrowolnych. Władze samorządowe (coraz częściej przy bezpośrednim udziale mieszkańców) samodzielnie przeznaczają wolne środki finansowe na konkretne inwestycje lub inne cele (np. wydarzenia kulturalne, sportowe czy programy edukacyjne). Oczywiście jest, że muszą to być wydatki zgodne z przepisami prawa regulującymi działalność finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz zawierające się w katalogu ich zadań własnych.

Ważna jest również ilość środków finansowych jakie jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają na wydatki obowiązkowe i dobrowolne. W strukturze wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, największy udział miały wydatki w działach: „Oświata i wychowanie” (29%), „Pomoc społeczna”, w tym realizacja programu 500+ (22%), „Transport i łączność” (16%), „Administracja publiczna” (9%), oraz „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (9%)²⁴¹. Jak wykazują dane statystyczne, wydatki obowiązkowe sięgają 90 % ogółu wydatków budżetowych. Taki stan rzeczy powoduje, że rzeczywisty zakres samodzielności finansowej gminy jest znacznie ograniczony²⁴².

Realizacja władztwa wydatkowego wraz z mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego

Gminy mogą realizować zadania, o wyborze których decydują bezpośrednio jej mieszkańcy. W 2009 r. weszła w życie ustawa o funduszu sołeckim²⁴³. Umożliwiła ona formalną i prawną możliwość wyodrębnienia z budżetu gminy części środków, które przeznaczone mają być do realizacji na terenach wiejskich gmin. Obecnie obowiązującymi przepisami w tej materii jest ustawa o funduszu sołeckim z 2014 r.²⁴⁴. Zadania w ramach funduszu sołeckiego można realizować w gminach, które posiadają sołectwa czyli jednostki pomocnicze. Co ważne, jednostki pomocnicze nie posiadają własnej osobowości prawnej, a wszystkie zadania w ramach funduszu realizowane są na rzecz i w imieniu gminy, w skład której wchodzi dane sołectwo. W trakcie zebrania wiejskiego sołtys lub grupa minimum 15 mieszkańców danego sołectwa zgłaszają propozycje zadań, które miałyby być realizowane na terenie sołectwa w następnym roku. Wybór zadania następuje na tym samym zebraniu, poprzez głosowanie mieszkańców. Wysokość środków finansowych przypadająca na konkretne

²⁴⁰ Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 r. nr 95 poz. 425 ze zm.).

²⁴¹ Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018, GUS, Warszawa 2019 r., s. 83.

²⁴² Stanowisko takie prezentował wcześniej M. Krasucka, *Źródła dochodów i kierunki wydatków samorządu gminnego w Polsce i wybranych krajach europejskich, (w): Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, praca zbiorowa pod red. S. Dolaty, Opole 1998 r., s. 364.

²⁴³ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 20).

²⁴⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301).

sołectwo uzależniona jest głównie od liczby jego mieszkańców i wysokości dochodów gminy²⁴⁵. O wyodrębnieniu z budżetu gminy środków w ramach funduszu sołeckiego decyduje samodzielnie organ stanowiący. Rada gminy w myśl obowiązujących przepisów podejmuje w tym przedmiocie uchwałę, która obowiązuje bezterminowo. Wcześniej (przed 2014 r.) uchwała taka musiała być podejmowana corocznie do 31 marca. Istotną zachętą do tworzenia funduszy sołeckich w gminach jest możliwość otrzymania częściowego zwrotu poniesionych wydatków w formie dotacji celowej, która w zależności od wysokości uzyskiwanych przez dany samorząd dochodów może wynieść 20, 30 lub 40 procent. Wzrost liczby gmin (jaki nastąpił od 2014 r.), które wyodrębniają w swoich budżetach środki przeznaczone dla terenów wiejskich, spowodowany był przede wszystkim możliwością uzyskania większej dotacji celowej z budżetu państwa. Wcześniej zgodnie z ustawą z 2009 r., uzyskiwane wsparcie było w każdej kategorii o 10% niższe. Art. 12 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim określa jednocześnie górne progi finansowe planowane w kolejnych latach funkcjonowania funduszu sołeckiego, które mogą być przekazywane samorządom w formie dotacji. Jednocześnie ust. 3 stanowi, iż w przypadku kiedy planowane na dotacje środki są niewystarczające, minister właściwy do spraw administracji publicznej monitoruje wykorzystanie limitu wydatków oraz wdraża mechanizm korygujący. Ów mechanizm został wprowadzony już dwukrotnie na realizację funduszu w latach 2017 i 2018. Polega on na zmniejszeniu procentowym dotacji z 40 do 35 procent, 30 do 26 i 20 do 17. Możliwość korygowania udzielonego na ten cel wsparcia z budżetu państwa należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia stabilności państwowych finansów publicznych, jednakże wpływa ona negatywnie na politykę finansową samorządów gminnych. Te bowiem, decydując się na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, przewidują określone kwoty zwrotu poniesionych wydatków. Zatem finansowa zachęta do realizowania funduszu sołeckiego staje się niejednokrotnie problemem, tym bardziej, że korekta refundacji następuje w trakcie wykonywania budżetu na dany rok.

Liczba gmin, które decydują się na korzystanie z funduszu sołeckiego systematycznie rośnie. Spośród 2174 gmin posiadających sołectwo(a) (dane GUS 2017 r.), fundusz sołecki realizowało w roku 2009 – 1178 gmin, w roku 2014 – 1419, w roku 2016 – 1510, a w roku 2020 – 1527, co stanowiło 73% wszystkich gmin posiadających sołectwa²⁴⁶. Środki funduszu sołeckiego wahają się od kilki do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Zarówno w 2013 r. jak i w 2014 r. przeciętny udział środków wydatkowanych w ramach funduszu sołeckiego

²⁴⁵ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301).

²⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (gov.pl 2020 r.)

stanowił około 0,1% wydatków budżetu gminy ogółem, natomiast w 2015-2017 około 0,2%²⁴⁷. Przeciętne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich wyniosły odpowiednio 29 zł i 31 zł²⁴⁸. Należy jednak odnotować wyraźny wzrost sumy środków wydawanych na ten cel w ujęciu ogólnopolskim, w 2014 roku było to 217,5 mln zł, w 2017 roku 404 mln zł²⁴⁹, a w 2020 roku 654 mln zł²⁵⁰. Jak pokazują badania z 2015 r. w województwie wielkopolskim na jedno sołectwo przypadało średnio 16 643 zł²⁵¹. W blisko 80 % badanych sołectw środki z funduszu sołeckiego były niewystarczające na realizację wybranego zadania. W celu jego realizacji gmina przeznaczała dodatkowe środki finansowe. W zdecydowanej większości gmin (ponad 80%) w ramach funduszu sołeckiego mieszkańcy wybierali zadania związane z poprawą infrastruktury (drogi, chodniki, mała architektura, itp.). Środki budżetowe w ramach funduszu sołeckiego są zatem bardzo często wkładem własnym danego sołectwa w ramach większej gminnej inwestycji. Sołectwo, w ramach posiadanych środków, nie jest w stanie realizować dużych inwestycji na swoim terenie, może jednak w wyraźny sposób - poprzez przeznaczenie na ten cel funduszu sołeckiego - komunikować potrzebę realizacji takiego zadania.

Pozytywnie należy ocenić ustawowe rozwiązanie o możliwości nie realizowania funduszu sołeckiego. Niewskazane byłoby bowiem rozproszenie strumienia wydatków budżetowych w sytuacjach, gdy w danym samorządzie należy skupić się na realizacji jednego dużego zadania. Skrajnym przypadkiem są gminy w trudnej sytuacji finansowej, w których w pierwszej kolejności realizowane są programy naprawcze: ograniczania zadłużenia bądź szukania oszczędności w wydatkach.

Drugą formą bezpośredniego decydowania przez mieszkańców gminy o wydatkach budżetowych jest tzw. „budżet obywatelski lub partycypacyjny”. Jest to forma bezpośredniej współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze społeczeństwem. Mieszkańcy w formie głosowania decydują na jakie zadania przeznaczona zostanie część pieniędzy z budżetu gminy²⁵². Budżet obywatelski jest swego rodzaju odpowiednikiem funduszu sołeckiego

²⁴⁷ K. Henning, W. Biesiacki, M. Pintara, *Funkcjonowanie Funduszu Sołeckiego w latach 2010-2017. Analiza prawno-statystyczna i postulaty de lege ferenda*, Opinie i Analizy NIST, nr 38, 2018 r., s. 15.

²⁴⁸ Streszczenie w języku nietechnicznym raportu końcowego z realizacji pracy badawczej pt. „Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej”, GUS, Warszawa 2015 r., s. 3.

²⁴⁹ K. Henning, W. Biesiacki, M. Pintara, *Funkcjonowanie Funduszu Sołeckiego w latach 2010-2017. Analiza prawno-statystyczna i postulaty de lege ferenda*, Opinie i Analizy NIST, nr 38, 2018 r., s. 11.

²⁵⁰ <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (gov.pl 2020 r.)

²⁵¹ P. Węgierekiewicz, *Diagnoza funkcjonowania funduszu sołeckiego na przykładzie gmin Województwa wielkopolskiego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Nr 6, 2016 r.

²⁵² P. Brzozowski, M. Szorc, *Współpraca administracji publicznej ze społeczeństwem na przykładzie funkcjonowania budżetu obywatelskiego*, Studenckie Zeszyty Naukowe, nr 37, 2018 r., s. 36.

w odniesieniu do miast. Podobnie jak w przypadku funduszu sołeckiego mieszkańcy proponują zadania, które miałyby być realizowane przez jednostkę samorządu w następnym roku. Wybór następuje zazwyczaj poprzez głosowanie. Regulamin głosowania określają organy stanowiące jednostek samorządu w formie uchwał. Budżet obywatelski początkowo był realizowany w tylko w największych miastach. W 2012 r. jedynie 3 gminy włączyły mieszkańców w kształtowanie budżetu w ten sposób, w kolejnym roku już 16. W 2014 r. na projekty w ramach budżetu obywatelskiego głosowali mieszkańcy 92 gmin, zaś w 2015 r. – 171²⁵³. Wraz ze zwiększającą się liczbą gmin wprowadzających budżet obywatelski rosła ilość środków publicznych wydawanych zgodnie z wolą mieszkańców, jednakże udział budżetu partycypacyjnego w ogólnej kwocie budżetów gmin nie był wysoki – w 2014 r. stanowił przeciętnie 0,4%. W 2014 r. średnia kwota przypadająca na mieszkańca w gminie posiadającej budżet partycypacyjny wynosiła 18 zł, natomiast średnia frekwencja w głosowaniu nad finansowaniem projektów zgłoszonych przez mieszkańców osiągnęła 11%²⁵⁴. Taki poziom frekwencji może dziwić tym bardziej, że wiele samorządów gminnych zakłada głosowanie nad projektami za pośrednictwem Internetu i specjalnie utworzonych aplikacji.

W latach 2016 i 2019 największe miasta przeznaczyły następujące środki do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego:

Tabela nr 1

| Nazwa miasta | Środki budżetu obywatelskiego w mln zł | |
|--------------|--|---------|
| | 2016 r. | 2019 r. |
| Warszawa | 51 | 83 |
| Łódź | 40 | 40 |
| Wrocław | 20 | 25 |
| Katowice | 20 | 30 |
| Lublin | 20 | 15 |
| Białystok | 20 | 10 |

²⁵³ Streszczenie w języku nietechnicznym raportu końcowego z realizacji pracy badawczej pt. „Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej”, GUS, Warszawa 2015 r., s. 3.

²⁵⁴ Tamże, s.3.

| | | |
|--------|----|----|
| Poznań | 15 | 20 |
| Gdańsk | 11 | 20 |

Opracowana na podstawie danych pochodzących ze strony internetowej

<http://budzetyobywatelskie.pl/2016-zestawienie-ogolne/>

(data 01.07.2019) oraz stron internetowych poszczególnych miast.

W ramach budżetu obywatelskiego gminy mogą przeznaczać dowolną ilość posiadanych środków. Powyższa tabela pokazuje, iż są to znaczące kwoty wyrażone w milionach złotych. Jednak zazwyczaj nie przekraczają one 10 % wszystkich wydatków jakie miasta przeznaczają na swoje zadania inwestycyjne, np. Białystok 8%, Warszawa 2% - dane za 2016 r., Łódź 3%, Wrocław 2,5%, Poznań 1,7 % - 2015 r.²⁵⁵.

W 2018 r. ustawodawca zdecydował o utworzeniu budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu²⁵⁶. Pozostałe gminy mogą z tego rozwiązania skorzystać lub nie. Minimalna wartość środków przeznaczona na ten cel powinna wynosić 0,5 proc. wydatków jednostki samorządowej zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Rada gminy natomiast określa zasady i tryb przygotowania i realizowania budżetu obywatelskiego.

Z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego, istotne jest, aby ustawodawca regulował kwestie dotyczące funduszu sołectkiego i budżetu obywatelskiego w sposób możliwie najbardziej ogólny²⁵⁷. Obowiązkowość konkretnych działań nie wpływa bowiem pozytywnie na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego²⁵⁸. Gminy przy realizacji swoich zadań powinny posiadać swobodę co do wyboru bezpośrednich form współpracy z mieszkańcami. Samodzielnie powinny również określać ilość środków finansowych przeznaczanych na ten cel. Umożliwiłoby to jednostkom samorządu terytorialnego kreowanie własnych rozwiązań, uwzględniających lokalne zasoby i możliwości finansowe.

Fundusz sołectki i budżet partycypacyjny to formy współuczestnictwa mieszkańców w kreowaniu lokalnej rzeczywistości częściej niż raz na pięć lat (tj. tylko poprzez udział w wyborach samorządowych). Pozwalają one na stały kontakt lokalnych władz samorządowych

²⁵⁵ <http://budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-w-odniesieniu-do-zeszlorocznych-wydatkow-majatkowych-ist/> (budzetyobywatelskie.pl 2019 r.)

²⁵⁶ Ustawa z dnia 16. 01. 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 130.

²⁵⁷ W. Górny, *Obligatoryjny budżet obywatelski-szansa czy zagrożenie dla samorządności miast?*, CASUS, nr 89, 2018 r., s. 43.

²⁵⁸ M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008 r.,

z mieszkańcami oraz poznawanie ich bieżących potrzeb. W rezultacie mamy do czynienia z pewnym odwróceniem ról. Definiowanie problemów oraz propozycji ich rozwiązania należy do samych mieszkańców. Korzystając z funduszu sołectkiego i budżetu obywatelskiego gminy decentralizują w pewnym zakresie swoje władztwo wydatkowe. Można powiedzieć, że jest to forma „decentralizacji ostatecznej”, w ramach której mieszkańcy danego terenu podejmują samodzielnie decyzję o przeznaczeniu określonych środków budżetu gminy na realizację konkretnego jej zadania. Czy jest to początek nowej drogi, w której władze samorządowe będą pełniły rolę wykonawców pomysłów mieszkańców? Próba odpowiedzi na to pytanie będzie przedmiotem ostatniego rozdziału niniejszej pracy.

Jako zaletę przedstawionych wyżej rozwiązań należy wskazać ich wymiar edukacyjny. Mieszkańcy dowiadują się o zakresie zadań własnych gminy czy też zasadach wydatkowania środków publicznych zgodnie z ustawą o finansach publicznych, uczą się także diagnozować własne potrzeby. Nie bez znaczenia jest również aspekt integracyjny, budowania koalicji na rzecz danego rozwiązania w poczuciu brania „spraw w swoje ręce”.

Należy jednak zauważyć, że wielkość wydatków przeznaczana w ramach funduszu sołectkiego lub budżetu obywatelskiego w stosunku do całości wydatków jednostek samorządu terytorialnego jest nadal marginalna. O ile na terenach wiejskich środki z funduszu sołectkiego mogą być realnym wsparciem jakiegoś zadania, to w przypadku dużych miast środki z budżetu obywatelskiego często nie wystarczają na realizację dużej ilości zadań.

Mienie komunalne - znaczenie

Kolejną gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jest, zgodnie z art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, przysługujące im prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Jak podkreśla Z. Niewiadomski, istnienie majątku należącego do gminy i podlegającego jej decyzjom stanowi materialną gwarancję samodzielności gminy. Słusznie zauważa się również, że trudno sobie wyobrazić istnienie oddzielnego, samodzielnego podmiotu bez przyznania mu majątku i pozostawienia swobody decyzyjnej w jego zakresie²⁵⁹. Z przepisów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy obowiązek stworzenia odpowiednich gwarancji majątkowych dla realizacji zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy konstytucyjne nie mogą jednak stanowić podstawy do wysuwania przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń o przekazanie im określonych składników mienia państwowego. Dopiero, gdyby całokształt mienia przekazanego danej jednostce

²⁵⁹ J. Dominowska, Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 460.

samorządu terytorialnego pozostawał oczywiście nieadekwatny do wykonywanych przez nią zadań, można byłoby mówić o naruszeniu Konstytucji RP²⁶⁰. Na doniosłą wagę prawa gminy do własności i innych praw majątkowych zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny: „Własność przysługująca gminom odgrywa więc szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie”²⁶¹. Trybunał potwierdził również stanowisko przedstawicieli doktryny²⁶², którzy twierdzą, iż wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP zasada ustrojowa, zgodnie z którą „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, dotyczy również jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, Trybunał stanął na stanowisku, iż art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu. Jednakże, w przypadku mienia komunalnego, będącego własnością samorządu, szczególną formą ochrony jest postanowienie zawarte w art. 165 Konstytucji, także w przypadku występowania sporu co do tej materii nie jest konieczne odwoływanie się do ogólnej formuły zawartej w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej²⁶³. Trybunał zwrócił również uwagę, iż teza o równej ochronie własności przysługującej gminom nie osłabia, wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP, zasady oparcia gospodarki rynkowej na własności prywatnej. Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w obrocie mieniem na taki samych zasadach jak pozostałe podmioty.

Ingerencja ustawodawcy w samodzielność zarządzania mieniem

Trybunał Konstytucyjny uznał ingerencje ustawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania mieniem za dopuszczalną pod warunkiem, że jest ona zgodna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Uszczuplenie majątku gminy może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy i w szczególnych przypadkach²⁶⁴. Za taki szczególny przypadek uznał Trybunał przekazanie na mocy ustawy części majątku gminy na rzecz osób, które straciły swoje mienie w wyniku działań wojennych, przesiedlenia i wywłaszczenia. W omawianym przypadku Trybunał stwierdził, że: „Uprzywilejowanie tej grupy podmiotów stanowi rekompensatę doznanego w przeszłości uszczerbku, często związanego ze szczególnym poświęceniem w walce o wolność i suwerenność narodu. Wynagrodzenie krzywd czyni zadość zasadom sprawiedliwości społecznej, realizuje postulaty sprawiedliwości

²⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.11.2009 r. I/SA/Wa 624/09, Legalis.

²⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

²⁶² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.

²⁶³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

²⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

wyrównawczej. Dlatego utrata dochodów gmin w zakresie, w jakim stanowi ona cenę realizacji tego celu, nie narusza konstytucji”²⁶⁵.

Przysługującemu gminie prawa do własności należy zapewnić szczególną ochronę przed jego ewentualnymi ustawowymi zmianami. Ponieważ zbyt duża ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gmin może w konsekwencji prowadzić do ograniczenia ich samodzielności²⁶⁶. Wydaje się, że art. 165 ust. 1 Konstytucji RP oraz stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, gwarantują odpowiednią ochronę samodzielności samorządu terytorialnego w zarządzaniu mieniem. W praktyce ustawodawca nie uszczupla majątku gminy. Częściej wprowadza pewne ograniczenia w swobodzie zarządzania mieniem przez gminy²⁶⁷, wyłącza z obowiązku ich stosowania²⁶⁸ bądź gwarantuje im dodatkowe uprawnienia²⁶⁹.

Charakter prawny zarządzania mieniem

W praktyce, w zarządzaniu mieniem w jednostkach samorządu terytorialnego, istniała niejasność dotycząca tego czy na podstawie art. 101 u.s.g. można zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwałę rady gminy w sprawie zakupu bądź sprzedaży nieruchomości. Wątpliwości polegały na tym, że w uchwale wyrażane jest stanowisko w sprawie konkretnej nieruchomości i konkretnej transakcji. W związku z tym miałyby ona podlegać kognicji sądów powszechnych. Kwestię ta została rozstrzygnięta przez orzecznictwo. NSA zauważył, że: „... indywidualny charakter sprawy, rozstrzyganej uchwałą organu gminy nie wyklucza kontroli NSA w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., ilekroć dotyczy ona gospodarowania mieniem komunalnym. W tym ujęciu akcentuje się odrębność etapu kształtowania stanowiska gminy, objętego kontrolą NSA, od późniejszego zawarcia umowy, czyli składania oświadczeń woli wobec kontrahenta gminy, co objęte jest kognicją sądu powszechnego”²⁷⁰. Natomiast Trybunał Konstytucyjny zauważył, że działalność gmin w odniesieniu do mienia komunalnego nie opiera się wyłącznie na regulacjach prawa cywilnego, ale z uwagi na publicznoprawny status gmin i mienia

²⁶⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

²⁶⁶ Tamże.

²⁶⁷ Np. zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2020 r., poz. 65) sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

²⁶⁸ Np. zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 585) nie stosuje się zawartych w ustawie ograniczeń dotyczących sprzedaży gruntów rolnych wobec jednostek samorządu terytorialnego.

²⁶⁹ Np. zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2020 r., poz. 65) gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

²⁷⁰ Uchwała siedmiu sędziów NSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2000 r. OPS 11/00, (ONSA z 2000 r., nr 2, poz. 52).

komunalnego, także na przepisach prawa samorządowego. Z tego właśnie względu działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego, mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej pomimo, że zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych²⁷¹. Kwestia ta została ostatecznie rozstrzygnięta poprzez uchwałę NSA. Sąd administracyjny stwierdził, że decydowanie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży jest, niczym innym jak decydowaniem o zmianie przeznaczenia nieruchomości a nie podejmowaniem czynności sprzedaży. Rada gminy decyduje bowiem o tym, czy określona nieruchomość ma pozostać w gminnym zasobie nieruchomości, czy też nie. Rozstrzyganie o tym następuje w ramach wykonywania publicznoprawnych zadań gminy i poprzedza rozporządzenie nieruchomością w formie czynności cywilnoprawnych. Uchwała rady gminy jest podejmowane w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że uchwała o sprzedaży lub zakupie nieruchomości może być zaskarżona do sądu administracyjnego.

Regulacje ustawowe

W momencie tworzenia samorządu terytorialnego, gminy na mocy decyzji komunalizacyjnych zostały wyposażone w niezbędny do wykonywania ich zadań majątek Skarbu Państwa. Gminy mogły o przekazanie takiego majątku również wnioskować do wojewodów, jeżeli wykazały, że dany majątek jest im niezbędny do wykonywania określonych zadań publicznych²⁷². Wcześniej rady narodowe nie posiadały własnego mienia i praw własnościowych, dysponowały jedynie majątkiem państwa. Słusznie zauważa S. Wójcik, iż zarządzanie mieniem komunalnym przez rady narodowe przypominało sytuację, w jakiej znajdują się obecnie jednostki pomocnicze miast i gmin (sołectwa, dzielnice, osiedla), które nie mają osobowości prawnej, nie mogą być właścicielami mienia i jedynie na podstawie decyzji rady gminy mogą uzyskać prawo do korzystania z tego mienia i dokonywania umownych czynności prawnych²⁷³.

Rozdział piąty u.s.g. rozpoczyna się od art. 43, który definiuje pojęcie mienia komunalnego. Zgodnie z jego treścią mienie komunalne nie stanowi odrębnej od mienia zdefiniowanego w art. 44 kc instytucji prawnej²⁷⁴. Jest to własność i inne prawa majątkowe

²⁷¹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. W 10/93 /OTK 1994 cz. II poz. 46.

²⁷² Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

²⁷³ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000 r., s. 311.

²⁷⁴ J. Dominowska, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 447.

gmin. Podmiotami mienia komunalnego mogą być tylko gminy i ich związki oraz inne gminne osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa. W skład mienia komunalnego może wchodzić każde prawo o charakterze majątkowym²⁷⁵, tak o charakterze rzeczowym, jak i zobowiązaniowym²⁷⁶.

Zgodnie z przepisami u.s.g., gminy będące właścicielami mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa²⁷⁷. Gminy mogą zatem same decydować o sprzedaży i zakupie mienia zarówno ruchomego jak i nieruchomości. Samodzielność jednostek samorządu w tym zakresie potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Zdaniem WSA w Lublinie bezspornym jest, iż gmina, której przysługuje prawo własności nieruchomości, uprawniona jest do gospodarowania tym mieniem w sposób dowolny w granicach zakreślonych prawem. Granice te nigdy nie mogą naruszać interesu publicznego, któremu gospodarowanie mieniem gminnym ma służyć²⁷⁸. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wykonywanie przez gminę przysługujących jej w stosunku do mienia komunalnego uprawnień nie może być nastawione na osiągnięcie celów komercyjnych, lecz służyć ma wyłącznie realizacji zadań publicznych²⁷⁹.

Korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład mienia komunalnego uregulowane jest w ustawie o gospodarce nieruchomościami²⁸⁰. Zdaniem NSA: „wejście w życie tej ustawy potwierdziło zasady gospodarki nieruchomościami wprowadzone w 1990 r., a więc przede wszystkim odrzucenie środków administracyjno-prawnych na rzecz cywilnoprawnych form gospodarowania nieruchomościami komunalnymi”²⁸¹. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Sprzedaż nieruchomości

²⁷⁵ J. Dominowska, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 447.

²⁷⁶ J. Szponar-Seroka, *Mienie komunalne jako gwarancja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, (w): Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 138.

²⁷⁷ Art. 45 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

²⁷⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 22 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 56/209, Legalis.

²⁷⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1995 r., sygn.. K 4/95, OTK ZU 1995, poz. 31.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.)

²⁸¹ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1993 r., OSN 1993, nr 10, poz. 174.

gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 27) i następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej zgodnie z rozdziałem czwartym w/w ustawy.

Kompetencje organów gminy w zarządzaniu mieniem

Kompetencje do zarządzania mieniem komunalnym zostały przez ustawodawcę rozdzielone pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy gminy. Rada gminy decyduje o zasadach nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy²⁸². Jeżeli zatem w danej gminie organ stanowiący nie uregulował zasad zarządzania mieniem to każde działanie w tym zakresie (np. sprzedaż lub kupno nieruchomości) musi być poprzedzona odpowiednią uchwałą rady gminy. Rada gminy nie posiada jednak kompetencji do wskazywania zarówno formy zbycia, nabycia lub dzierżawy, a tym bardziej wyboru lub wskazywania potencjalnego nabywcy czy dzierżawcy. Zagadnienia te regulowane są w odrębnych przepisach ustaw²⁸³. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. uprawnionym do wykonywania uchwał rady jest wójt. Wskazany przepis nie daje radzie możliwości do powierzenia wykonywania uchwały innej osobie niż wójt²⁸⁴. Jednocześnie wójt nie może nie wykonać uchwały, nawet jeżeli jego zdaniem decyzja rady gminy dotycząca danej nieruchomości jest niezgodna z polityką gminy.

Z chwilą kiedy rada gminy uchwali zasady nabywania, zbywania lub dzierżawy nieruchomości, właściwie przekazuje swoją kompetencję w tej materii na rzecz organu wykonawczego. Rada określa ramy prawne, w ramach których wójt może swobodnie realizować powierzony przez nią zakres spraw. Należy domniemywać, iż ustawodawca celowo przewidział taką możliwość, ponieważ, zwłaszcza w większych jednostkach samorządu gminnego, dokonywanych jest bardzo wiele tego typu transakcji. Rozwiązanie takie ma z pewnością zalety, ponieważ nie ma potrzeby zwoływania sesji nadzwyczajnych dla uchwalenia uchwały dotyczącej np. sprzedaży małej powierzchni działki na cele infrastruktury technicznej. Jednakże, jeżeli w uchwale rady gminy nie ma zbyt ostrych kryteriów, w ramach których wójt może dokonywać tych czynności, to właściwie organ stanowiący traci kontrolę

²⁸² Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

²⁸³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 ze zm.) oraz Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.)

²⁸⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6 lutego 2008 r., ON-I-0911/44/08.

nad zasadniczą kwestią dla funkcjonowania samorządu, jaką jest gospodarka zasobami mienia komunalnego. Uchwała rady gminy dotycząca zasad gospodarowania mieniem powinna być bowiem wzorcem do podejmowania działań przez organ wykonawczy gminy²⁸⁵, a nie pozbywaniem się swoich ustawowych kompetencji w tym zakresie na rzecz wójta.

Drugą formą przekazania przez radę gminy swojej kompetencji, dotyczącej decydowania o mieniu komunalnym gminy, jest możliwość pozostawienia do rozstrzygnięcia tej sprawy przez jej mieszkańców w ramach przepisów ustawy o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 referendum może być przeprowadzone, aby zdecydować co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej jednostki samorządu terytorialnego, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów tej jednostki²⁸⁶. Skorzystanie z tego rozwiązania jest z pewnością słuszne, gdy zakup bądź sprzedaż danej nieruchomości nie były wcześniej planowane i nie ma pewności ze strony władz danej gminy co do woli jej mieszkańców w tej sprawie. Oczywiście przedmiotem referendum lokalnego w tym przypadku powinna być nieruchomość strategiczna dla funkcjonowania lokalnej społeczności, zgodna z planami rozwoju danej gminy lub w sposób znacząco wpływająca na budżet gminy²⁸⁷.

Organ wykonawczy gminy realizuje zadania polegające na wykonywaniu uprawnień właścicielskich i zarządzających w stosunku do mienia komunalnego. Kompetencje te wynikają z art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 46 ust. 1 u.s.g. Na podstawie upoważnienia wójta może je również wykonywać zastępca wójta bądź inny pracownik urzędu gminy. Wójt wykonuje zatem uchwały rady gminy w zakresie woli rady wyrażonej w uchwale, a także realizuje zadania w zakresie bieżącego gospodarowania mieniem (np. ustala stawki wynajmu nieruchomości komunalnych, ogłasza przetargi na sprzedaż nieruchomości itp.). W sprawach dotyczących sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność gminną, wójt występuje nie tylko w roli organu administracji publicznej, ale również jako reprezentujący osobę prawną – gminę w wykonywaniu jej uprawnień majątkowych z zakresu prawa cywilnego, dlatego też sprawy wynikłe z ewentualnych sporów należą do właściwości sądu powszechnego²⁸⁸.

²⁸⁵ W. Trybka, *Uchwały rady gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami*, CASUS, nr 93, 2019 r., s. 20.

²⁸⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985 ze zm.).

²⁸⁷ Uchwała nr XIX/134/2016 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 26 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego kupna zespołu pałacowo -parkowego w Nekli przez gminę Nekla (Dz. U. woj. Wielkopolskiego z dnia 31 października 2016 r. poz. 6318). W wyniku referendum mieszkańcy (frekwencja 36,4%) zdecydowali o zakupie zespołu pałacowo – parkowego.

²⁸⁸ Postanowienie WSA w Gliwicach z 9 marca 2011 r., sygn. akt II/SAB/GI 8/11, Legalis.

W określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami przypadkach (art. 109)²⁸⁹, przy transakcji sprzedaży nieruchomości, gminie przysługuje prawo pierwokupu. Kompetencje w tym zakresie posiada wójt. Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest zobowiązany do zawiadomienia wójta o treści takiej umowy. Wójt wykonuje prawo pierwokupu w wyniku złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, który zawiadomił go o umowie sprzedaży nieruchomości. Złożenie oświadczenia przez wójta może nastąpić w terminie miesiąca od zawiadomienia go o treści umowy, a prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży. Jeżeli w ciągu miesiąca wójt ze swojego prawa nie skorzysta, wówczas może nastąpić sprzedaż nieruchomości między dotychczasowymi stronami umowy sprzedaży²⁹⁰. Wskazany ustawowy termin miesiąca jest wystarczający aby w przypadku, kiedy w danej gminie nie ma uchwały określającej zasady nabywania, zbywania lub dzierżawy nieruchomości, zwołać posiedzenie rady gminy w tej sprawie. Występuje tu jednak inna sytuacja jak w przypadku wyrażania woli zakupu ze strony rady, ponieważ w tej sytuacji taką wolę zakupu danej nieruchomości wyraża wójt. Rada gminy może decyzję wójta zaakceptować bądź odrzucić. Jednakże jeżeli w danej gminie istnieje uchwała regulująca zasady zakupu nieruchomości i jednocześnie jej treść zezwala na podejmowanie decyzji co do prawa skorzystania z prawa pierwokupu przez organ wykonawczy, to jakakolwiek decyzja rady gminy w tej sprawie jest zbędna. Dodatkowo powstaje pytanie czy w takiej sytuacji radzie gminy pozostaje jedynie zaakceptować decyzję wójta poprzez potwierdzenie proponowanych przez niego zmian w budżecie gminy, polegających na zabezpieczeniu środków finansowych na sfinalizowanie transakcji zakupu nieruchomości. Natomiast odmienna sytuacja występuje w momencie kiedy wójt nie skorzysta z prawa pierwokupu. Nie jest on wtedy zobowiązany do powiadomienia o tym fakcie organu stanowiącego gminy. Co więcej, rada gminy nie ma kompetencji, aby zmusić wójta do wykonania prawa pierwokupu.

²⁸⁹ Gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży: niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego; prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę; nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości; nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji; nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

²⁹⁰ Art. 110 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 r., poz. 121)

2.4. Zadania własne i zlecone

Definicja zadań własnych i zleconych

Przejęcie pewnego zakresu spraw przez państwo i powstanie w wyniku tego określonego zadania publicznego może odbywać się w dwojaki sposób: przez ustalenie w normie prawnej pewnych działań jako zadań publicznych albo na podstawie bezspornego, niebudzącego wątpliwości domniemania, że określone działanie jest wykonywaniem zadania publicznego, zwłaszcza gdy działania tego podejmuje się osoba prawna prawa publicznego, a działanie to nie zostało dookreślone w normie prawnej jako czynność prawa prywatnego²⁹¹. O tym kiedy dana sprawa przechodzi ze sfery prawa prywatnego do sfery prawa publicznego i staje się zadaniem publicznym, które będzie realizowane na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, decyduje ustawodawca²⁹².

W nauce podjęto próby zdefiniowania pojęcia zadania własnego samorządu terytorialnego. Zazwyczaj odbywa się to poprzez porównanie charakteru zadań własnych z zadaniami zlecanymi do wykonania jednostkom samorządu przez administrację rządową. Zadania własne i zlecone wyróżnia się na podstawie następujących kryteriów:

1. lokalny (zadania własne) lub ogólnopństwowy (zadania zlecone) charakter zadań,
2. sposób przekazywania zadań (jeżeli jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje je na zasadzie decentralizacji – zaliczane są do zadań własnych, jeśli na zasadzie dekoncentracji – do zadań zleconych),
3. finansowanie zadań (wykonywanie zadań własnych jest finansowane przez jednostkę samorządu, zleconych przez administrację rządową),
4. stopień i zakres samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w ramach wykonywania zadań (jeżeli zadania są wykonywane w imieniu jednostki samorządu terytorialnego i są one pozostawione do samodzielnego wykonywania – są to zadania własne, jeżeli jednostka samorządu wykonuje zadania w imieniu władz rządowych i jest poddana ingerencji tych władz – chodzi o zadania zlecone),
5. wykonywanie zadań własnych objęte jest klauzulą generalnej właściwości, do wykonywania zadań zleconych potrzeba każdorazowego upoważnienia,
6. jeżeli odpowiedzialność za wykonywanie zadania ponosi jednostka samorządu – jest to zadanie własne, jeżeli odpowiedzialność tę podnosi administracja rządowa – chodzi

²⁹¹ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego, (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernat, Wrocław 2009 r., 158.

²⁹² K. Jaroszyński, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 80.

o zadanie zlecone²⁹³. Jednakże jak słusznie zauważa T. Dębowska-Romanowska, niejednokrotnie zadania zlecone mają duże znaczenie dla lokalnej społeczności. Stąd też jednostki samorządu terytorialnego ponoszą również odpowiedzialność za ich wykonywanie²⁹⁴. Wydaje się jednak, że chodzi tutaj raczej o odpowiedzialność za prawidłowe ich wykonanie na rzecz mieszkańców.

Inni przedstawiciele doktryny, definiują pojęcie zadania własnego w bardzo prosty i jasny sposób, stwierdzając, że są to zadania zakwalifikowane w ten sposób przez ustawodawcę²⁹⁵.

W ramach zadań własnych, wyróżnia się zadania dobrowolne (fakultatywne) i obowiązkowe (obligatoryjne). Dobrowolne to takie zadania których zakres i sposób realizacji określają samodzielnie jednostki samorządu. Swobodnie decydują również o tym czy będą one w ogóle wykonywane. Zadania fakultatywne dokonywane są wówczas, gdy gminy posiadają na to wystarczające środki finansowe²⁹⁶. Natomiast obowiązkowe to szczególnie istotne zadania, które należy realizować z pierwszeństwem przed innymi zadaniami własnymi oraz zleconymi²⁹⁷. Zadania obligatoryjne muszą być zawsze spełnione²⁹⁸ (nawet na minimalnym poziomie), niezależnie od posiadanych przez jednostki samorządu na ten cel środków finansowych. O zakwalifikowaniu zadania jako obowiązkowego decyduje kryterium formalne. Z brzmienia ustawy szczególnej, poświęconej określonej rodzajowi spraw wykonywanych przez gminę powinno zatem wynikać, które konkretnie zadanie gminy ma charakter obowiązkowy. Mając na uwadze zasadę samodzielności gminy, wola ustawodawcy powinna zostać wyrażona jasno, a nie w sposób dorozumiały²⁹⁹.

Zadania zlecone są przekazywane gminom w drodze ustawy. Zatem to ustawodawca decyduje o tym, że określone zadanie administracji rządowej powinno być wykonywane przez gminę. W takim przypadku gminy nie posiadają kompetencji do określenia zakresu i sposobu jego wykonania, decydują co najwyżej o techniczno-organizacyjnych aspektach jego realizacji.

²⁹³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara i Z. Niewiadomski, Warszawa 1998 r., s. 294-295.

²⁹⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 r., s. 241.

²⁹⁵ Tak na przykład K. Jaroszyński, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 88.

²⁹⁶ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013 r., s. 112.

²⁹⁷ K. Jaroszyński, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 90.

²⁹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 r., s. 240.

²⁹⁹ K. Jaroszyński, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 90.

Drugą formą przekazania jednostkom samorządu terytorialnego zadań (zleconych) jest porozumienie, które zawierane jest pomiędzy administracją rządową i samorządową. W przypadku porozumienia, w odróżnieniu do zadań zleconych, których obowiązek spełniania przez gminy jest wskazany w ustawie, strona samorządowa może nie wyrazić woli jego podpisania. Tym samym określone zadanie nie jest na terenie gminy realizowane. Natomiast forma przekazania zadań (ustawowo bądź w drodze porozumienia) nie ma wpływu na kwalifikację przekazanych zadań jako zlecone³⁰⁰.

Na przestrzeni blisko trzech dekad istnienia samorządu gminnego ilość zadań określonych w ustawie o samorządzie gminnym wzrosła od kilkunastu do obecnie dwudziestu dwóch. Dynamika tych zmian pokazuje, iż ilość i zakres zadań są coraz większe. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Kolejny artykuł ustawy wyjaśnia, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy i określa, że to sprawy dotyczące:

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

³⁰⁰ K. Jaroszyński, Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 127.

- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;
- 19) 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 publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239);
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Gminy nie ograniczają się tylko do spraw bieżących, ale przygotowują i wdrażają wiele długoterminowych planów rozwoju w poszczególnych dziedzinach, będąc zobligowanymi przepisami prawa lub z własnej inicjatywy. Ilość przyjmowanych tego rodzaju planów wzrosła po transformacji ustrojowej i akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wymogi związane z ubieganiem się o unijne środki finansowe wymuszały bowiem obowiązek powstawania takich planów³⁰¹. Tego typu strategiczne dokumenty odnoszą się przede wszystkim do materii finansowych, współpracy zagranicznej, czy też spraw związanych z polityką społeczno-gospodarczą.

Zadania własne w EKSL

Zgodnie z art. 4 EKSL, podstawowe kompetencje społeczności lokalnych powinny być określone w Konstytucji lub w ustawie. W Polsce zadania własne zostały wyznaczone w drodze ustawy. Jednocześnie w tym samym artykule zawarto zastrzeżenie, iż postanowienie o określeniu zadań własnych w Konstytucji lub ustawie, nie wyklucza możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem. Kluczowym pojęciem w powyższym zdaniu staje się wyrażenie „specyficzne

³⁰¹ E. Bonusiak, *Współczesne prawne formy działania w administracji publicznej, (w:) Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, pod red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016 r., s. 104 i nast.

zadanie”. Można to interpretować w ujęciu węższym, uznając iż twórcy EKSL zauważali, że pewne zadania jednostek samorządu terytorialnego są wyjątkowe, chociażby ze względu na ich lokalny charakter występowania. W szerszym ujęciu należy przyjąć, iż możliwe jest zlecenie zadań również w innej drodze niż Konstytucja i ustawy. Interpretacja w ujęciu węższym jest korzystniejsza dla stabilności ilości i zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W ust. 2 omawianego artykułu Karty, wyraźnie zaznaczona jest samodzielność (pełna swoboda) jednostek samorządu w realizacji przyznanych im kompetencji. Zgodnie z kolejnym postanowieniem EKSL odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych powinna być ponoszona przede wszystkim przez te organy władzy, które są najbliższe obywatelowi. Bardzo ważnym postanowieniem EKSL, dotyczącym tematyki niniejszej pracy jest art. 4 ust. 5: „W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych”. W omawianym przepisie wyraźnie podkreśla się dwie kwestie: pierwsze, przestrzega się ustawodawcę przed nadmierną ingerencją w wykonywanie danego zadania. Wybór konkretnych narzędzi do jego realizacji powinien należeć do organów gminy. Po drugie, wyraźnie zaznaczona jest kwestia „warunków miejscowych”. EKSL podkreśla, że gminy różnią się od siebie pod wieloma względami, np. położenie geograficzne, liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, czy występujące w danej gminie walory turystyczne, gospodarcze itd. Zaledwie tych kilka kryteriów zróżnicowania jednostek oddziałuje na to, że w każdej gminie istnieją jedyne i charakterystyczne „warunki miejscowe”. Znaczącą rolę w kształtowaniu lokalnych uwarunkowań, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, sołectwach czy dzielnicach odgrywają także zwyczaje. Ostatni ustęp art. 4 EKSL stanowi, aby wszystkie planowane zmiany dotyczące jednostek samorządu terytorialnego były w odpowiednim czasie i trybie konsultowane. Nowe rozwiązania nie powinny być zatem wprowadzane ad hoc, ale po uzyskaniu opinii.

Zadania własne w Konstytucji RP – zasada domniemania kompetencji

W rozdziale VII Konstytucji ustrojodawca stwierdza, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163), a w odniesieniu do gminy podkreśla, iż gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust.3). Można zatem przyjąć, że rola jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych powinna być dominująca. Zdaniem niektórych autorów tego typu stwierdzenie konstytuuje samorząd terytorialny w systemie

władzy wykonawczej, a zarazem zobowiązuje ustawodawcę do takiego podziału zadań w sferze administracji publicznej, który przyzna jednostkom samorządu ich istotną część³⁰². Konstytucja RP nie stwarza jednak podstaw dla wyodrębnienia „władzy samorządowej” ani nie nakazuje, aby kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego musiały być klasyfikowane według reguł trójpodziału władzy³⁰³.

Artykuł 163 Konstytucji stanowi rozwinięcie wyrażonej w art. 16 zasady decentralizacji państwa, jednocześnie ustanawia zasadę domniemania kompetencji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, czyli ich pierwszeństwa przed innymi organami władzy publicznej. Normy wynikające z art. 164 ust. 3 Konstytucji i z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym są swojego rodzaju instrukcją dla ustawodawcy, zgodnie z którą przy rozdzielaniu zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego gmina powinna realizować zadania, które ma możliwość wykonać. Zadania te muszą mieć charakter lokalny i publiczny. Ustawa zasadnicza nie określa katalogu zadań o znaczeniu lokalnym. Mają być one ustanowione przez ustawodawcę.

W doktrynie przyjmuje się także interpretację art. 163 Konstytucji RP, która zakłada że zadania publiczne przekazane jednostkom samorządu terytorialnego nie muszą mieć charakteru lokalnego. Zgodnie z tym stanowiskiem zasada domniemania kompetencyjnego stanowi odrębną i samodzielną podstawę do realizowania przez jednostki samorządu zadań również o znaczeniu ponadlokalnym³⁰⁴. Takie rozumienie art. 163 Konstytucji jest dyskusyjne, przede wszystkim z dwóch względów. Po pierwsze w dalszych przepisach Konstytucji poświęconych samorządowi terytorialnemu możemy odczytać, że „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Wyraźnie akcentowane jest tutaj, iż mają to być zadania, których realizacja przyczyniać się będzie do zaspokajania potrzeb danej wspólnoty samorządowej, a więc grupy osób zamieszkującej daną przestrzeń o zasięgu lokalnym (gmina, powiat, województwo). Po drugie, obecny model samorządu terytorialnego nie gwarantuje możliwości realizowania przez gminy istotnej części zadań publicznych o zasięgu ponadlokalnym.

³⁰² J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 199.

³⁰³ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zamykacze 2000 r., s. 213.

³⁰⁴ Korczak J., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 201.

Warte odnotowania jest również spostrzeżenie K. Jaroszyńskiego, który zauważa, że zasada domniemania kompetencji służy ochronie niezależności gminy na poziomie materialnoprawnym. Ewentualne obalenie domniemania właściwości na rzecz gminy wymaga jednoznacznej woli ustawodawcy lub wykładni prawa uwzględniającej jakąś istotną zasadę, przyjętą w systemie prawa, która w konkretnych przypadkach przeważałaby nad zasadą niezależności gminy³⁰⁵. Natomiast J. Boć prezentuje dość dyskusyjną tezę, zgodnie z którą postanowienia Konstytucji RP, utrzymując podział na zadania własne i zlecone, dają możliwość przekazywania zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i nie przewidują możliwości odwrotnej. Jego zdaniem postanowienia Konstytucji zapewniają brak możliwości uszczuplenia wcześniej przyznanych zadań samorządu terytorialnego³⁰⁶.

Realizacja zadań przez JST w kontekście zasady legalizmu

Zdaniem P. Dobosza zasada legalizmu determinuje charakter prawny zadań gminy. Może ona wykonywać wyłącznie zadania o charakterze publicznoprawnym³⁰⁷. Jednocześnie muszą być one określone w prawie³⁰⁸. Normy prawne umożliwiają podjęcie przez gminę działań w sposób samodzielny, jednakże tylko w zakresie i granicach przez nie wyznaczonych. Samorząd gminny nie posiada uprawnień do kreowania własnych zadań, nawet jeżeli w jego ocenie dana sprawa ma charakter publiczny i mogłaby być wykonywana na poziomie gminy. Art. 7 u.s.g. nie można traktować jako uprawnień do działania przez gminę na podstawie normy blankietowej. Przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych. Natomiast art. 6 ust. 1 u.s.g. określa jedynie zakres działania gminy (jako sprawy publiczne i lokalne).

Inne niż określone w art. 7 u.s.g. zadania własne mogą być ujęte tylko w przepisach odrębnych i wyłącznie w tym zakresie gmina może je realizować³⁰⁹. Jednostki samorządu terytorialnego - chcąc inicjować działania w określonym zakresie - muszą zatem poza ogólną dyspozycją wynikającą z art. 6 ust. 1, powoływać się również na przepis szczególny wynikający z innej ustawy.

³⁰⁵ K. Jaroszyński, Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s.76.

³⁰⁶ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., 39.

³⁰⁷ P. Dobosz, Ustawa o samorządzie gminnym, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 123.

³⁰⁸ Wyrok NSA z 10.02.2015 r., I SOK 2343/14, Lex nr 1753339, P. Dobosz, Ustawa o samorządzie gminnym, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 121, K. Jaroszyński, Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 87.

³⁰⁹ K. Jaroszyński, Ustawa o samorządzie gminnym, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 87.

Należy jednak zauważyć, że i w tej materii nadal nie ma w doktrynie pełnej zgody. Część autorów uważa, iż dla jednostki samorządu wystarczającym powodem do podjęcia działania jest kwalifikacja zadania jako publiczne oraz brak wyraźnego wskazania organu władzy publicznej w przepisach prawa do jego realizacji³¹⁰. Inni zauważają także, że niezamknięty katalog zadań (art. 7 u.s.g.) jest wystarczającym argumentem pozwalającym, aby władze gminne mogły podejmować działania nie wymienione w art. 7, a mieszczące się w zakresie spraw publicznych³¹¹. M. Kulesza w przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego prawa do swobodnego decydowania o zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy w granicach, a nie na podstawie ustaw upatruje istotę decentralizacji³¹². Natomiast H. Izdebski zauważa, że występuje różnica pomiędzy sferą działalności władczej, w której jest wymagana konkretna, ustawowa podstawa prawna, a sferą niewładczą (czynności administracji świadczącej, działania właścicielskie), w której może wystarczyć ogólne upoważnienie ustawy, byle działanie następowało w granicach prawa, przy czym ogólnym upoważnieniem dla gminy może być także domniemanie jej zadań w obrębie samorządu terytorialnego³¹³. Tego typu spojrzenia na zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego z pewnością sprzyjałyby rozwojowi jego samodzielności. Trzeba również wskazać, że przy obecnych rozwiązaniach prawnych, regulujących materię samorządu terytorialnego, nie występują sytuacje, w których nie ma jasnego wskazania, który podmiot ma dane zadanie wykonywać. Ustawodawca, tworząc nowe zadanie publiczne lub przekazując zadanie do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, zawsze wskazuje odpowiedniego adresata tych regulacji. Potwierdzają to również rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego³¹⁴, sądów administracyjnych i Regionalnych Izb Obrachunkowych³¹⁵.

Zdaniem E. Ury w obszarze regulacji zadań jednostek samorządu występują sytuacje, w których ustawodawca nakłada na nie obowiązek wykonywania zadań publicznych, lecz nie zawsze precyzuje sposób ich realizacji. Wówczas powinny one wybrać taką formę, która jest

³¹⁰ Np. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w) System prawa administracyjnego pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 202., J. Boć (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej*, 1998r., s. 256., P. Dobosz, *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 113

³¹¹ J. Regulski, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, Materiały szkoleniowe RAP, zeszyt nr 1, Warszawa 1999 r.

³¹² M. Kulesza, *Gospodarka komunalna-podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny 2012 r., nr 7-8.

³¹³ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego-klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, Samorząd Terytorialny 2015 r., nr 1-2, s. 72.

³¹⁴ Uchwała TK z 27.09.1994 r., sygn.. akt W. 10/93, OTK 1994, cz. II, s. 191-194.

³¹⁵ M. Paczocha, *Przegląd orzecznictwa dotyczącego art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, Finanse Komunalne 2011 r., nr 1-2.

najwłaściwsza w określonych warunkach (np. umowa, porozumienie), lecz nie może to być forma władcza.³¹⁶ Jednakże również w formach władczych ustawodawca pozostawia lokalnym władzom pewien margines samodzielnego podejmowania decyzji. Klasycznym przykładem takiego rozwiązania jest możliwość kształtowania, przez radę gminy, wysokości podatków lokalnych, stanowiących dochód własny gmin (np. podatek od nieruchomości, od środków transportu, itd.)³¹⁷. Warto również zauważyć, że rada gminy ma możliwość zdecydowania o wprowadzeniu nowego obowiązkowego podatku. Akceptacja tego działania musi być wyrażona poprzez mieszkańców w drodze referendum lokalnego. Rada może również zwolnić mieszkańców gminy z płacenia określonego podatku³¹⁸.

Możliwość realizacji zadań własnych przez JST jako element ich samodzielności

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania własne, odpowiadają za tak ważne obszary życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego jak polityka urbanistyczna, ochrona środowiska, oświata czy podstawowa infrastruktura techniczna (drogi, oświetlenie uliczne, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-ściekowa itd.). Na istotne znaczenie zadań własnych jako elementu samodzielności gmin wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. W jednym z wyroków, powołując się na swoje dotychczasowe stanowisko, wskazał on, że konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że mają one określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców, a ingerencja organów władzy centralnej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności i jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach³¹⁹.

Ilość i zakres zadań własnych oraz zadań zleconych gmin wpływa na ich samodzielność. Zadania własne są finansowane z dochodów własnych (władze gminy same decydują o wielkości środków finansowych przeznaczanych na realizację konkretnego zadania) i podlegają kontroli i nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności działania. Natomiast zadania zlecone są finansowane dotacjami na konkretny cel i podlegają ocenie przez dotującego nie tylko z punktu widzenia legalności, ale również celowości i gospodarności. W przypadku zadań zleconych niewykorzystane środki finansowe na realizację określonego zadania podlegają zwrotowi jednostce zlecającej. Można również zauważyć, że przy realizacji zadań

³¹⁶ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015 r., s. 104.

³¹⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9 poz. 31 ze zm.).

³¹⁸ Uchwała NR XXXIV/405/2014 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 16 września 2014 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Września.

³¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.03.2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A nr 3/2007, poz. 25.

zleconych mamy do czynienia bardziej z dekoncentracją niż z decentralizacją. Podczas realizacji zadania zleconego gminy zazwyczaj nie posiadają swobody wyboru ani co do formy ani co do wielkości transferu środków finansowych potrzebnych do jego dokonania.

W celu pełnej realizacji zasady decentralizacji, ustawodawca powinien ograniczać ilość zadań zleconych na rzecz zadań własnych samorządu terytorialnego. Całkowite zniesienie zadań zleconych jest niemożliwe. W sytuacjach wyjątkowych (np. w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych) za ich pośrednictwem administracja rządowa może szybko przekazać gminom środki finansowe³²⁰. Z punktu widzenia administracji rządowej zaletą wykonywania przez jednostki samorządu zadań zleconych jest możliwość ich standaryzacji. Jednakże zadania własne są wykonywane przez gminy z pełną odpowiedzialnością za ich realizację. Muszą być one oczywiście zgodne z przepisami prawa, jednakże istotnym jest, aby owe przepisy pozwalały na pewien margines dobrowolności środków przy ich realizacji. Nie można ustanawiać określonego zadania jako zadania własnego tylko po to, aby było ono pokrywane przede wszystkim z dochodów własnych jednostek samorządu³²¹. Należy podzielić prezentowane stanowisko K. Kokocińskiej, która stwierdza, że organy jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności szczebla gminnego) często decydują o doborze najbardziej przydatnego środka realizacji określonego celu publicznego. Autorka argumentuje, że to właśnie władze samorządowe podejmą najbardziej racjonalną decyzję o tym, czy budować szkołę, czy stadion sportowy. Wybiorą one również najlepszą formę realizacji tego zadania, sposób finansowania i zadecydują, czy wykonać je samodzielnie, czy z innymi podmiotami, w tym podmiotami prywatnymi³²². Ustawodawca powinien więc pozostawiać jednostkom samorządu terytorialnego szeroki zakres możliwych działań.

Przy realizacji zadań przez jednostki samorządu ważna jest również efektywność i oszczędność finansów publicznych. Można zgodzić się z tezą, zgodnie z którą im większa samodzielność jednostek samorządu w realizacji swoich zadań, tym większa presja na wzrost efektywności³²³. Natomiast w przypadku realizacji zadań zleconych nie ma żadnego bodźca dla gmin, aby wykonywały je oszczędnie i efektywnie, wręcz przeciwnie ewentualne oszczędności mogą wiązać się z ryzykiem, że w kolejnych latach na realizację określonego zadania jednostka samorządu otrzyma mniejszą pulę środków finansowych.

Podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego

³²⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013 r., s. 113.

³²¹ Wyrok TK z 25.07.2006 r. (K 30/04), OTK-A 2006/7, poz. 86.

³²² K. Kokocińska, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, Przegląd Prawa i Administracji nr XCVIII, Wrocław 2014 r., s. 81.

³²³ J. Neneman, *Finanse lokalne-ile spójności, ile autonomii?*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 54.

Wykonywanie zadań na różnych poziomach samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) nie powoduje sporów kompetencyjnych i nie wpływa negatywnie na samodzielność w ich realizacji. Ustawodawca przypisując odpowiednie zadania dla jednostek samorządowych jasno określa kto będzie realizatorem określonego zadania publicznego. Jak słusznie zauważa P. Dobosz: „Jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych stopni nie tworzą bowiem systemu podmiotów połączonych wzajemnymi, obligatoryjnymi powiązaniem ustrojowymi lecz każda z nich służy bezpośrednio potrzebom zbiorowym, publicznym określonej wspólnoty samorządowej, przez co pośrednio służy wspólnocie państwowej. Ich zadania mają na celu zaspokojenie potrzeb, wynikających z faktu egzystowania jednostki/człowieka w społeczeństwie, a zatem zaspokojenie potrzeb wspólnoty, odpowiednio: gminnej, lokalnej, regionalnej”.³²⁴ Przykładem może być podział zadań z zakresu edukacji publicznej. Wykonywanie zadań z zakresu organizacji edukacji na danym terenie to zazwyczaj największe zadanie danego samorządu na terenie gmin i powiatów. Zgodnie z przepisami ustaw regulujących istnienie poszczególnych szczebli jednostek samorządu oraz ustawy o systemie oświaty (ustawa dotyczy regulacji z zakresu edukacji publicznej na poziomie gmin i powiatów), gmina odpowiedzialna jest za edukację przedszkolną (w tym żłobki) i szkolną na poziomie szkoły podstawowej³²⁵, dla szkół ponadpodstawowych i specjalnych organem prowadzącym jest powiat³²⁶. Samorząd województwa natomiast prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m. in. wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli.³²⁷ Realizując swoją politykę w tym zakresie, samorząd województwa współpracuje ze szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.³²⁸ Tego rodzaju rozdzielenie przez ustawodawcę zadań jest zgodne z ideą pomocniczości. Gminy bowiem realizują zadania w zakresie edukacji dzieci i młodzieży we wczesnym wieku ich rozwoju. Placówki oświatowe tego typu są rozmieszczone blisko miejsca zamieszkania ich uczestników. Szkoły średnie i specjalne mieszczą się zazwyczaj w miastach będących siedzibą powiatu, ponieważ większość gmin jest zbyt mała aby utworzyć tego rodzaju placówki. Podobnie uzasadniona jest współpraca samorządu województwa z uczelniami wyższymi. Wynika to zarówno z zadań jakie ma realizować województwo jak i faktu, iż zazwyczaj siedziby

³²⁴ P. Dobosz, Ustawa o samorządzie gminnym, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010 r., s. 113.

³²⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz art. 5 ust. 5 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 ze zm.).

³²⁶ Art. 4 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.) oraz art. 5 ust. 5a Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 ze zm.).

³²⁷ Art. 11 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 ze zm.).

³²⁸ Art. 12 ust. 1 pkt 5 tamże.

samorządu i uczelni mieszczą się w tym samym mieście. Ustawodawca dopuścił możliwość, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych³²⁹. Ocena tego czy powstanie danej placówki jest możliwe i racjonalne na obszarze samorządu należy do danej jednostki. Przejęcie obowiązków jednostki samorządu terytorialnego (która ma się częściowo pozbyć swoich zadań) odbywa się na zasadzie porozumienia, co w pełni zabezpiecza jej prawa. Ustawodawca pozostawił pełną samodzielność w podjęciu decyzji o korekcie standardowego rozdziału zadań z zakresu edukacji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Gmina ma ogólne ustawowe upoważnienie do zawierania porozumień z samorządami powiatu i województwa w celu przejmowania od nich zadań własnych. Ewentualne spory majątkowe powstałe w wyniku zawartych porozumień ma rozstrzygać sąd powszechny³³⁰.

Formy współpracy JST

W celu prawidłowej realizacji zadań publicznych (zadań własnych) i racjonalnego wydawania środków publicznych gminy mogą zawierać porozumienia a także powoływać związki międzygminne. Są wówczas uprawnione do udzielania pomocy, w tym finansowej, wzajemnie lub na rzecz jednej z jednostek³³¹.

Związek gmin wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek posiada także osobną osobowość prawną. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku. Organ wykonawczy gminy staje się zatem z mocy ustawy członkiem organu stanowiącego związku. Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy. Organem wykonawczym związku jest zarząd, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin. W ramach takiego rozwiązania gminy samodzielnie podejmują ocenę, czy dane zadanie będzie mogło zostać efektywniej zrealizowane w ramach związku. Natomiast powstanie obowiązkowego związku gmin może nastąpić tylko i wyłącznie w drodze przepisów ustawy. Możliwość tworzenia związków należy ocenić pozytywnie. Za ich pośrednictwem gminy mogą realizować zadania, których w innym przypadku by nie wykonywały (np. ze względu na brak wystarczających środków finansowych). Przykładem tego typu działania może

³²⁹ Art. 5 ust. 5b Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 ze zm.).

³³⁰ Art. 8 ust. 1 pkt 2a i 2 b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

³³¹ Art. 10 oraz art. 64 i nast. tamże.

być Związek Międzygminny „Schronisko dla zwierząt” założony w 2010 roku przez 11 gmin województwa wielkopolskiego. Związek powstał celem wspólnego wykonywania zadania publicznego w zakresie tworzenia warunków niezbędnych do utrzymania porządku i czystości na terenie gmin wchodzących w skład Związku oraz zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom poprzez budowę i eksploatację międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Skałowie, w gminie Kostrzyn³³².

Drugą formą współpracy gmin jest porozumienie międzygminne zawierane w celu powierzenia jednej z gmin realizacji określonego zadania publicznego. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami. Gminy przekazujące zadania mają obowiązek udziału w kosztach realizacji tych zadań. W tym zakresie forma porozumienia gmin znacząco różni się od realizacji zadań w ramach związku międzygminnego. Nie powstaje nowy podmiot, zadania realizowane są przez jedną gminę, która odpowiada za ich realizację. Natomiast podobnie jak w przypadku związków tego typu rozwiązania są przyjmowane przez gminy w momencie kiedy realizacja danego zadania przekracza możliwości finansowe i organizacyjne danej jednostki. Forma ta wpływa na zwiększenie efektywności i sprawności wykonywanych zadań publicznych, co powoduje uzyskanie wymiernych korzyści ekonomicznych.³³³ Obecnie w związku z rozbudowanymi wymogami prawnymi, gminy bardzo często realizują w tej formie zadanie własne polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. W 2008 r. 14 gmin powiatu wrzesińskiego i gnieźnieńskiego zawarło porozumienie, w ramach którego Miasto Gniezno przejęło od pozostałych gmin obowiązek stworzenia Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Lulkowie (Gmina Gniezno). Ostatecznie przy udziale finansowym wszystkich gmin porozumienia oraz dofinansowaniu zewnętrznemu, zakład powstał w 2015 r. (koszt inwestycji 80 mln zł).

Przepisy prawa nie regulują szczegółowo kwestii zawierania porozumień. Ustawodawca wskazuje tylko, że taka forma współpracy jest możliwa oraz że poszczególni członkowie porozumienia mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania³³⁴. W doktrynie postuluje się, aby przepisy te rozbudować, w szczególności o kwestię ochrony stron porozumienia w przypadku, gdy te nie uzgodniłyby zasadniczych zagadnień

³³² <http://schronisko-skalowo.pl/o-schronisku/zwiazek/> (dostęp 08.11.2020 r.).

³³³ E. Bonusiak, Współczesne prawne formy działania w administracji publicznej, (w:) Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce, pod red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016 r., s. 111.

³³⁴ Art. 74 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.)

dotyczących na przykład praw i obowiązków poszczególnych członków³³⁵. Wbrew obawom prezentowanym w doktrynie, należy pozytywnie ocenić brak szczegółowości w uregulowaniach prawa w tym obszarze. W pierwszej kolejności pozwala to na swobodę zawierania takich form współpracy w zakresie właściwie wszystkich zadań własnych samorządu gminnego. Szeroki katalog spraw lokalnych powoduje, iż każde zadanie ma swoje wyjątkowe właściwości, które w ramach porozumienia mogą być w samodzielny sposób kształtowane. Ponadto brak ścisłego unormowania porozumień ze strony ustawodawcy może zachęcać jednostki samorządu do szukania nowatorskich rozwiązań, korzystając z narzędzia jakim jest właśnie porozumienie. Stronami porozumienia są gminy korzystające z profesjonalnej obsługi prawnej, która dostatecznie zabezpiecza prawa stron porozumienia. Nie odnotowuje się również dużej ilości sporów w zakresie porozumień gminnych, co może świadczyć zarówno o wysokim stopniu zaufania członków porozumienia jak i o profesjonalnie przygotowanej treści takiego dokumentu.

Zawarcie porozumienia i związku jest czynnością prawa administracyjnego, ze względu na jego strony, tryb zawierania oraz treść³³⁶. Publiczny charakter związku międzygminnego został potwierdzony w uchwale NSA, w której stwierdza, że uchwały zainteresowanych rad gmin o utworzeniu związku, przystąpieniu do niego i o przyjęciu statutu nie są umowami cywilnymi ani oświadczeniami woli o nawiązaniu stosunku cywilnoprawnego, lecz podlegają co do treści jak i formy podjęciu przede wszystkim ocenie z punktu widzenia prawa publicznego, sam statut związku ma zaś charakter taki sam jak statut gminy. Statut stanowi więc źródło prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 2 u.s.g. Konsekwentnie na drodze administracyjnej rozpoznawane są spory związane z przystępowaniem lub występowaniem ze związku oraz prawidłowością uchwał podejmowanych przez organy związku³³⁷.

Występującą dość często formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego jest również przekazywanie sobie nawzajem środków finansowych na konkretny cel (art. 10 ust. 2 u.s.g.). W praktyce dotyczy to sytuacji, w której gmina przekazuje w całości lub w części potrzebną pulę środków finansowych na wykonanie zadania, które uważa za istotne do realizacji na swoim obszarze lub dla swoich mieszkańców, innej jednostce samorządu terytorialnego, zazwyczaj powiatowi. Główne obszary takiej współpracy to infrastruktura

³³⁵ E. Bonusiak, Współczesne prawne formy działania w administracji publicznej, (w:) Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce, pod red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016 r., s. 111, J. Wyporska-Frankiewicz, Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym, Warszawa 2010 r., s. 218-219.

³³⁶ Wyrok NSA z 16.12.2011 r., I FSK 544/11, Lex nr 1134251.

³³⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 2/04, ONSAiWSA 2005/4/64.

drogowa (gminy dotują zadania powiatu w tym zakresie w celu remontu lub budowy drogi powiatowej leżącej na terytorium zainteresowanej gminy)³³⁸. Gminy wspomagają często samorządy powiatowe w wykonywaniu zadań z zakresu opieki medycznej poprzez dofinansowanie zakupu karetek czy budowy szpitala³³⁹. Tęgi typu współpraca choć w mniejszym zakresie odbywa się również pomiędzy pozostałymi szczeblami samorządu terytorialnego. Dla przykładu można odnotować przekazywane dotacje ze strony samorządu województwa wielkopolskiego dla gmin na budowę dróg dojazdowych do gruntów rolnych czy dotacje na nasadzenia drzew miódodajnych. Powiat poznański natomiast przekazał do związku gminnego dotację na rzecz budowy schroniska dla zwierząt. Taka forma współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego staje się coraz częstszą praktyką. Jednostka dotująca ma wpływ na wykonanie zadania przez jednostkę dotowaną, na którym z różnych względów jej bardzo zależy (poprawa infrastruktury, bezpieczeństwa, realizacja polityki edukacyjnej itp.). Tęgi typu działania nie powinny jednak stawać się regułą. Może bowiem to prowadzić do sytuacji, w których jednostka samorządu terytorialnego będzie uzależniała realizację swojego zadania od uzyskania na ten cel środków od innej jednostki. Generalnie realizacja zadań jednostki samorządu powinna odbywać się dzięki posiadanym środkom finansowym, pochodzącym z własnych dochodów.

Należy również wspomnieć, iż w celu realizacji zadań własnych gminy mogą tworzyć zakłady budżetowe, jednostki organizacyjne, gospodarstwa pomocnicze oraz spółki komunalne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również powierzać realizację swoich zadań organizacjom pozarządowym (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Kolejną formą realizacji zadań własnych może być partnerstwo publiczno-prywatne³⁴⁰.

Na marginesie rozważań dotyczących form współpracy jednostek samorządu terytorialnego należy odnotować uchwaloną w 2015 r. ustawę o związkach metropolitalnych³⁴¹. W myśl cytowanej ustawy mogłyby powstawać podmioty zdolne do sprawnego i skutecznego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców żyjących na obszarach gmin połączonych faktycznie w jeden organizm z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego poprzez splot wzajemnych zależności wynikających z powiązań funkcjonalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych, wśród których dominującą rolę odgrywać miały gminy

³³⁸ Uchwała nr XXXVII/289/2018 Rady Miejskiej Gminy Nekla z 17.05.2018 r. w sprawie pomocy finansowej dla Powiatu Wrzesińskiego na realizację w 2018 r. zadań inwestycyjnych w zakresie poprawy infrastruktury drogowej.

³³⁹ Uchwała nr VIII/77/19 Rady Miejskiej w Miłosławiu z 26.04.2019 r. w sprawie udzielenie pomocy finansowej w postaci dotacji celowej dla Powiatu Wrzesińskiego.

³⁴⁰ Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tj. Dz. U z 2017 r., poz. 1834).

³⁴¹ Ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 2260).

o wysokim stopniu zurbanizowania (w praktyce zazwyczaj stolice województwa lub większe miasta regionu)³⁴². Ustawa zakładała powstanie nowego podmiotu posiadającego osobowość prawną i wykonującego zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jednakże na mocy niniejszej ustawy nie powstał nigdy żaden podmiot. Zgodnie z nową ustawą uchwaloną 2017³⁴³ ustanowiono jedyny jak do tej pory związek metropolitalny w województwie śląskim, składający się z ponad 40 gmin tego województwa, skupionych wokół miasta Katowice. Jednocześnie uchylono wcześniejszą ustawę z 2015 r. i zapowiedziano, że w najbliższych latach nie powstanie żaden nowy związek metropolitalny.

Jednocześnie należy pamiętać, że poza współpracą, gminy także konkurują ze sobą o niezbędne dla swojego dalszego rozwoju podmioty, czyli nowych mieszkańców, inwestorów prywatnych, turystów, wykwalifikowaną kadrę pracowniczą itd.³⁴⁴.

2.5. Ochrona sądowa

Ochrona sądowa JST w Konstytucji RP oraz EKSL

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego gwarancję ich samodzielności, polegającą na prawie do ochrony sądowej. Gminy mogą dochodzić swoich praw bądź chronić swoją samodzielność przed nieuprawnionym lub nadmiernym nadzorem ze strony państwa oraz w zakresie prawa prywatnego. B. Banaszak zauważa, że z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP można również wyinterpretować ochronę przed naruszającymi samodzielność jednostek samorządu terytorialnego działaniami innych jednostek samorządu terytorialnego³⁴⁵.

Ochronę sądową, jako ważny element samodzielności samorządu terytorialnego, wskazuje również EKSL (art. 11). Zgodnie z jej przepisami, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień i poszanowania zasad samorządności terytorialnej, jednostkom samorządu należy zapewnić (w konstytucji bądź ustawie) prawo do odwołania na drodze sądowej. Zgodnie z EKSL takie samo prawo powinno przysługiwać również społecznościom lokalnym³⁴⁶. Polski ustawodawca nie określił takiej możliwości. Legitymacja skargowa przysługuje jedynie jednostce samorządu terytorialnego (art. 98 ust. 1 u.s.g.).

³⁴² T. Bąkowski, *Realizacja zadań publicznych poprzez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości, (w:) Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 r., s. 57.

³⁴³ Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r., poz. 730).

³⁴⁴ M. Szaja, *Polityka inwestycyjna ważnym instrumentem determinującym konkurencyjność i rozwój gminy*, Studia Ekonomiczne i Regionalne, nr 2, Szczecin 2011 r., s. 106.

³⁴⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 750.

³⁴⁶ Art. 11 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

Istota nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w czuwaniu nad tym, aby w procesie realizacji zadań publicznych, ich organy nie przekraczały granic kompetencyjnych określonych przez ustawodawcę³⁴⁷. Jednym z warunków samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest jasne i precyzyjne określenie przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę ich działalności³⁴⁸. Niedopuszczalne jest stosowanie takich środków, których skutki prawne nie są z góry określone³⁴⁹. Środki nadzoru powinny zostać ustalone w drodze ustawowej (art. 87 u.s.g.). Według art. 85 u.s.g. nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem administracyjnym, który stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Właściwą formą jest rozstrzygnięcie wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej a w przypadku odwołania się organu gminy od rozstrzygnięcia, wyrok sądu administracyjnego.

Ochrona sądowa w ramach postępowań przed sądami administracyjnymi

Możliwość ochrony sądowej jednostek samorządu terytorialnego realizowanej w ramach postępowań przed sądami administracyjnymi jest prawidłowo określona w przepisach prawa i nie wzbudza większej polemiki pośród przedstawicieli doktryny. Na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵⁰ i art. 98 ust. 3 u.s.g., gminom przysługuje skarga na akty nadzoru jeżeli naruszają one ich interes prawny, uprawnienie albo kompetencje. Uprawnionym do złożenia skargi jest organ, którego działania dotyczył akt nadzoru. W przypadku gmin będzie więc to odpowiednio rada gminy bądź wójt. Sąd administracyjny wydaje wyrok, w którym - w przypadku uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego - uchyla wadliwe rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 148 p.p.s.a.) lub - w przypadku odrzucenia skargi - orzeka o jej oddaleniu. Zgodnie z art. 8 ust. 3 EKSL oraz konstytucyjną zasadą proporcjonalności użyte środki nadzoru powinny być adekwatne do stwierdzonego naruszenia prawa przez jednostki samorządu. W związku z powyższym w trakcie postępowania, sąd bada czy zastosowany środek nadzoru był odpowiedni dla danej sprawy.

³⁴⁷ S. Patyra, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce-refleksje aksjologiczne*, (w): *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 30, R. Kamiński, *Zarząd komisaryczny jako instrument nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce. Studium politologiczno-prawne*, Kraków 2019 r., s. 44.

³⁴⁸ Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., s. 711.

³⁴⁹ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011 r., s. 67.

³⁵⁰ Ustawa z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302), dalej: p.p.s.a.

Na podstawie analizy orzecznictwa sądów administracyjnych J. Korczak formułuje stanowisko, że sądowa kontrola aktów nadzoru wyraźnie ewoluje w kierunku wzmocnienia ochrony samodzielności gmin³⁵¹. Według niego przejawem powiększania ochrony samodzielności samorządu terytorialnego jest m.in. teza nr 2 wyroku WSA w Opolu z dnia 4.12.2009 r. W sprawie tej sąd badał m. in. kwestionowaną przez stronę skarżoną, możliwość posiadania przez radę gminy uprawnień do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego i w konsekwencji reprezentowanie rady przez jej przewodniczącego.³⁵² WSA w Opolu zważył, że przepis art. 98 ust. 3 u.s.g. powinien być interpretowany w sposób najszerzej uwzględniający prawo organu gminy do zbadania przez sąd administracyjny legalności rozstrzygnięć nadzorczych. W cytowanym wyroku sąd zauważył także, iż wykładnia przepisów o zaskarzaniu rozstrzygnięć nadzorczych musi uwzględniać przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP o zapewnieniu prawnej ochrony samodzielności gminy, w czym mieścić się również musi uprawnienie organu gminy do złożenia skargi do sądu administracyjnego na niezgodne z prawem rozstrzygnięcie nadzorcze.³⁵³ Legitymacja skargowa rad gmin budziła jednak nadal wątpliwości, w związku z czym NSA podjął w tej sprawie uchwałę. Sąd stwierdził, że: w postępowaniach przed sądem administracyjnym dotyczących skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.³⁵⁴ W kolejnym etapie uszczegółowiania pełnej zdolności jednostek samorządu terytorialnego do składania skargi do sądu nastąpiła nowelizacja art. 25 ustawy p.p.s.a.³⁵⁵. Zgodnie z jego nowym brzmieniem „Osoba fizyczna, osoba prawna lub organ administracji publicznej mają zdolność występowania przed sądem jako strona (zdolność sądowa)”. Z treści uzasadnienia nowelizacji ustawy wynika, iż powodem przyznania organowi administracji publicznej zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym była zbyt wąska wcześniej obowiązująca definicja tego zagadnienia. Definicja ta pomijała zdolność sądową organu administracji

³⁵¹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, (w) *System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012r., s. 269.

³⁵² Strona skarżona swoje stanowisko wspierała wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 18.11.2008 r., IV SA/GI 441/08, który stwierdził, że: „Rada nie ma jakichkolwiek uprawnień do występowania w sprawach sądowych w charakterze strony, bo legitymacja służy tylko gminie, której jest organem. Nie ma przy tym uprawnienia do reprezentowania gminy, gdyż w tej materii jasny jest przepis art.31 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniający do tego wyłącznie organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta).”

³⁵³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 4.12.2009 r., I SA/Op 445/09, OSS 2010, Nr 2, s. 81.

³⁵⁴ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. I OPS 3/12

³⁵⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2015, poz. 658).

publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Kwestia zdolności danego organu do składania skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi została zatem uregulowana ostatecznie przez ustawodawcę. W związku z tym, pojawiające się wcześniej wątpliwości kto posiada możliwość wnoszenia takiej skargi, zostały wyjaśnione. Działanie ustawodawcy, poprzedzone stanowiskiem NSA w tej sprawie, należy ocenić pozytywnie³⁵⁶. W zakresie ochrony sądowej jednostek samorządu terytorialnego nie powinna być przecież punktem sporu kwestia legitymacji do składania skargi, lecz treść merytoryczna danego aktu (uchwały czy zarządzenia), podlegająca ocenie sądowej.

Możliwość złożenia wniosku do TK

W celu ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przysługuje im możliwość wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego³⁵⁷. Organ stanowiący może wnioskować do Trybunału o zbadanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami tylko, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2). Wniosek o przeprowadzenie kontroli może dotyczyć jedynie obowiązujących aktów prawnych, organ samorządu nie ma możliwości zwrócenia się do Trybunału w trybie prewencyjnym.

Zdolność skargowa do TK

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego³⁵⁸ i przeważających głosów w doktrynie³⁵⁹ wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje uprawnienie do składania skargi konstytucyjnej. Odmawiając takiego prawa podmiotom sprawującym władztwo publiczne, Trybunał stoi na stanowisku, że istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona praw

³⁵⁶ Inaczej M. Wszótek, który postuluje o wyraźne określenie legitymowanych biernie i czynnie stron postępowania sądownoadministracyjnego inicjowanych skargami na akty nadzoru, a także wyraźne uregulowanie kwestii ewentualnej możliwości samodzielnego występowania w postępowaniu przez organy gminy oraz istnienia umocowań ustawowych do reprezentowania tych organów w postępowaniach. M. Wszótek, *Zdolność procesowa w postępowaniach sądownoadministracyjnych ze skarg na akty nadzoru oraz zarządzenia i uchwały*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2021 r., 84.

³⁵⁷ Art. 191 ust. 1 pkt. 3 1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

³⁵⁸ Np. postanowienie TK z 25.07.2002 r., Ts 67/02, 22 maja 2007 r., SK 70/05 wydane w pełnym składzie, postanowienie TK z 15.09.2011 r., Ts 256/09, OTK/B/ nr 5, poz. 359, Postanowienie TK z dnia 23.02.2005 r, Ts 35/04.

³⁵⁹ Np. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2002 r., s. 5-6.

i wolności człowieka przed bezprawną i nadmierną ingerencją państwa³⁶⁰. W konsekwencji uprawnień do wnoszenia skargi konstytucyjnej nie posiadają jednostki samorządu terytorialnego, które z woli państwa realizują część przyznanego im władztwa publicznego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych. Ich działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych³⁶¹.

Należy jednak zauważyć, iż ocena Trybunału Konstytucyjnego w tej materii nie jest przyjmowana w całości z aprobatą³⁶². W celu pełnej ochrony prawnej praw i wolności samorządu terytorialnego Trybunał powinien zmienić swoje dotychczasowe stanowisko dotyczące możliwości składania skarg konstytucyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Gminę tworzy wspólnota mieszkańców, których prawa i wolności są chronione konstytucyjnie i mogą być narażone na bezprawne bądź nieuzasadnione naruszenie. Wtedy to właśnie, w celu zapewnienia ochrony prawnej swoich mieszkańców, gmina powinna posiadać możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej. Taką interpretację Trybunał Konstytucyjny powinien oprzeć na art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że to właśnie mieszkańcy danego terytorium stanowią daną jednostkę samorządową³⁶³. Trybunał skoncentrował się jednakże głównie na art. 16 ust. 2 Konstytucji RP i na podstawie jego treści wysnuł stanowisko, że jednostki samorządu terytorialnego są częścią władzy publicznej. Jak słusznie zauważa S. Witkowski Trybunał dokonał w tym zakresie zbytniego uproszczenia, a dalsze jego rozumowanie było już tylko pochodną tego wniosku³⁶⁴. Warto zauważyć, że w tej kwestii występuje także różnica stanowisk pomiędzy sędziami Trybunału. Świadczą o tym zgłaszane zdania odrębne do postanowień, które oddalają skargi organów podmiotów publicznych³⁶⁵.

Zdaniem części przedstawicieli nauki³⁶⁶, prawo do skargi konstytucyjnej przysługuje osobom prawnym, a więc także gminom. Zdolność skargowa osób prawnych ma wynikać z pojęcia „każdy” zawartego w art. 79 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zatem prawo do sądu, w tym możliwość złożenia skargi do Trybunału, ma przysługiwać również innym

³⁶⁰ Postanowienie TK z 17.03.2003 r., sygn.. Ts 116/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 105.

³⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.05.2001 r., sygn.. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82.

³⁶² S. Witkowski, *Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego*, Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego, nr 1-2 (7-8), 2014 r., s. 38-45.

³⁶³ Na co szczególnie zwraca uwagę S. Wronkowskie-Jaśkiewicz w zdaniu odrębnym do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3A/2011, poz. 28.

³⁶⁴ S. Witkowski, *Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego*, Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego, nr 1-2 (7-8), 2014 r., s. 42/

³⁶⁵ Np. zdanie odrębne sędziego TK A. Rzeplińskiego do postanowienia TK z dnia 6.04.2011 r., sygn.. akt SK 21/07.

³⁶⁶ Np. B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna na tle porównawczym*, Warszawa 2006 r., s. 113-117, J. Trzeciński, *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000 r., s. 49-51.

podmiotom niż tylko osoby fizyczne. Zauważa się również, że zgodnie z art. 64 ust. 2 i art. 165 jednostkom samorządu terytorialnego służy ochrona sądowa ich własności i praw majątkowych na równi z innymi podmiotami³⁶⁷. Jednakże powyższe argumenty nadal nie przekonują Trybunału Konstytucyjnego do przyznania jednostkom samorządu terytorialnego prawa do skargi konstytucyjnej. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że jednostki samorządu nie tylko nie są beneficjentami poszczególnych konstytucyjnych praw lub wolności, ale - wręcz przeciwnie - to na nich ciąży obowiązek ich realizowania³⁶⁸. W odniesieniu do przyznania prawa do skargi jednostce samorządu terytorialnego na podstawie posiadanej przez nią osobowości prawnej, Trybunał zauważa, że uzależnienie zakresu podmiotowego art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wyłącznie od posiadanej przez skarżącego przymiotu osobowości prawnej prowadziłoby do absurdalnych wniosków, że również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną, co prowadziłoby do sytuacji, w której państwo może wystąpić przeciwko samemu sobie³⁶⁹. Ponadto Trybunał zauważa, że art. 79 ust. 1 Konstytucji umiejscowiony został w rozdziale II Konstytucji, odnoszącym się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w podrozdziale regulującym środki ochrony tych wolności i praw. To usytuowanie ma istotne znaczenie dla wykładni wyrazu "każdy", użytego w tym przepisie konstytucyjnym³⁷⁰. Jednak również w tym zakresie nie ma jednolitego stanowiska sędziów Trybunału³⁷¹. Jednocześnie Trybunał stwierdza, że skarga jednostki samorządu terytorialnego mogłaby być rozpoznana merytorycznie jedynie w sytuacji, w której podmiot ten mógłby być traktowany w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego³⁷².

Mając na uwadze powyższe kwestie, należy uznać, iż na przyznanie legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej publicznym osobom prawnym wpływ ma rozróżnienie ich działań w sferze publicznej (*imperium*) i sferze prywatnej (*dominium*)³⁷³. Owe rozróżnienie na dwie zasadnicze sfery działalności potwierdził również Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98³⁷⁴, wydanym w pełnym składzie, stwierdził że: „Odnotować jednak należy zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia

³⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008 r., s. 153.

³⁶⁸ Postanowienie TK z 18.12.2013 r. Ts 13/12, OTK-supl. 2014/2/833.

³⁶⁹ Postanowienie TK z 23.02.2005 r., OTK ZU nr 1/B/2005.

³⁷⁰ Postanowienie TK z 17.11.2010 r., Ts 256/09, OTK-B 2011/5/358.

³⁷¹ Zdanie odrębne sędziego TK S. Rymara do postanowienia TK z dnia 14.09.2011 r. w sprawie o sygn. Ts 256/09 - konstytucyjna formuła „każdy” obejmuje również osoby prawne oraz inne podmioty, które choć nie posiadają osobowości prawnej mogą być beneficjentami konstytucyjnych praw i wolności.

³⁷² Postanowienie TK z 17.11.2010 r., Ts 256/09, OTK-B 2011/5/358.

³⁷³ Tamże, s. 25.

³⁷⁴ OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośredniemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego”.

Na fakt, iż w pewnych obszarach gmina działa w sferze cywilnoprawnej, zbliżonej do aktywności gospodarczej podmiotów prywatnych, zwrócił uwagę Trybunał również w wyroku z 9 stycznia 2007 r., sygn. P5/05: „Regulacje bezzasadnie różnicujące sytuacje państwowych osób prawnych nie odpowiadają systemowi gospodarki rynkowej. Są one pozostałościami poprzedniego systemu gospodarczego, w który sfera prawa publicznego i prywatnego, a tym samym funkcje określane jako *dominium* nierozdzielnie spletały się z funkcją *imperium*. Obecnie nastąpiło zrównanie sektorów własności, ale także wyraźne oddzielenie sfery aktywności gospodarczej państwa (*dominium*) od sfery *imperium*, wobec wprowadzenia mechanizmów gospodarki gospodarczej podlegają regulacjom cywilnoprawnym”³⁷⁵.

Pomimo przedstawionego powyżej stanowiska w kolejnych sprawach Trybunał nadal odmawiał możliwości wniesienia przez publiczne podmioty skargi konstytucyjnej. Zgodnie z postanowieniem z 6 kwietnia 2011 r., sygn.. SK 21/07, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA z siedzibą w Warszawie (później PGE Polska Grupa Energetyczna SA z siedzibą w Lublinie), uznając, że spółka ta jako publiczny podmiot gospodarczy nie posiada zdolności skargowej³⁷⁶. Do prezentowanego postanowienia zdanie odrębne zgłosiło jednak czterech sędziów Trybunału, wśród nich szczególnie warto przywołać stanowisko, S. Wronkowskiej – Jaśkiewicz, która zauważa, że wykluczenie zdolności skargowej państwowych i samorządowych podmiotów prawnych działających w zakresie sfery *dominum* nie znajduje jakiegokolwiek usprawiedliwienia w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji. Kontynuując, autorka zdania odrębnego uważa, iż podkreślenia wymagają postanowienia Konstytucji objaśniające aksjologiczną naturę państwa i samorządu terytorialnego: art. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, oraz art. 16 ust. 1 ustawy

³⁷⁵ OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1.

³⁷⁶ OTK ZU nr 3A/2011, poz. 28.

zasadniczej - ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. W konsekwencji przywołanych przepisów, S. Wronkowska – Jaśkiewicz stwierdza: „Uniemożliwienie państwowym i samorządowym podmiotom prawnym, działającym w sferze dominium, kierowania do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej oznacza w konsekwencji ograniczenie ochrony przysługującej jednostkom, które to jednostki ze względu na – potencjalnie niezgodne z Konstytucją – uszczuplenie praw lub zwiększenie obowiązków państwowych i samorządowych podmiotów prawnych nie będą mogły w pełni korzystać z przysługujących im praw albo wolności bądź zostaną zmuszone do ponoszenia ciężarów publicznych w większym zakresie”. S. Wronkowska – Jaśkiewicz odniosła się do okoliczności, w których państwowe i samorządowe podmioty prawne realizują cele publiczne. Uznała bowiem, że taka sytuacja nie tylko nie stanowi argumentu przemawiającego za wykluczeniem w ich przypadku zdolności skargowej, lecz przeciwnie wzmocnia zasadność poglądu, zgodnie z którym mogą one korzystać ze środka ochrony prawnej, jakim jest skarga konstytucyjna. Działania tych podmiotów – inaczej niż działania podmiotów prawnych niezwiązanych z państwem czy jednostkami samorządu terytorialnego – muszą być bowiem nakierowane na osiągnięcie dobra wspólnego, w tym również na zapewnienie w najwyższym możliwym stopniu gwarancji wszelkim prawom i wolnościom przysługującym jednostkom³⁷⁷.

W zdaniu odrębnym sędzia podkreśliła także, że zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawo własności i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Skoro prawo własności i pozostałe prawa majątkowe podmiotów prawnych niezwiązanych z państwem czy samorządem terytorialnym są chronione za pośrednictwem skargi konstytucyjnej, to identyczny środek prawny musi zabezpieczać własność i inne prawa majątkowe państwowych i samorządowych podmiotów prawnych³⁷⁸.

Należy również podkreślić, że różnorodność publicznych osób prawnych oraz ich konstytucyjny status nie pozwala na to, by traktować je w identyczny sposób³⁷⁹. Możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej powinna być oceniana odrębnie wobec np. przedsiębiorstwa państwowego, jednostki samorządu terytorialnego, wyższej szkoły publicznej czy związku zawodowego³⁸⁰. Należy podkreślić, iż obecnie gminy realizując zadania publiczne coraz

³⁷⁷ Zdanie odrębne sędzi S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/70, OTK ZU nr 3A/2011, poz. 28.

³⁷⁸ Tamże.

³⁷⁹ A. Krzywoń, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i prawo”, 2014 r., z. 11, s. 31-35.

³⁸⁰ W. Płowiec, *Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego*, nr 1-2(7-8)/2014, pod red. B. Naleziński, Warszawa 2016 r., s. 24.

częściej wykorzystując mechanizmy i formy prawne występujące w obszarze prawa prywatnego.

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego zdolności skargowej do Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z zaprezentowanym stanowiskiem przedstawicieli doktryny i sędziów Trybunału, polegającym na uznaniu, że są one wspólnotą osób fizycznych, posiadają osobowość prawną oraz wykonują swoje zadania w sferze prawa prywatnego zapewniłoby mocniejszą ochronę ich samodzielności. Brak odpowiednich postanowień w tym zakresie w ustawie zasadniczej z pewnością nie ułatwia wypracowania jednorodnego stanowiska.

3. Realizacja zasady samodzielności samorządu terytorialnego

3.1. Samodzielność w wykonywaniu zadań obowiązkowych

3.1.1. Edukacja publiczna

Wprowadzenie – tło historyczne

W latach 90-tych ubiegłego wieku gminy samodzielnie decydowały o tym, czy edukacja publiczna będzie ich zadaniem własnym. Na prowadzenie szkół zdecydowało się wtedy kilkaset gmin. W odniesieniu do założeń programu szkolnego postanowiono odejść od koncepcji jednego obowiązującego programu ministerialnego na rzecz kilku podstaw programowych do wyboru przez nauczycieli. Umożliwiało to dostosowanie treści, metod i form działania pracy do ówczesnych warunków lokalowych. Minimalizowało także funkcje kontrolne administracji centralnej państwa dotyczące procesu nauczania³⁸¹.

W wyniku reform lat 90-tych zarządzanie oświatą zostało zdecentralizowane, co miało prowadzić do poprawy jego efektywności przez lepsze rozeznanie przez władze samorządowe potrzeb lokalnych, społeczną kontrolę ich zaspokajania, wreszcie aktywizacja lokalnej społeczności i jej wsparcia dla szkół. Przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień w zakresie edukacji na ich terenie miało także cel polityczny (budowanie demokracji) i cel społeczny (budowanie społeczeństwa obywatelskiego)³⁸².

Istotne znaczenie miały kolejne reformy systemu edukacji i administracji przeprowadzone przez rząd J. Buzka w 1998 roku. W ich rezultacie gminy przejęły odpowiedzialność za edukację przedszkolną oraz szkoły podstawowe i gimnazja, a nowo powstałe powiaty za szkoły ponadgimnazjalne. Po likwidacji gimnazjów, która nastąpiła w 2017 r.³⁸³, gminy prowadzą żłobki, przedszkola i szkoły podstawowe. Kształcenie obowiązkowe trwa 9 lat i obejmuje ostatni rok edukacji przedszkolnej oraz 8-letnią szkołę podstawową.

Obecnie funkcjonowanie systemu oświaty w Polsce polega na tym, że gminy ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie żłobków, przedszkoli i szkół a administracja centralna państwa zobowiązuje się do zapewnienia odpowiednich środków finansowych w celu realizacji tego zadania. Administracja rządowa odpowiada za jakość pracy w placówkach oświatowych,

³⁸¹ M. Adamowicz, P. Skarżyńska, *Rola samorządu lokalnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szeków*, Annales UMCS nr 2, Lublin 2017 r., s.324.

³⁸² M. Adamowicz, P. Skarżyńska, *Rola samorządu lokalnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szeków*, Annales UMCS nr 2, Lublin 2017 r., s.333.

³⁸³ Ustawa z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 1148) dalej u.p.o., ustawa z 14.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60).

w tym za efekty kształcenia³⁸⁴. System taki wymaga wzajemnej współpracy i zaufania pomiędzy administracją samorządową i rządową, dlatego powinien wynikać z jasnych i uczciwych założeń³⁸⁵. Jednakże w związku z tym, że na przestrzeni ostatnich trzech dekad system oświaty w Polsce był reformowany kilkakrotnie, ocena tej współpracy jest utrudniona. Trudno również o długofalowe określenie zakresu zadań oświatowych. Mają one charakter dynamiczny, wynikający ze zmian ustrojowo-społecznych, zmian polityki edukacyjnej administracji centralnej państwa, a zwłaszcza z nieprzewidywalności reform edukacji³⁸⁶.

Definicja

W rozważaniach na temat oświaty w pierwszej kolejności należy wskazać, że nie ma ustawowej i jednolitej doktrynalnej definicji terminu „oświata”. Z reguły opisywana jest w kontekście pewnego dobra publicznego³⁸⁷, z którego można korzystać w ramach placówek oświatowych. Placówki te natomiast zalicza się do kategorii rzeczy użytku publicznego, a jednocześnie środków do zaspokajania potrzeb edukacyjnych³⁸⁸. Termin oświata występuje w wielu dziedzinach nauki³⁸⁹, jednakże dla celów niniejszej pracy należy przyjąć definicję zaproponowaną przez R. Raszewską-Skałecką, która stwierdza, że oświata jest częścią administracji publicznej, a prawo oświatowe jest wyodrębnioną częścią prawa administracyjnego, zaś szkoła i placówka oświatowa są elementami konstrukcyjnymi systemu oświaty³⁹⁰. Natomiast „system oświaty” pojmowany jest jako: „zbiór instytucji oświatowych, których podstawowym celem jest kształcenie, wychowanie i sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą. Pomiedzy tymi instytucjami zachodzą określone relacje i zależności”³⁹¹.

³⁸⁴ R. Pelczar, A. Wagner, *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, (W:) *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, pod red. E. Juško, I. Wieczorek, NIST, Łódź 2016 r., s. 21.

³⁸⁵ Z. Czepelak, *Standardy edukacji realizowane przez samorzady terytorialne*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 3, 2015 r., s. 1.

³⁸⁶ R. Raszewska-Skałeczka, *Polityka administracyjna a samorządowa polityka oświatowa-na gruncie nauk prawnoadministracyjnych*, Przegląd Prawa i Administracji CIX, Wrocław 2017, Nr 109, s. 165.

³⁸⁷ G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, (w:) *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004 r., s. 141.

³⁸⁸ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005 r., s. 30-33.

³⁸⁹ R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 110.

³⁹⁰ R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 50.

³⁹¹ M. Pyter, A. Balicki, *Leksykon prawa oświatowego i prawa o szkolnictwie wyższym. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014 r., s. 255; por. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2011 r., s. 18, za: R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 51.

Podmiotami powołanymi do prowadzenia szkół oraz pozostałych placówek oświatowych są jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne, a więc stowarzyszenia, fundacje czy spółki kapitałowe, jak również osoby fizyczne. Szkoły specjalistyczne mogą zakładać i prowadzić odpowiedni ministrowie. Należy również dodać, że obok placówek oświatowych publicznych mogą istnieć (i istnieją) placówki prowadzone przez podmioty prywatne. W przypadku gmin organem prowadzącym szkołę czy inną placówkę nie jest wójt czy rada gminy, ale sama jednostka jako całość. Naturalne jest jednak, że jednostki samorządowe, tak jak inne osoby prawne działają przez swoje organy. Organ prowadzący ma obowiązek zapewnienia założonej placówce odpowiednich warunków działalności, w tym warunków materialno-organizacyjnych.

Oświata w przepisach Konstytucji RP i ustaw

Słusznie zauważa się w doktrynie³⁹², że zadania i funkcje w domenie oświaty państwo determinuje postanowieniami Konstytucji RP i określonymi w tej materii przepisami Prawa oświatowego³⁹³. Zrealizowanie zatem postulatu polegającego na stworzeniu edukacji publicznej zarządzanej przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego jest rezultatem uwzględnienia w organizacji i zarządzaniu systemem oświaty głównych zasad konstytucyjnych zakładających decentralizację i subsydiarność³⁹⁴. Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka³⁹⁵.

Zakwalifikowanie zadań z dziedziny edukacji do zadań publicznych ma swoje źródło bezpośrednio w ustawie zasadniczej³⁹⁶. Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP, każdy ma prawo do nauki. Ustawa zasadnicza wskazuje również podstawowe gwarancje tego prawa. Należą do nich: wolność wyboru rodzaju szkoły, wolność zakładania szkół różnych typów, a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki

³⁹² R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 40.

³⁹³ Ustawa z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 1148).

³⁹⁴ R. Pelczar, A. Wagner, *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, (W:) *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, pod red. E. Juśko, I. Wieczorek, NIST, Łódź 2016 r., s. 17, M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009 r., s. 17, P. Kubicki, J. Wiśniewski, P. Zbieranek, *Samorząd a edukacja-kwestie do dyskusji (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 7.

³⁹⁵ Pierwsze zdanie preambuły do ustawy z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 1148).

³⁹⁶ R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 63.

w szkołach publicznych, zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia, zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów, zasada trójszczeblowości ustroju szkolnictwa, zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego, oraz zasada autonomii szkół wyższych³⁹⁷.

Przedstawiciele doktryny określają prawo do nauki jako jedno z podstawowych praw człowieka³⁹⁸, rozumiane jako zobowiązanie władz publicznych do wykształcenia obywateli³⁹⁹. Prawo do nauki przysługuje każdemu, niezależnie od stanu zdrowia. Konstytucja RP dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym⁴⁰⁰. Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie przewidują możliwości odmowy kształcenia osoby niepełnosprawnej⁴⁰¹, a kolejne reformy oświaty zakładają poprawę zarówno warunków dostępu do placówek jak i samej edukacji tych osób⁴⁰². Przedstawiciele prawa konstytucyjnego zauważają również, że prawo do nauki to prawo socjalne – państwo musi zagwarantować odpowiednie warunki umożliwiające pobieranie nauki⁴⁰³.

Koniecznym elementem prawa do nauki (art. 70 ust. 4 Konstytucji RP) jest jej powszechny i równy dostęp⁴⁰⁴. Konkretyzacją wskazanego przepisu prawnego jest regulacja zawarta w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.o., który jako cel systemu oświaty określa realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki. Zgodnie art. 165 ust. 1 u.p.o. prawo do nauki szkolnej jest

³⁹⁷ Wyrok TK z 18.12.2008 r., K19/07, OTK ZU 2008/10/A/182.

³⁹⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlicki, t 3, Warszawa 2003 r., s. 3.

³⁹⁹ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009 r., s. 221.

⁴⁰⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050.

⁴⁰¹ P. Konarska, *Kształcenie osób niepełnosprawnych w świetle aktualnych regulacji prawnych*, „Forum Prawnicze” 2014 r., nr 5, s. 48 (<http://forumprawnicze.eu/attachments/article/21/Konarska.pdf>, dostęp: 10.11.2019 r.).

⁴⁰² R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 118.

⁴⁰³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlicki, t 3, Warszawa 2003 r., s. 3., J. Mikosz, *Prawo do nauki, (w:) Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991 r., s. 979.

⁴⁰⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlicki, t 3, Warszawa 2003 r., s. 3.

zagwarantowane również dla cudzoziemców⁴⁰⁵. Zdaniem TK⁴⁰⁶ takie ujęcie konstytucyjnego prawa do nauki zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia równości w dostępie i powszechności kształcenia poprzez eliminację nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych. W dalszych punktach art. 1 ust. 1 u.p.o. wskazuje obszerny katalog celów systemu oświaty. Są to również pewnego rodzaju zasady ogólne i wytyczne dla tworzenia odpowiedniego systemu oświaty. Część z nich uzyskuje uszczegółowienia w kolejnych przepisach u.p.o., a część pozostaje jedynie deklaracjami⁴⁰⁷. W zakresie realizacji celów dydaktycznych jednostki oświatowe wraz z ich organami prowadzącymi koncentrują się na systematycznym podnoszeniu jakości pracy poprzez inwestowanie w rozwój kadry pedagogicznej, doposażanie i modernizację placówek pod kątem zaspokajania potrzeb uczniów i ich rodziców. Natomiast cele wychowawcze są realizowane poprzez promowanie idei wolontariatu, współpracę z placówkami pomocy społecznej oraz organizacjami pozarządowymi⁴⁰⁸, a także udział uczniów w wydarzeniach patriotycznych, kulturalnych i sportowych.

W finansowaniu zadań związanych z systemem oświaty, zwłaszcza w kontekście samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, kluczowe stają się założenia wynikające z konstytucyjnej zasady adekwatności. Zgodnie z nimi jednostki te powinny otrzymywać odpowiednie środki finansowe na realizację swoich zadań publicznych. Jednak jak w wielu innych przypadkach odnoszących się do finansowania samorządu terytorialnego, również i w tym obszarze odbywa się ciągła dyskusja pomiędzy przedstawicielami strony rządowej i samorządowej co do odpowiednich wielkości transferowanych środków finansowych na ten cel ze strony administracji centralnej państwa. Przedstawiciele środowisk samorządowych domagają się zmian w wysokości tychże środków, przekazywanych w drodze subwencji lub postulują, aby dokonana się zmiana mechanizmu ich transferowania. Spełnienie

⁴⁰⁵ Wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK 214/08, LEX nr 566040. Zgodnie z art. 165 ust.1. u.p.o.: „Osoby niebędące obywatelami polskimi korzystają z nauki i opieki w publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, a także w niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a podlegające obowiązkowi szkolnemu, korzystają z nauki i opieki w publicznych szkołach podstawowych, publicznych szkołach artystycznych oraz w publicznych placówkach, w tym placówkach artystycznych, na warunkach dotyczących obywateli polskich”.

⁴⁰⁶ Wyrok TK z 9.06.2010 r., sygn.. K 29/7, OTK ZU z 2010 r., seria A, Nr 5, poz. 49; wyrok TK z 24.09.2013 r., sygn.. K 35/12, OTK ZU nr7/A/2013, poz. 94.

⁴⁰⁷ M. Pilich, *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018 r., s. 39.

⁴⁰⁸ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 47.

tych postulatów jest ważne dla realizacji zasady adekwatności, bo - jak pokazują zarówno dane historyczne⁴⁰⁹ jak i obecne⁴¹⁰ - jednostki samorządu terytorialnego, w wykonywaniu zadań z zakresu edukacji publicznej, dokładają do otrzymanych środków z subwencji ogólnej około 20% środków z pozostałych dochodów własnych. Zagadnienie to jest bardzo istotne, ponieważ deficyt środków publicznych na zadania oświatowe nie zwalnia jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku świadczenia usług oświatowych, które obywatelom gwarantuje Konstytucja RP⁴¹¹.

Edukacja publiczna jako zadanie własne JST

Prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli jest zadaniem obowiązkowym gminy. Gmina nie może zrezygnować z jego wykonywania ani przekazać go innemu podmiotowi, nawet fundacji, na której powstanie i działalność wywierałaby znaczący wpływ⁴¹². Zarządzanie usługami oświatowymi jest jednym z najważniejszych zadań gminy⁴¹³. Wynika to głównie z dwóch powodów: wielkości środków finansowych transferowanych na ten cel oraz z doniosłej społecznej wagi kształcenia⁴¹⁴. Gmina ponosi odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i higienicznych warunków nauki. Ponadto gminy zobowiązane są do ustalania sieci publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, a także granic ich obwodów, w określonych przypadkach powołują i likwidują jednostki oświatowe. Kontrolują również wypełnianie obowiązku szkolnego. Gminy zobowiązane są również do współpracy z organami nadzoru pedagogicznego i wykonywania ich zaleceń.

Samodzielność organizacyjna i finansowa JST w realizacji zadań z zakresu edukacji publicznej

Założeniem reformy oświaty dokonanej po 1989 roku było umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenia własnej polityki edukacyjnej z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań w osiągnięciu ustalonych w państwie ogólnych celów i zadań edukacyjnych⁴¹⁵. Jednakże jednostki samorządu terytorialnego podlegały i podlegają nadal wielu ograniczeniom w zakresie samodzielności w realizacji zadań związanych z edukacją

⁴⁰⁹ J. Kotlińska, *Edukacja w Gminie-wymiar organizacyjny i finansowy*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, 2016 r., s. 308-315.

⁴¹⁰ Aktualne dane w tym zakresie są prezentowane w sprawozdaniach z wykonania budżetów JST www.mf.gov.pl (29.11.2019)

⁴¹¹ M. Okręglika, *Zarządzanie finansowaniem w systemach edukacyjnych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas, 2010 r., nr 2, s. 49.

⁴¹² Wyrok NSA w Warszawie z 9.02.2006 r., I OSK 1372/0, LEX nr 194880.

⁴¹³ Art. 7 ust. 1 pkt. 8 u.s.g.

⁴¹⁴ Z. Czepelak, *Standardy edukacji realizowane przez samorządy terytorialne*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 3, 2015 r., s. 1.

⁴¹⁵ R. Pelczar, A. Wagner, *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, (W:) *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, pod red. E. Juśko, I. Wieczorek, NIST, Łódź 2016 r., s. 24.

publiczną. Wśród najważniejszych ograniczeń najczęściej wymieniane są: ministerialny nadzór nad podstawami programowymi i programami nauczania, centralnie ustalana wysokość minimalnego i średniego wynagrodzenia nauczycieli (co często skutkuje nieadekwatnym do warunków lokalnych rynków pracy poziomem wynagrodzeń) oraz warunki zatrudnienia i pracy nauczycieli (co w połączeniu z zadaniami wynagradzania uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie efektywnej polityki zatrudnienia)⁴¹⁶.

Środki publiczne na realizację zadań oświatowych zarezerwowane są budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Swoje źródło mają przede wszystkim w środkach z budżetu państwa, trafiających do gmin w postaci części oświatowej subwencji ogólnej lub w formie dotacji celowych (np. na funkcjonowanie przedszkoli). Uzupełnieniem tych środków są dochody własne gmin, jak i różnego rodzaju bezzwrotne środki zewnętrzne (z programów krajowych i zagranicznych).

Przedszkola finansowane są w zdecydowanej większości ze środków uzyskiwanych w ramach podatków lokalnych i innych dochodów oraz subwencji oświatowej (dotyczy tylko ostatniego roku edukacji przedszkolnej) oraz dotacji. Dotacja obejmującej jedynie kilka procent środków finansowych potrzebnych na realizację tego zadania. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tej formy finansowania począwszy od 2014 roku. Było to konsekwencją wcześniejszych decyzji, ponieważ w 2011 roku uchwalono powszechnie obowiązujące przepisy, które określiły bezpłatną ilość (5h) godzin przedszkolnych, w ramach których realizowana jest podstawa programowa. Natomiast w 2013 r. ustawodawca określił także, że za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, gminy mogą pobierać maksymalnie 1 zł za godzinę (jednocześnie ustawodawca wprowadził możliwość całkowitego zwolnienia z tej opłaty w drodze decyzji rady gminy). Zatem obecna dotacja jest formą rekompensaty za utracone dochody. Wcześniej bowiem, edukacja przedszkolna w gminach była w przeważającej części odpłatna. Wysokość opłat była określana w drodze uchwały rady gminy.

Kształcenie w szkołach publicznych, których organem prowadzącym jest dana jednostka samorządu terytorialnego, jest bezpłatne i powszechnie dostępne. Ewentualne opłaty mogą być pobierane za zajęcia dodatkowe oraz wyżywienie realizowane w ramach stołówek szkolnych. Środki na realizację zadania prowadzenia szkół w gminach, administracja centralna państwa przekazuje w formie subwencji ogólnej. Środkami tymi jednostki samorządu terytorialnego mogą dysponować dowolnie. Jeżeli subwencja, którą otrzyma dana gmina jest

⁴¹⁶ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 46., P. Kubicki, J. Wiśniewski, P. Zbieranek, *Samorząd a edukacja-kwestie do dyskusji (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 8.

większa od wydatków, może zostać rozdysponowana na inne cele. Dla prawidłowego funkcjonowania szkół w gminach istotne jest to, w jaki sposób wyliczana jest wysokość subwencji przypadająca danej jednostce samorządu terytorialnego na rok kalendarzowy. Subwencja ogólna jest wyliczana na podstawie algorytmu, którego elementy zmieniały się na przestrzeni lat w związku z kolejnymi reformami systemu oświaty. Słusznie zauważa się, że zmienna liczba i wartość poszczególnych wag przyjętych w algorytmie (jest ich obecnie ok. 50) nie mają wpływu na wysokość ogólnej kwoty, powodując jedynie przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Do podstawowych wad takiego mechanizmu obliczania kwot subwencji zalicza się: brak odzwierciedlenia przez składniki wzoru algorytmu podziału oraz wagi przypisanej składnikom tego wzoru; kosztów realizacji poszczególnych zadań; liczbę poszczególnych wag i wskaźników, które czynią algorytm nieczytelnym oraz podział na szkoły wiejskie i miejskie bez uwzględnienia rzeczywistych uwarunkowań ich funkcjonowania⁴¹⁷. Największy wpływ na wysokość subwencji ma liczba uczniów uczęszczających do szkół w danej gminie. Natomiast duża część kosztów związanych z prowadzeniem szkół nie jest zależna od liczby uczniów. W większości przypadków subwencja ogólna nie pokrywa kosztów funkcjonowania placówek oświatowych w danej gminie. W tej sytuacji poszukiwanie oszczędności prowadzi często do takich działań jak łączenie szkół, ich likwidacja czy tworzenie szkół z dużą liczbą uczniów w klasach⁴¹⁸. Taki sposób obliczania subwencji skutkuje również tym, że gminy w większym stopniu niż na jakości kształcenia⁴¹⁹, skupiają swoją uwagę na liczbie uczniów w placówkach oświatowych oraz liczbie uczniów w klasach szkolnych. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że subwencja oświatowa i system jej naliczania są pozbawione elementów oceny jakości edukacji⁴²⁰.

⁴¹⁷ *Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, NIK (KNO-4101-007-00/2014), 2014 r., 29.

⁴¹⁸ Z. Czepelak, *Standardy edukacji realizowane przez samorządy terytorialne*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 3, 2015 r., s. 6. Potwierdzają ten fakt również wyniki badań NIK, które wskazują, że likwidacja oraz przekształcenie szkół związane są przede wszystkim z dążeniem jednostek samorządu terytorialnego do zmniejszenia wydatków ponoszonych na zadania oświatowe, natomiast w znacząco mniejszym zakresie JST kierują się względami związanymi z poprawą jakości kształcenia. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin*, NIK (P/13/069) 2014 r., również wnioski z opracowania J. Kotlińska, *Edukacja w Gminie-wymiar organizacyjny i finansowy*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, 2016 r., s. 319.

⁴¹⁹ W literaturze przedmiotu zaważa się również, że władze centralne określają zakładane efekty edukacyjne na poziomie ogólnokrajowym, ale nie wskazują jasno odpowiedzialności za ich osiągnięcie wśród poszczególnych podmiotów zaangażowanych w organizację i przebieg procesu kształcenia. Tak sytuacja wpływa także pośrednio na brak odpowiedniej efektywności publicznego finansowania zadań oświatowych. J. Nucińska, *Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji-zarys problemu*, Progress in Economic Sciences, Nr 4, 2017 r., s. 109.

⁴²⁰ W. Misiąg, *System finansowania oświaty-krytyczna analiza istniejących uregulowań*, (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 44.

Kolejnym problemem w zakresie finansowania zadania prowadzenia placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ustalanie wysokości subwencji ogólnej na kolejny rok budżetowy, który jest zawsze tożsamy z rokiem kalendarzowym. Nie pokrywa się z nim rok szkolny rozpoczynający się we wrześniu i kończący w sierpniu. Prowadzi to do częstych zmian liczby uczniów, godzin lekcyjnych (a w konsekwencji liczby nauczycieli) w trakcie roku kalendarzowego. Ma to szczególne znaczenie kiedy w danym roku budżetowym od września przybywa uczniów, co wymaga zwiększenia liczby godzin lekcyjnych i etatów nauczycielskich, a subwencja oświatowa obliczona jest na podstawie danych z poprzedniego roku szkolnego.

Kluczową kwestią w zakresie finansowania oświaty w gminach jest system określający zasady i wysokości wynagrodzeń nauczycieli uregulowany w ustawie Karta Nauczyciela⁴²¹. Należy podkreślić, że wynagrodzenia nauczycieli stanowią zasadniczą część wszystkich wydatków oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego. Można przyjąć, iż utrzymując jednakowe zasady dotyczące wysokości oraz składników wynagrodzeń, ustawodawca ma na celu utrzymanie takich samych standardów warunków pracy oraz wysokości wynagrodzeń dla nauczycieli, niezależnie od tego w jakiej miejscowości i typie szkoły świadczą swoją pracę. Nie odzwierciedla to różnic w kosztach utrzymania i wysokości wynagrodzeń występujących w kraju. Poza brakiem realnego wpływu na kształtowanie warunków pracy i płacy nauczycieli przedstawiciele samorządu terytorialnego zgłaszają także następujące ograniczenia wynikające z Karty Nauczyciela: zbyt niskie pensum nauczycieli oraz znaczna liczba nauczycieli, którzy osiągnęli najwyższy stopień awansu zawodowego (nauczycieli dyplomowanych), co przekłada się na brak odpowiedniej motywacji do dalszego doskonalenia swoich umiejętności⁴²².

Od początku reformy decentralizacji oświaty pojawiał się także wątek zróżnicowanej sytuacji jednostek samorządu terytorialnego, co w konsekwencji może prowadzić (i prowadzi) do zagwarantowania przez nie mieszkańcom usług oświatowych na różnym poziomie. Należy także pamiętać, że obecny model finansowania jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że istnieje duże zróżnicowanie ich potencjału finansowego. W najbardziej skrajnych przypadkach, dochód przeliczony na jednego mieszkańca wynosi prawie 40:1 w stosunku gminy najbogatszej do najbiedniejszej. Badania z zakresu funkcjonowania systemu oświaty w Polsce potwierdzają, że model finansowania zadań oświatowych oparty w głównej mierze

⁴²¹ Ustawa z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 967).

⁴²² P. Kubicki, J. Wiśniewski, P. Zbieranek, *Samorząd a edukacja-kwestie do dyskusji (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 10.

o środki subwencji oświatowej spowodował uzależnienie poziomu ich realizacji od zamożności jednostek samorządu terytorialnego⁴²³. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której warunki kształcenia w poszczególnych gminach znacznie się różnią, dotyczy to np. wyposażenia sal lekcyjnych, możliwości korzystania z bibliotek, świetlic, pracowni komputerowych i językowych oraz urządzeń sportowych i rekreacyjnych. Dlatego w literaturze postuluje się, aby subwencja oświatowa zamiast pełnienia funkcji podstawowej w finansowaniu oświaty, pełniła raczej funkcję wyrównawczą⁴²⁴. Jako zalety obecnego systemu finansowania oświaty wskazuje się jego stabilność od 1996 roku oraz niwelowanie różnic między bogatszymi i biedniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego⁴²⁵.

W związku z tym, że w dyskusjach o polityce oświatowej najczęściej poruszonym wątkiem jest kwestia jej finansowania, powstaje wątpliwość, czy ta koncentracja na niedostatkach finansowych nie odwraca uwagi od zasadniczej kwestii, tj. od pytania o rolę władz samorządowych w definiowaniu priorytetów lokalnej polityki oświatowej. Ustalenie budżetu powinno być wtórne wobec określenia zadań w zarządzaniu oświatą odnoszących się do lokalnych celów rozwojowych, uwarunkowań społecznych czy aspiracji edukacyjnych⁴²⁶. Ponadto w literaturze zauważa się, że oświata powinna odpowiadać na wyzwania jakim jest np. powiązanie edukacji publicznej z zapotrzebowaniem na rynku pracy. Ważną kwestią jest również rola, jaką system oświaty ma odegrać w kształtowaniu postaw obywatelskich. Zdaniem M. Kuleszy zadania te powinny być realizowane również przez jednostki samorządu terytorialnego⁴²⁷. Rola władz samorządowych w tym zakresie jest jednak ograniczona. Zazwyczaj program i metodyka nauczania są jednakowe na obszarze całego kraju. Należy zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego mają pewne kompetencje do kreowania oferty⁴²⁸. Mogą bowiem tworzyć szkoły sportowe, dwujęzyczne, realizujące rozszerzone programy nauczania czy zapewniające kształcenie specjalne dostosowane do uczniów o szczególnych potrzebach edukacyjnych. Ponadto powiaty mogą tworzyć kierunki nauki

⁴²³ *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin*, NIK (P/13/069)2014 r., s.8.

⁴²⁴ W. Misiąg, *System finansowania oświaty-krytyczna analiza istniejących uregulowań*, (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 43.

⁴²⁵ J. Herczyński, *Silne i słabe strony subwencji oświatowej w Polsce*, (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 46.

⁴²⁶ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 44.

⁴²⁷ M. Kulesza, *Jak zwiększyć efektywność samorządów w zarządzaniu oświatą, w podziale zadań, we współpracy?* (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 28.

⁴²⁸ E. Łowkiel, *Możliwości realizacji samodzielnej polityki edukacyjnej przez samorzady w świetle istniejących uregulowań*, (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 57.

w ramach szkół zawodowych i technikum. Umożliwia to kształcenie uczniów w zawodach, które są aktualnie najbardziej potrzebne na lokalnym rynku pracy.

W przedstawieniu zakresu samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych, kluczowa jest także problematyka relacji, która występuje pomiędzy nimi a wyspecjalizowanymi jednostkami nadzoru administracji rządowej. W pierwszych latach funkcjonowania systemu oświaty, w których oświata stała się zadaniem własnym gmin, szerokie kompetencje posiadały organy nadzoru pedagogicznego (kuratorium oświaty). Można przyjąć, że było to wtedy zrozumiałe, ponieważ rozwiązanie takie chroniło lokalne systemy oświatowe przed nierozważnymi decyzjami władz poszczególnych jednostek samorządu. W wielu jednostkach brakowało wtedy zaplecza kadrowego, posiadającego odpowiednie kwalifikacje do zarządzania oświatą. W 2009 roku nastąpiła znacząca deregulacja w systemie oświaty polegająca m.in. na odstąpieniu od konieczności uzyskania opinii kuratora oświaty w przypadku zatwierdzania arkuszy organizacyjnych szkół, planów pracy placówek doskonalenia nauczycieli, zakładania szkoły publicznej przez osobę prawną lub fizyczną inną niż jednostka samorządu terytorialnego, łączenia szkół i placówek w zespół szkół oraz ich rozwiązywania.

Ostatnia zmiana przepisów regulujących system oświaty⁴²⁹ praktycznie przywróciła rozwiązania istniejące przed 2009 r. Ponownie została wzmocniona rola instytucji nadzoru nad działalnością przedszkoli i szkół. Ponadto, kuratoria oświaty akceptują (bądź nie) propozycje organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego dotyczące np. ilości i rodzajów szkół gminie. Wprowadzone rozwiązania mogą budzić wątpliwości z perspektywy zasady decentralizacji. Jednym z podstawowych warunków decentralizacji jest podejmowanie decyzji co do istoty danego zadania przez jednostkę odpowiadającą za jego realizację. Zasadne jest postanowienie pytania dlaczego ustawodawca zdecydował się na ustanowienie ograniczeń w wykonywaniu tego władztwa? Wydaje się, że przesłanki uzasadniające tą decyzję miały charakter wyłącznie polityczny, ponieważ w trakcie prac legislacyjnych inicjatorzy zmian nie przedstawili żadnych analiz i danych potwierdzających fakt, że ówczesne rozwiązania prawne w sposób negatywny oddziaływały na funkcjonowanie systemu oświaty. Należy również podkreślić, że określone stanowiska kuratoriów oświaty w zakresie funkcjonowania oświaty w danej gminie, od zatwierdzania arkuszy organizacyjnych⁴³⁰ na kolejny rok, po zgodę na

⁴²⁹ Ustawa z 29.12.2015 r., o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 35).

⁴³⁰ Na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacji szkoły dyrektor szkoły, z uwzględnieniem zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ustala tygodniowy rozkład zajęć określający organizację zajęć edukacyjnych (art. 110 ust. 4 u.p.o.). Dyrektor szkoły ma obowiązek uzyskania opinii zakładowej organizacji związkowej w sprawie arkusza

likwidację danej placówki, rodzą za sobą określone skutki finansowe, za które odpowiedzialność ponosi jednak jednostka samorządu terytorialnego. Obecny stan prawny będzie niewątpliwie wpływał na występowanie sporów pomiędzy gminami a administracją rządową w zakresie spraw organizacyjnych związanych z realizacją zadań oświatowych. W tym kontekście istotną rolę może odegrać wyrok WSA w Warszawie z kwietnia 2021 r.⁴³¹. Sąd uznał, że kurator oświaty nie może podważyć przesłanki ekonomicznej czy demograficznej jako powodu likwidacji szkół. Podkreślił jednocześnie, że gmina wykonuje zadania w zakresie prowadzenia szkół podstawowych jako zadania własne, działając na własną odpowiedzialność. Wobec tego ingerencja w istocie o charakterze nadzorczym w tę jej samodzielność wymaga konkretnej podstawy ustawowej i może być usprawiedliwiona jedynie niezgodnością z prawem zamierzonych działań.

Samodzielność wewnętrznego kształtowania ustroju szkoły publicznej jest ograniczona przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁴³². Uwzględnia ono prawidłową realizację celów i zadań szkół i przedszkoli, o czym stanowi art. 111 u.p.o. Rozporządzenie określa m. in.: zasady konstruowania nazwy przedszkola lub szkoły, liczebność oddziałów szkolnych, długość trwania zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, zasady organizowania zajęć dodatkowych, oddziałów przysposabiających do pracy, arkusz organizacji odrębnie przedszkola i szkoły, w tym arkusz organizacji szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny. Przed reformą oświaty w 2017 r. funkcję ograniczającą autonomię statutową szkół publicznych pełniły ramowe statuty szkolne.

Działalnością szkoły lub placówki kieruje dyrektor, reprezentując ją na zewnątrz, a także dysponując środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki, ponosząc przy tym odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie. Dyrektor szkoły jest organem władzy publicznej, bowiem realizuje zadania publiczne związane z realizacją prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, a nadto uprawniony jest do działania w formie władczej w stosunku do uczniów, np. poprzez wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie skreślenia ucznia z listy uczniów⁴³³. Wpływ organów prowadzących na jakość

organizacji szkoły, a następnie przekazuje go do organu prowadzącego, który zatwierdza arkusz organizacji szkoły po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

⁴³¹ Wyrok WSA w Warszawie 04.2021 r. II SA/Wa 2070/20 nieopublikowany.

⁴³² Rozporządzenie MEN z 17.03.2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. poz. 649).

⁴³³ Wyrok NSA z 25.04.2012 r. I OSK 248/12, LEX nr 1264738.

pracy dyrektora jest ograniczona. Ustawowo zagwarantowana ochrona nauczyciela, pozbawia gminy realnych narzędzi do zwolnienia dyrektora w trakcie jego kadencji. A przecież poziom kształcenia uczniów w znacznej mierze zależy przede wszystkim od jakości pracy nauczycieli⁴³⁴ i kierujących ich pracą dyrektorów⁴³⁵.

Warto również odnotować, że zmiana przepisów, która nastąpiła w 2017 roku, znacznie ograniczyła możliwości wpływu wójta na wybór danego kandydata na stanowisko dyrektora szkoły. Przed 2017 rokiem istniała możliwość powierzenia pełnienia funkcji dyrektora na kolejną kadencję bez konkursu. Po zmianie przepisów konkurs na stanowisko dyrektora jest obligatoryjny. W porównaniu do wcześniejszych reguł wyboru dyrektora, nastąpiła kluczowa zmiana polegająca na tym, że ze strony kuratorium zwiększono liczbę członków komisji konkursowej do trzech. Do 2017 roku to jedynie wójt powoływał trzech członków komisji konkursowej, a ze strony kuratorium było ich dwóch. Ponadto, wybór dyrektora podlega obecnie obowiązkowej akceptacji kuratora oświaty.

Podsumowanie

Analiza stanu prawnego skłania do postawienia tezy, iż odpowiedzialności za działanie systemu oświaty nie towarzyszy realna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu systemem i jego finansowaniu. Dzieje się tak dlatego, że samodzielność ta jest nadmiernie krępowana przez przepisy, które w sposób nieuzasadniony ograniczają możliwość autonomicznego wykonywania funkcji i zadań zarządczo-finansowych jednostek samorządu terytorialnego⁴³⁶. Słuszny jest również postulat, który pojawił się już w literaturze dekadę temu, że kwestią wymagającą bardziej klarownego uregulowania, jest współodpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za jakość kształcenia w podległych mu placówkach⁴³⁷.

⁴³⁴ Zasady oceny pracy nauczycieli szczegółowo regulują przepisy prawa. Negatywna ocena pracy nauczyciela może stanowić podstawę jego zwolnienia z pracy. Dyrektorzy mają obowiązek sporządzania oceny pracy nauczycieli mianowanych co 5 lat. Ponadto, ocena może zostać dokonana na podstawie wniosku złożonego przez samego nauczyciela, organu prowadzącego, organu sprawującego nadzór pedagogiczny czy na wniosek rodziców. Dyrektor, podczas dokonywania oceny, sprawdza m.in.: poprawność merytoryczną i dydaktyczną prowadzonych zajęć, znajomość praw dziecka, wspieranie każdego ucznia czy podejmowanie "innovacyjnych rozwiązań programowych lub metodycznych". Nauczyciele są sprawdzani pod kątem spełniania 19 kryteriów. Aby otrzymać pozytywną opinię, oceniany nauczyciel musi spełniać kryteria na poziomie co najmniej 55 proc. Wynik gorszy daje dyrektorowi podstawę do zwolnienia. Jeżeli nauczyciel nie zgadza się z taką decyzją, może odwołać się od niej do kuratorium. To opinia tego organu jest ostateczna i prawomocna.

⁴³⁵ Z. Czepelak, *Standardy edukacji realizowane przez samorządy terytorialne*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 3, 2015 r., s. 13.

⁴³⁶ K.M. Ziemiński, J. Bujny, A. Kudra, *Opinia prawna na zlecenie Związku Miast Polskich*, s. 2., R. Raszevska-Skałecka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r., s. 233, M. Kulesza, *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8., 20.

⁴³⁷ M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000-2010. Czas stabilizacji i nowe wyzwania*, Warszawa 2012 r., s. 148-149.

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że w sensie formalnym kompetencje jednostek samorządu terytorialnego ograniczają się obecnie do zarządzania placówkami oświatowymi w znaczeniu administracyjnym. Paradoksalnie, za wyniki w nauce, odpowiedzialność często ponoszą przedstawiciele władz samorządowych. Jakość kształcenia w gminie jest bowiem jednym z podstawowych kryteriów oceny ich pracy, która weryfikowana jest przez mieszkańców, chociażby podczas wyborów samorządowych.

Obecny model finansowania systemu oświaty w skrajnych przypadkach powoduje, że realizacja zadań oświatowych traktowana jest przez jednostki samorządu jako źródło problemów dla budżetu gminy, a nie źródło szans na rozwój danej społeczności lokalnej⁴³⁸. Dla prawidłowego funkcjonowania edukacji publicznej aspekt finansowy ma fundamentalne znaczenie. Określenie, które wydatki pokrywa administracja centralna państwa, a które pokrywa gmina (lub nie pokrywa, mając uboższy budżet), powinno być zagadnieniem podstawowym⁴³⁹. System finansowania zadań z zakresu edukacji publicznej powinien być również wtórny wobec rozwiązań merytorycznych, aby sposób realizacji tych zadań nie był determinowany możliwościami finansowymi.

Zdaniem NIK wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych dotyczących warunków nauczania wraz z oszacowaniem ich kosztów ułatwiłoby wprowadzanie zmian w prawie oświatowym, a wykorzystanie ich przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej zapewniłoby większą transparentność w zakresie powiązania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środkami finansowymi przeznaczonymi na ich realizację⁴⁴⁰. Zastosowanie tych standardów oparte miałyby być na założeniu, że wszystkie szkoły zapewniają uczniom takie same podstawowe warunki nauczania, dzięki czemu większość uczniów może otrzymać równą szansę wykształcenia na dobrym poziomie. Miałoby to pozytywny wpływ na wypełnienie norm prawnych EKSL oraz Konstytucji RP odnoszących się do zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych dla jednostek samorządu, w celu realizacji ich zadań przyznaných przez przepisy prawa w zakresie edukacji publicznej. Jednakże, jak słusznie zauważa się w opracowaniach poświęconych standaryzacji usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego, ich możliwości finansowe są bardzo zróżnicowane, dlatego część z nich nie byłaby w stanie

⁴³⁸ C. Trutkowski, *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 52.

⁴³⁹ M. Kulesza, *Jak zwiększyć efektywność samorządów w zarządzaniu oświatą, w podziale zadań, we współpracy?* (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 30.

⁴⁴⁰ *Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, NIK (KNO-4101-007-00/2014), 2014 r., 30.

realizacji centralnie określonych standardów⁴⁴¹. Z drugiej strony obecnie występuje już znaczne zróżnicowanie w tym zakresie. Część bogatszych jednostek samorządu terytorialnego ma bardzo dobrze utrzymane i wyposażone placówki oświatowe. Wprowadzanie w tym obszarze równych standardów powodowałoby dla nich być może stagnację w rozwoju szkół. Natomiast E. Kornberger-Sokołowska wyznaczenie centralnie standardów realizacji zadań w zakresie oświaty wymienia wśród powodów naruszenia zasady adekwatności posiadanych środków do zakresu zadań⁴⁴².

Mając na uwadze powyższe rozważania można wyróżnić dwa modele finansowania zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli i szkół. Pierwszy wynika z założenia, że skoro administracja centralna państwa istotnie ingeruje w realizację przez gminy zadań z zakresu oświaty, to powinno ona pozyskiwać i przekazywać odpowiednie środki publiczne na ich sfinansowanie⁴⁴³. Wówczas system oświaty byłby finansowany w ramach subwencji ogólnej, ale z wyraźnym określeniem co w jej ramach jest finansowane (np. wynagrodzenia nauczycieli), natomiast gminy odpowiadałyby za odpowiednie warunki nauczania oraz wynagrodzenia pracowników administracyjnych i obsługi⁴⁴⁴. Drugi model zakłada całkowitą likwidację subwencji. Środki finansowe na funkcjonowanie oświaty powinny pochodzić wtedy z innych źródeł transferowania finansów z centralnego budżetu państwa do gmin (np. zwiększony udział jednostek samorządu terytorialnego w podziale podatku PIT lub CIT). W pierwszym modelu administracja centralna państwa mogłaby nadal kreować kształt systemu oświaty, który jest finansowany z subwencji (np. w przypadku warunków pracy i płacy nauczycieli – utrzymanie regulacji w postaci Karty Nauczyciela), natomiast w przypadku drugim, jednostki samorządu terytorialnego powinny posiadać pełną swobodę w finansowaniu swojego zadania własnego. Przyjęcie drugiego modelu wzmocniłoby samodzielność samorządu terytorialnego. Jego podstawową wadą jest jednak możliwość dość dynamicznej zmiany wielkości uzyskanego dochodu związanej z aktualną sytuacją finansową podatników podatku PIT i CIT na terenie danej gminy. W związku z tym musiałyby także istnieć dodatkowy mechanizm wspierający ewentualną gwałtowną zmianę tego dochodu w odniesieniu do stałych wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli i szkół w gminach.

⁴⁴¹ Z. Czepelak, *Standardy edukacji realizowane przez samorządy terytorialne*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 3, 2015 r., s. 3.

⁴⁴² E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności-aspekt finansowo-prawny*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s. 13.

⁴⁴³ A.J. Jeżowski, *Gimnazja w Polsce. Efekty edukacyjne, finanse, organizacja*, Warszawa 2017 r., s. 7.

⁴⁴⁴ Taki mechanizm finansowania oświaty istnieje w Litwie. J. Herczyński, *Silne i słabe strony subwencji oświatowej w Polsce, (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011 r., s. 49.

3.1.2. Gospodarka odpadami komunalnymi

Wprowadzenie

Rozwiązania prawne określające obecny model zagospodarowania odpadów istnieją w systemie prawnym stosunkowo niedawno. Od 2012 roku gospodarka odpadami realizowana przez gminy stała się jednym z podstawowych obszarów jej działalności. W tym zakresie gminy mają także największą rolę do odegrania w odniesieniu do ochrony środowiska. W momencie wprowadzania nowych przepisów regulujących przedmiotową kwestię samorząd gminy istniał już ponad dwie dekady a konstytucyjne zasady określające jego byt były już utrwalone zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Mając to na uwadze, istotne jest to czy ustawodawca przeprowadził ten proces zgodnie z założeniami zasad decentralizacji, subsydiarności i samodzielności samorządu terytorialnego. Kolejna kwestia to analiza wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który stosunkowo szybko (od czasu prowadzenia nowych przepisów prawa) zajął się przedmiotem działalności gmin w odniesieniu do gospodarki odpadami.

Ochrona środowiska w świetle Konstytucji RP

Ustawa zasadnicza nie odnosi się bezpośrednio do gospodarki odpadami. Gospodarka odpadami jest jednym z elementów szerszego pojęcia jakim jest ochrona środowiska. Konstytucyjna regulacja obszaru gospodarki odpadami wynika zatem pośrednio z przepisów dotyczących ochrony środowiska. Obowiązek ochrony środowiska jest wskazany wprost w art. 5 Konstytucji RP. Na doniosłą wagę ochrony środowiska wskazuje wymienienie jej obok takich wartości jak ochrona niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, oraz strzeżenie dziedzictwa narodowego. Ochrona środowiska jest jednym z podstawowych zadań RP, które powinno być realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁴⁴⁵.

Nakaz dbania o środowisko wyrażony w art. 5 Konstytucji RP jest skierowany do władz publicznych, a więc również do jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdza ten fakt również art. 74 ust. 2, który stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Należy także zauważyć, iż art. 86 Konstytucji RP wskazuje, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności ma określać ustawa. Już z tej syntetycznej prezentacji postanowień Konstytucji RP w zakresie ochrony środowiska można

⁴⁴⁵ J. Sobczak, *Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (w:) Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego, pod red. M. Sitek, P. Zientarski, Warszawa 2019 r., s. 134.*

wysnuć wniosek, iż wymóg ochrony środowiska można zakwalifikować do kategorii zasad konstytucyjnych. Wpływa ona na uregulowania innych postanowień Konstytucji RP. W szczególności potwierdzeniem tego jest art. 31 ust. 3, który w katalogu materialnych przesłanek ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymienia również ochronę środowiska.

Gospodarka odpadami jako zadanie własne gminy

Na podstawie wskazanych wyżej przepisów M. Górski proponuje jakie powinny być zadania gmin w zakresie ochrony środowiska - eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń, takich jak zanieczyszczenie wód, powstawanie odpadów komunalnych, niszczenie gleby, powierzchni ziemi i terenów zielonych. Autor zauważa również, z czym należy się zgodzić, że zadania, które w tych obszarach mają do wykonania jednostki samorządu terytorialnego, mają charakter wykonawczy i kreatywny. Jako jednostki umiejscowione najbliżej tych spraw mają wypełniać normy prawne określone w Konstytucji RP i ustawach⁴⁴⁶. Potwierdza to również art. 7 u.s.g., zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców należy do zadań własnych gminy, a tymi zadaniami są m.in.: ochrona środowiska i przyrody, utrzymanie czystości i porządku, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

Ostatecznie o tym, iż ochrona środowiska w zakresie gospodarki odpadami jest zadaniem własnym gminy przesądza art. 3 ust. 1 u.c.i.p.g. Jest to pierwszy artykuł rozdziału drugiego tejże ustawy zatytułowanego zadania gminy. Zgodnie z jego treścią, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Kolejne przepisy u.c.i.p.g. stanowią, iż gminy zobowiązane są m.in. do:

- budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji,

⁴⁴⁶ M. Górski, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod. red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012 r., s. 36.

- tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy oraz przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne,
- zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Utworzenie nowego zadania własnego (proces tworzenia nowych przepisów oraz jego przyczyny)

Przedstawiony katalog szczegółowych zadań z zakresu gospodarki odpadami został wprowadzony na mocy ustaw: z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁴⁴⁷ oraz z 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁴⁸. Weszły one w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku. Wskazane ustawy wprowadziły zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu gospodarki odpadami. Dlatego też, reforma ta nazywana jest często „rewolucją śmieciową”. Owa „rewolucja” przede wszystkim wprowadziła nowe regulacje dotyczące odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych powstających w gospodarstwach domowych. Przed wprowadzeniem zmian, mieszkańcy gminy zobowiązani byli do zawierania umów z odpowiednimi przedsiębiorstwami na odbiór, transport i składowanie odpadów. Po wejściu w życie ustawy, za cały ten proces zaczęły odpowiadać gminy. W rezultacie wytworzone przez mieszkańców odpady stały się własnością gmin.

Mając na uwadze charakter zmian, jakie wprowadziły obecnie obowiązujące przepisy warto prześledzić proces legislacyjny tejże ustawy. Rada Ministrów skierowała do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w listopadzie 2010 r. Projekt zakładał bardzo wiele nowych rozwiązań

⁴⁴⁷ Ustawa z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 152, poz. 897).

⁴⁴⁸ Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 230, poz. 1373).

w porównaniu z istniejącymi przepisami, w znaczący sposób je rozbudowując. Prace sejmowe rozpoczęły się w podkomisji nadzwyczajnej w styczniu 2011 r. W kwietniu sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego skierowała projekt ustawy pod obrady Sejmu. Podczas kolejnych czytań projektu ustawy zgłoszono łącznie pięćdziesiąt poprawek i ostatecznie, częściowo je przyjmując, Sejm uchwalił ustawę. Senat zaproponował ponad dwadzieścia poprawek. Sejm, przyjmując część poprawek Senatu uchwalił ustawę w dniu 1 lipca. Prezydent RP, podpisał ją 15 lipca. Krótki czas, w którym wprowadzono zmiany w zakresie gospodarki odpadami wskazuje na wysoką determinację do ich uchwalenia. Liczba zaproponowanych zarówno przez Sejm jak Senat poprawek pokazuje, że ostateczny kształt ustawy tworzył się w trakcie procesu legislacyjnego. Co prawda przepisy ustawy nowelizującej weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku, jednakże ze względu na swój gruntowny charakter należy uznać, iż tempo prac nad ustawą oraz jedynie kilkumiesięczne *vacatio legis* mogły nie pozwolić na odpowiednie przygotowanie się do nich przez samorzady gminne.

Szybkie tempo uchwalania nowych przepisów oraz ich gruntowna zmiana spowodowane były przede wszystkim problemami z realizacją obowiązków wyływających z implementacji dyrektyw unijnych dotyczących gospodarowania odpadami, a w szczególności realizacją obowiązku uzyskania przez Polskę odpowiednich poziomów odzysku odpadów do 2020 roku. Kierunki działań Unii Europejskiej w zakresie postępowania z odpadami określiła rezolucja Rady z 24 lutego 1997 r. w sprawie strategii Wspólnoty w gospodarowaniu odpadami. Uległa ona uzupełnieniu i rozbudowaniu przez strategię przyjętą przez Komisję w 2005 r. Generalne założenie tych przepisów polega na tym, że postępowanie z odpadami ma zapobiegać ich składowaniu. Mają one ulegać procesom odtworzenia (recyklingu), a umieszczanie odpadów w składowiskach ma być ostatecznością w momencie, kiedy nie ma już możliwości odzyskania z nich żadnych materiałów. Podstawowym aktem prawnym w tej dziedzinie jest obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁴⁴⁹. Zakłada ona m.in. koncepcję „społeczeństwa recyklingu” dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystania odpadów jako zasobów. Przepisy dyrektywy ustanowiły poziom selektywnej zbiórki odnośnie do wskazanych strumieni odpadów komunalnych, z perspektywą ich osiągnięcia do 2020 roku, zakładającą 50% poziom uzyskanego zasobu do ponownego wykorzystania w ramach recyklingu odpadów komunalnych

⁴⁴⁹ Dz. Urz. UE z 22.11.2008 nr L 312/3.

w porównaniu do roku 1995. Warto zauważyć, że dyrektywa daje swobodę krajom członkowskim w wypracowaniu systemu zarządzania odpadami. Wśród pozostałych celów wprowadzonej reformy w literaturze wymienia się również: uszczelnienie systemu gospodarki odpadami, prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych u źródła ich powstawania, zmniejszenie ilości odpadów komunalnych kierowanych na składowiska odpadów, wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów powodujących dodatkowo zmniejszenie zaśmiecania lasów i terenów rekreacji, zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż przez ich składowanie, prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości oraz podmioty odbierające odpady od właścicieli⁴⁵⁰.

Ustawodawca, wprowadzając nowy model gospodarowania odpadami komunalnymi, powierzył to zadanie gminom z przekonaniem, że to właśnie gminy jako najbliższe wytwórcom odpadów poradzą sobie z tym zadaniem najlepiej. Jest to założenie zgodne z zasadą subsydiarności i decentralizacji. Obecny model zakłada równoważenie kosztów ponoszonych przez gminę na ten cel z wnoszoną przez mieszkańców opłatą. Na wysokość opłaty śmieciowej wpływ mają dwa elementy: ilość odpadów wytworzonych w danej gminie (które są przyjmowane i przetwarzane w instalacjach przetwarzania odpadów komunalnych) oraz koszty odbioru i transportu odpadów do instalacji. O ile koszty związane z pierwszą składową były dla gmin znane, o tyle drugi element (odbiór i transport) kształtujący wysokość opłaty był całkowicie nieznanymi. Informacje takie mogły posiadać jedynie przedsiębiorstwa, które realizowały te zadania przed zmianą przepisów. Należy zatem krytycznie ocenić postępowanie ustawodawcy. Powierzył on zadanie gminom, które nie posiadały odpowiedniej wiedzy o kosztach związanych z jego realizacją.

Samodzielność organizacyjna i finansowa gmin w realizacji zadania

Ustawodawca uchwalając nowe przepisy prawa w zakresie gospodarki odpadami przewidział również katalog zamknięty czterech kryteriów, na podstawie których rada gminy może uchwalić wysokość opłaty śmieciowej: od ilości osób mieszkających na terenie nieruchomości, od ilości zużytej wody, od powierzchni zabudowy budynku mieszkalnego danej nieruchomości (art. 6j ust. 1 u.c.i.p.g.), od gospodarstwa domowego (art. 6j ust.2 u.c.i.p.g.). Ustawodawca wprowadził również szereg dodatkowych uprawnień dla rady. Organ

⁴⁵⁰ J. Jerzmański, M. Górski, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod. red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012 r., s. 67-68.

uchwałodawczy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy (art. 6j ust. 2a). Dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy. Ustawa wyznacza również górne granice maksymalnej stawki opłaty, tryb postępowania z nieruchomościami niezamieszkałymi, częściowo wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej oraz obowiązek określenia wyższej stawki za odpady zbierane przez mieszkańców w sposób nieselektywny. Ustalenie opłaty za odpady było szczególnie trudne w pierwszych latach realizacji nowego zadania przez gminy, ponieważ jak już wskazano wcześniej, gminy nie posiadały pełnych informacji o jego kosztach.

Gminy nie mogą dowolnie określić metody obliczenia opłaty spoza tych, które proponuje ustawodawca. Warto zauważyć, iż ustawodawca dokonał pewnej próby zwiększenia samodzielności jednostek samorządu, dając do wyboru kilka metod obliczania stawki opłaty śmieciowej. W przypadku innych samorządowych danin, przepisy zazwyczaj określają jedną metodę ich wyliczania. Gminy samodzielnie mogą wybrać jedynie kryterium, na podstawie którego będzie kształtowana opłata za odpady. Należy zauważyć, że każde kryterium ma swoje wady: liczba mieszkańców – brak prawnych narzędzi, aby gmina mogła weryfikować liczbę podanych zamieszkałych osób w danym gospodarstwie domowym, zużycie wody – brak możliwości uwzględnienia gospodarstw z własnym ujęciem wody, ilość metrów kwadratowych nieruchomości – możliwość wysokiej dysproporcji pomiędzy ilością metrów kwadratowych nieruchomości a liczbą zamieszkujących ją osób, od gospodarstwa domowego – niezależność liczby mieszkańców gospodarstwa będących wytwórcami odpadów komunalnych. Większość gmin przyjęła metodę obliczania opłaty na podstawie liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym. Wydaje się, iż jest to metoda najbardziej sprawiedliwa, ponieważ liczba osób jest zdecydowanie pewniejszym czynnikiem wpływającym na liczbę odpadów niż ilość zużytej wody lub wielkość mieszkania. Jest to jednak metoda „najmniej wygodna” dla administracji jednostek samorządu gminnego. O ile bowiem przy ustaleniu ilości zużytej wody i liczby metrów kwadratowych powierzchni mieszkania czy domu gmina (administracja urzędu gminy) posiada prawne i techniczne narzędzia do weryfikacji tych danych, o tyle przy ustalaniu liczby osób zamieszkałych dane gospodarstwo musi opierać się na deklaracji mieszkańców. Dodatkowo, przy wyborze tej metody, gminy narażone są na zmiany liczby mieszkańców: narodziny i zgony osób zamieszkujących oraz dłuższe wyjazdy związane z pracą czy edukacją.

Wysokości opłaty, uchwalona na podstawie ustawowych kryteriów, może być nieprawidłowo obliczona. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie

większej samodzielności gminom, które mogłyby wprowadzić szczegółowe kryteria dostosowane do lokalnych warunków. Mogłyby również realizować, za pomocą własnych kryteriów, określone polityki społeczne⁴⁵¹ poprzez wprowadzanie niższych stawek dla gospodarstw z dużą liczbą dzieci lub seniorów. Wydaje się, że ustawodawca powinien ograniczyć się w tym zakresie do określenia zasady, iż system gospodarowania odpadami powinien równoważyć wpłaty mieszkańców z wydatkami. Analizując to zagadnienie należy jednakże odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, czy ustawodawca w świetle przepisów konstytucyjnych, regulujących kwestię danin publicznych mógł postąpić inaczej i umożliwić gminom wprowadzanie własnych lokalnych uregulowań tej materii. Szczegółowo tym zagadnieniem zajął się Trybunał Konstytucyjny, który w odniesieniu właśnie do charakteru i możliwości regulacji prawnych przez gminy opłat wydał wyrok⁴⁵². Oprócz kwestii samej opłaty, Trybunał odniósł się również do innych zagadnień związanych z wprowadzeniem nowych przepisów, z tego względu wyrok ten stał się szczególnie ważny dla całego systemu gospodarki odpadami.

Jednym z sześciu problemów konstytucyjnych będących przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego było pytanie, czy art. 6 lit. k (wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określenie stawki opłaty) i art. 6 lit. l (ustalenie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) w związku z art. 6 lit. j ust. 2a (rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy) u.c.i.p.g., powierzające gminom kompetencje do stanowienia w formie aktów prawa miejscowego o metodzie, stawce, terminie, częstotliwości i trybie uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są zgodne z zasadą władztwa daninowego i mieszczą się w konstytucyjnej kompetencji gmin do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych.

W wyroku TK przypominał, że władztwo daninowe w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji, który bywa określany jako „bezpośrednie” źródło prawa podatkowego. Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest

⁴⁵¹ J. Boć, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod. red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012 r., s. 40.

⁴⁵² Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK ZU 8A/2013, poz. 125.

kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji RP, jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego.

Jednocześnie Trybunał przypomniał, że zważywszy na kategorię brzmienia art. 217 Konstytucji, gwarancyjną funkcję art. 84 Konstytucji i brak innej niż art. 168 Konstytucji regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że to organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W granicach wyznaczonych przez zasadę decentralizacji, zastrzeżenie na poziomie konstytucyjnym dla jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków lub opłat lokalnych należy rozumieć jako przekazanie – przyznanie, a nie przekazanie – przeniesienie, wykonywania kompetencji prawodawczej o określonej treści. Przyznanie to musi odpowiadać wymogom stawianym przez konstytucyjną koncepcję źródeł prawa (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1, art. 94 Konstytucji).

Trybunał, powołując się także na wcześniejsze swoje orzecznictwo⁴⁵³ stwierdził, że opłata śmieciowa jest daniną publiczną, która jednak nie ma charakteru podatkowego, bowiem jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów u.c.i.p.g. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa, w tym przypadku samorządu terytorialnego. Opłata nabiera cech podatku, kiedy jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi.

W ustaleniu, czy ustawodawca mógł pozostawić większą swobodę gminom w kształtowaniu stawki i metody opłaty śmieciowej kluczowa jest wykładnia art. 217 Konstytucji RP. W sposób jasny i bezsprzeczny stanowi on nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego. Są to: określenie podmiotu oraz

⁴⁵³ Wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156

przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji RP nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie. Jednocześnie zaznaczył, że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny⁴⁵⁴. Z takiej interpretacji Trybunału można wysnuć wniosek, że przy spełnieniu warunku delegacji ustawowej również w aktach prawa miejscowego mogą znajdować się przepisy o mniejszym znaczeniu dla konstrukcji podatku czy opłaty lokalnej.

Badając samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w realizacji zadania gospodarki odpadami, należy również poddać analizie swobodę wyboru przez gminy podmiotu, który będzie odbierał i transportował odpady. Jak wskazano wyżej, koszty odbioru i transportu odpadów są jednym z dwóch elementów kształtujących wysokość opłaty śmieciowej. Wprowadzając nowe przepisy regulujące gospodarkę odpadami ustawodawca założył, iż organ wykonawczy gmin zobowiązany będzie do zorganizowania przetargu publicznego w celu wyłonienia przedsiębiorstwa, które będzie odbierać odpady od mieszkańców i transportować je do instalacji przetwarzania i zagospodarowania odpadów. Wprowadzone rozwiązanie miało, zdaniem ustawodawcy, wpłynąć na poprawę konkurencyjności firm oraz na możliwość realizowania tego zadania przez podmioty prywatne na równi z publicznymi. Do czasu wprowadzenia zmian, część gmin realizowała to zadanie poprzez podmioty im podległe w postaci zakładów budżetowych lub spółek komunalnych. Ustawowe regulacje wywołały falę negatywnych opinii wśród gmin, zwłaszcza tych, które realizowały odbiór i transport odpadów na zasadach przedstawionych powyżej. Podnosiły one, że obowiązek złożenia oferty przez własne podmioty komunalne w organizowanych przez gminy przetargach publicznych ogranicza ich samodzielność w realizacji tego zadania. W konsekwencji tego sporu kilka gmin nie zastosowało się do przepisów ustawy a przedmiot sporu został skierowany do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny⁴⁵⁵. W prezentowanym już w tym podrozdziale wyroku Trybunał odpowiedział również na pytanie, czy obowiązek udziału gminnych jednostek organizacyjnych w ogłaszanych przez gminy przetargach publicznych na zakup usługi polegającej na odbiorze i transporcie odpadów komunalnych jest zgodny z zasadą samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych. Trybunał wskazał, że z pewnością utrzymanie czystości i porządku w gminach jest zadaniem własnym w rozumieniu art. 166 ust.

⁴⁵⁴ Wyrok TK z 6.03.2002 r., P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13.

⁴⁵⁵ Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK ZU 8A/2013, poz. 125.

1 Konstytucji RP. Jednocześnie przypomniał, iż nie oznacza to nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowaniu realizacji tegoż zadania. Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowiąc, o wykonywaniu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wskazuje wszakże ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego. Nie ma zatem, zdaniem Trybunału, uzasadnienia twierdzenie reprezentowane przez gminy uważające, że kwalifikacja zadań jako zadań własnych wymaga pozostawienia im nieograniczonej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach realizacji tych zadań. Trybunał dokonał również oceny, czy wynikające z przepisów u.c.i.p.g. ograniczenia, wprowadzające brak możliwości realizacji zadań wynikających z ustawy bezpośrednio przez jednostki podległe gminie, są uzasadnione w świetle norm i wartości konstytucyjnych oraz czy nie są nieproporcjonalne. Trybunał uznał, że wprowadzone ograniczenia w wykonywaniu zadania własnego są uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości, przede wszystkim przez wzgląd na ochronę społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP), a także ochronę uzasadnionych konstytucyjnie oczekiwań podmiotów prowadzących dotychczas działalność gospodarczą w tym obszarze. Trybunał zauważył, że zakwestionowane przepisy chronią interesy przedsiębiorców działających na rynku odbioru odpadów, zapewniając inną, ale jednak konkurencję, jednocześnie nie wykluczając z tego rynku jednostek organizacyjnych gminy. W analizowanym wyroku Trybunał przypomniał, że działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji. Działalność podmiotów publicznych nie może posiadać preferencji w stosunku do podmiotów prywatnych w tym samym obszarze działania. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że ustawodawca wprowadzając regulacje w zakresie obowiązku organizowania przetargów, wkroczył w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań własnych. Jest to jednak uzasadnione ponadlokalnym charakterem gospodarki odpadami. Usprawiedliwione, zdaniem Trybunału, było również wprowadzenie jednakowych wymogów, które pozwolą na najbardziej efektywną realizację założeń ustawy oraz ochronę środowiska. Trybunał stwierdził zatem, że prawodawca nie dopuścił się nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Podsumowując stanowisko Trybunału należy podkreślić, że jego zdaniem, ochrona takich wartości konstytucyjnych jak swoboda działalności gospodarczej podmiotów prywatnych i ochrona środowiska upoważnia ustawodawcę do wkraczania w sferę zadań własnych samorządów gminnych. W celu zabezpieczenia tych wartości konstytucyjnych ingerencje ustawodawcy należy uznać za pożądaną.

Regulacje prawne w zakresie możliwości zlecenia realizacji zadania odbioru i transportu odpadów przez gminy swoim jednostkom podległym uległy w bardzo krótkim czasie znaczącym zmianom. Trybunał Konstytucyjny ogłaszając wyrok (K 17/12) w 2013 r. znał już ukształtowane na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej formy współpracy publiczno-publicznej nazywana in-house⁴⁵⁶. Trybunał Sprawiedliwość UE wskazał również drugą formę współpracy publiczno-publicznej, tj. współpracę międzyinstytucjonalną⁴⁵⁷. Obie formy zostały uregulowane przez unijnego prawodawcę w dyrektywie 2014/24/UE⁴⁵⁸. Dyrektywa stwierdza, że oba wymienione rodzaje współpracy publiczno-publicznej są formami szczególnymi zamówień publicznych. Art. 12 dyrektywy wskazuje jednakże szczególne przesłanki, których spełnienie wyłącza obowiązek stosowania dyrektywy do ich udzielenia. Sytuacja zastosowania bądź nie tych przesłanek zależy od woli państw członkowskich. Zamówienie publiczne udzielane przez instytucję zamawiającą osobie prawa prywatnego lub publicznego nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki:

1. instytucja zamawiająca sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami,
2. ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą sprawującą kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tę instytucję zamawiającą,
3. w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy krajowych przepisów ustawowych, zgodnie z traktatami, oraz niewywierających decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną.

Implementacja przepisów dyrektywy miała nastąpić do 18.04.2016 r. Z kilku miesięcznym opóźnieniem ustawodawca krajowy zmienił przepisy regulujące zamówienia publiczne⁴⁵⁹, wprowadzając jednocześnie nowe regulacje przewidujące możliwość udzielenia

⁴⁵⁶ Orzeczenie z dnia 18.11.1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal Srl przeciwko Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, ECLI:EU:C:1999:562; orzeczenie zapadło na gruncie dyrektywy 92/50/EWG i 93/36/EWG.

⁴⁵⁷ Orzeczenie z dnia 9.11.2009 r. w sprawie C-480/06 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:2009:357; orzeczenie zapadło na gruncie dyrektywy 92/50/EWG.

⁴⁵⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

⁴⁵⁹ Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020).

zamówień, które odpowiadają charakterystyce współpracy publiczno-publicznej, tj. in-house i współpracy międzyinstytucjonalnej. Nowe brzmienie art. 67 p.z.p. umożliwi udzielenie zamówienia w trybie tzw. z wolnej ręki. Tryb ten może być zastosowany po spełnieniu kilku przesłanek, z których najważniejsza wymaga, aby zlecając zadanie do wykonania osobie prawnej w trybie z wolnej ręki, 90% jej działalności było kontrolowane przez podmiot zamawiający lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tych zamawiających.

Zmiany w przepisach o zamówieniach publicznych wprowadziły również możliwość korzystania przez gminy z trybu wolnej ręki przy udzielaniu zamówienia na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów. Powstało zatem pytanie, czy możliwość zlecenia własnym jednostkom realizacji tego zadania nie narusza przepisów Konstytucji RP⁴⁶⁰. W opinii Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) tak nie jest i nowe regulacje prawne są zgodne z Konstytucją RP. W cytowanej opinii można przeczytać: „Zasadniczym zamiarem ustawodawcy w zakresie zmiany art. 6d ustawy u.c.i.p.g., jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego nad projektem ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020), jest umożliwienie gminie korzystania ze wszystkich trybów przewidzianych w ustawie Pzp dla wykonywania zadania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Świadczy o tym stanowisko Ministra Środowiska w przedmiocie ww. projektu przedstawione do rozpatrzenia na Stałym Komitecie Rady Ministrów, w którym to Minister wskazywał, że rezygnacja z dotychczasowego rozwiązania, nakładającego na gminy obowiązek przeprowadzenia przetargu na ww. usługi, umożliwi gminom stosowanie do tych usług wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych, łącznie z możliwością udzielania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 67 ustawy – Prawo zamówień publicznych uwzględniających in-house.” Konkludując, gmina wykonując zadanie, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o u.c.i.p.g., udziela zamówienia publicznego i działa w oparciu o tryby udzielania zamówień przewidziane w ustawie Pzp (w tym także tryb zamówienia z wolnej ręki, jeśli zostały spełnione odpowiednie przesłanki, np. dotyczące udzielania zamówień typu in-house)⁴⁶¹. Taką samą interpretację, powołując się dodatkowo na orzecznictwo TSUE,

⁴⁶⁰ Podobnie A. Albin, która stwierdza: „(...) eliminacja podmiotów prywatnych niepowiązanych z gminą z rynku odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych narusza zasadę subsydiarności i proporcjonalności. Podmioty prywatne funkcjonowały na rynku usług odbierania odpadów komunalnych od wielu lat, posiadają w tym zakresie potencjał i doświadczenie. Trudno wskazać powód, który uzasadniałby tworzenie monopolu w powyższym zakresie na rzecz gminy (...).”, A. Albin, *Zmiany regulacji prawnych w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi a jego efektywność ekonomiczna*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2020 r., s. 32.

⁴⁶¹ Opinia prawna: *Współpraca publiczno-publiczna w rozumieniu ustawy prawo zamówień publicznych*, Informator Urzędu Zamówień Publicznych, nr 2/2017 r., s.43.

przyjmuje Krajowa Izba Odwoławcza (KIO). W sprawę, w której przedsiębiorstwa prywatne podnosiły, że gmina wybrała błędny tryb zamówień publicznych (tryb z wolnej ręki) wyłaniając miejską spółkę do świadczenia usług odbioru i transportu odpadów, KIO nie podzieliła stanowiska przedsiębiorstw. Rację przyznała gminie, która za orzeczeniem TSUE argumentowała, iż jednostki samorządu terytorialnego: „mają swobodę decydowania o tym, jak najlepiej zarządzać wykonaniem robót budowlanych lub świadczeniem usług, aby zapewnić w szczególności wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności, równe traktowanie i propagowanie powszechnego dostępu oraz praw użytkowników w dziedzinie usług publicznych” (TSUE, 2 kwietnia 2020 r. – C-3/19)⁴⁶².

Opinię UZP można uprościć do jednego stwierdzenia, że obecnie obowiązujące przepisy u.c.i.p.g. są zgodne z Konstytucją RP, ponieważ gminy są nadal zobowiązane do stosowania form zamówienia publicznego przewidzianych w p.z.p. Trudno zgodzić się z tym stanowiskiem. Wydaje się, że obecnie obowiązujące przepisy prawa, w zakresie w jakim umożliwiają gminom zlecenie swoim jednostkom podległym do wykonywania zadanie odbioru i transportu odpadów komunalnych, mogą naruszać postanowienia Konstytucji RP. Po pierwsze Trybunał (TK 17/12), rozpatrując sprawę możliwości zlecenia tych czynności przez gminy swoim jednostkom odnosił się do obowiązku zorganizowania przetargu, a więc jednego z trybów zamówień publicznych, a nie stosowania samych zamówień publicznych w tym zakresie. Trybunał zajmował się więc konkretnym trybem, jaki przewidują przepisy p.z.p. Drugim i ważniejszym argumentem jest fakt, iż Trybunał uznał właśnie tryb przetargu jako ten, który w najlepszy sposób chroni wartość konstytucyjną jaką jest wolność działalności gospodarczej. Należy bowiem podkreślić, że tryb z wolnej ręki umożliwia (po spełnieniu określonych przesłanek) właściwie swobodne przekazanie przez gminy swoim jednostkom podległym do realizacji zadanie odbioru i transportu, bowiem najważniejsza przesłanka, czyli posiadanie minimum 90% udziału jednostki zlecającej w jednostce, której zadanie jest zlecane, w przypadku zakładów budżetowych, jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych, jest w większości przypadków spełnione. Zatem, kiedy gmina chce realizować to zadanie przez swoją jednostkę podległą, stosując tryb z wolnej ręki przewidziany w znowelizowanych przepisach p.z.p., to może tego dokonać bez udziału w tym procesie sektora podmiotów prywatnych.

Mając na uwadze, że wycofanie się z rynku poszczególnych podmiotów nie zawsze spowodowane było tylko i wyłącznie wprowadzeniem nowych przepisów prawa, to i tak można stwierdzić, że przepisy wpłynęły negatywnie na ochronę konstytucyjnej wartości – wolności

⁴⁶² Wyrok KIO z 17.12.2020 r., sygn. 3069/20.

prowadzenia działalności gospodarczej. Znaczne zmniejszenie liczby przedsiębiorstw negatywnie wpłynęło na poziom konkurencyjności. Liczba podmiotów świadczących usługi w tym zakresie spadła o 7% już w pierwszym roku obowiązywania nowych rozwiązań (II półrocze 2013 r.) i o 20% w roku kolejnym. Prezentowane dane⁴⁶³ dotyczą zarówno przedsiębiorstw sektora prywatnego jak i publicznego i wyraźnie wskazują, że wprowadzenie nowych przepisów wyeliminowało z rynku prawie 1/3 wcześniej istniejących podmiotów gospodarczych. W kolejnym 2015 roku liczba ta spadła o kolejne 4%. W sumie od czasu wprowadzenia nowych regulacji do końca 2015 roku (czyli zaledwie przez niespełna 3 lata) ubyło z rynku sektora gospodarki odpadami 252 podmiotów. Dane statystyczne z późniejszych lat pokazują, że tendencja ta jest stała (np. w 2017 r. w porównaniu do roku 2016 liczba przedsiębiorstwa obniżyła się o kolejne 11,4 %). Należy także zauważyć, że obowiązek udziału w przetargach również przez jednostki podległe gminom, a od 2017 roku możliwość ich wyboru przez gminy w trybie *in-house*, nie wpłynęły znacząco na zmianę ilości udziału sektora prywatnego i publicznego w ogólnej liczbie podmiotów działających w tym obszarze. Według danych GUS w 2005 roku udział ten wyglądał następująco: 56% sektor prywatny, 44% sektor publiczny, - w roku 2012 (rok przed wprowadzeniem reformy): 60 % - prywatny, 40% - publiczny, - w 2015 roku 63% - prywatny, 37% - publiczny, a w 2019 roku 61% prywatny, 39% publiczny. Można zatem wskazać, że spadek liczby podmiotów gospodarczych dotyczył zarówno sektora prywatnego jak i publicznego.

Ograniczenie samodzielności organizacyjnej

W pierwszych latach obecnie obowiązujących przepisów, gminy organizowały system odbioru i transportu odpadów zbieranych w samodzielny sposób. Dotyczyło to zwłaszcza systemu odpadów zbieranych w sposób selektywny. Zdaniem M. Górskiego⁴⁶⁴, odniesieniu do regulacji prawnej w zakresie systemu gospodarowania odpadami w pierwszych latach jego funkcjonowania określenie sposobu selektywnej zbiórki odpadów stanowiło jedyny w pełni samodzielny zakres działalności gmin w tym obszarze. Jak pokazuje analiza⁴⁶⁵ uchwał, określających sposób zbierania odpadów selektywnych w gminach, odpady te były zbierane na wiele sposobów:

- „suche” - wszystkie frakcje materiałowe w jednym urządzeniu,

⁴⁶³ Na podstawie: Infrastruktura komunalna 2013, 2014, 2015, 2017 informacje i opracowania statystyczne GUS, Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 roku, GUS 2020 r.

⁴⁶⁴ M. Górski, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod. red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012 r., s. 106.

⁴⁶⁵ Rynek gospodarowania odpadami opakowaniowymi w Polsce, Wybrane regulacje i ich implementacja, Fundacja na rzecz Odzysku Aluminiowych Puszek po Napojach RECAL, Warszawa 2017 r.

- oparte o selektywne zbieranie w osobnych urządzeniach papieru, szkła i pozostałych odpadów opakowaniowych, w tym m.in.:
 - papier (osobne urządzenie), szkło (osobne urządzenie), tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metal razem w osobnym urządzeniu;
 - papier (osobne urządzenie, szkło (osobne urządzenie), tworzywa sztuczne (osobne urządzenie);
 - papier (osobne urządzenie), szkło (osobne urządzenie), tworzywa sztuczne i metale razem w osobnym urządzeniu);
- oparte o selektywne zbieranie w osobnych urządzeniach szkła i pozostałych odpadów opakowaniowych, w tym m.in.:
 - szkło (osobne urządzenie), papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metale razem w osobnym urządzeniu;
 - szkło (osobne urządzenie), papier i opakowania wielomateriałowe razem w osobnym urządzeniu oraz tworzywa sztuczne i metale w osobnym urządzeniu.

Do gromadzenia odpadów opakowaniowych wykorzystywano:

- w części gmin – jedynie pojemniki trwałe;
- w części gmin – jedynie worki;
- w części gmin – pojemniki trwałe oraz worki jednocześnie.

W województwie wielkopolskim najczęstszą metodą selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych było ich gromadzenie w podziale na papier (osobne urządzenie), szkło (osobne urządzenie) oraz tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metale razem w osobnym urządzeniu. Osiem gmin gromadziło metale w specjalnie przeznaczonych do tego urządzeniach, zaś 35 gmin w ogóle nie prowadziło selektywnego zbierania metali.

Obecne reguły realizacji zadania odbioru i transportu odpadów przez gminy są jednolite. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje możliwość, aby minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, określił szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych rodzajów odpadów (art. 4a u.c.i.p.g.). Minister może z tego ustawowego upoważnienia skorzystać w celu ujednolicenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania. Po czterech latach obowiązywania znowelizowanej ustawy, w grudniu 2016 r. minister wydał rozporządzenie

określające model selektywnej zbiórki odpadów komunalnych⁴⁶⁶. Przewiduje on: rodzaje odpadów jakie mają być zbierane oddzielnie (papier, szkło, metal, tworzywa sztuczne, odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów), sposób ich zbierania (pojemniki lub worki) oraz kolory i parametry techniczne pojemników i worków odnoszące się do poszczególnych frakcji odpadów. W dniu wejścia w życie rozporządzenia część gminy posiadała umowy z przedsiębiorstwami określające metodę zbierania odpadów zgodnie z wcześniejszymi przepisami. W takich przypadkach nowy sposób odbioru i transportu odpadów miał obowiązywać po ustaniu tych umów, jednakże nie dłużej niż do 30 czerwca 2021 roku.

Wprowadzając jednolitą metodę zbierania odpadów komunalnych Ministerstwo Środowiska uzasadniało, że w przypadku 50% gmin selektywna zbiórka odpadów odbywała się już w ten sposób. Natomiast równe standardy sposobu zbiórki selektywnej miały się przyczynić do pozyskania lepszego surowca, co jest wstępem do lepszego recyklingu odpadów. Ministerstwo wprowadzając omawiane przepisy liczyło na to, że ówczesny poziom recyklingu (26% w momencie wprowadzonego rozwiązania) będzie rósł w szybszym tempie aby w 2020 roku osiągnął 50%⁴⁶⁷. Ministerstwo Środowiska nie przedstawiło jednak żadnych wyników analiz, które potwierdzałyby, że system, w którym gmina określała sposób zbierania odpadów nie gwarantowałby uzyskania w 2020 roku odpowiednich poziomów recyklingu. Warto również podkreślić, że aż 50% gmin organizowało zbiórkę selektywną inaczej niż określił to w rozporządzeniu minister. Należy domniemywać, iż to właśnie różnorodność gmin, inna specyfika oraz lokalne uwarunkowania powodowały, że gminy organizowały zbiórkę selektywną w sposób, który ich zdaniem lepiej odpowiadał szczególnej specyfice danej gminy. Nie jest bowiem racjonalnym rozwiązaniem, by w gminie, która posiada dużą liczbę rozproszonych gospodarstw domowych, wprowadzać obowiązek zbiórki odpadów w pięciu różnych frakcjach. Zbiórka tak wyselekcjonowanych odpadów, często w bardzo małej ilości oraz odbiór oddzielnie każdej z tych frakcji odpadów, powoduje znaczny wzrost kosztów obsługi tego systemu w danej gminie. Brak możliwości samodzielnego decydowania przez gminy o najlepszym i najbardziej racjonalnym systemie zbiórki selektywnej odpadów może ostatecznie powodować wzrost kosztów funkcjonowania tego systemu, co będzie miało bezpośredni wpływ na wysokość opłaty śmieciowej w danej gminie.

⁴⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 29.12.2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19).

⁴⁶⁷ Stanowisko Sławomira Mazurka, wiceministra środowiska podczas konferencji prasowej, która odbyła się 30 czerwca 2017 r. w Wieluniu – źródło samorząd.pap.pl.

Stosunkowo krótki czas wykonywania przez gminy zadania gospodarki odpadami uniemożliwia jednoznaczną ocenę, czy cele reformy zostaną osiągnięte. Dostępne opracowania i dane statystyczne pozwalają jednak na przedstawienie efektów wprowadzenia zmian prawnych w tym udzielenie odpowiedzi na pytanie o prawdopodobieństwo wykonania założenia 50% recyklingu zebranych odpadów.

W 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli (dalej NIK) przedstawiła wyniki kontroli dotyczącej stanu wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami. Kontrolę przeprowadzono w 27 jednostkach, tj. w Ministerstwie Środowiska, w 24 gminach w sześciu województwach, w tym w sześciu gminach miejskich, 12 gminach miejsko-wiejskich, sześciu gminach wiejskich oraz w dwóch spółkach gminnych. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. Warto przytoczyć fragment podsumowania informacji o wynikach kontroli: „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawie wszystkie objęte kontrolą gminy – pomimo trudności i popełnianych błędów - skutecznie wdrażały nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, a Ministerstwo Środowiska wspierało i monitorowało – choć nie w pełni wykorzystując dostępne narzędzia - ten proces. Gminy prawidłowo przygotowały się do wdrożenia terminowo uchwalając stosowne akty prawa miejscowego i dostosowując struktury organizacyjne do nowych zadań. Zapewniono wystarczającą infrastrukturę do zagospodarowania odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości, a także – w zdecydowanej większości przypadków – do selektywnej zbiórki odpadów. Zapewniono także konkurencyjny wybór podmiotów do odbioru odpadów z nieruchomości. Gminy zadbały o odpowiednią promocję proekologiczną i dostępność informacji o nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Skontrolowane gminy osiągnęły w 2013 r. wymagane poziomy recyklingu i przygotowania odpadów do ponownego użycia (...)”⁴⁶⁸. Natomiast NIK krytycznie oceniła działania gminy w zakresie wdrożenia nowych opłat dla mieszkańców, które miały pokrywać i bilansować funkcjonowanie nowego systemu. Kontrolowanym gminom nie udało się zrealizować określonej w u.c.i.p.g. zasady bilansowania dochodów z opłat i kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, co zdaniem NIK tylko częściowo można tłumaczyć początkową fazą i stabilizowaniem się systemu. Kontrola wykazała zarówno przypadki nieustalenia lub braku egzekwowania przez gminy należnych opłat, jak i nierzetelne szacowanie kosztów zagospodarowania odpadów. Ich przeszacowanie wpływało niekorzystnie na wysokość opłat i mogło być jedną z istotnych

⁴⁶⁸ Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi – informacja o wynikach kontroli, NIK 2015 r.

przyczyn wzrostu cen ofert przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów, który stwierdzono w kontrolowanych gminach.

Z zestawienia tych dwóch obszarów podjętej kontroli NIK wynika, że gminy w pierwszej kolejności skupiły się na wprowadzeniu prawidłowych rozwiązań prawnych i systemowych. Niewłaściwe szacowanie kosztów systemu mogło być spowodowane nie tylko, jak zauważyła NIK, nierzetelnością, lecz również brakiem odpowiednich narzędzi do prawidłowego wyliczenia kosztów funkcjonowania systemu (brak danych historycznych).

W celu zbadania czy gminy realizują prawidłowo swoje zadania z zakresu gospodarki odpadami, pomocne są również dane i informacje udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny (dalej GUS)⁴⁶⁹. Z danych tych wynika, że ilość odpadów komunalnych zmieszanych na przestrzeni kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie (2012 r. - 8575,4 tys. ton; 2016 r. - 8 712,1 tys. ton; 2017 r. - 8 729,3 tys. ton). W Polsce w latach 2012-2016 miał miejsce natomiast wzrost ilości odpadów komunalnych zebranych selektywnie. Największy wzrost ilości odpadów zebranych selektywnie odnotowano w 2014 roku w stosunku do roku 2013 - aż o 60%. Rok 2014 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania wprowadzonej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wzrost ilości odpadów zebranych selektywnie w stosunku do roku ubiegłego wyniósł 23% w 2015r., 17% w 2016 r., 10% w 2017 r. i 10% w 2019 r.⁴⁷⁰. Ilość odpadów zmieszanych objętych recyklingiem w 2016 roku w stosunku do roku 2012 wzrosła czterokrotnie. W przypadku odpadów zebranych selektywnie kierowanych do recyklingu odnotowano ponad trzykrotny wzrost ich ilości w 2016 roku w stosunku do roku 2013. Natomiast ilość odpadów biodegradowalnych zbieranych w sposób selektywny, skierowanych do recyklingu organicznego, przyrosła prawie czterokrotnie. Zachowanie wzrostu zbiórki odpadów selektywnych jest bardzo istotne, ponieważ do recyklingu trafia tylko 15 % odpadów zmieszanych, a z odpadów zebranych selektywnie aż 63%.

Powyższe dane wskazują, że wprowadzone w 2013 roku zmiany dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi nie przyczyniła się do obniżenia ilości odpadów komunalnych zmieszanych. Corocznie odnotowuje się wzrost ilości odpadów o kilka procent w porównaniu do roku ubiegłego. Co jednak najważniejsze w wyniku reformy systemu gospodarki odpadami znacząco wzrosła liczba odpadów zbieranych w sposób selektywny. Jednak istotny jest fakt realizacji przez gminy podstawowego celu, którym jest osiągnięcie odpowiednich poziomów

⁴⁶⁹ Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012 – 2016, GUS, 2017 r., Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku, GUS 2018 r.

⁴⁷⁰ Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 roku, GUS 2020 r.

recyklingu w poszczególnych latach. Średni poziom recyklingu dla całego kraju w 2017 roku został osiągnięty w 26,7 % i był on większy od zakładanego na ten rok o 6,7 %. W kolejnych latach odnotowano wzrost udziału odpadów zebranych lub odebranych selektywnie w ogólnej ilości wytworzonych odpadów komunalnych – 34 % w 2018 r.⁴⁷¹ Powyższe dane wskazują, że osiągnięcie zakładane celu reformy gospodarki odpadami w 2020 roku we wszystkich gminach jest zagrożone. Należy również wskazać, że do 2025 roku kraje UE będą musiały poddawać recyklingowi 55 proc. odpadów, do 2030 - 60 proc., a do 2035 r. - 65 proc.

Podsumowanie

Na mocy przepisów prawa Unii Europejskiej Polska zobowiązana jest do osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu zebranych odpadów. W przypadku nie osiągnięcia ich, każda gmina indywidualnie będzie musiała uiszczać kary finansowe. Podsumowując wcześniejsze rozważania należy stwierdzić, że ustawodawca przekazał do realizacji zadanie gospodarowania odpadami komunalnymi gminom zgodnie z wyrażaną w Konstytucji RP zasadą subsydiarności oraz zasadą decentralizacji państwa. Można zauważyć, że ustawodawca nie miał w tej sytuacji innej możliwości, ponieważ akurat przy tego typu zadaniu, jak przy żadnym innym, duży wpływ na efektywność jego realizacji ma różnorodność gmin i bliskość jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do wytwórców odpadów komunalnych. Aczkolwiek literaturze zauważa się również, że przed wejściem życie nowego modelu gospodarowania odpadami przedsiębiorstwa odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nigdy nie były zobowiązane do osiągania poziomów zagospodarowania odpadów. Z założenia przyjęto, że gmina wykona to zadanie w sposób bardziej efektywny niż podmioty prywatne⁴⁷².

Prace nad nowymi rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie odbywały się w dość szybkim tempie, przy dużej ilości zmian i poprawek, które były zgłaszane w trakcie procesu legislacyjnego. Fakt ten z pewnością nie wpływał pozytywnie na możliwość odpowiedniego przygotowania się gmin do realizacji ich nowego zadania własnego. Jednocześnie jednak, co należy ocenić negatywnie, ustawodawca postanowił szczegółowo uregulować wiele obszarów tego zadania. Od 2017 roku Minister Środowiska wprowadził jednolite zasady zbiórki odpadów selektywnych, zabierając możliwość samodzielnego normowania tego zadania przez gminy. Rozporządzenie regulujące tę materię zostało wydane pomimo dobrych wyników poziomów recyklingu osiąganych przez gminy. Natomiast za pozytywne rozwiązanie należy uznać

⁴⁷¹ Wskaźniki zielonej gospodarki w Polsce 2020, GUS 2020 r.

⁴⁷² A. Albin, *Zmiany regulacji prawnych w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi a jego efektywność ekonomiczna*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2020 r., s. 33.

możliwość określania przez organy stanowiące gmin wysokości opłat, które mają pokrywać koszty funkcjonującego systemu odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów. Ograniczenie samodzielności gmin poprzez wskazanie konkretnych metod obliczania tej opłaty było konieczne ze względu na konstytucyjny wymóg nakładania na mieszkańców określonych podatków i danin publicznych, co zostało również potwierdzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca nie mógł postąpić inaczej. W pierwszych latach nowych regulacji znacznie ograniczona natomiast została samodzielność organizacyjna gmin, które posiadając własne przedsiębiorstwa zajmujące się świadczeniem usług w zakresie gospodarki odpadami, zmuszone zostały do ogłaszania przetargów publicznych na świadczenie tego typu usług. Jak pokazują dane statystyczne, cel takiego rozwiązania polegający na zapewnieniu konkurencyjności nie jest realizowany. Liczba podmiotów zajmujących się wykonywaniem usług odbioru i transportu odpadów cyklicznie spada. Największy spadek liczby przedsiębiorstw został zaobserwowany w pierwszym roku funkcjonowania obecnego systemu gospodarki odpadami w gminach. Od 2017 r. ustawodawca odstąpił od powyższego ograniczenia, dopuścił możliwość wyboru przez gminę własnej jednostki lub spółki w trybie zamówienia publicznego *in-house*.

Mając na uwadze powyższe, należy zweryfikować zaprezentowaną na wstępie podsumowania tezę o prawidłowym, w świetle obowiązującej Konstytucji RP, przekazaniu tego zadania samorządom gminnym. Samo przekazanie jest zgodne z zasadą subsydiarności i decentralizacji państwa, jednak znaczne ograniczenia samodzielności gmin w realizacji zadania mogą przyczyniać się do naruszania tych zasad.

3.2. Samodzielność w wykonywaniu zadań dobrowolnych

3.2.1. Realizacja inwestycji samorządowych

Definicja

Pojęcie inwestycji jest interpretowane i występuje w wielu dziedzinach nauki, będąc przede wszystkim przedmiotem zainteresowania ekonomii, rachunkowości i gospodarki. Wyróżnia się inwestycje materialne, jak również dotyczące kapitału społecznego. W literaturze występują również próby podziału tego pojęcia. Dla przykładu, D. Hajdys wyodrębnia inwestycje, które wyróżniają się ze względu na cel inwestycji, czas, charakter, źródło

finansowania, podmiot podejmujący decyzję inwestycyjną⁴⁷³. Na potrzeby niniejszego opracowania inwestycja będzie rozumiana jako działanie ukierunkowane na zwiększenie zasobów materialnych jednostki samorządu terytorialnego, związane z nakładami finansowymi przeznaczone na tworzenie, zwiększenie i modernizowanie majątku trwałego⁴⁷⁴.

Jak słusznie zauważa się w doktrynie, działalność polegająca na powiększaniu stanu i wartości mienia komunalnego poprzez inwestycje stanowi jedną z podstawowych funkcji jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷⁵. Gminy realizują inwestycje publiczne o charakterze użyteczności publicznej. Jest to jedna z istot funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się indywidualnymi oraz specyficznymi cechami. Dotyczą one zasad ich wyboru, przygotowania, finansowania, wyłonienia wykonawcy oraz wykonania. Inwestycje realizowane przez gminy mają charakter ciągły - rokrocznie obciążają ich budżety. Wyróżnia je również to, że nie są one realizowane w celu osiągnięcia zysku (przynajmniej w zdecydowanej większości), lecz zaspokojenia potrzeb o charakterze publicznym. Samorządy gminne wykonują inwestycje, które mają przede wszystkim zaspokajać zapotrzebowanie swoich mieszkańców. Można śmiało uznać, że podmioty prywatne nie zawsze byłyby zainteresowane realizacją takich inwestycji. Ponadto gminy z powodu ograniczonych zasobów finansowych i jednocześnie nieograniczonych potrzeb inwestycyjnych muszą dążyć do efektywności swoich działań⁴⁷⁶.

Inwestycje jako zadanie gminne

Inwestycje samorządowe są ważne przede wszystkim dla poprawy jakości życia mieszkańców, rozwoju gminy oraz jej postrzegania na zewnątrz⁴⁷⁷. Jednostki samorządu terytorialnego, które przeznaczają znaczną część swoich wydatków na inwestycje są odbierane jako postępowe. Tworzone są rankingi, które właśnie na podstawie udziału procentowego wydatków przeznaczanych na przedsięwzięcia inwestycyjne w stosunku do wydatków ogółem, określają liderów samorządowego rozwoju⁴⁷⁸. W literaturze pojawia się teza, że inwestowanie

⁴⁷³ D. M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013 r., s. 125.

⁴⁷⁴ W. Wróblewski, *Słownik pojęć komunalnych*, Włocławek 2007 r., s. 26.

⁴⁷⁵ D. M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013 r., s. 132.

⁴⁷⁶ D. M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013 r., s. 143.

⁴⁷⁷ K. Witkowski, *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych*, PWSZ IPIA Studia Lubuskie, Sulechów 2011 r., s. 266.

⁴⁷⁸ Np. *Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2014-2016*, Czasopismo Wspólnota, *Ranking samorządów*, organizowany przez gazetę Rzeczpospolitą od 2004 r.

jest najważniejszym elementem rozwoju gminy⁴⁷⁹. Należy jednak pamiętać, że rozwój gminy należy mierzyć na podstawie wielu obszarów jej aktywności. Sama realizacja inwestycji, bez dodatkowych działań gmin w zakresie polityki społecznej, bezpieczeństwa, oświaty itd., to za mało aby móc mówić o zwiększającym się rozwoju danej jednostki.

Inwestycje gminy wskazują kierunki jej rozwoju. Nowa gminna infrastruktura (lub istniejąca zmodernizowana) przyczynia się do powstawania nowych obszarów inwestycyjnych, mieszkaniowych czy turystycznych. Wyposażenie danego obszaru w obiekty infrastruktury jest jednym z czynników i wyznaczników jego atrakcyjności. Potencjalny inwestor postanowi o wybudowaniu fabryki w miejscu ku temu przygotowanemu poprzez wcześniejsze działania inwestycyjne gminy, polegające na wybudowaniu odpowiedniej infrastruktury. Turyści będą liczniej odwiedzać atrakcyjne miejsca w gminie, kiedy prowadzić do nich będą dobrze przygotowane szlaki turystyczne, ścieżki rowerowe itd. Co jednak najważniejsze, inwestycje samorządowe mogą znacznie podnosić komfort życia mieszkańców⁴⁸⁰, poprzez zaspokajanie ich potrzeb w zakresie sportu, kultury czy rekreacji. Możliwość realizacji inwestycji w różnych obszarach działalności gmin czyni je animatorami rozwoju lokalnego, odchodzących w coraz szybszym tempie od bycia jedynie administratorem spraw bieżących. Dlatego słusznie ocenia się, że rozwój społeczno-gospodarczy gminy jest pochodną jej działalności inwestycyjnej⁴⁸¹.

W mniejszym zakresie, lecz jednak godnym odnotowania, realizowane przez gminy inwestycje pozytywnie oddziałują na lokalny rynek pracy. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych jednostek, gdzie np. wykonawcą robót budowlanych zostaje lokalny przedsiębiorca, zatrudniający mieszkańców gminy.

Gminy w sposób istotny oddziałują na liczbę i zakres realizowanych zadań inwestycyjnych w kraju. W 2019 r. jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały wydatki ogółem w wysokości 280.208.974 tys. zł (w 2018r. - 259.386.268 tys. zł.). Wydatki gmin stanowiły blisko połowę tej liczby. Wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego były wyższe o kilkanaście procent w porównaniu do roku 2018. W 2019 roku gminy średnio przeznaczyły na inwestycje samorządowe 17% swoich wydatków (w 2017 - 14%, w 2018 –

⁴⁷⁹ Np. M. Kamba-Kibatshi, *Kształtowanie inwestycji lokalnych w Polsce jako jeden z warunków jej rozwoju przez przystąpieniem do strefy wspólnej waluty*, ZN UPH Administracja i Zarządzanie, nr 93, Siedlce 2012 r., s. 103.

⁴⁸⁰ Wśród inwestycji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, podstawowe znaczenie ma przesłanka zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności. M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań 1994 r., s. 39.

⁴⁸¹ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008 r., s. 23.

19%)⁴⁸². Na podstawie przedstawionych danych można przyjąć, że gminy po zabezpieczeniu środków na swoją obowiązkową, bieżącą działalność, posiadają rocznie około 10 - 20% „wolnych środków” do przeznaczenia na zadania inwestycyjne. Jednocześnie należy zasygnalizować, że występuje wśród gmin znaczne zróżnicowanie w zakresie posiadania zasobów finansowych na wydatki inwestycyjne. Są bowiem gminy, które przeznaczają znaczną część posiadanych środków na cele inwestycyjne, ale są i takie, które nie mają wystarczających środków na sfinansowanie bieżącej działalności. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której część gmin realizuje inwestycje bardziej efektywne, np. aquaparki czy inwestycje zielone, np. fotowoltaika, podczas gdy w innych gminach nadal występuje problem braku odpowiedniej infrastruktury takiej jak oświetlenie uliczne, drogi czy sieć wodociągowa.

Obowiązek wykonywania inwestycji nie wynika wprost z katalogu zadań gmin (art. 7 u.s.g.), lecz jest z nim bezpośrednio związany. Przepis ten bowiem wskazuje zasadnicze obszary działalności gminy. Przedsięwzięcia realizowane przez gminy muszą być zatem powiązane z ustawowym katalogiem ich zadań⁴⁸³. Pośrednio potrzeba inwestycyjna może wynikać także z innych ustaw, regulujących np. utrzymanie porządku i czystości w gminach. W tym obszarze władze gminy podejmują względnie samodzielne decyzje co do przeznaczenia określonej puli środków na dany cel. Samodzielność tej decyzji jest z pewnością większa niż w przypadku szczegółowo uregulowanych przez administrację centralną zadań własnych gmin polegających na bieżących działaniach (oświata, gospodarka odpadami). Inwestycje samorządowe są zatem przykładem korzystania z samodzielności finansowej i organizacyjnej przez jednostek samorządu terytorialnego.

Gmina może realizować swoje inwestycje bezpośrednio lub pośrednio. Zaangażowanie gminy w realizację poszczególnych przedsięwzięć jest zróżnicowane i uwarunkowane przede wszystkim celem inwestycyjnym, sposobem finansowania, regulacjami prawnymi czy stopniem zaangażowania innych podmiotów. W pierwszym przypadku gmina czynnie uczestniczy w procesie inwestycyjnym jako inwestor lub współinwestor. W drugim natomiast wciela się w rolę kreatora warunków inwestycyjnych na obszarze gminy i umożliwia realizację przedsięwzięć innym podmiotom. Gminy mogą realizować przedsięwzięcia samodzielnie, z innymi podmiotami (zarówno publicznymi jak i prywatnymi) a także z udziałem mieszkańców. Formy takiej współpracy oraz przykłady konkretnych wspólnych działań są

⁴⁸² Dane na podstawie: Sprawozdanie roczne za 2019 rok. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2019, (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok> dostęp 20.12.2020 r.)

⁴⁸³ D. M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013 r., s. 132.

przedstawione w innych częściach pracy. Niezależnie od formy realizacji zadań inwestycyjnych, gmina jest gospodarzem terenu, na którym są one wykonywane, co powoduje, że zawsze staje się ona interesariuszem prowadzonych projektów inwestycyjnych⁴⁸⁴.

A. Zimny, uwzględniając kryterium podmiotowe, wydzielił pięć zasadniczych rodzajów inwestycji realizowanych na obszarze gminy:

- inwestycje w zakresie realizacji zadań własnych gminy, w których głównym inwestorem jest gmina ponosząca pełną odpowiedzialność za realizację procesu inwestycyjnego,

- inwestycje realizowane przez gminę wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,

- inwestycje w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym gmina podejmuje współpracę z prywatnym podmiotem gospodarczym w celu realizacji projektów inwestycyjnych,

- inwestycje realizowane na terenie danej gminy przez inwestorów prywatnych, niezwiązanych organizacyjnie i kapitałowo z gminą,

- inwestycje realizowane wspólnie ze społecznością lokalną.⁴⁸⁵

W pierwszych latach po transformacji ustrojowej gminy skupiły się głównie na inwestycjach technicznych, związanych z budową sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, dróg, oczyszczalni ścieków itp. Związane to było przede wszystkim z dużym deficytem jaki występował wówczas w tym zakresie. Dzisiaj należy pozytywnie ocenić ówczesny trend. Był on zgodny z występującymi wówczas potrzebami mieszkańców. Jak już wspomniano, potrzeby takie są „nieograniczone”, a z uwagi na wzrost liczby mieszkańców, muszą być kontynuowane. Można także zaobserwować nowy trend inwestycyjny związany z podnoszeniem komfortu życia mieszkańców, również w zakresie rekreacji, turystyki, sportu czy kultury. Obecnie istotne są również inwestycje związane z nowymi technologiami, np. budowa sieci światłowodowych na potrzeby przesyłu internetu. Realizacja tego rodzaju przedsięwzięć podyktowana jest zmianą potrzeb mieszkańców w związku z poprawą poziomu ich życia. Mieszkańcy oczekują już nie tylko dobrych dróg czy chodników. Domagają się dobrze urządzonych przestrzeni publicznych, gdzie mogą spędzić wolny czas, realizować swoje zainteresowania. Słusznie zauważa się również w literaturze, że wyraźnie widoczna jest zmiana w zakresie aktywności inwestycyjnej

⁴⁸⁴ A. Małkowska, M. Uhruska, A. Żak, *Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania*, ZN Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 6, 2017 r., s. 114.

⁴⁸⁵ A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008 r., s. 32.

gmin, polegająca na podejmowaniu w coraz większym zakresie zadań związanych z poprawą wizerunku danego obszaru, poprawą estetyki miejsc publicznych (np. parki, skwery, obiekty zabytkowe)⁴⁸⁶. Ponadto w ostatnich latach duży nacisk kładzie się na realizację projektów mających na celu poprawę stanu środowiska lub - jeżeli dane przedsięwzięcie pogarsza ten stan - na minimalizację tego zjawiska. Brak tego typu działań może znacząco pogarszać jakość życia mieszkańców gminy⁴⁸⁷. Przykładem takich działań są chociażby inwestycje polegające na budowie sieci kanalizacji sanitarnej. Jest to o tyle istotne, że działania w zakresie ochrony środowiska są jednym z elementów tzw. polityki zrównoważonego rozwoju. Zakłada ona połączenie rozwoju gospodarczego i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających z rozwojem społecznym, ochroną środowiska i racjonalną gospodarką zasobami naturalnymi, tak by mogły z nich korzystać również przyszłe pokolenia⁴⁸⁸.

Wykonywane przez gminy inwestycje prowadzą do stopniowego zaspokojenia stale rosnących oczekiwań mieszkańców⁴⁸⁹. Zapotrzebowanie na realizację określonych rodzajów projektów inwestycyjnych jest zmienne. Z pewnością gminy, w porównaniu do administracji rządowej, mogą szybciej i bardziej efektywnie odpowiadać na zachodzące zmiany w tym zakresie. Wybór projektów inwestycyjnych należy do władz samorządowych, które są w stanie najtrafniej określić potrzeby i preferencje mieszkańców gminy⁴⁹⁰.

Samodzielność w finansowaniu inwestycji

Skala możliwych do wykonania inwestycji jest ściśle uzależniona zarówno od obecnej jak i przyszłej sytuacji finansowej gminy. Rzetelnego określenie i zaplanowanie budżetu gminy dotyczy zazwyczaj okresu jednego lub dwóch lat budżetowych. Zatem w takiej samej perspektywie czasu można określić możliwości inwestycyjne gminy. Sytuacja zmienia się, jeżeli określona inwestycja ma być realizowana lub finansowana przez dłuższy okres. Wówczas planowanie wymaga z pewnością głębszej analizy sytuacji finansowej jednostki samorządu⁴⁹¹. Nie występuje jeden, uniwersalny wzorzec postępowania, który znalazłby zastosowanie do scenariuszy finansowych wszystkich inwestycji samorządowych. Te bowiem są indywidualne,

⁴⁸⁶ A. Małkowska, M. Uhruska, A. Żak, *Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania*, ZN Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 6, 2017 r., s. 113.

⁴⁸⁷ M. Kamba-Kibatshi, *Kształtowanie inwestycji lokalnych w Polsce jako jeden z warunków jej rozwoju przez przystąpieniem do strefy wspólnej waluty*, ZN UPH Administracja i Zarządzanie, nr 93, Siedlce 2012 r., s. 104.

⁴⁸⁸ A. Małkowska, M. Uhruska, A. Żak, *Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania*, ZN Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 6, 2017 r., s. 106.

⁴⁸⁹ W. Kozłowski, *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Warszawa 2012 r., s. 15.

⁴⁹⁰ M. Szaja, *Polityka inwestycyjna ważnym instrumentem determinującym konkurencyjność i rozwój gminy*, Studia Ekonomiczne i Regionalne, nr 2, Szczecin 2011 r., s. 105.

⁴⁹¹ Nie bez znaczenia jest również argument dotyczący przesunięcia obciążeń finansowych łączących się z inwestycją na przyszłe pokolenia - D. M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013 r., s. 186.

zależne od specyficznych czynników społeczno-ekonomicznych określonej jednostki samorządu terytorialnego. W ujęciu formalno-prawnym analiza finansowa gminy ma odzwierciedlenie w Wieloletniej Prognozie Finansowej (dalej WPF), która obok uchwały budżetowej, jest obowiązkowym aktem prawnym każdej jednostki samorządowej. Zazwyczaj uchwalana jest wraz z uchwałą budżetową, bezpośrednio ją poprzedzając. Wynika to z przyjętego założenia, że uchwała budżetowa musi być spójna z rozstrzygnięciami zawartymi w WPF.

Inwestycje samorządowe mogą być finansowane z posiadanych przez gminy środków własnych, kredytów, pożyczek czy obligacji, z pozabudżetowych środków zewnętrznych (dotacje krajowe i unijne) jak również poprzez współpracę z sektorem prywatnym czy organizacjami pozarządowymi. Gminy mogą również korzystać z niektórych rodzajów finansowania inwestycji, które są charakterystyczne dla sektora prywatnego. Większe jednostki samorządu terytorialnego, zazwyczaj duże miasta, powołują miejskie spółki inwestycyjne, które są odpowiedzialne za prowadzenie inwestycji. Spółki pozyskują środki na ten cel głównie z budżetu gminy, jednakże mogą korzystać również z wszystkich wcześniej wymienionych form wsparcia. Miasta decydując się na taką formę przekazania spraw związanych z inwestycjami dokonują profesjonalizacji administracji i zwiększają swoje możliwości zadłużania się, bowiem spółka zaciągając zobowiązania finansowe nie obciąża wprost budżetu gminy. Szeroki wachlarz możliwości sfinansowania wybranej inwestycji należy ocenić pozytywnie. Swobodna decyzja władz samorządowych w tym zakresie, z pewnością pozytywnie wpływa na poziom samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Interesującą formą finansowania inwestycji jest samoopodatkowanie się mieszkańców gminy. Decyzja o tym musi zostać podjęta w drodze referendum lokalnego. Mieszkańcy mogą wybrać projekt inwestycyjny, który ma zostać zrealizowany. O przeprowadzeniu referendum decyduje rada gminy, jednakże inicjatywa w tej sprawie może pochodzić od mieszkańców. W wyniku głosowania mieszkańcy wybierają do realizacji konkretny projekt inwestycyjny oraz nakładają na siebie obowiązek podatkowy związany z jego sfinansowaniem. W praktyce taka forma wyboru i finansowania inwestycji nie jest stosowana. Jako główny powód braku referendum lokalnych w tej sprawie wymienia się przede wszystkim duży zakres obciążeń fiskalnych mieszkańców⁴⁹².

Samodzielność wyboru inwestycji

⁴⁹² A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Zagadnienia wybrane*, Olsztyn 2010 r., s. 102.

Przepisy prawa nie narzucają szczegółowych rozwiązań w zakresie określania kierunków rozwoju gminy czy ustalania zasad realizacji i obsługi lokalnych inwestycji. Obowiązujące akty prawa pozwalają na samodzielne definiowanie przez gminy inwestycji zgodnie z miejscowymi uwarunkowaniami społecznymi, środowiskowymi czy ekonomicznymi⁴⁹³. W literaturze wskazuje się, że przepisy prawa zazwyczaj obciążają wyłącznie określone organy gminy odpowiedzialnością za tworzenie odpowiednich warunków do podejmowania działań inwestycyjnych oraz nadają uprawnienia regulacyjne w stosunku do podmiotów wykonujących inwestycje⁴⁹⁴. Zatem o kierunkach inwestycyjnych i konkretnych projektach wybranych do realizacji decydują władze samorządowe jednostki samorządu terytorialnego, ponosząc jednocześnie za to odpowiedzialność przed mieszkańcami. Ponadto za realizację inwestycji zgodnie z przepisami prawa władze samorządowe odpowiadają przed instytucjami kontrolnymi. Zatem samodzielność wyboru inwestycji samorządowej jest nieograniczona pod warunkiem, że dane zadanie jest zgodne z prawem oraz związane z realizacją zadań publicznych gminy. Monopol decyzyjny władz samorządowych to niejednokrotnie powód wielu dyskusji i wewnętrznych sporów organów gminy. Zwłaszcza w przypadkach, kiedy określona pula środków finansowych nie pozwala na realizację wszystkich potrzeb w jednym czasie. W rezultacie konkretna decyzja jest często wynikiem kompromisu polegającego na wyborze pewnych projektów inwestycyjnych przy jednoczesnej rezygnacji z pozostałych.

Biorąc pod uwagę, że potrzeby inwestycyjne zawsze przewyższają aktualne możliwości finansowe gminy, należy je odpowiednio wcześniej zaplanować i przygotować się do ich realizacji. Przede wszystkim władze gminy powinny zidentyfikować cele oraz określić strategiczne kierunki rozwoju. W związku z powyższym tworzone są w gminach strategie rozwoju zawierające m. in. plan inwestycyjny na kolejne lata. Określają one, zazwyczaj w perspektywie dekady, planowane inwestycje na terenie danej jednostki samorządu. Przepisy nie nakładają na gminy obowiązku tworzenia strategii⁴⁹⁵. Jednakże jej uchwalenie przez radę gminy ma wiele zalet. Inwestycje realizowane zgodnie ze strategią są zaplanowane, społecznie uzasadnione oraz przewidywalne. Aspekt ten nabiera jeszcze większej wagi, jeśli przy tworzeniu strategii inwestycyjnej gminy uczestniczyli jej mieszkańcy (lub taki udział był im chociaż umożliwiony). Posiadanie przez gminę planu inwestycyjnego na kolejne lata

⁴⁹³ A. Małkowska, M. Uhruska, A. Żak, *Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania*, ZN Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 6, 2017 r., s. 116.

⁴⁹⁴ Podobnie: A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008 r., s. 14.

⁴⁹⁵ Art. 18 ust. 2 pkt. 6 i 6 a u.s.g.

powoduje, że ich realizacja nie zaskakuje mieszkańców. Mogą oni spełniać swoje prywatne plany, które są - lub będą w przyszłości - kompatybilne z inwestycjami gminnymi. Ta sama uwaga dotyczy także przedsiębiorców, którzy zgodnie z posiadanym stanem wiedzy na temat przyszłych inwestycji gminy, podejmują decyzję o inwestowaniu na jej obszarze. Uwzględnienie konkretnych projektów inwestycyjnych w strategii rozwoju jest często warunkiem koniecznym przy ubieganiu się przez gminę o dofinansowanie zewnętrzne na ich realizację.

Ograniczenia samodzielności gmin wyborze kierunków inwestycyjnych oraz wykonawców prac

Samodzielność władz gminy w wyborze projektu inwestycyjnego ulega znaczącemu ograniczeniu w wyniku wpływu na nią ze strony administracji rządowej. Rządowe programy przewidują możliwość dofinansowania inwestycji samorządowych. Jednakże gminy mogą otrzymać dodatkowe środki na wskazane w tych programach konkretne rodzaje inwestycji. W ostatnim okresie widoczny jest wzrost znaczenia dotacji celowych. W 2013 roku udział dotacji w dochodach gmin wynosił około jednej piątej, natomiast w 2018 była to już wielkość jednej trzeciej⁴⁹⁶. Wskazany wzrost dotyczył także dotacji na zadania inwestycyjne. Podczas realizacji inwestycji samorządowych finansowanych z dotacji jednostki gminne stają się raczej wykonawcą polityk określanych na poziomie rządowym. Dotacje bowiem to najczęściej wykorzystywany mechanizm, za pośrednictwem którego administracja rządowa wpływa na kierunki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego ponieważ to dotujący określa obszar objęty dofinansowaniem. Wskazuje on również bardzo często konkretne parametry techniczne, które musi spełniać dana inwestycja, aby otrzymać dofinansowanie. Ma to zdecydowanie negatywny wpływ na samodzielność gmin w podejmowaniu decyzji co do realizacji konkretnych projektów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że władze samorządowe poszczególnych jednostek będą decydowały się na te inwestycje, które aktualnie mogą otrzymać dofinansowanie, np. na budowę takiej drogi, na którą ma szansę otrzymać dotację. Nawet jeśli w gminie występuje deficyt w zakresie infrastruktury drogowej, to wybór konkretnego projektu do realizacji nie jest podyktowany potrzebami lokalnej społeczności, ale

⁴⁹⁶ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, raport czasopisma Wspólnota, 2020 r. Autor raportu wskazuje, że proces zwiększania obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego, na który są przeznaczane dotacje zachodzi od dawna. Dla przykładu swojej tezy podaje: zmniejszenie odgórną decyzją opłaty za pobyt w przedszkolach i zastąpienie jej dotacją przedszkolną, w ramach podniesienia stanu kultury fizycznej wśród młodzieży wprowadzono program budowy orlików, finansowanych przez dotacje. Program poprawy dróg, dotacja nazywana potocznie „schetynówkami” a od 2018 roku analogiczny program Fundusz Dróg Samorządowych. Obecnie funkcjonuje wiele programów dotacyjnych finansowanych ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego czy nawet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dotacje na zakup wozów strażackich do jednostek OSP).

kryteriami wyboru określonymi w rządowej dotacji. Dodatkowo, chcąc otrzymać jak największą liczbę punktów w ocenie merytorycznej, a tym samym zwiększyć szanse na otrzymanie dofinansowania, gminy dopasowują projekty, uwzględniając w nich punktowane przez dotującego rozwiązania techniczne. Powoduje to często wzrost kosztów danej inwestycji, ponieważ mając na uwadze lokalne uwarunkowania, część z tych dodatkowych rozwiązań technicznych nie musiałaby być wykonywana. Ponadto przedstawiciele doktryny wskazują również na zagrożenia politycznego zniekształcania alokacji środków. Najczęściej wskazuje się na dwa wzory takich zniekształceń:

- a. skrzywienie polityczne – wykorzystywanie dotacji do zwiększania szans wyborczych ugrupowania politycznego, a także nagradzanie jednostek samorządu terytorialnego, w których ugrupowanie rządzące ma znaczne poparcie, przy równoczesnej dyskryminacji tych, gdzie poparcie ma opozycja,
- b. skrzywienie geograficzne - preferowanie przy rozdziale środków miejscowości, z których pochodzą politycy mający wpływ na rozdział funduszy⁴⁹⁷.

Oczywiście gminy w ramach posiadanej samodzielności nie muszą korzystać ze środków dotacyjnych na inwestycje. Jednak na władzach samorządowych wywierana jest często presja lokalnej społeczności, która zauważa rządowe programy i możliwości wsparcia finansowego w stosunku do oczekiwanego przez nich projektu inwestycyjnego. Presja ta dodatkowo się powiększa, jeśli sąsiednie gminy z takich funduszy dotacyjnych otrzymały już dofinansowanie w poprzednich edycjach programów dotacyjnych.

Rządowe dotacje nie powinny stanowić kluczowego źródła środków finansowych gmin. Jeżeli administracja rządowa posiada dodatkowe pieniądze na inwestycje samorządowe, powinna je przekazać bezpośrednio do samodzielnego wykorzystania przez gminy. Dotacje mogą ewentualnie stanowić element mechanizmu wyrównywania poziomu zróżnicowania jaki występuje pomiędzy gminami o mniejszych i większych dochodach własnych.

Samodzielność gmin ulega również ograniczeniu w zakresie wyboru wykonawców inwestycji samorządowych. Źródłem tego ograniczenia są przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp). Wszelkich zamówień publicznych (wyboru wykonawcy) należy udzielać zgodnie z zachowaniem kilku następujących zasad (rozdział 2 Pzp): zasady uczciwej

⁴⁹⁷ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, raport czasopisma Wspólnota, 2020 r. W wyniku przeprowadzonych badań wykazano, że w ramach 10 województw objętych badaniem, z programu wsparcia budowy dróg samorządowych (FDS) dofinansowanie w pierwszej kolejności otrzymały jednostki samorządu terytorialnego, których władze samorządowe są członkami obecnej partii rządzącej, następnie dotacje otrzymały projekty realizowane przez gminy, których przedstawiciele władz nie deklarują żadnej przynależności partyjnej. Najmniej lub wcale środków zostało przekazane do jednostek rządzonych przez przedstawicieli obecnej opozycji.

konkurencji, zasady równości, zasady bezstronności i obiektywizmu, zasady jawności i zasady prymatu trybów przetargowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, ustawę Pzp stosuje się dla zamówień, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość 30 tys. euro (od 01.01.2020 r. jest to kwota 128 079 zł netto). Zatem dla zamówień, których wartość jest wyższa od tej kwoty wymagane jest stosowanie przewidzianych w ustawie Pzp, trybów udzielania zamówień publicznych. Najczęściej stosowany przez zamawiających jest tryb przetargu nieograniczonego.

Natomiast dla zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 Pzp), zastosowanie mają uregulowania wewnętrzne danej jednostki. Wówczas zamówienia udzielane są zgodnie z zasadami finansów publicznych tj.: zasadą jawności i przejrzystości, zasadą celowości i racjonalnego wydatkowania, zasadą równości wszystkich podmiotów oraz zasadą przestrzegania dyscypliny finansów publicznych. Istnieje również możliwość udzielania zamówień z wolnej ręki (art. 67 Pzp), gdy zachodzą okoliczności przewidziane w ustawie Pzp, m.in. w czasie wystąpienia nadzwyczajnych sytuacji lub w przypadku kiedy zamówienie realizowane może być tylko przez jednego wykonawcę.

Zasady postępowania określone w wyżej wymienionych przepisach prawa mają służyć pogłębianiu przejrzystości i transparentności w procesie dotyczącym wyboru wykonawcy inwestycji samorządowych. Ponadto zakłada się, że dzięki zastosowaniu określonych trybów wyłonienia podmiotu, który będzie realizował wskazaną w zamówieniu inwestycję, gmina uzyska najkorzystniejszą cenę i dodatkowe lepsze warunki jej realizacji (np. dłuższy okres gwarancji). Wydaje się, że podstawowe cele tego założenia są spełnione. W przyszłości należałoby jednak rozważyć możliwość systematycznego podnoszenia poziomu kwoty, od której gmina musi stosować określone tryby wyboru wykonawcy. Pozwoliłoby to na realizację mniejszych prac, nie wymagających ze strony wykonawcy specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, przez lokalnych przedsiębiorców, co korzystnie wpłynęłoby na rynek pracy oraz pozostawienie środków finansowych w danej gminie poprzez podatki uiszczane przez przedsiębiorstwa i ich pracowników.

3.2.2. Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych

Wprowadzenie

Powstanie i rozwój organizacji pozarządowych nastąpił w tym samym okresie co samorządu terytorialnego i związany był z transformacją ustrojową jaka dokonała się w Polsce na początku lat 90 - tych ubiegłego wieku. Przemiany te charakteryzował dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego, w konsekwencji czego nastąpiło wzmożone pojawianie się obok instytucji publicznych także i społecznych⁴⁹⁸. Organizacje pozarządowe charakteryzują się wyższym stopniem samodzielności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ przynależność do nich jest dobrowolna. Podkreśla się, że organizacje pozarządowe wypełniają lukę w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, podejmując działania służące poprawie jakości życia wielu grup społecznych⁴⁹⁹.

Aktem prawnym regulującym wzajemne zasady współpracy gmin i organizacji pozarządowych jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁰⁰, która została uchwalona i weszła w życie w 2003 roku. Wcześniej ich współdziałanie opierało się głównie na zasadach ogólnoustrojowych i zwyczaju⁵⁰¹. Wskazuje się również, że wzajemne relacje regulowały akty prawne, m.in. nieobowiązującej już ustawy z 1990 roku o pomocy społecznej, która zakładała, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami oraz osobami fizycznymi⁵⁰². Słusznie zatem zauważa A. Barczewska-Dziobek, że: „Nie można jednoznacznie stwierdzić, że w tym okresie normy prawne nie przewidywały żadnych form współdziałania podmiotów publicznych z organizacjami pozarządowymi przy wykonywaniu przez te ostatnie zadań o quasi-publicznym charakterze ani też, że aktywność obywatelska w zorganizowanej formie nie miała żadnego wpływu na kształtowanie państwa, zwłaszcza na poziomie lokalnym”⁵⁰³. Dalej autorka zauważa również, że każde tego rodzaju działanie miało charakter wycinkowy,

⁴⁹⁸ A. Barczewska-Dziobek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego – geneza rozwiązań*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2016 r., s. 48.

⁴⁹⁹ A. Bukowska-Piestrzyńska, K. Gendek-Ufa, *Środki publiczne w finansowaniu organizacji pozarządowych*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2014 r., s. 130.

⁵⁰⁰ Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2019 r. poz. 688) – dalej u.d.p.p.w.

⁵⁰¹ P. Frączak, R. Skrzypiec, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 14.

⁵⁰² K. Kłósowska-Lasek, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnicki, LEX 2014 r., s.1.

⁵⁰³ A. Barczewska-Dziobek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego – geneza rozwiązań*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2016 r., s. 49.

a więc było wyrazem przyjmowania doraźnych rozwiązań w zakresie dziedzin, w których działania administracji publicznej nie odnosiły sukcesu i miało charakter uznaniowy⁵⁰⁴.

W 2019⁵⁰⁵ roku w Polsce działało blisko 90 tysięcy stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych⁵⁰⁶. Zestaw sześciu głównych dziedzin, w których działa sektor pozarządowy w Polsce, od lat nie ulega zmianie. Głównym obszarem ich funkcjonowania jest „sport, turystyka, rekreacja i hobby” – 35% organizacji, 14% organizacji działa przede wszystkim w zakresie „kultury i sztuki”. Trzecią co do wielkości dziedziną jest „edukacja i wychowanie” – 13% stowarzyszeń i fundacji wskazuje ją jako obszar swojej specjalizacji, 8% uznaje za priorytetową sferę „ochrony zdrowia”, a 7% – branżę „usługi socjalne i pomoc społeczna”. Dla 7% organizacji najważniejszą jest dziedzina „rozwój lokalny”⁵⁰⁷. 70% stowarzyszeń i fundacji wskazuje więcej niż jedną dziedzinę swojej aktywności. Najbardziej zróżnicowane są organizacje, których głównym polem działania jest rozwój lokalny. Aktywność w tej dziedzinie najczęściej łączy się z prowadzeniem projektów edukacyjnych oraz z zakresu kultury i sztuki. Ponad 60 % organizacji pozarządowych wykazuje, że dochody otrzymywane od jednostek samorządu stanowią drugi najważniejszy element ich budżetu (po składkach członkowskich). Znaczenie samorządowych dotacji w odniesieniu do funkcjonowania organizacji pozarządowych systematycznie rośnie.

Współpraca obowiązkowa czy dobrowolna ?

Analizując współpracę jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie się czy na mocy postanowień Konstytucji RP oraz u.d.p.p.w. współpraca ta jest obowiązkowa. Do czasu wejścia w życie przepisów u.d.p.p.w. zakres współpracy jednostek samorządu z organizacjami był dowolny. Obecnie jednostki samorządu posiadają możliwości prawne, także finansowe, by wspierać inicjatywy i zadania organizacji pozarządowych⁵⁰⁸. Uregulowania u.d.p.p.w. wprowadziły minimum obowiązkowych elementów współpracy jak chociażby: obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy, konsultowania aktów prawnych z zakresu działalności danej organizacji czy obowiązek wzajemnego informowania się o kierunkach swoich działalności. Jednak stanowiska co do obowiązku współpracy jednostek samorządu

⁵⁰⁴ A. Barczewska-Dziobek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego – geneza rozwiązań*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2016 r., s. 49.

⁵⁰⁵ *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2019 r.*, GUS Warszawa 2020 r., s.1.

⁵⁰⁶ *Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2019 r.*, GUS Warszawa 2020 r., s.1.

⁵⁰⁷ *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2018. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor*, Warszawa 2019 r., s. 11.

⁵⁰⁸ M. Oliński, *Współpraca administracji publicznej w organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, Optimum. Studnia ekonomiczne nr 3, 2013 r., s. 129.

z organizacjami są nadal podzielone. Dla przykładu można wskazać P. Kledzika, który twierdzi, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami ma charakter obowiązkowy i wynika to wprost z redakcji art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w., zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów⁵⁰⁹ oraz M. Olińskiego, który zauważa, że pomimo obowiązującej zasady pomocniczości, u.d.p.p.w. nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku współpracy, a jedynie tę współpracę umożliwia i reguluje⁵¹⁰. Wydaje się jednak że ustawa określa obowiązkowy zakres współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Inną kwestią jest obowiązek przekazywania przez jednostki do realizacji organizacjom zadań publicznych. W tym przypadku nie ma takiego nakazu. Gdyby bowiem założyć, że przekazywanie zadań organizacjom pozarządowym przez jednostki samorządu jest obowiązkiem to mielibyśmy do czynienia z nowym modelem samorządu terytorialnego, w którym wykonawcą zadań gmin byłyby organizacje pozarządowe.

Zasada pomocniczości jako fundament współpracy JST z organizacjami pozarządowymi

Ustawodawca (art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w.) wskazuje wprost na zasady, które powinny być fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Należą do nich zasady: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. W szczególności interesująca jest realizacja, przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe, założeń zasady pomocniczości. Czy jej dalsze i pełniejsze („kolejny krok”) urzeczywistnienie powinno polegać na wykonywaniu zadań publicznych gmin przez organizacje pozarządowe? Na postawione pytanie istnieje kilka możliwych odpowiedzi, ich autorzy prezentują w nich często skrajnie różne stanowiska⁵¹¹. Część z nich uważa, że właśnie droga realizacji przez organizacje pozarządowe coraz większej liczby zadań publicznych to kierunek zgodny z duchem idei

⁵⁰⁹ P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, 2013 r., s. 118.

⁵¹⁰ M. Oliński, *Współpraca administracji publicznej w organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, Optimum. Studnia ekonomiczne nr 3, 2013 r., s. 130.

⁵¹¹ M. Rymsza, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 7., M. Oliński, *Współpraca administracji publicznej w organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, Optimum. Studnia ekonomiczne nr 3, 2013 r., s. 128., J. Hołodnik, *Finansowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w celu realizacji zadań publicznych*, Wrocław Economic Review 20/3 2014 r., s. 24., T. Kucharski, *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014 r., s. 23., H. Izdebski, *Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009 r., s. 159-160.

zasady pomocniczości. Uważają, iż jest to kolejny etap rozwoju tej konstytucyjnej zasady. Zwolennicy popierający idee włączenia w większym zakresie organizacji pozarządowych do wykonywania zadań publicznych odwołują się do prezentowanego w tym zakresie stanowiska Unii Europejskiej, która promuje koncepcję zakładającą „zarządzanie”, a nie „rządzenie” sferą publiczną⁵¹². Fakt przekazywania części zadań bezpośrednio „w ręce obywateli” jest coraz powszechniejszą praktyką w krajach rozwiniętych⁵¹³. Inni opierają swoje twierdzenia o argumenty bardziej pragmatyczne np. że współpraca i przekazywanie zadań organizacjom pozarządowym przez gminy wynika z braku odpowiedniej ilości środków finansowych na ich realizację. Gminy zlecają realizację swoich zadań podmiotom społecznym, które z założenia mają wykonywać je taniej i wydajniej. Zdaniem J. Hołodnik organizacje pozarządowe stały się w ten sposób „przedłużeniem” jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań publicznych⁵¹⁴. Niewątpliwie ich wykonywanie przez organizacje pozarządowe odgrywa w praktyce działania jednostek coraz większe znaczenie. Zdaniem T. Kucharskiego coraz większa rola organizacji pozarządowych przy wypełnianiu zadań jednostek samorządu powoduje włączenie podmiotów trzeciego sektora w struktury administracji publicznej⁵¹⁵. W zdecydowanej mniejszości prezentowany jest w literaturze pogląd głoszący, że współpraca gmin polegająca na powierzaniu organizacjom pozarządowym do realizacji zadań publicznych jest sprzeczna z zasadą pomocniczości. Gminy przekazując swoje zadania wymagają od organizacji pozarządowych posiadanie własnych środków finansowych na ich wykonanie. Zatem gminy zamiast wspierać organizacje, same oczekują od nich pomocy finansowej w realizacji swoich zadań⁵¹⁶.

Zasada pomocniczości winna skłaniać gminy do współpracy z organizacjami pozarządowymi przy wykonywaniu ich zadań publicznych⁵¹⁷. Słusznie zauważa A. Jachimowicz, że standardy i system współpracy powinny określać przepisy ustawowe,

⁵¹² M. Rymsza, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 7.

⁵¹³ M. Oliński, *Współpraca administracji publicznej w organizacjami pozarządowymi w opinii badanych organizacji*, Optimum. Studnia ekonomiczne nr 3, 2013 r., s. 128.

⁵¹⁴ J. Hołodnik, *Finansowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w celu realizacji zadań publicznych*, Wrocław Economic Review 20/3 2014 r., s. 24.

⁵¹⁵ T. Kucharski, *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014 r., s. 23.

⁵¹⁶ P. Frączak, R. Skrzypiec, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 32., E. Feret, *Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym? Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod re. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019 r., s. 92.

⁵¹⁷ D. Sześciło, *Instytucjonalno-finansowe uwarunkowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi Raport*, Kraków 2014 r., s. 16.

jednakże pełna realizacja założeń zasady pomocniczości ma opierać się na trwałym wkomponowaniu organizacji w strukturę działań gmin⁵¹⁸. Szczegóły tej współpracy powinny być określone przez rady gmin w aktach prawa miejscowego. Mając na uwadze, że organizacje pozarządowe są podmiotami, których powstanie następuje w drodze pełnej swobody, można przyjąć, że na terenie niektórych gmin (zwłaszcza tych mniejszych) takie organizacje w ogóle nie powstaną. Wprowadzanie wówczas ustawowego obowiązku współpracy i przekazywania im zadań gmin byłoby niemożliwe do zrealizowania.

Modele współpracy

W krajach Europy zachodniej, mających znacznie większe doświadczenie we współpracy administracji publicznej z sektorem społecznym, rozwinęły się jej dwa typy:

- Model niemiecki charakteryzujący się pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, operacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych oraz korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna – organizacje pozarządowe. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktyczne zbudowanie w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa – zatem w modelu niemieckim standaryzacja ukierunkowana jest na utrzymanie wysokiej jakości usług publicznych oraz zabezpieczenie ciągłości ich świadczenia.
- Model angielski charakteryzuje większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie na większą rolę mechanizmów rynkowych w systemie zlecania zadań publicznych, a także wynikający stąd brak preferencji dla organizacji pozarządowych. Zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są częściej przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne – standaryzacja służy przede wszystkim efektywności, która doprowadzić ma do obniżenia kosztów utrzymania systemu usług dla ludności⁵¹⁹.

Porównując zaprezentowane modele z polskim systemem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi można stwierdzić, iż zawiera on elementy zarówno rozwiązań angielskich jak i niemieckich. Zgodnie bowiem z przepisami

⁵¹⁸ A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, Warszawa 2006 r., s. 9.

⁵¹⁹ M. Rymśa, *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007 r., s. 9 i 10.

u.d.p.p.w., o środki finansowe przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze otwartego konkursu ofert, mogą ubiegać się jedynie organizacje pozarządowe (nawiązanie do modelu niemieckiego), jednakże wybór danej organizacji odbywa się na podstawie kryterium konkurencyjności (kto lepiej, taniej wykona powierzone zadanie – nawiązanie do systemu angielskiego). Wybrany przez polskiego ustawodawcę wariant współpracy należy uznać za słuszny. Łączy on bowiem najważniejsze założenia obu europejskich modeli. Warunki historyczne i kulturowe utrudniłyby pełne zaadaptowanie jednego z modeli.

Zakres współpracy

Gminy mogą współpracować i przekazywać do realizacji własne zadania organizacjom pozarządowym w obszarach wymienionych w art. 4. u.d.p.p.w. Katalog tych działań jest dość obszerny i obejmuje takie zagadnienia jak: pomoc społeczna, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa, działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej, działalność charytatywna, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, działalność na rzecz integracji cudzoziemców, ochrona i promocja zdrowia, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych, promocja zatrudnienia, działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, działalność wspomagająca rozwój techniki, działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, nauki i edukacji, działalność w zakresie kultury i sportu, ekologia i ochrona zwierząt, porządek i bezpieczeństwo publiczne, obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działanie wspomagające rozwój demokracji; udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, działalność na rzecz integracji europejskiej, promocja i organizacja wolontariatu, pomoc Polonii i Polakom za granicą, działalność na rzecz kombatantów, działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym.

Formy współpracy

Na podstawie u.d.p.p.w. można wyróżnić zadaniowe i niezadaniowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Wśród tych drugich ustawa w art. 5 ust. 2 wymienia: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych

w dziedzinie dotyczących działalności statutowej tych organizacji, konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego w przypadku ich utworzenia przez gminy; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli gminy, roczne i wieloletnie programy współpracy samorządów z organizacjami. Rezygnując ze szczegółowej analizy poszczególnych form współpracy niezadaniowej należy jedynie zauważyć, iż poza obowiązkiem uchwalenia przez rady gmin programu współpracy, przepisy w tym zakresie są nieostre. Nie ma ustawowej regulacji dotyczącej zakresu konsultacji czy wzajemnego informowania się o kierunkach działalności. Ustawodawca pozostawia w tej materii dużą swobodę zarówno organizacjom pozarządowym jak i gminom. Warto również wskazać, iż gminy realizują formę współpracy niezadaniowej poprzez zapewnienie organizacjom pozarządowym: pomieszczeń dla prowadzenia działalności, środków materialnych (biurowych), możliwości korzystania z gminnych portali internetowych itd. Jest to bardzo ważna forma pomocy, zwłaszcza w stosunku do mniejszych i słabszych organizacyjnie i finansowo podmiotów społecznych.

Zadaniowe formy współpracy polegają na przekazaniu organizacjom pozarządowym, głównie poprzez powierzenie, zadań należących do kompetencji gmin. Odbywa się to na podstawie otwartego konkursu ofert lub przyznania grantu (na mniejsze projekty). Środki finansowe przekazywane są zgodnie z zawartą umową cywilnoprawną pomiędzy gminą a organizacją pozarządową. Na marginesie niniejszych rozważań można zauważyć, że pomimo, iż umowa tego typu ma charakter cywilnoprawny, to jednak wyraźnie widać w jej treści elementy władztwa administracji publicznej. Objawia się to zapisami określającymi obowiązki i zobowiązania oraz odpowiedzialność za nieprawidłowe wykonanie umowy po stronie organizacji. Gmina określa ich zakres a organizacja może je jedynie zaakceptować lub nie podpisać umowy. Ponadto proces wyłaniania realizatora zadania gminy podlega ścisłym regulacjom publicznoprawnym⁵²⁰.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji, organ wykonawczy gminy na podstawie przedstawionego przez organizację sprawozdania, w drodze decyzji, ustala wysokość kwoty, która podlega zwrotowi na rzecz danej jednostki samorządu (art. 169 ust. 6 u.f.p.). Sytuacja taka jest dla organizacji podwójnie niekorzystna, ponieważ w większości przypadków musi zwrócić kwotę nienależycie wydatkowanych środków publicznych, których już nie posiada, a wadliwość ich wydatkowania określa się dopiero na podstawie sprawozdania

⁵²⁰ D. Fleszer, *Tryby zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym*, CASUS nr 91, 2018 r., s. 21.

z realizacji określonego w umowie zadania. Jak trafnie zauważa się w literaturze, bezpośrednią przyczyną błędów w wydatkowaniu dotacji jest niedostateczna wśród przedstawicieli organizacji realizujących zadania publiczne znajomość zasad ich wykorzystywania⁵²¹. Wśród największych problemów, które są zauważalne przy realizacji i rozliczaniu zleconych organizacjom projektów, można wskazać również niski stan wiedzy na temat odpowiedzialności członków organizacji za wydatkowanie środków i publicznych i zasad ich wydawania w ogóle. Trudno bowiem oczekiwać, że osoby, które często zrzeszają się pod wpływem impulsu czy po prostu chęci wspólnego dzielenia pasji, będą specjalistami w zakresie finansów publicznych czy zasad rachunkowości zwłaszcza, że zdecydowana większość członków organizacji pozarządowych swoją aktywność w tych podmiotach realizuje w ramach tzw. czasu wolnego.

Współpraca JST z organizacjami pozarządowymi w praktyce

W ostatnich latach blisko 90% organizacji pozarządowych deklaroowało współpracę z innymi podmiotami. Wśród partnerów współpracy organizacje wskazują w pierwszej kolejności sektor publiczny (81%), inne organizacje (55%) i podmioty komercyjne (34%). Blisko 25% organizacji pozarządowych zadeklarowało, że współpracuje tylko i wyłącznie z instytucjami publicznymi. Tego rodzaju kooperacja miała największe znaczenie wśród ochotniczych straży pożarnych – 96%, kół łowieckich – 92%, a następnie klubów sportowych – 87%. W 2019 r. 75% badanych organizacji non-profit współpracujących z partnerami sektora publicznego, jako cel kooperacji wskazało pozyskiwanie środków finansowych. Wśród tego odsetka organizacji blisko połowa podmiotów mogła liczyć na wsparcie rzeczowe, polegające na np. nieodpłatnym lub preferencyjnym korzystaniu z lokalu⁵²². Niezmiennie od lat duży odsetek badanych organizacji (ok. 90%) deklaruje utrzymywanie kontaktów z jednostkami samorządu terytorialnego. Dla 32% badanych podmiotów są to relacje o trwałym i regularnym charakterze⁵²³. Kontakty z jednostkami samorządu odgrywają szczególnie istotną rolę na wsi i w małych miastach. Zdecydowanie najczęściej dotowaną przez jednostki samorządu terytorialnego branżą sektora pozarządowego jest sport, turystyka, rekreacja i hobby – 55%. Stosunkowo często dotacje otrzymywały również organizacje zajmujące się kulturą i sztuką – 44%, usługami socjalnymi i pomocą społeczną – 44% oraz ochroną zdrowia – 43%, natomiast

⁵²¹ T. Kucharski, *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014 r., s. 42.

⁵²² Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2019 r., GUS Warszawa 2020r., s. 1 i nast.

⁵²³ Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2018. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2019 r., s. 56 i nast.

rzadziej ze środków samorządowych korzystają organizacje działające w obszarze edukacji – 38% oraz rozwoju lokalnego – 25%.

Aż 64% organizacji wskazywało na problem braku nowych inicjatyw i stagnację związaną z otwartymi konkursami ofert. Przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślają, że gminy od lat finansują wciąż te same projekty⁵²⁴. Dlatego należy zastanowić się czy obecny poziom współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami jest wystarczający. Gmina określa zadanie, które chce przekazać organizacji do wykonania w drodze konkursu ofert. Zdarza się, że gmina proponuje sposób jego realizacji. Decydenci ogłaszanego konkursu decydują czy złożona przez organizację oferta wykonania zadania jest atrakcyjna (merytorycznie i finansowo). Tego typu rozwiązanie doprowadziło do tego, że gminy zazwyczaj organizują konkursy w obszarach, w których nie posiadają odpowiedniej kadry. Stąd największy odsetek przekazywanych środków finansowych na sport, rekreację i zainteresowania. Stowarzyszenia, fundacje i kluby posiadają odpowiednią kadrę, która głównie ze względu na prywatne zainteresowania ich członków, jest w stanie przygotować szeroką ofertę działań sportowych i rekreacyjnych. Kolejnymi istotnymi obszarami współpracy jest kultura i sztuka oraz edukacja oraz pomoc społeczna, gdzie schemat i założenia współpracy są podobne. Co prawda gminy przekazują organizacjom coraz więcej środków finansowych, ale wciąż na te same zadania. Większa pula przeznaczanych pieniędzy wynika głównie z coraz większej ilości środków budżetowych jakie gminy posiadają w porównaniu do lat ubiegłych, a nie z chęci poszerzania katalogu nowych działań wraz z organizacjami.

Współpraca JST z OSP jako przykład realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową

Jednym z zadań gmin, wymienionym w u.s.g., jest utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (art. 7 ust. 1 pkt. 14). Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Gmina ma obowiązek zapewnić odpowiednie środki finansowe na realizację tego celu⁵²⁵. Te ważne zadania realizowane są przez gminy poprzez współdziałanie z ochotniczymi strażami pożarnymi.

⁵²⁴ Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2016 r., s. 86 i nast.

⁵²⁵ Ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 736) – dalej u.o.p..

Ochotnicza straż pożarna (dalej OSP) funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach⁵²⁶. Jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, którzy posiadają aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli szkolenie pożarnicze. OSP może współdziałać z Wojskami Obrony Terytorialnej w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań. Szczegółowe zadania i organizację OSP określa statut (art. 19 u.o.p.). W Polsce funkcjonuje około 17 tys. jednostek OSP. Oznacza to, że w każdej gminie występuje po kilka jednostek, średnio sześć. Zrzeszają one 690 tys. osób, co stanowi niebagatelny kapitał społeczny, szczególnie na terenach wiejskich⁵²⁷.

Koszty funkcjonowania OSP pokrywane są głównie z budżetów gmin (art. 29 ust. 2 u.o.p.). Jednostki samorządu gminnego zobowiązane są do finansowania wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP (art. 32 ust. 2 u.o.p.). Gmina ma również obowiązek pokrycia kosztów związanych z umundurowaniem członków OSP oraz ich ubezpieczenia (art. 32 ust. 3 u.o.p.). Członek OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały (art. 28 ust. 1 u.o.p.). Środki finansowe związane z ponoszeniem przez OSP wymienionych kosztów gmina może przekazywać jednostce w formie dotacji (art. 32 ust. 3b u.o.p.) lub ponosić je jako własne. Dotacja przekazywana jest na podstawie podpisanej umowy z rocznym okresem obowiązywania. Poza wsparciem finansowym ze strony jednostki samorządu terytorialnego, OSP mogą gromadzić środki własne (na podobnych zasadach jak każde inne stowarzyszenie) pochodzące np. ze zbiórek, z tytułu działalności pożytku publicznego, z imprez masowych, z używania środków OSP na cele społecznie użyteczne. Pomoc finansowa może być również przekazywana ze źródeł państwowych np. od Państwowej Straży Pożarnej czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ochotnicze straże pożarne mogą również brać udział w organizowanych przez jednostki

⁵²⁶ Ustawa z 7.04.1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

⁵²⁷ Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury – raport z badań 2016 r., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016 r., s. 4. Większość istniejących dzisiaj OSP posiada blisko 100 letnią historię swojej działalności. Należy pamiętać, że ich struktury tworzone były po odzyskaniu niepodległości. Funkcjonowały (oczywiście w różnym zakresie) w okresie II wojny światowej i okupacji, PRLu i tworzenia się struktur demokratycznego państwa prawnego.

samorządu otwartych konkursach ofert na zadania zgodne z postanowieniami ich statutu. Należy jednak zauważyć, że pomimo dużej możliwości otrzymywania środków finansowych z różnych źródeł, nadal znaczący odsetek badanych jednostek OSP (64%)⁵²⁸ za swój podstawowy problem uważa trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia statutowej działalności. Tak wysoki stopień niezadowolenia w tym obszarze działalności OSP może wynikać z wielu przyczyn, jednakże należy pamiętać, że jednostki OSP korzystają ze specjalistycznego sprzętu, który jest kosztowny. Ponadto wiele jednostek OSP to niewielkie organizacje, często obejmujące zasięgiem swojego działania jedno lub kilka sołectw gminy. Wyposażanie małych jednostek w drogi sprzęt wydaje się niezasadne ze względu na celowość wydawania środków publicznych.

OSP funkcjonują w Polsce jako stowarzyszenia i stanowią istotną część sektora pozarządowego. Jednocześnie wiele aspektów ich działalności znacząco odróżnia je od pozostałych stowarzyszeń i fundacji. Wpływ na to ma kontekst prawny, w jakim funkcjonują, a także specyfika ich działania, potencjał instytucjonalny, zaplecze materialne, stopień zakorzenienia w społecznej świadomości oraz kontekst historyczny, w jakim powstawały. Dlatego też coraz częściej przedstawiane jest stanowisko, że OSP można sytuować pomiędzy sektorem pozarządowym a sektorem publicznym⁵²⁹. OSP funkcjonują nie tylko na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, lecz przede wszystkim na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. To ona w dużej mierze determinuje ich status – określa prawa i obowiązki, a także źródła i sposoby finansowania oraz relacje z gminami⁵³⁰. Katalog źródeł pozyskiwania środków finansowych na działalność OSP jest zdecydowanie obszerniejszy od innych stowarzyszeń, a obowiązek stałego finansowania ich działalności przez gminy daje im gwarancje istnienia. OSP są mocno związane z samorządem lokalnym poprzez zasięg swojego oddziaływania, który w większości przypadków (72%) pokrywa się z granicami danej gminy lub powiatu. Uwarunkowania prawne oraz zasięg działalności OSP sprawiają, że gminy są ich najbliższymi współpracownikami. W 2016 roku niemal połowa (42%) OSP nie dostrzegła we współpracy z gminą żadnych trudności. Wśród najczęściej pojawiających się problemów współpracy strażacy wymieniali: brak wystarczających środków finansowych (44%), skomplikowane formalności związane ze współpracą (19%), brak zrozumienia ze strony

⁵²⁸ Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury – raport z badań 2016 r., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016 r., s. 4.

⁵²⁹ Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury – raport z badań 2016 r., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016 r., s. 7.

⁵³⁰ Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury – raport z badań 2016 r., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016 r., s. 7.

urzędników (11%) oraz odmienność wizji realizowanych wspólnie działań i projektów (10%)
Jednocześnie 91% reprezentantów badanych jednostek twierdziło, że „OSP są silnie uzależnione od urzędów miast lub gmin”⁵³¹.

Współpraca gmin i ochotniczych straży pożarnych jest przykładem, że przekazywanie pewnych zadań publicznych gmin do wykonywania w całości organizacjom pozarządowym jest możliwe i w większości przypadków przynosi pozytywne rezultaty. OSP realizuje powierzone obowiązki profesjonalnie⁵³², wręcz porównywalnie do działań jakie wykonują jednostki Państwowej Straży Pożarnej⁵³³.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania należy pozytywnie ocenić szeroki i ogólny katalog możliwych obszarów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z przepisami u.d.p.p.w. może się ona odbywać praktycznie w każdej dziedzinie życia gmin. Nie wyłączono nawet tych kategorii, które dotyczą tradycyjnych funkcji państwa, takich jak ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵³⁴. Ustawodawca nie ustanowił również ogólnie obowiązujących standardów współpracy, poza kooperacją gmin z OSP, co wynika ze specyficznej i doniosłej roli, jaką mają do odegrania jednostki OSP w zakresie bezpośredniego ratowania życia i mienia. Prawodawca wprowadza jedynie pewne minimalne obowiązki, jakie musi spełnić samorząd gminny w odniesieniu do współpracy z organizacjami. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. To bowiem władze gminy są w stanie ocenić miejscowy potencjał organizacji i możliwości kadrowe czy finansowe realizacji poszczególnych zadań. Organizacje pozarządowe mają zapewnioną możliwość zgłaszania pomysłów, uwag i spostrzeżeń w trakcie konsultacji społecznych rocznego programu współpracy i konsultacji aktu prawa miejscowego, który dotyczy przedmiotu ich działalności.

⁵³¹ Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury – raport z badań 2016 r., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016 r., s. 73.

⁵³² PSP jest organizacją scentralizowaną, natomiast OSP są podmiotami niezależnymi i dobrowolnymi, z własną osobowością prawną, ponoszącymi odpowiedzialność za swoje działania. I choć są w pewnym sensie organizacyjnie (zwłaszcza podczas odbywanych akcji ratowniczo-gaśniczych) OSP są podporządkowane PSP, to nadal w swoich działaniach mogą wykazywać daleko idącą samodzielnością.

⁵³³ S. Pieprzny podkreśla, że : „Publiczny cel działalności tych organizacji związany z walką z zagrożeniami pożarowymi i klęskami żywiołowymi oraz innymi lokalnymi zagrożeniami i oparcie ich działalności na wolontariacie stanowi jedyny w swoim rodzaju przykład, jak bezinteresowne postawy strażaków ochotników znajdują społeczne uznanie, inspirujące ich do ciągłego doskonalenia swojej aktywności. Postawy te, niezależnie od zewnętrznych okoliczności, nie podlegają relatywizacji. Znamienne w działalności OSP jest bezprzykładne zaangażowanie się w ratowanie życia i mienia kolejnych pokoleń”. S. Pieprzny, *Wpływ ochotniczych straży pożarnych na rozwój lokalny, (w:) Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod re. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019 r., s. 115.

⁵³⁴ D. Fleszer, *Tryby zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym*, CASUS nr 91, 2018 r., s. 23.

Podstawowym problemem współpracy jest ustalenie jej formy dającej gwarancję uzyskania odpowiedniej jakości zadania publicznego przy stosownym zaangażowaniu finansowym⁵³⁵. Obecny poziom rozwoju, zarówno gmin jak i organizacji pozarządowych, pozwala na wprowadzenie nowego modelu omawianej współpracy. Byłby to model konkursowy, w ramach którego organizacja zgłaszałaby chęć uczestnictwa w danym projekcie, natomiast szczegółowy zakres realizacji zadania byłby kreowany poprzez wspólną pracę zarówno przedstawicieli organizacji pozarządowej jak i gminy. Obecnie kontakt gminy i organizacji odbywa się często na zasadzie aprobaty lub nie określonego projektu organizacji. Nowy model współpracy wpłynąłby przede wszystkim na zwiększenie aktywności ze strony organizacji pozarządowych. Ponadto gminy stałyby się współodpowiedzialne za pomysł i realizację konkretnego zadania, a nie byłyby jedynie „strażnikami” prawidłowego wydawania pieniędzy publicznych przez organizacje pozarządowe. Te ostatnie nie miałyby natomiast poczucia stagnacji i finansowego uzależnienia od jednostek samorządu terytorialnego, lecz stałyby się pełnoprawnymi partnerami w realizacji zadania lub rozwiązywania konkretnego lokalnego problemu. Proponowane rozwiązanie prawne upodmiotowiłoby w większym zakresie organizację pozarządową, przy jednoczesnym pozostawieniu pełnej samodzielności jednostki samorządu co do decydowania o danej współpracy lub nie. Władztwo w podejmowaniu decyzji co do zakresu i kształtu realizacji danego zadania nadal pozostawałoby po stronie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęcie proponowanego modelu współpracy rozwiązuje również problem ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności samych organizacji jak i osób wchodzących w skład ich organu zarządzającego, wykonujących czynności związane z wydatkowaniem środków publicznych lub dysponowaniem tymi środkami⁵³⁶. W ramach proponowanej formy współpracy gminy w trakcie realizacji przez organizacje zleconego zadania mogłyby zapewnić im również niezbędną pomoc prawną.

⁵³⁵ D. Fleszer, *Tryby zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym*, CASUS nr 91, 2018 r., s. 21.

⁵³⁶ T. Kucharski, *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014 r., s. 42.

4. Wyzwania i kierunki zmian w polskich samorządach

4.1 Obecne rozwiązania prawne a możliwości rozwoju samorządu terytorialnego

Postanowienia Konstytucji RP określające model samorządu terytorialnego w Polsce

Konstytucja RP potwierdza fundamentalną rolę gminy w ustroju kraju⁵³⁷. Określa także podstawowe elementy modelu samorządu terytorialnego oraz gwarancje jego samodzielności. Natomiast kompetencję dotyczącą określenia kształtu jednostek samorządu terytorialnego pozostawia ustawodawcy. Ten kluczowy dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego obowiązek ma być realizowany za pośrednictwem ustaw⁵³⁸. Ustawodawca posiada kompetencje do zwiększania i zmniejszania samodzielności jednostek samorządu. Treść konkretnych przepisów, zakres i szczegółowość ich regulacji ma pierwszoplanowe znaczenie przy kreowaniu samodzielności gmin.

Brak szczegółowego określenia modelu jednostki samorządu terytorialnego w Konstytucji RP należy ocenić pozytywnie. Pozwala to bowiem na poszukiwanie najlepszej formy realizacji zadań publicznych przez gminy. Umożliwia również ewentualną zmianę wcześniejszych założeń dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, w zależności od aktualnych potrzeb i roli, jaką ma do odegrania. Ponieważ to, czy gmina wypełnia związane z nią oczekiwania, w znacznym stopniu zależy od tego czy, uregulowania prawne dotyczące przysługujących jej zadań i środków finansowych odnoszą się do bieżących potrzeb jej mieszkańców⁵³⁹.

Obecne przepisy Konstytucji RP gwarantują samodzielność organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴⁰. Swoje zadania gmina może realizować samodzielnie, w porozumieniach z innymi podmiotami lub przez swoje jednostki i spółki. Możliwość realizacji zadań jest uzależniony w dużym stopniu od czynników ekonomicznych i społecznych. Aczkolwiek w literaturze słusznie zauważa się, że potencjał drzemący w strukturach jednostek samorządowych może być lepiej wykorzystany jeżeli uzyskają one kompetencje do bardziej autorskiego dostosowania własnej struktury do lokalnych potrzeb, możliwości, tradycji i preferencji⁵⁴¹.

⁵³⁷ E. Bendyk, A. Smolar, *Nowa fala samorządności (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r., 6.

⁵³⁸ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8., 23.

⁵³⁹ L. Rajca, *Upodmiotowienie publicznoprawne (polityczne) i cywilnoprawne (gospodarcze) gminy a rozwój lokalny*, Przegląd Sądowy, 2001 r., nr 2, s. 103.

⁵⁴⁰ J. Korczak, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s.93.

⁵⁴¹ W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.22.

Art. 3 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Za państwo jednolite uznaje się m. in. takie, które w swojej organizacji administracyjno-terytorialnej nie posiada podmiotów o cechach samoistnej państwowości. Z reguły występuje też władza centralna i jednostki terenowe⁵⁴². Przyjmuje się, że powyższe warunki są obecnie spełnione⁵⁴³. W doktrynie przeważa stanowisko, że zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, nie mogą powstać terytorialne jednostki autonomiczne o odrębnym statusie⁵⁴⁴. Inny pogląd zakłada, że obecne przepisy Konstytucji RP, pozwalają na wprowadzenie autonomicznych jednostek terytorialnych państwa pod warunkiem, że nie uzyskałyby takiego stopnia samodzielności, który pozwoliłby na uznanie ich za odrębne organizmy państwowe⁵⁴⁵.

Dozwolone czy nakazane możliwości działania jednostek samorządu terytorialnego

W podsumowaniu 25 lat istnienia odrodzonego samorządu terytorialnego, J. Regulski zauważył, że nie wszystkie postulaty zgłaszane przy tworzeniu samorządu zostały zrealizowane. Dotyczy to m.in. możliwości ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego sposobu realizacji własnych zadań. Zdaniem J. Regulskiego postulat ten jest permanentnie ignorowany w pracach parlamentu. Ponadto wskazywał on, że ochrony sądowa samodzielności gmin w wykonywaniu swoich zadań, jest zbyt często traktowana jako jeszcze jeden aparat ich kontroli⁵⁴⁶. J. Regulski stawiał także słuszną tezę, że ilość spraw realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, szczegółowo regulowanych w drodze ustaw, jest zbyt duża⁵⁴⁷. Natomiast M. Kulesza przypominał, że: „przyczyna restytucji w Polsce samorządu terytorialnego była jedna: przekazać odpowiedzialność za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców samym wspólnotom samorządowym, wyposażonym w samodzielny status w prawie publicznym, w osobowość prawa cywilnego, mienie i inne atrybuty samodzielności prawnej, pozwalającej tę misję realizować „w ramach ustaw”, w interesie mieszkańców”⁵⁴⁸.

⁵⁴² L. Mażewski, *Państwo unitarne, państwo regionalne czy w kierunku federacji? Trzy koncepcje rozwiązania problemu budowy administracyjno-terytorialnej RP*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2020 r., s.12.

⁵⁴³ Np. P. Tuleja, *Art. 3 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. 1, Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 r., s. 253.

⁵⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015 r., s. 80., E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności-aspekt finansowo-prawny*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s. 9.

⁵⁴⁵ L. Mażewski, *Państwo unitarne, państwo regionalne czy w kierunku federacji? Trzy koncepcje rozwiązania problemu budowy administracyjno-terytorialnej RP*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2020 r., s.12.

⁵⁴⁶ J. Regulski, *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s.9.

⁵⁴⁷ J. Regulski, *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s.10.

⁵⁴⁸ M. Kulesza pisał również, że to co odróżnia rady narodowe od samorządu terytorialnego (pomijając oczywiście kontekst polityczny i demokratyczny) to samodzielność, swoboda organizatorska samorządu w zaspokajaniu

Obecnie ukształtowało się przeważające stanowisko, że jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnego wskazania poprzez konkretny przepis prawa. Dotyczy to zarówno przedstawicieli doktryny⁵⁴⁹ jak i orzecznictwa⁵⁵⁰. W literaturze⁵⁵¹ podkreśla się, że zwłaszcza Regionalne Izby Obrachunkowe, sprawujące nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, przyczyniły się do wykreowania bardzo restrykcyjnego spojrzenia na kwestie możliwości podejmowanych działań tylko i wyłącznie na podstawie konkretnego przepisu prawa. Przemawia za tym brzmienie art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym „Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w przepisach...”.

Przedstawicielem doktryny prezentującym odmienne od etatystycznego podejście do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest m. in. H. Izdebski⁵⁵². Jego zdaniem wykładnia postanowień Konstytucji RP i przepisów u.s.g. może być bardziej korzystna dla samodzielności gmin niż wykładnia zawarta w ustalonej linii orzecznictwa. Jednocześnie słusznie zauważa, że w aktualnym stanie rzeczy zmiany etatystycznego nastawienia organów nadzorczych oraz sądów nie da się dokonać bez ingerencji ustawodawcy⁵⁵³. Natomiast W. Kisiel postuluje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego modelu wewnętrznego

potrzeb wspólnoty. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8., 22.

⁵⁴⁹ Np. P. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli-ile spójności, ile autonomii ?*, Samorząd Terytorialny, nr 1=2, 2015 r., s. 33.

⁵⁵⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15.01.1997 r., sygn.. III SA 534/96, publ. W: Monitor Podatkowy 1997/12/374 - Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Natomiast w TK podkreślił: Realizowane przez JST zadania „mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania, działać powinny nie tylko w ramach ustaw, lecz ponadto-zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego na podstawie przepisów prawa, przestrzeganie zaś praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem tak samo, jak każdego organu państwa. Nie do przyjęcia byłby pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym zadanie publiczne, stanowiące realizację władztwa państwowego, a zarazem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencje do ich wykonywania”. Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II.

⁵⁵¹ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8., 21.

⁵⁵² H. Izdebski, *Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza*, Warszawa 2016 r., s. 3.

⁵⁵³ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego - klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, Samorząd Terytorialny 2015 r., nr 1-2., s.76.

podziału prawa administracyjnego. Realizacja tej propozycji wymaga w pierwszej kolejności zmiany interpretacji konstytucyjnego unormowania zasady legalności działań administracji publicznej. Miałoby to polegać na dostrzeżeniu, że w sprawach wewnętrznych gmina, nie ma konieczności stosowania zasady obowiązującej w prawie materialnym, tj. „tylko to jest dozwolone, co jest wyraźnie przewidziane w ustawie”⁵⁵⁴.

Interesujące rozwiązanie mające na celu zwiększenie zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przedstawiła K. Kania. Proponuje ona aby jednostki mogły w formie aktu prawa miejscowego decydować o sposobie wykonania zadania dookreślając warunki jego realizacji. Przepisy delegujące zadania własne zawierałyby generalne upoważnienie dzięki któremu rady gmin mogłyby podejmować odpowiednie uchwały. Taki model określania form działania przy realizacji zadań własnych gmin byłby zgodny z konstytucyjną zasadą legalizmu. Jak jednak zaznacza autorka tego pomysłu: „Urzeczywistnienie tego modelu jest jednak możliwe tylko wówczas, gdy pomocniczość będzie traktowana jak zasada konstytucyjna, a razem z nią – klauzula generalna odsyłająca do zestawu wartości społecznych, które mają chronić autonomię człowieka i zrzeczeń przez niego tworzonych zarówno przez nadmierną ingerencją władzy, jak i ignorowaniem potrzeb oraz możliwości niższych społeczności”⁵⁵⁵. Ponadto w takich warunkach możliwy byłby do zrealizowania postulat W. Kisiela, polegający na wykorzystaniu posiadanych przez gminy kompetencji w taki sposób aby ich zadania własne zostały wykonane optymalnie. Kisiel słusznie podkreśla, że dążenie do stwarzania najlepszych warunków dla prawidłowej realizacji zadań gminy jest obowiązkiem zarówno władz gminy jak i władz centralnych⁵⁵⁶.

Realizacja propozycji prezentowanej przez K. Kanię pozytywnie oddziaływałaby również na zwiększanie poziomu partycypacji społecznej. Założenie te jest spójne z art. 6

⁵⁵⁴ W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.16.

⁵⁵⁵ K. Kania, *Decentralizacja władzy publicznej w świetle konstytucyjnej zasady pomocniczości, (w): Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 20. Podobny postulat zgłaszał już wcześniej M. Kulesza: „decentralizacja władzy publicznej - decentralizacja ustroju i zadań państwa-może i powinna w szeroki zakresie dotyczyć także uprawnień prawotwórczych (oczywiście w ramach art. 94 Konstytucji)...”, M. Kulesza, *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8., 13.

⁵⁵⁶ W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014 r., s.11. Autor zauważa również, że elastyczność organizacyjna i publicznoprawny partykularyzm jednostek samorządu terytorialnego może być pogodzony z reżimem demokratycznego państwa prawnego wyłącznie wówczas, gdy ustawodawca uzna dopuszczalność blankietowej podstawy prawnej statutu jednostki samorządu terytorialnego. Dalej W. Kisiel pisze: „warunkiem takiej przemiany jest samoograniczenie się ustawodawcy w zakresie tej tematyki, uznanie że doświadczenie samorządowców jest konkurencyjne wobec profesjonalizmu prawodawcy centralnego a w konsekwencji przesunięcie istotnej części materii statutowej do sfery korporacyjnej, w elementarnym zakresie regulowanym ustawą, ale pozostawiający wszystkie szczegóły organizacyjne samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego statutowi konkretnej jednostki samorządu terytorialnego”. Tamże, s. 55.

EKSL, który kładzie nacisk na aktywną postawę społeczności lokalnych w celu zapewnienia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Udział organizacji społecznych lub mieszkańców niezrzeszonych, w realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie jest obowiązkowy. Jednakże ich obecność w tych procesach znacząco podnosi jakość realizowanych zadań. Większa swoboda kształtowania wzajemnych relacji prowadziłyby do większego zainteresowania mieszkańców losami swojej gminy. Tylko bowiem realny wpływ na tworzenie skutecznych rozwiązań w wykonywaniu zadań publicznych przez gminy może zachęcić mieszkańców do współdecydowania o ich realizacji.

Należy również wskazać, że zakres samodzielności gmin przy realizacji ich zadań własnych jest zróżnicowany. W przypadku wykonywania zadań związanych z oświatą swoboda gmin jest ograniczona. Większy poziom samodzielności posiada gmina realizując swojej zadania razem z organizacjami pozarządowymi. W ostatnich latach zaobserwować można tendencję uszczegółowienia regulacji dotyczących obszarów uznawanych przez administrację centralną państwa za istotne (oświata, gospodarka odpadami). Prowadzi to do zwiększania wpływu administracji rządowej na sposób wykonywania zadań własnych gmin. Tego typu rozwiązania z pewnością nie sprzyjają rozwojowi samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Precyzyjna regulacja przepisów prawa zbliża coraz bardziej zadanie własne do zadania zleconego⁵⁵⁷.

Domniemanie kompetencji na rzecz gminy

Zgodnie ze stanowiskiem M. Kuleszy i J. Stępnia, współautorów początkowej wersji projektu ustawy regulującej status gmin, domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach publicznych o charakterze lokalnym, niezastrzeżone dla innych podmiotów powinno należeć do gminy. Takie rozwiązanie znalazło się w tekście ustawy o samorządzie gminnym i jest ono dzisiaj potwierdzone tożsamym postanowieniem Konstytucji RP. Jednakże Senat, wprowadzając to rozwiązanie uznał za stosowne dodać w projekcie artykuł wskazujący przykładowe zadania należące do kategorii zadań własnych gminy. Jak słusznie podkreśla J. Stępień, zmieniło to charakter ogólny domniemania kompetencji, ograniczając jego znaczenie i czyniąc z niego mało czytelną zasadę podziału zadań pomiędzy rząd i samorząd⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ B. Zydel, *Zeroemisyjny publiczny transport zbiorowy a decentralizacja-na przykładzie transportu miejskiego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2020 r., s. 116.

⁵⁵⁸ J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 15. J. Stępień przypomina, że przeważyło wtedy przekonanie senatorów, że bez wyraźnego wskazania listy zadań własnych, ustawowo przypisanych gminie, będzie pojawiać po stronie władz centralnych pokusa ograniczania władztwa gminy na rzecz administracji rządowej. Jednakże, Stępień podkreśla, że trudno jest oceniać dzisiaj ówczesne propozycje, ponieważ tak możliwość odbierania kompetencji gminom wydawała się bardzo realna. Współtwórca samorządu terytorialnego przypomina: „Musimy jednak pamiętać, że wszystko to działo się w czasie, kiedy stacjonowały tu wojska radzieckie i nie wszystko zdawało się wówczas

Gminy realizują swoje zadania już 30 lat i mają w ich wykonywaniu odpowiednie doświadczenie. Można założyć, że gminy mogą obecnie odpowiadać za większą liczbę zadań publicznych. Należy zaproponować zmianę w interpretacji zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy z „zachowawczej” na taką, która będzie sprzyjać poszerzaniu zakresu jej zadań własnych. Jak słusznie bowiem zauważa J. Stępień: „koncepcja domniemania kompetencji odpowiada w pełni zasadzie mocno już dzisiaj osadzonej w naszym porządku, także i konstytucyjnie, to jest zasadzie subsydiarności”⁵⁵⁹. Ustawodawca powinien w większym stopniu niż obecnie przekazywać lokalne zadania do wykonywania na poziomie gminy⁵⁶⁰. Tymczasem nadal wiele zadań jest realizowanych przez gminy w ramach zlecenia ich przez administrację rządową. Sposób finansowania tych zadań (dotacje) nie wpływa pozytywnie na ich realizację, a tym bardziej na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Zadania lokalne (np. polityka społeczna), zgodnie z konstytucyjnymi zasadami domniemania kompetencji na rzecz gminy oraz subsydiarności, powinny być realizowane w ramach zadań własnych najniższego szczebla samorządu terytorialnego.

Rozważania na temat zasady domniemania zadań gminy trafnie podsumowuje H. Izdebski, który stwierdza, że za sporem o realną treść domniemania zadań gminy stoi podstawowy spór aksjologiczny i ideologiczny o istotę władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Ów spór polega na tym, czy podstawą państwa jest demokracja rozumiana jako samoorganizacja społeczeństwa, czy też traktowanie państwa jako podstawowego elementu organizacji społeczeństwa⁵⁶¹. Należy podkreślić, że gmina nie jest jedynie formą decentralizacji administracji, przejmującą tylko określone zadania od administracji rządowej, lecz jest, i to przede wszystkim, formą samoorganizacji społeczeństwa, której podstawowym celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców⁵⁶². M. Kulesza wielokrotnie prezentował stanowisko, że postanowienia Konstytucji RP określające model i zakres działania jednostek samorządu terytorialnego, nie mają charakteru wąskiego, tzn. jedynie „administracyjnego”. Wskazywał on, że gmina stanowi odwzorowanie doktryny

zmierzać w pożądanym kierunku-można było nawet wtedy zasadnie powątpiewać, czy rządy obozu demokratycznego staną się trwałym elementem naszej rzeczywistości; tylko dziś, z perspektywy czasu, wydaje się nam to wszystko proste i oczywiste ...”.

⁵⁵⁹ J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s. 15.

⁵⁶⁰ L. Mażewski, *Państwo unitarne, państwo regionalne czy w kierunku federacji? Trzy koncepcje rozwiązania problemu budowy administracyjno-terytorialnej RP*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2020 r., s.12.

⁵⁶¹ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego - klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, Samorząd Terytorialny 2015 r., nr 1-2, s. 74.

⁵⁶² O czym m.in. przypominają, powołując się na wcześniejsze opracowania M. Kuleszy, H. Izdebski, I. Zachariasz, J. Przedańska w słowie wstępnym do jubileuszowego (25 lat) wydania czasopisma „Samorząd Terytorialny”, H. Izdebski, I. Zachariasz, J. Przedańska, *Słowo wstępne*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2016 r., s. 5.

pomocniczości w kontekście politycznym i państwowym, a więc pozycji i uprawnień jednostek samorządu do zarządzania swoimi sprawami. Polegać to powinno na przekazywaniu w szerokim zakresie odpowiedzialności za zadania publiczne o znaczeniu lokalnym do gestii gmin⁵⁶³. Obecnie coraz częściej wysuwane są postulaty, aby to jednostki samorządu terytorialnego odgrywały kluczową rolę w realizacji zadań publicznych. Zdaniem autorów opracowania *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*⁵⁶⁴: „samorządowa wspólnota dobrobytu to już nie tylko klasyczne usługi komunalne – jak gospodarka odpadami czy zaopatrzenie w wodę – ale także transport publiczny, edukacja, mieszkalnictwo czy ochrona zdrowia. Wszędzie tam wspólnoty samorządowe powinny się stać podmiotem numer jeden”⁵⁶⁵.

4.2. Możliwe warianty modelu samorządu gminnego w Polsce

Poszukiwania najlepszego modelu samorządu terytorialnego trwają od początku jego istnienia⁵⁶⁶. Wynika to z kilku powodów. Administracja publiczna wykonuje zadania tak ważne dla prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego, że stale musi dotrzymywać kroku zmianom zachodzącym w środowisku społecznym⁵⁶⁷. Ponadto zgodnie z zasadą subsydiarności należy poszukiwać rozwiązań najbardziej efektywnych w danym momencie. W 2015 roku J. Regulski zgłaszał potrzebę przebudowy modelu samorządu terytorialnego, aby odpowiadał potrzebom współczesnego społeczeństwa⁵⁶⁸. Z kolei J. Stępień dodał, że: „trzeba pamiętać, że samorząd jest instytucją, a nie realnym bytem – jest prawem i zdolnością społeczności

⁵⁶³ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna-podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8., 14.

⁵⁶⁴ *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r.

⁵⁶⁵ Bendyk E., Smolar A., *Nowa fala samorządności (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r., s. 30.

⁵⁶⁶ *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, red. H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert, Basingstoke 2017 r., *Liderzy polityczni w europejskich samorządach lokalnych*, Narodowe Centrum Nauki, 2017 r. P. Swianiewicz podsumowując w/w badania stwierdza: „Po okresie rosnącej dominacji myślenia zakorzenionego w nowym zarządzaniu publicznym, a co za tym idzie poparcia dla urynkowienia, prywatyzacji czy rozwiązań typu partnerstwo publiczno-prywatne, współczesna sytuacja jest znacznie mniej klarowna. Wydaje się, że brakuje wspólnej idei spajającej myślenie o wykonywaniu swoich zadań przez samorządy. Zamiast tego obecny obraz przypomina iście postmodernistyczny *patchwork* – zlepek różnych idei, z których żadna nie zajmuje uniwersalnie dominującej pozycji. Widać to nie tylko w preferencjach odnoszących się do konkretnych rozwiązań organizacyjnych, ale także w argumentacji stojącej za podejmowanymi wyborami”. P. Swianiewicz, *Urynkowienie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, Samorząd Terytorialny, nr 5, 2017 r., s.25.

⁵⁶⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004 r., s. 329, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s.25, R. Budzisz, *O potrzebie zmian przepisów dotyczących statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2021 r., s. 7-8.

⁵⁶⁸ J. Regulski, *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s.10.

lokalnych, a nie formą nadaną raz na zawsze. Instytucje powinny się zmieniać wraz z rytmem oczekiwań i wyzwań danego czasu”⁵⁶⁹.

W rozważaniach na temat określenia optymalnego modelu samorządu terytorialnego kluczowym elementem jest sposób realizacji zadań publicznych przez gminy⁵⁷⁰. W szczególności należy ustalić odpowiednie formy realizacji zadań własnych dające gwarancje ich odpowiedniego wykonania przy stosownym zaangażowaniu finansowym.

Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego, ich realizacja w ramach współpracy z sektorem prywatnym

Jednym ze sposobów wykonywania zadań własnych gmin jest ich współpraca z podmiotami prywatnymi. Taki rodzaj wypełniania zadań jest zgodny z założeniami nurtu zwanego *New Public Management*⁵⁷¹, który zakłada że większa efektywność administracji publicznej zostanie osiągnięta w ramach jej kooperacji z sektorem prywatnym. Koncepcja dzielenia się przez gminy swymi zadaniami z podmiotami prywatnymi jest pochodzenia anglosaskiego⁵⁷². Jego podstawą jest wprowadzanie mechanizmów konkurencji rynkowej (charakterystycznej dla sektora prywatnego) do usług publicznych⁵⁷³.

Pojęcie prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego nie jest zdefiniowane prawnie. W doktrynie prawa samorządowego konstrukcja prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego pojawiła się niedawno.⁵⁷⁴ Wcześniej zakładano brak możliwości wykonywania zadań samorządu terytorialnego przez inny podmiot, zajmujący miejsce jednostki samorządu terytorialnego. S. Biernat prywatyzacją zadań publicznych nazywa wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego. Jego zdaniem prywatyzacja może polegać na zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie - miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego, na zmianie form realizowania zadań z form prawa publicznego na formy

⁵⁶⁹ J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015 r., s.11. Podobnie Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020 r., s. 27.

⁵⁷⁰ D. Fleszer, *Tryby zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym*, CASUS nr 91, 2018 r., s. 91.

⁵⁷¹ Nurt dobrze prezentowany również przez polskich przedstawicieli doktryny, za P. Swianiewicz: J. Hauser, *Zarządzanie publiczne: podręcznik akademicki*, Warszawa 2008 r., D. Sześciło, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014 r., P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, 2005 r., s. 6-26.

⁵⁷² A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 353.

⁵⁷³ Prezentowane jest również stanowisko, że jest to forma: „mało doceniana i wzbudzająca obawy”, E. Feret, *Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym? Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod re. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019 r., s. 94 i 95.

⁵⁷⁴ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 352.

prawa prywatnego oraz na zmianie charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami⁵⁷⁵. Natomiast P. Tamowicz wyróżnia dodatkowo pojęcie prywatyzacji działalności. Dostrzega zjawisko polegające na delegowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz podmiotów prywatnych prawa do dostarczania pewnych produktów i usług przy zachowaniu prawa do kontroli ich ilości i jakości⁵⁷⁶.

Obecnie w Polsce gminy współpracują z podmiotami prywatnymi na różnych zasadach. Największy obszar działalności objęty prywatyzacją stanowią usługi komunalne. Drugi znaczący obszar, w którym następuje prywatyzacja zadań jednostek samorządu terytorialnego to oświata. Polega ona głównie na przekazywaniu prowadzenia żłobków i przedszkoli osobom fizycznym i prawnym, jak również szkół (zwłaszcza tych mniejszych) organizacjom pozarządowym.

Gmina może tworzyć spółki prawa handlowego⁵⁷⁷ lub przystępować do już istniejących, stając się ich udziałowcem. Spółki są podmiotami prawnie i organizacyjnie odrębnymi od jednostki samorządu terytorialnego. Powierzone przez gminę zadania wykonują w imieniu własnymi ponoszą za to odpowiedzialność. Spółki określają zakres świadczenia swoich usług poprzez regulamin, który nie jest aktem prawa miejscowego, ale dokumentem wewnętrznym spółki. Regulamin podlega zatwierdzeniu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. To rozwiązanie z pewnością ogranicza samodzielność spółek. Należy jednak uznać, że skoro spółki powstają z woli gmin to powinny one (gminy) mieć możliwość wpływu na zakres świadczonych przez spółki usług.

Gminy wykonują swoje zadania także w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Polega ono na wspólnej realizacji określonego działania przez podmiot publiczny i prywatny. W ramach partnerstwa partnerzy dzielą się wkładem, kosztami oraz obowiązkami. Zakres i zasady współpracy zostały określone w przepisach ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵⁷⁸. W literaturze zauważa się, że dokonywanie zadań gmin w tej formie sprzyja upowszechnianiu innowacji zrodzonej w sektorze prywatnym i zastosowaniu jej w sektorze publicznym⁵⁷⁹. Racjonalny jest również postulat, aby z punktu widzenia strony publicznej

⁵⁷⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994 r., s. 25-26.

⁵⁷⁶ P. Tamowicz, *Prywatyzacja usług komunalnych - przegląd doświadczeń zagranicznych*, Gdańsk 1990 r., s.12.

⁵⁷⁷ Art. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2019 r., poz. 712 t.j.).

⁵⁷⁸ Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1445) – dalej u.p.p.p.

⁵⁷⁹ A. M. Szluz, *Płaszczyzna prawna dla działań innowacyjnych w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2019 r., s. 95.

korzyści wynikające z partnerstwa były większe niż wynikające z innych sposobów wykonania danego przedsięwzięcia⁵⁸⁰.

Model oparty na przekazywaniu sektorowi prywatnemu kompetencji gminy do wykonywania swoich zadań poddawany jest krytycznej ocenie. Zarzuca mu się przede wszystkim to, że służy poszukiwaniu najbardziej efektywnych rozwiązań finansowych, a nie prawidłowemu rozwojowi działalności jednostek samorządu terytorialnego. Pojawiają się wątpliwości, czy przy takich zadaniach jak edukacja, kultura, pomoc społeczna czy służba zdrowia, osiąganie odpowiednich wyników finansowych jest najważniejszym kryterium ich realizacji⁵⁸¹.

W literaturze zauważa się, że administracja publiczna legitymowana jedynie wartościami ekonomicznymi może prowadzić do podważania istnienia samorządu terytorialnego⁵⁸². Gminy same zmniejszają wpływ na realizację swoich zadań publicznych przekazując je na szeroką skalę innym, niesamorządowym podmiotom. W Polsce dotyczy to obecnie przede wszystkim gospodarki wodno-ściekowej, zwłaszcza jeżeli jest ona realizowana przez spółkę w której gmina nie jest jedynym udziałowcem. Wtedy chęć osiągnięcia wysokiego zysku przez spółkę staje się bardziej priorytetowa niż jakość wykonywania zadania publicznego. Zwraca się też uwagę, że model oparty na prywatyzacji zadań publicznych zapewnia słabszą ochronę praw obywateli⁵⁸³. Niewątpliwie pozycja prawna mieszkańca wobec gminy jest inna niż wobec podmiotu prywatnego. Prawo publiczne gwarantuje obywatelom więcej praw niż umowa zawarta z podmiotem prywatnym⁵⁸⁴.

Model samorządu terytorialnego w którym za realizację zadania publicznego odpowiada podmiot prywatny jest niepożądany. Budzi wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją RP⁵⁸⁵, która zakłada realizację zadań publicznych przez administrację centralną lub jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym słuszne jest stanowisko prezentowane przez A. Błasia, że zadanie publiczne gminy nie można rozumieć jako uprawnienie, z którego może ona wedle swej woli i stosownie do swoich potrzeb korzystać lub

⁵⁸⁰ D. M. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013 r., s. 184.

⁵⁸¹ B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009 r., s. 20.

⁵⁸² A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 377.

⁵⁸³ Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki, (w:) Jednostka wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ura, Rzeszów 2001 r., s. 275.

⁵⁸⁴ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 374.

⁵⁸⁵ A. Habuda stawia tezę, że w Konstytucji RP brakuje podstaw prawnych dla prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego. A. Habuda, *Prywatyzacja usług komunalnych (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 389.

nie. Należy zgodzić się, że: „jednostka samorządu terytorialnego jedynie uprawniona, a nie zobowiązana do zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności, stanowi zaprzeczenie swej istoty i funkcji, które ma spełniać”⁵⁸⁶.

Nie oznacza to oczywiście, że gminy powinny przy wykonywaniu zadań publicznych rezygnować ze współpracy z podmiotami prywatnymi. Gminy winny zlecać podmiotom prywatnym do realizacji konkretne czynności, a nie przekazywać im swoje kompetencje do dokonywania zadań publicznych. Może to się odbywać na zasadach zbliżonych do tych, na podstawie których administracja rządowa przekazuje swoje zadanie do realizacji przez gminy⁵⁸⁷.

Pozytywnym przykładem „prywatyzacji” zadań publicznych jest również możliwość prowadzenia przedszkoli i szkół publicznych przez podmioty prywatne, na zasadach ustalanych przez podmiot publiczny (często określonych w drodze ustawy). Możliwość korzystania z tych placówek przez obywateli odbywa się na takich samych warunkach jak w przypadku, gdyby prowadzone były przez jednostki samorządu terytorialnego.

Model oparty na współpracy z organizacjami pozarządowymi

Obecnie w większości krajów europejskich trwają poszukiwania mechanizmów realizacji założeń good public governance. Polega to na włączaniu mieszkańców do procesu podejmowania i wykonywania zadań publicznych⁵⁸⁸. Jest to efektem dokonywania się zmiany w postawach społeczeństwa. Mieszkańcy są coraz bardziej świadomi swoich praw i chcą mieć bezpośredni i bieżący wpływ na sprawy realizowane przez jednostki samorządu lokalnego. Poprzez włączenie mieszkańców w proces decyzyjny pogłębia się ich wiedza o wspólnych sprawach, przyczynach i skutkach konkretnych działań podejmowanych przez władze samorządowe⁵⁸⁹ oraz do wzrostu świadomości o sposobie rozwiązywania problemów gminy⁵⁹⁰.

Należy również zgodzić się z tezą postawioną przez M. Augustyniak, że mechanizmy umożliwiające formę bezpośredniego uczestnictwa obywateli, inaczej nazywane mechanizmami partycypacji społecznej, stanowią prawną formę realizacji zasady

⁵⁸⁶ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 371.

⁵⁸⁷ A. Habuda, *Prywatyzacja usług komunalnych (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002 r., s. 393.

⁵⁸⁸ H. Izdebski, *Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza*, Warszawa 2016 r., s. 1, E. Bonusiak, *Współczesne prawne formy działania w administracji publicznej, (w:) Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, pod red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016 r., s. 96.

⁵⁸⁹ K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXIV, 2015 r., s. 89.

⁵⁹⁰ K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXIV, 2015 r., s. 89.

subsydiarności⁵⁹¹. Ponadto gmina w swoich działaniach i współpracy z innymi podmiotami powinna możliwie szeroko uwzględniać zasadę pomocniczości⁵⁹².

W Polsce od kilku lat obserwuje się znacznie większe zaangażowanie obywateli w różnego rodzaju inicjatywy lokalne. Aktywność mieszkańców nie sprowadza się już wyłącznie do działań politycznych, związanych z wyborami samorządowymi⁵⁹³. Jest to możliwe ponieważ w realizacji swoich zadań gminy korzystają z takich możliwości jak: otwarty konkurs ofert dla organizacji pozarządowych w celu powierzenia bądź zlecenia im do realizacji zadań publicznych gminy; budżet obywatelski; fundusz sołecki czy nawet referendum lokalne.

Wydaje się, że szczególnie zainteresowani działalnością gmin powinni być członkowie stowarzyszeń, klubów czy fundacji, ponieważ bardzo często obszar ich zainteresowań jest zgodny z zakresem działalności tej jednostki samorządu terytorialnego. Współpracą z organizacjami pozarządowymi równie mocno powinny być zainteresowane gminy. Członkowie organizacji społecznych mogą służyć pomocą w przekazywaniu wiedzy na temat związany z ich doświadczeniem zawodowym, pasją i zainteresowaniami, co w znaczący sposób może przekładać się na jakość i efektywność realizacji konkretnego zadania publicznego. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi będzie przynosiła obojętne korzyści pod warunkiem, że będzie się opierać na zasadach partnerskich⁵⁹⁴.

Należy również zauważyć, że wykonywanie zadań gminy przez organizacje pozarządowe to pewnego rodzaju prywatyzacja zadań publicznych⁵⁹⁵. S. Biernat wskazuje, że tego rodzaju prywatyzacja obejmuje nie tylko zmianę podmiotową (przekazanie zadania na zewnątrz administracji publicznej), ale także zmianę formy wykonywania zadania – z publicznoprawnej do prywatnoprawnej⁵⁹⁶. Przykładem prywatyzacji zadań gminy jest powierzenie prowadzenia szkół organizacjom pozarządowym⁵⁹⁷. W tym przypadku organizacje pozarządowe mogłyby odgrywać istotną rolę w odciążaniu lub uzupełnianiu działalności

⁵⁹¹ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności-doświadczenia polskie i francuskie*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2017 r., s. 34.

⁵⁹² A. Feja-Paszkiewicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, *Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy*, nr 4, 2008 r., s. 31., E. Bendyk, A. Smolar, *Nowa fala samorządności (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r., 7.

⁵⁹³ K. Mucha, *Realizacja zadań własnych gminy w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji*, (w:) *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017 r., s. 76.

⁵⁹⁴ B. Dolnicki, *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (w:) Prawne problemy samorządu terytorialnego*, pod red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013 r., 33.

⁵⁹⁵ Postanowienie NSA z 14.12.2016 r. I OSK 2546/16, LEX nr 2205576, postanowienie WSA w Krakowie z 16.05.2017 r. III SA/Kr 292/17, LEX nr 2285423.

⁵⁹⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994 r., s.26.

⁵⁹⁷ D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych*, *Samorząd Terytorialny*, 2014 r., nr 3, s. 8.

gmin⁵⁹⁸. Tego typu prywatyzacja zadań publicznych jest lepszym rozwiązaniem niż przekazywanie swoich zadań przez gminy innym podmiotom prywatnym. Bowiem organizacje pozarządowe w wykonywaniu zadań gminy nie są nastawione na osiągnięcie zysku finansowego lecz na prawidłowym zrealizowaniu powierzonego zadania.

Model oparty na nowych kompetencjach sołectw

W rozważaniach nad samorządem terytorialnym można postawić pytanie czy w ramach podziału terytorialnego państwa gminy powinny zajmować jego pierwszy poziom? Postawione pytanie wynika z wątpliwości dotyczących tego czy obecny model samorządu w pełni realizuje postanowienia Konstytucji RP w odniesieniu do zasad decentralizacji i pomocniczości. Jednocześnie należy zastanowić się czy przepisy Konstytucji RP pozwalają na przekazanie kompetencji gmin np. do ich jednostek pomocniczych (dzielnic, osiedli, sołectw).

Gminy samodzielnie podejmują decyzję o tym czy na ich obszarze będą funkcjonować jednostki pomocnicze. Ich utworzenie jest więc uprawnieniem, a nie obowiązkiem gmin. Gmina może wyodrębnić jednostki pomocnicze tylko na części swojego obszaru. Ich ilość i wielkość w skali kraju jest bardzo zróżnicowana. W niektórych gminach w ogóle nie zostały powołane lub zostały zlikwidowane⁵⁹⁹. Samodzielność gmin w tworzeniu lub likwidacji jednostek pomocniczych jest zgodna z postanowieniami EKSL (art. 6 ust. 1), które wskazują, że jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swoją wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Jednakże zwolennicy obowiązkowego tworzenia jednostek pomocniczych w gminach również powołują się na przywołany artykuł EKSL. Zauważają bowiem, że EKSL dopuszcza ustawową ingerencję w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego dotyczącą tworzenia swoich struktur wewnętrznych, jeżeli ma to służyć skutecznemu zarządzaniu⁶⁰⁰.

Jednostki pomocnicze nie mają legalnej definicji. Ich status należy zrekonstruować na podstawie przepisów u.s.g., zwłaszcza art. 35⁶⁰¹, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, przyjętym po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut powinien regulować co najmniej: nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,

⁵⁹⁸ D. Fleszer, Tryby zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym, CASUS nr 91, 2018 r., s.22.

⁵⁹⁹ *Jednostki pomocnicze w zarządzaniu dużymi miastami*, Narodowe Centrum Nauki, Warszawa 2013 r.

⁶⁰⁰ K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXIV, 2015 r., s. 92, W. Piątek, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2012 r., s. 83.

⁶⁰¹ D. Sześciło, *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, Opinie i analizy NIST, nr 7, 2016 r., s. 1.

organizację i zadania organów, zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji oraz zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Przepisy u.s.g. wskazują, że jednostki pomocnicze mogą zarządzać i korzystać z przekazanego mienia komunalnego. Sołectwo, osiedle czy dzielnica może również rozporządzać dochodem uzyskiwanym z zarządzanego mienia. Ta ogólna regulacja pozostawia kwestię przekazania zadań do autonomicznego rozstrzygnięcia przez organy gminy⁶⁰². Ponadto zgodnie z u.s.g. (art. 39 ust. 4) organ wykonawczy jednostki pomocniczej może zostać upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw w zakresie spraw należących do zadań gminy. W literaturze podkreśla się, że im szerszy katalog zadań i kompetencji przyznanych jednostkom pomocniczym przez organ stanowiący gminy, tym pełniejsza jest realizacja zasady subsydiarności⁶⁰³.

Jednostki pomocnicze pozwalają na zachowanie bliskości między społecznością i władzą samorządową, co ma szczególne znaczenie w przypadku dużych gmin. M. Sidor⁶⁰⁴ zauważa, że jednostki pomocnicze pełnią podwójną rolę: są przekąźnikami informacji pomiędzy gminą a mieszkańcami i odwrotnie umożliwiają przepływ informacji od mieszkańców do jednostki samorządu. Wypełniając te czynności sołectwa są często postrzegane przez mieszkańców jako kolejny szczebel samorządu terytorialnego.

W literaturze zauważa się, że w niektórych gminach jednostki pomocnicze okazują się strukturami mało znaczącymi zarówno pod względem przypisanych im zadań, sygnowanych środków, jak i zainteresowania mieszkańców mierzonych choćby frekwencją wyborczą. Podkreśla się również, że tworzenie jednostek pomocniczych bez przypisanych im środków budżetowych pozbawione jest sensu⁶⁰⁵. Należy także zwrócić uwagę na niskiej frekwencji w wyborach przedstawicieli jednostek pomocniczych. Większe zainteresowanie wyborami

⁶⁰² D. Sześciło, *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, Opinie i analizy NIST, nr 7, 2016 r., s. 2.

⁶⁰³ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności-doświadczenia polskie i francuskie*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 r., s. 46.

⁶⁰⁴ M. Sidor, *Rola jednostek pomocniczych w Lublinie w latach 2006-2015*, Samorząd Terytorialny, nr 11, 2019 r., s. 39. Autorka wskazuje kilka ról jakie mogą odgrywać jednostki pomocnicze. Pierwszą z nich jest „herold” czyli przekąźnik informacji pomiędzy mieszkańcem a urzędem (w dwie strony), kolejna rola to „figurant” – występuje wówczas, gdy organy gminy traktują jednostki pomocnicze jako niekłopotliwe podmioty, które dobrze wpisują się w modne współcześnie zarządzanie partycypacyjne, które można mieć, aby mieszkańcy żyli w poczuciem współuczestniczenia w procesie zarządzania miastem. Odwrotną rolę odgrywa natomiast „minisamorząd”, w ramach którego jednostkom pomocniczym przekazuje się odpowiedzialność za niektóre zadania gmin. Ostatnia prezentowaną przez autorkę możliwą rolę jednostki pomocniczej „animator aktywności lokalnej” – polegającą na kreowaniu i wspieraniu wydarzeń edukacyjnych, kulturalnych czy sportowych.

⁶⁰⁵ M. Lackowska, *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2014 r., s. 72, M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności-doświadczenia polskie i francuskie*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2017 r., s. 40.

można zaobserwować w przypadku sołectw, ponieważ odbywają się one zazwyczaj podczas zebrania wiejskiego, a kandydaci to osoby bliskie i znane pozostałym mieszkańcom sołectwa. Natomiast w przypadku rad dzielnic i osiedli frekwencja wyborcza oscyluje w granicach 1-10% uprawnionych do głosowania⁶⁰⁶. Przedstawione czynniki powodują, że środki finansowe przeznaczane do wydatkowania przez jednostki pomocniczej gminy nie są wysokie. To z kolei przyczynia się do tego, że społeczeństwo przestaje się interesować zarówno kwestią wyborów przedstawicieli jednostek pomocniczych, jak i realizowanych przez nie projektów. Powstaje zatem zjawisko „błędnego koła”, ponieważ mieszkańcy nie angażują się w sprawy danego sołectwa czy osiedla, a władze samorządowe nie przekazują większych środków finansowych na ich aktywizację, tłumacząc to małym zainteresowaniem mieszkańców sprawami jednostek pomocniczych. Można przypuszczać, że zaangażowanie mieszkańców w życie danego sołectwa, osiedla czy dzielnicy byłoby większe, gdyby na ich poziomie realizowane były większe i droższe zadania. P. Staniewicz podsumowując badania nad jednostkami pomocniczymi w dużych polskich miastach stwierdza, że: „pozycja jednostek pomocniczych jest słaba lub bardzo słaba”⁶⁰⁷. Prowadzi to do pojawiających się w literaturze tez, że formuła prawna jednostek pomocniczych w dotychczasowym kształcie się wyczerpała⁶⁰⁸.

Nowa koncepcja funkcjonowania jednostek pomocniczych⁶⁰⁹ gmin nazywana jest decentralizacją wewnętrzną⁶¹⁰. Polega ona na przekazaniu sołectwom czy dzielnicom nowych kompetencji, w ramach których pewne zadania gmin mają być realizowane jak najbliżej mieszkańców. Jako podstawową zaletę takiego rozwiązania wymienia się wzmocnienie partycypacji społecznej. Zaangażowanie mieszkańców w daną sprawę ma służyć efektywności jej realizacji. W tej kwestii zgłaszane są konkretne propozycje, tj.: ustanowienie ustawowych uprawnień np. sołtysa do zabierania głosu w sprawach sołeckich na forum rady gminy,

⁶⁰⁶ P. Swianiewicz, *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2014 r., s. 58-62. Autor zauważa, że frekwencja w wyborach do organów jednostek pomocniczych należy w Polsce do najniższych w Europie. Przywołuje również badania zagranicznych autorów (Holandia, Włochy, kraje skandynawskie) wskazujących na trudności w realizacji „decentralizacji wewnętrznej”. W większości przypadków jej podstawowe założenia polegające na zwiększeniu partycypacji społecznej nie zostały osiągnięte.

⁶⁰⁷ P. Swianiewicz, *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2014 r., s. 65.

⁶⁰⁸ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności-doświadczenia polskie i francuskie, (w:) Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 r., s. 47.

⁶⁰⁹ Prezentacja problematyki jednostek pomocniczych dotyczy głównie gmin wiejskich i miejsko wiejskich. Jednakże tożsame cechy i problemy można odszukać w charakterystyce jednostek pomocniczych miast (dzielnic lub osiedla). Dlatego też opisy w niniejszym podrozdziale dotyczący sołectw, osiedli i dzielnic należy taktować tożsame.

⁶¹⁰ P. Swianiewicz, *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2014 r., s. 55-57, autor w opracowaniu prezentuje w artykule stanowiska uczonych z Wielkiej Brytanii, Niemczech, Belgii, Hiszpanii, Holandii i Słowenii.

obowiązek przeprowadzania konsultacji projektów uchwał dotyczących spraw danej jednostki pomocniczej, możliwość składania do wójta interpelacji dotyczących spraw sołectwa, osiedla czy dzielnicy, inicjatywa uchwałodawcza zebrania jednostki pomocniczej, obligatoryjny fundusz sołecki⁶¹¹. M. Augustyniak postuluje zmianę przepisów prawnych polegającą na wzmocnieniu roli instrumentów partycypacyjnych, stworzeniu normatywnego (określonego w drodze ustawy) katalogu zadań oraz poszerzeniu spektrum kompetencji do ich realizacji przez jednostki pomocnicze⁶¹².

Teoretyczne rozważania⁶¹³ na temat nowej roli jednostek pomocniczych gmin stanowiły podstawę projektu ustawy, który został złożony w Sejmie pod koniec jego VIII kadencji⁶¹⁴. Projekt nie został uchwalony i obecnie nie jest rozpatrywany. Jednakże przyczynił się do rozwoju dyskusji nad nową rolą jaką mogą odgrywać sołectwa w podziale terytorialnym państwa. Jednocześnie proponowane w nim rozwiązania prawne budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Projekt zakładał zmiany mające na celu wzmocnienie roli sołectwa, sołtysa i rad sołeckich bez naruszania pozycji gminy. Miało doprowadzić to do lepszego wykorzystania składników mienia komunalnego oddawanego do dyspozycji sołectw, sprawniejszej realizacji ich inicjatyw oraz pełniejszego zaangażowania kapitału społecznego małych miast i wsi w przedsięwzięcia rozwojowe⁶¹⁵. W uzasadnieniu do projektu ustawy, grupa posłów, która go przygotowała, jako podstawę proponowanych zmian wskazywała zasadę pomocniczości. Posłowie podkreślił że konstytucyjna zasada pomocniczości jest „nie wygezwolowana”, a jednostki pomocnicze stanowią: „niedokończony element reformy samorządowej”. Zdaniem autorów projektu, realizacja zasady subsydiarności wobec jednostek pomocniczych winna polegać na ich „upodmiotowieniu”. Pod tym pojęciem należy widzieć uprawnienia decyzyjne do kreowania koncepcji rozwojowych, a w ślad za tym możliwości realizacji projektów i przedsięwzięć o charakterze materialnym i niematerialnym oraz stosowne środki i narzędzia realizacji, np. zarządzania mieniem komunalnym, czy też wykonywania zadań powierzonych przez gminę⁶¹⁶. Projektodawcy zmian podkreślali, że ich intencją nie jest

⁶¹¹ D. Sześciło, *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, Opinie i analizy NIST, nr 7, 2016 r., s. 5.

⁶¹² M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności-doświadczenia polskie i francuskie*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 r., s. 46.

⁶¹³ M. Lackowska, *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2014 r., D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gmin jako forma realizacji zasady pomocniczości*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2011 r., s. 26-37.

⁶¹⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3320> (dostęp: 1.12.2019 r.).

⁶¹⁵ <http://www.kss.org.pl/2-uncategorised/361-ustawa-ktora-uwalnia-spoleczna-energie> (dostęp 1.12.2019 r.)

⁶¹⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3320> (dostęp: 1.12.2019 r.).

dążenie do utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego, lecz doprecyzowanie i wzmocnienie statusu jednostek pomocniczych gmin z zachowaniem proporcji między urzeczywistnianiem konstytucyjnej zasady subsydiarności a konstytucyjną pozycją gminy.

Można przyznać rację projektodawcom zmian, że zgodnie z założeniami zasady pomocniczości, jednostki pomocnicze pozwalają na najbardziej bezpośrednią i wnikliwą identyfikację i skuteczną realizację potrzeb mieszkańców danego obszaru i dlatego powinny one odgrywać istotną rolę w skutecznej realizacji zadań publicznych. Jednocześnie jednak trzeba podzielić wątpliwości prezentowane przez K. Bandarzewskiego, który zauważa, że potencjalne zwiększenie ustawowej regulacji jednostek pomocniczych może prowadzić do zmniejszenia zakresu samodzielności gmin. Podkreśla on, że organów jednostek samorządowych nie trzeba „prowadzić za rękę”, wystarczy jedynie wskazać, że są obszary swobodnego „władztwa” ustrojowego, w zakresie którego mogą one dowolnie regulować pewne rozwiązania⁶¹⁷. Ponadto projekt zmian u.s.g. zawierał dyskusyjne założenia jak potencjalna realizacja zadań publicznych przez jednostki pomocnicze, przekazanie na ich rzecz mienia (lecz nie jak do tej pory do zarządzania lecz do swobodnego korzystania), tworzenie i wdrażanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze danego sołectwa. Wątpliwości budzi zwłaszcza propozycja wyposażenia jednostek pomocniczych w mienie oraz możliwość przekazania do realizacji zadań publicznych (ale już w imieniu jednostek pomocniczych). Są to bowiem atrybuty osobnego podmiotu prawnego.

Wyjaśnienia wymaga kwestia czy w celu podniesienia roli jednostek pomocniczych potrzebna jest zmiana przepisów prawa, a jeżeli tak, to czy w tak daleko idącym zakresie. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, jednostki pomocnicze gmin nie mogą być traktowane jako jednostki samorządu terytorialnego i ustawodawca nie może przypisywać im pozycji równej lub chociażby porównywalnej z jednostkami samorządu terytorialnego⁶¹⁸. Dlatego obecnie Polsce możemy raczej mówić o dekoncentracji pewnych zadań na rzecz jednostek pomocniczych niż o ich realizację w ramach zdecentralizowanych sołectw⁶¹⁹. Obowiązujące przepisy prawa pozwalają na aktywizację sołectw. Co ważne, utworzenie zarówno jednostek pomocniczych jak i funduszu sołectkiego zależy od swobodnej decyzji

⁶¹⁷ K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle proponowanych zmian*, Samorząd Terytorialny, nr 9, 2019 r., s.10.

⁶¹⁸ K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle proponowanych zmian*, Samorząd Terytorialny, nr 9, 2019 r., s.8.

⁶¹⁹ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy-pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, Samorząd Terytorialny, Nr 12, 2011 r., s. 95-110, M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności-doświadczenia polskie i francuskie, (w:) Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 r., s.45.

gminy. Należy przypomnieć że rola sołectw nabrała większego znaczenia w związku z możliwością realizowania na ich obszarze zadań gminy w ramach funduszu sołectkiego. Gmina przekazuje część swojego władztwa (w tym przede wszystkim władztwa finansowego) na rzecz swoich jednostek pomocniczych. Organy gminy mogą również sołectwom przekazywać do zarządzania część majątku gminy (zazwyczaj są to świetlice wiejskie, miejsca rekreacji, boiska sportowe). Część proponowanych rozwiązań polegających na wzmocnieniu znaczenia jednostek pomocniczych w gminach ma szansę na wdrożenie i jednocześnie osiągnięcie celu, jakim jest zwiększenie partycypacji społecznej w życiu każdej gminy. Nie powinno to jednak prowadzić do ograniczenia samodzielności gmin w kreowaniu rozwoju sołectw, osiedli czy dzielnic. Słusznie bowiem zauważa M. Kulesza: „przy zaspokajaniu przez gminę zbiorowych potrzeb mieszkańców – jeśli jest z kim, należy współpracować, jeśli nie – gmina winna wypełniać zadania sama. Istnienie jednostek pomocniczych jest kwestią żywotności społeczności lokalnych – jak jej nie ma, to nie trzeba tworzyć jej na siłę”⁶²⁰.

Zmiana zasad dotyczących finansowania zadań

Samodzielność gmin wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację przypisanych im zadań publicznych⁶²¹. Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa powinny pełnić rolę uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych, w przeciwnym razie załamuje się pozycja samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej działającego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁶²². Takie stanowisko jest zgodne z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, który przewiduje, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Ustanowiony przez ustrojodawcę sposób wyliczenia źródeł dochodów gminnych, polegający na wyraźnym oddzieleniu dochodów własnych od subwencji i dotacji celowych, poprzez użycie spójnika „oraz” wskazuje, iż wolą ustrojodawcy było, aby pośród dochodów jednostek samorządu terytorialnego znaczenie prymarne miały dochody własne⁶²³. Także Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że co do zasady gminy powinny wykonywać zadania własne z własnych dochodów. Jest to istota zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁶²⁴. W 2019 r. w strukturze dochodów gmin największy udział miały dochody

⁶²⁰ M. Kulesza, *Pozycja i zadania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Polsce. Vademecum Radnego Dzielnic*, Komitet Obywatelski Krakowa, Kraków 1996 r., s. 27.

⁶²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16.03.1999 r., sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37.

⁶²² K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura, (w): Województwo-region-regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod red. J. Korczak, Wrocław 2013 r., s. 290.

⁶²³ J. Zalesny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 5, 2015 r., s. 40.

⁶²⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26.06.2014 r., sygn. K13/12, OTK ZU Nr 6, 2014 r., poz. 66.

własne, tj. 48,7%. Dotacje ogółem stanowiły 29,1%, a subwencja ogólna to 22,2% dochodów ogółem⁶²⁵. Przedstawione dane jednoznacznie wskazują, że dochody własne, choć są największym źródłem dochodów gmin, nie przekraczają nawet 50 % procent uzyskiwanych źródeł finansowania. W strukturze dochodów powiatów w 2019 r. subwencja i dotacje stanowiły 60% wszystkich dochodów. Należy jednocześnie zauważyć, że ilość uzyskiwanych dochodów własnych (wyrażona w zł) na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego w porównaniu do lat poprzednich systematycznie rośnie o kilka procent rocznie⁶²⁶. Można również odnotować, że duży udział dotacji w budżetach gminny jest wynikiem rządowego programu 500 plus. Pomimo wzrostu udziału dochodów własnych w ramach wszystkich dochodów samorządu terytorialnego ustawodawca nie wypełnia woli ustrojodawcy wyrażonej w art. 167 ust. 2. Obecnie, w finansowaniu samorządu terytorialnego, rozbudowany jest system subwencji i dotacji celowych, co skutkuje ograniczeniem samodzielności finansowej samorządów⁶²⁷.

Możliwość pozyskania zewnętrznych środków finansowych (w ramach rządowych dotacji) decyduje o kierunkach działań gmin. Natomiast to gminy powinny mieć prawo do decydowania o aktualnych potrzebach, które należy zrealizować w pierwszej kolejności⁶²⁸. Wątpliwości budzi m.in. kwestia dotowania inwestycji samorządowych, z którym wiąże się np. określanie rodzajów dróg, które mogą otrzymać dofinansowanie z rządowych programów dotacyjnych. Administracja centralna mogłaby przekazać środki finansowe na realizację zadania gminnego w ramach dochodów własnych gmin (np. poprzez zwiększeniu udziału w podatku PIT i CIT). O ich wykorzystaniu gmina decydowałaby samodzielnie. Wybór inwestycji w gminie, ze względu na znane wszystkim potrzeby, często jest tak oczywisty, że niepotrzebne są żadne rządowe kryteria jej oceny. Pozostawienie większej puli środków finansowych do samodzielnego wykorzystania miałoby szczególne znaczenie w przypadku nagłej potrzeby inwestycyjnej w gminie.

Model finansowania gmin nie za pomocą dotacji, a zwiększania dochodów własnych oznaczałby również oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Brak centralnie narzuconych norm i standardów przy wykonywaniu przez gminy określonych działań pozwoliłby na przeznaczenie odpowiednich ilości pieniędzy w odniesieniu do obecnych

⁶²⁵ Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019, GUS, Warszawa 2020 r.

⁶²⁶ Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019, GUS, Warszawa 2020 r.

⁶²⁷ J. Zawora, *Uwarunkowania wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, nr 1-2, 2015 r., s. 46.

⁶²⁸ J. Neneman, *Finanse lokalne obywateli-ile spójności, ile autonomii?*, *Samorząd Terytorialny*, nr 1=2, 2015 r., s. 54.

możliwości finansowych gminy. Słusznie zauważa P. Swianiewicz, że: „zdarza się, że jakieś wydatki trzeba ponosić, bo tego wymaga prawo, choć w danych warunkach lokalnych nie mają one większego sensu”⁶²⁹. Na aspekt oszczędności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego zwraca uwagę M. Kulesza, który w dość prowokacyjny sposób stwierdza, że znaczną część decyzji administracyjnych przypisanych gminom czy powiatom mogłoby wydawać nie lokalny organ jednostki samorządu, ale równie dobrze jakiś terenowy organ administracji rządowej. Powierzenie zadań jednostkom samorządu terytorialnego jest jednak tańsze. Ponadto, jednostki te działają „pod kontrolą społeczną”, lepiej dbając o obsługę mieszkańców⁶³⁰.

Promocja realizacji zadań w ramach współpracy

Dopuszczając możliwość wykonywania zadań publicznych w ramach związków międzygminnych i w wyniku porozumień, ustawodawca dał gminom narzędzia prawne do zrzeszania się w celu efektywniejszej ich realizacji. Wypełnianie nałożonych na gminy zadań wspólnie z innymi gminami służy złagodzeniu negatywnych skutków niedopasowania istniejącego podziału terytorialnego⁶³¹. Ustawodawca scedował na samorządy gminne podejmowanie decyzji dotyczącej tego czy realizacja zadań publicznych powinna być spełniana przy współdziałaniu gmin czy samodzielnie. Mając na uwadze, iż nie jest przedmiotem tej pracy próba oceny zasadności istnienia drugiego szczebla samorządu terytorialnego, należy jedynie zasygnalizować i pozostawić otwarte pytanie: czy realizacja zadań publicznych w ramach związków i porozumień gmin nie mogłaby stanowić alternatywy do wykonywania zadań przez samorządy powiatowe.

W przyszłości należy również poddać ocenie funkcjonowanie jedyne w kraju związku metropolitalnego. Ewentualna pozytywna ocena Górnośląskiego Związku Metropolitalnego powinna się stać przyczynkiem do wznowienia dyskusji na temat możliwości współpracy jednostek samorządu terytorialnego również w tej formie⁶³².

Jednostki samorządu terytorialnego same poszukują mechanizmów wzajemnej kooperacji i wsparcia w realizacji swoich zadań. Przykładem może być poznańska Metropolia Poznań, będąca stowarzyszeniem kilkunastu jednostek samorządu terytorialnego różnego

⁶²⁹ P. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli-ile spójności, ile autonomii*?, Samorząd Terytorialny, nr 1=2, 2015 r., s. 34.

⁶³⁰ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna - podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 2012 r., nr 7-8, s. 12.

⁶³¹ A. Picej, *Ewolucja współpracy samorządów lokalnych na przykładzie związków międzygminnych*, Samorząd Terytorialny 2017 r., nr 7-8, s. 19.

⁶³² Potrzebę utworzenia nowego samorządu metropolitalnego zgłasza J.H. Szlachetko, *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie.*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2021 r., s. 16-34.

szczebla. Można przypuszczać, że nazwa stowarzyszenia „metropolia” nie jest przypadkowa i nawiązuje do utraconej możliwości współpracy na podstawie przepisów ustawowych. Celem stowarzyszenia jest wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrona wspólnych interesów członków oraz rozwój społeczno-gospodarczego Metropolii Poznań. Ponadto od 16 marca 2015 r. stowarzyszenie pełni funkcję instytucji pośredniczącej w zakresie realizacji Zintegrowanych Instytucji Terytorialnych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020. Stowarzyszenie utworzyło również Kolei Metropolitalną, polegającą na zorganizowaniu częstych połączeniach miast położonych w promieniu ok. 50 km od Poznania.

Podsumowanie

Konstytucyjne zasady subsydiarności i decentralizacji są gwarancjami istnienia samorządu terytorialnego w Polsce i mają kluczowy wpływ na jego współczesny model, w tym na zakres jego realizacji zasady samodzielności. Przeprowadzone badania pozwalają na zasadniczo pozytywną ocenę rozwiązań przyjętych w ustawie zasadniczej. Natomiast na poziomie ustawowym i w praktyce realizacja postanowień Konstytucji RP obarczona jest brakami prowadzącymi do pewnego stopnia dysfunkcjonalności rozwiązań, które mają służyć samodzielności samorządu terytorialnego. Poniżej przedstawione zostaną ogólne odpowiedzi na wcześniej postawione pytania badawcze, wnioski i postulaty zmian, których wprowadzenie wzmocniłoby realizację zasad konstytucyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego samodzielności.

Zagwarantowane przez Konstytucję RP atrybuty samodzielności w sposób prawidłowy zapewniają gminom możliwość realizacji ich zadań. Jednostki samorządu terytorialnego mają na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji (art. 165 ust. 1) osobowość prawną, która zapewnia gminom samodzielność w wykonywaniu ich zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Obecne rozwiązania prawne w sposób odpowiedni określają kiedy gmina musi lub może korzystać z określonej postaci posiadanej przez siebie osobowości prawnej. Konstytucja w sposób dostateczny gwarantuje posiadanie przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej w ujęciu publicznym. Pewien problem może nadal stanowić brak określenia charakteru prawnego osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sposób literalny. Jednakże jak wykazano w pracy, ich osobowości prawnej w ujęciu publicznym należy upatrywać w analizie wszystkich postanowień Konstytucji RP (podobnie EKSL) dotyczących samorządu terytorialnego, zwłaszcza w przepisach art. 15 i art. 16, a nie tylko w literalnym jej wskazaniu (lub nie) w przepisach Konstytucji.

Władze samorządowe są wybierane przez mieszkańców gminy. Art. 169 Konstytucji RP zapewnia mieszkańcom prawo do weryfikacji czy przedstawiciele władz samorządowych wypełniają zadania gminy zgodny z ich oczekiwaniami. Ustawodawca ograniczył jednak to prawo wprowadzając limit powtarzalności kadencji osób pełniących funkcje organu wykonawczego. Mając na uwadze konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność sprawowania władzy w gminie należy krytycznie ocenić przepisy prawa na mocy których Prezes RM może skorzystać z kompetencji zawieszenia organów gminy i wprowadzenia zarządu komisarycznego. Obecne rozwiązanie prawne może prowadzić do nieobiektywnego wykorzystywania tych kompetencji przez Prezesa RM.

Postanowienia Konstytucji RP przyznają gminom kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego w celu realizacji przez nie swoich zadań. Jednakże, ta kompetencja została w praktyce w istotnej mierze ograniczona przez ustawodawcę, który pozostawił gminom znikomy i w gruncie rzeczy mało znaczący zakres spraw, które mogą być uregulowane w ten sposób. W efekcie, nawet rola statutu gminy, który zgodnie z powszechnie przyjętym stanowiskiem doktryny, powinien posiadać status „lokalnej konstytucji”, została poważnie ograniczona. W praktyce akt ten staje się często jedynie regulaminem organizacyjnym działalności organów gminy.

Samodzielność finansowa ma w praktyce największe znaczenie przy wypełnianiu przez gminy zadań własnych. Zapewnienie im stałych dochodów i pozostawienie swobody w zakresie realizacji wydatków, stanowią wyznaczniki ich faktycznej niezależności. W pracy wykazano jednak, że ustawodawca często, przekazuje gminom nowe zadania bez uprzedniej diagnozy ich sytuacji finansowej i bez zagwarantowania niezbędnych środków finansowych lub chociażby wskazania, z jakich innych możliwości sfinansowania gmina może czy powinna skorzystać. Często nie są uwzględniane postulaty samorządowe w tej mierze. Ponadto nie do zaakceptowania jest praktyka ustawodawcy polegająca na uchwalaniu zmian w prawie, które powodują zmniejszenie dochodów gminy w trakcie danego roku budżetowego. Osobnym problemem jest funkcjonalność systemu wyrównywania poziomu dochodów uzyskiwanych przez gminy, założenia tego systemu mogą prowadzić do jego dysfunkcji – przede wszystkim do biernej postawy gmin w poszukiwaniu nowych podatków. Wynika to z założenia, że zgromadzoną nadwyżkę dochodów gminy bogatsze są zobowiązane przekazać gminom biedniejszym. Mniej zamożne gminy także mogą wykazywać się pasywną postawą, ponieważ zamiast prowadzić starania ukierunkowane na pozyskanie nowych podmiotów odprowadzających do nich podatki oczekują wsparcia finansowego od gmin bogatszych lub administracji rządowej. Należy także podkreślić, że mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze nie mogą zastępować źródeł dochodów własnych gmin, które zostały utworzone przez art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

Lepiej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do kompetencji gmin do dysponowania mieniem komunalnym i innymi prawami majątkowymi. W tym zakresie ich samodzielność jest wystarczająco zagwarantowana, ponieważ organy gminy mogą w dowolny sposób gospodarować mieniem komunalnym łącznie z jego sprzedażą. Jednocześnie samodzielność wójta w korzystaniu z prawa do pierwokupu jest zbyt duża.

W celu pełnej realizacji konstytucyjnych zasad subsydiarności, decentralizacji i samodzielności, należy przede wszystkim zmienić postrzeganie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jako jedynie zdecentralizowanej administracji publicznej wykonującej określone ustawowo zadania. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe gdy gminy, zgodnie z art. 165 ust. 2 i art. 79 ust. 1 Konstytucji, będą posiadać prawo do wnoszenia skargi konstytucyjnej. Należy postulować o zmianę w linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Obecna linia orzecznicza w poważnym stopniu podważa znaczenie konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego.

Gminy korzystają z samodzielności w granicach określonych w prawie. W tej sytuacji zasadnicze znaczenie ma jakość i racjonalność tej regulacji. Podstawową jej wadą jest zbyt szczegółowe uregulowanie przez ustawodawcę sposobu realizacji konkretnych zadań gminy. Pozostawia to faktycznie niewielki zakres samodzielności gmin, w praktyce czyniąc ją wręcz iluzoryczną. Jak wykazano dotyczy to zadań związanych z oświatą i gospodarką odpadami. Szczegółowej analizie poddane zostały także inwestycje gminne oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi jako przykłady obszarów, w których gminy mogą wykonywać swoje zadania znacznie swobodniej i efektywniej, uwzględniając przede wszystkim lokalne uwarunkowania i potrzeby gminy. Ponadto gminy nadal wykonują znaczną ilość zadań zleczanych przez administrację rządową. Przy ich realizacji spełniają wytyczne i zalecenia zewnętrzne przy marginalnym poziomie samodzielności co do sposobu ich wypełniania. W realizacji lokalnych zadań pierwszeństwo ma należeć do gminy a administracja rządowa może te działania wspierać, a nie wywierać wpływ na zakres i formę ich realizacji.

W przypadku oświaty najważniejszym problem jest sposób jej finansowania. Założenie, że subwencja oświatowa będzie pokrywać koszty realizacji tego zadania w praktyce nie jest realizowane. Problemem jest również ograniczenie samodzielności gmin w odniesieniu do spraw organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem placówek oświatowych. Kwestie związane np. z likwidacją placówki, wyborem dyrektora placówki czy opracowaniem arkusza organizacyjnego wymagają zgody administracji rządowej. Gminy nie mają także bezpośredniego wpływu na jakość kształcenia, zajmując się przede wszystkim sprawami administracyjnymi i inwestycyjnymi.

W przypadku jednego z najnowszych zadań gminy – gospodarki odpadami, należy generalnie pozytywnie ocenić działania ustawodawcy w odniesieniu do utworzenia tego zadania oraz pozostawienia gminie samodzielności w ustalaniu stawek opłat za zagospodarowanie odpadami. Samodzielność gmin w realizacji tego zadania została natomiast ograniczona poprzez określenie trybu wyboru firm świadczących usługi odbioru

i zagospodarowania odpadów (zwłaszcza w początkowych latach wykonywania tego zadania) jak również poprzez szczegółową regulację sposobu zbierania i postępowania z odpadami segregowanymi.

Gminy posiadają samodzielność w wyborze i realizacji inwestycji. Jednakże w ostatnich latach jest ona systematycznie ograniczana poprzez wzrost ilości dotacji rządowych wskazujących konkretny cel i rodzaj zadania, które może otrzymać dofinansowanie. Podobnie duży zakres samodzielności posiadają gminy w realizacji swoich zadań razem z organizacjami pozarządowymi. Problemem występującym w tym obszarze jest stagnacja w ilości zadań i obszarach działalności gminy, które są przedmiotem wzajemnej współpracy.

Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie następujących postulatów dla ustawodawcy, Trybunału Konstytucyjnego i administracji rządowej - ich realizacja przyczyniłaby się do usunięcia przeszkód w realizacji postanowień Konstytucji RP dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego:

- należy szczegółowo określić kiedy Prezes RM może skorzystać z kompetencji zawieszenia organów gminy i wprowadzenia zarządu komisarycznego. Obecne kryteria „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy” są zbyt ogólne,
- należy uchylić art. 3 ust. 2 u.s.g. – „projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej”⁶³³,
- wejście w życie przepisów prawa, zgodnie z którymi nastąpi znaczące uszczuplenie dochodów gminy, powinno następować w określonym czasie, tj. z minimum rocznym lub dwuletnim okresem opóźnienia w stosunku do ich uchwalenia,
- należy zmienić kryteria funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dochodów gmin na takie, które nie będą ich zniechęcały do pozyskiwania nowych podatników,
- należy zmienić uregulowanie w zakresie kompetencji wójta do skorzystania z prawa do pierwokupu. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby gdyby decydowanie o tym zostało powierzone radzie gminy,
- należy zwiększać zakres samodzielności gmin w realizacji swoich zadań. Powinien być to proces stały, rozłożony w czasie, wcześniej zaplanowany i skonsultowany. Przede wszystkim należy dążyć do takiego stanu prawnego, w którym ustawowa regulacja konkretnego zadania będzie maksymalnie ogólna. Gminy będą mogły wówczas np. poprzez stanowione akty prawa

⁶³³ Podobnie R. Budzisz, *O potrzebie zmian przepisów dotyczących statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2021 r., s. 13.

miejscowego, regulować zasady jego realizacji, proponując stosowne, uwzględniające lokalne możliwości i uwarunkowania, mechanizmy jego wykonania,

- gminom powinny być przekazywane zadania o charakterze lokalnym, które nadal często realizowane są jako zadania zlecone. Realizacja tego postulatu pozwoli przede wszystkim na zmniejszenie liczby różnego rodzaju dotacji ze strony budżetu państwa i zwiększenie dochodów własnych,

- nowe zadania własne powinny być przekazywane wraz z odpowiednimi środkami finansowymi na ich realizację. Ustawodawca ma w sposób precyzyjny wskazać źródła finansowania nowego zadania gminy, a Trybunał Konstytucyjny powinien badać czy takie wskazanie zostało określone w ustawie,

- należy zwiększyć swobodę realizacji władztwa wydatkowego gmin. Pozwoli to na efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, odpowiadające aktualnym potrzebom danej gminy,

- w systemie oświaty należy zwiększyć zakres samodzielności organizacyjnej i finansowej gmin poprzez przywrócenie regulacji prawnej, które obowiązywały przed 2017 r. (m.in. na odstępieniu od konieczności uzyskania opinii kuratora oświaty w przypadku zatwierdzania arkuszy organizacyjnych szkół, planów pracy placówek doskonalenia nauczycieli, zakładania szkoły publicznej przez osobę prawną lub fizyczną inną niż jednostka samorządu terytorialnego, łączenia szkół i placówek w zespół szkół oraz ich rozwiązywania),

- subwencja oświatowa powinna mieć charakter wyrównawczy, zadania oświatowe powinny być finansowane przede wszystkim za pośrednictwem dochód własnych gmin,

- w zakresie gospodarki odpadami w celu zwiększenia samodzielności organizacyjnej gminy należy uchylić Rozporządzenie Ministra Środowiska z 29.12.2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19 ze zm.),

- w przypadku zadań inwestycyjnych należy ograniczyć ilość środków finansowych przekazywanych gminom w formie rządowych dotacji na rzecz zwiększania puli środków gromadzonych w ramach dochodów własnych, co w konsekwencji pozwoli gminom na samodzielny wybór i realizację swoich potrzeb inwestycyjnych,

- w zakresie współpracy gmin z organizacjami pozarządowymi należy wdrożyć nowy mechanizm wyboru projektów do realizacji, który będzie polegał na wzajemnej współpracy już na poziomie wyznaczania zarówno obszaru, który ma być przedmiotem kooperacji jak i określania sposobu jego realizacji.

Gmina winna również pobudzać lokalną społeczność do aktywności w wielu obszarach, tj. kultura, edukacja, sport czy rozwój społeczeństwa obywatelskiego, stając się w większym zakresie niż dotychczas, kreatorem lokalnego życia społecznego i gospodarczego. W celu

wypełniania postanowień Konstytucji RP określających model samorządu terytorialnego gminy powinny spełniać poniższe postulaty:

- w wykonywaniu swoich zadań angażować w większym zakresie mieszkańców. Ma się to odbywać poprzez zwiększanie ilości zadań przekazywanych do realizacji przez organizacje pozarządowe i jednostki pomocnicze,
- większa część zadań powinna być realizowana przez gminy z wykorzystaniem obecnie istniejących form współpracy, zapewniających ich efektywniejsze wykonanie.

Realizacja postulatów powinna odbywać się we współpracy administracji centralnej i gmin, sektora prywatnego, a także samych mieszkańców. Konsekwencją kooperacji wymienionych podmiotów może być wykształcenie się nowego modelu samorządu terytorialnego opartego na większym udziale mieszkańców i innych podmiotów w wykonywaniu zadań gminy. Pogłębienie procesu decentralizacji i wzmocnienie samorządowej samodzielności jest warunkiem rozwoju polskiego państwa, zarówno w wymiarze krajowym jak i lokalnym⁶³⁴.

⁶³⁴ Postulat zaprezentowany również w programie „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo”. Zakłada on 21 rozwiązań – katalog konkretnych rozstrzygnięć, dotyczących kwestii fiskalnych, organizacji służby zdrowia i oświaty, organizacji władz samorządowych, finansowania zadań, mechanizmów uczestnictwa mieszkańców we współzrządzeniu, rekonstrukcji funkcji samorządu powiatowego i wojewódzkiego. E. Bendyk, A. Smolar, *Nowa fala samorządności (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019 r., 10.

Bibliografia

A. Literatura

Monografie, części prac zbiorowych i artykuły

Adamczyk A., Chlipała M., Chmielnicki P. i inni, *Konstytucyjny system władz publicznych, pod red. P. Chmielnickiego*, Warszawa 2010.

Adamowicz A., Skarżyńska P., *Rola samorządu lokalnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szelków*, Annales UMCS nr 2, Lublin 2017.

Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce*, Warszawa 1975.

Albin A., *Zmiany regulacji prawnych w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi a jego efektywność ekonomiczna*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2020.

Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności- doświadczenia polskie i francuskie (w:) Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Komentarz do art.15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, B. Banaszak, Warszawa 2012.

Bandarzewski K., *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle proponowanych zmian*, Samorząd Terytorialny, nr 9, 2019.

Barczewska-Dziobek A., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego – geneza rozwiązań*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2016.

Bartnik C., *Teologia społeczno-polityczna*, Lublin 1998.

Bendyk E., Smolar A., *Nowa fala samorządności (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

Bigo T., *Nadzór nad samorządem miejskim*, Warszawa 1938.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002.

Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997r.*, Wrocław 1998.

Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.

Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego* (w:) *Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002.

Bogucka-Felczak M., *System korekcyjno-wyrównawczy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/11 – postulaty de lege ferenda*, Warszawa 2014.

Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego, Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.

Bonusiak E., *Współczesne prawne formy działania w administracji publicznej*, (w:) *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, pod red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.

Brzeziński W., *Pojęcia prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnic pruskiej*, Warszawa 1936.

Brzozowski P., Szorc M., *Współpraca administracji publicznej ze społeczeństwem na przykładzie funkcjonowania budżetu obywatelskiego*, Studenckie Zeszyty Naukowe, nr 37, 2018.

Budzisz R., *O potrzebie zmian przepisów dotyczących statutów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2021.

Bukowska-Piestrzyńska A., Gendek-Ufa K., *Środki publiczne w finansowaniu organizacji pozarządowych*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2014.

Bułajewski S., *Status jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego o charakterze organizacyjno-ustrojowym*, Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, tom 1/7/2010.

Bąkowski T., *Realizacja zadań publicznych poprzez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości*, (w:) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

Chadała P., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2002.

Chmielnicki P., *„Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie* (w:) *Samorząd terytorialny-zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005.

Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.

Czepelak Z., *Standardy edukacji realizowane przez samorządy terytorialne*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 3, 2015.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, (w:) *Samorząd terytorialny-zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005.

Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.

Dembinski H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

Dobosz P., *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010.

Dobkowski J., *Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie*, (W:) *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod re. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019.

Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Dolnicki B., *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (w:) Prawne problemy samorządu terytorialnego*, pod red. B. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013.

Dolnicki B., *Sprawność działania administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2020.

Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

Dominowska J., *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Gdańsk 1997.

Faliński S., *Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej*, Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula, nr 3, 2014.

Feja-Paszkiwicz A., *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy, nr 4, 2008.

Feret E., *Niewspółmierność czy rażąca niewspółmierność wysokości środków finansowych w stosunku do realizowanych zadań publicznych na szczeblu samorządowym? Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019.

Fleszer D., *Tryby zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym*, CASUS nr 91, 2018.

Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gmin jako forma realizacji zasady pomocniczości*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2011.

Franczak A., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej samorządu terytorialnego a zasada adekwatności dochodów do przydzielonych zadań oczekiwana strukturą i wysokością subwencji ogólnej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, nr 1, 2013.

Fraćzak P., Skrzypiec R., *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego, (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 70 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlicki, t 3, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Gilowska Z., Misiąg W., *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zalewski J., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2012.
- Gilowska Z., *Subsydiarność-samorząd terytorialny-decentralizacja. Uwagi na temat reform ustrojowych w Polsce (w): Wartości podstawowe samorządu terytorialnego*, pod red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997.
- Górny W., *Obligatoryjny budżet obywatelski-szansa czy zagrożenie dla samorządności miast?*, CASUS, nr 89, 2018.
- Górski M., *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012.
- Habuda A., *Prywatyzacja usług komunalnych (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002.
- Hajdys D. M., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2013.
- Hauser R., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Samorząd Terytorialny nr 3, 2015.
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2, 2006.
- Henning K., Biesiacki W., Pintara M., *Funkcjonowanie Funduszu Sołeckiego w latach 2010-2017. Analiza prawno-statystyczna i postulaty de lege ferenda*, Opinie i Analizy NIST, nr 38, 2018.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009.

Herbst M., Levitas A., *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000-2010. Czas stabilizacji i nowe wyzwania*, Warszawa 2012.

Herczyński J., *Silne i słabe strony subwencji oświatowej w Polsce*, (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011.

Hołodnik J., *Finansowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w celu realizacji zadań publicznych*, Wrocław Economic Review 20/3 2014.

Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego-klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2015.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.

Izdebski, *Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza*, Warszawa 2016.

Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy-pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, Samorząd Terytorialny, Nr 12, 2011.

Izdebski H., Zachariasz I., Przedańska J., *Słowo wstępne*, Samorząd Terytorialny, nr 12, 2016.

Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, Warszawa 2006.

Jagielski J., *Z problematyki prawotwórczej funkcji samorządu terytorialnego i jego roli w kształtowaniu prawa miejscowego*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2020.

Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Jagoda J., *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Jagoda J., *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse komunalne, nr 1-2, 2014.

Jan XXIII, *Mater et magistra* (w:) *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996.

Jan Paweł II, *Centesimus annus* (w:) *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996 r.

Janowski M., *Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce*, (w:) *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1999.

Jaroszyński K., *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

- Jerzmański J, Górski M., *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod. red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012.
- Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, (w:) *Studia na samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, Wrocław 2002 r.
- Jeżowski A.J., *Gimnazja w Polsce. Efekty edukacyjne, finanse, organizacja*, Warszawa 2017.
- Kachniarz M., Babczuk A., *Ekspertyza „Ocena efektywności podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego - wnioski i rekomendacje*,
https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372230_ocenpodzia%C5%82u.pdf , dostęp: 7.03.2020 r.
- Kamba-Kibatshi M., *Kształtowanie inwestycji lokalnych w Polsce jako jeden z warunków jej rozwoju przez przystąpieniem do strefy wspólnej waluty*, ZN UPH Administracja i Zarządzanie, nr 93, Siedlce 2012.
- Kamiński J., W. Rozwadowski, W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1986.
- Kamiński R., *Centralizacja i decentralizacja w systemie administracji państwowej jako problem organizacyjny i prawny*, Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny, nr 7, 2012.
- Kamiński R., *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny, nr 8, 2013.
- Kamiński R., *Zarząd komisaryczny jako instrument nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce. Studium politologiczno-prawne*, Kraków 2019.
- Kania K., *Decentralizacja władzy publicznej w świetle konstytucyjnej zasady pomocniczości*, (w:) *Samorzędy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Karpiniuk M., *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008.
- Kapusta P., *Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Województwo-region-regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Karpiuk M., *Opinia prawna dotycząca koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawno – ustrojowym*, Opinie i analizy, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, nr 14, 2017.
- Kaszniak S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kieniewicz S., *Historia Polski 1978-1918*, Warszawa 1983.
- Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 3, 2015.
- Kisiel W., *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010.

- Kisiel W., *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014.
- Kledzik P., *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, 2013.
- Kłosowska-Lasek K., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnicki, LEX 2014.
- Kochnowski R., Polok P., *Samorząd terytorialny w Austrii (w:) Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, pod red. A. K. Piasecki, Kraków 2010.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Zeszyt nr 2/2016.
- Kokocińska K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, Przegląd Prawa i Administracji nr XCVIII, Wrocław 2014.
- Konarska P., *Kształcenie osób niepełnosprawnych w świetle aktualnych regulacji prawnych*, „Forum Prawnicze” nr 5, 2014.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w:) System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego (w:) Studia nad samorządem terytorialnym*, pod red. A. Błasia, 2002.
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności-aspekt finansowo-prawny*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań, (w:) Finanse a Konstytucja*, pod red. H. Izdebski, A. Nelicki, I Zachariasz, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.
- Kotlińska J., *Edukacja w Gminie-wymiar organizacyjny i finansowy*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, 2016 .
- Kotulski M., *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Zagadnienia wybrane*, Olsztyn 2010.
- Kozłowski W., *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Warszawa 2012.
- Krasucka M., *Źródła dochodów i kierunki wydatków samorządu gminnego w Polsce i wybranych krajach europejskich, (w:) Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, praca zbiorowa pod red. S. Dolaty, Opole 1998.

Krawczyk J., *Wpływ ustawodawcy na budżet jednostek samorządu terytorialnego-rozważania na kanwie ustawy z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2019.

Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.

Kroński A., *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917.

Król A., Kuzior P., Łyszczarz M., *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Warszawa 2011.

Krzywoń A., *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i prawo”, 2014.

Kubicki P., Wiśniewski J., Zbieranek P., *Samorząd a edukacja-kwestie do dyskusji (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011.

Kucharski T., *Prawne uwarunkowania współpracy finansowej pomiędzy gminami i powiatami a organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2014.

Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J., *Nauka administracji*, Warszawa 2009.

Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny, 2009.

Kulesza M., *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

Kulesza M., *Gospodarka komunalna-podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2012.

Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reformy ustroju administracji państw Europy Centralnej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, (w:) *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarek, Warszawa 1996.

Kulesza M., *Jak zwiększyć efektywność samorządów w zarządzaniu oświatą, w podziale zadań, we współpracy?* (w:) *Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011.

Kulesza M., *Pozycja i zadania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Polsce. Vademecum Radnego Dzielnic*, Komitet Obywatelski Krakowa, Kraków 1996.

Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny-teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, Samorząd Terytorialny nr 9, 2020.

Lackowska M., *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2014.

Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum (w:) Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.

- Leoński Z., *Organy administracji publicznej w RP*, Poznań 1995.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki, (w:) Jednostka wobec działań administracji publicznej*, pod red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny w Austrii (w:) Samorząd terytorialny w państwach europejskich*, pod red. A. K. Piasecki, Kraków 2010.
- Lipowicz I., *Komentarz do art. 169 Konstytucji RP, (w:) Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Łętowska E., *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1994.
- Łowkiel E., *Możliwości realizacji samodzielnej polityki edukacyjnej przez samorządy w świetle istniejących uregulowań, (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011.
- Łukowiak D., *Ustawowa regulacja kadencyjności jako wykładnik stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2021.
- Mackiewicz-Łyziak J., Malinowska-Misiąg E., Misiąg, M. Tomalak W., *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Małkowska A., Uhruska M., Żak A., *Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania*, ZN Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 6, 2017.
- Martysz Cz., *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, pod red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Mazurek L., *Państwo unitarne, państwo regionalne czy w kierunku federacji? Trzy koncepcje rozwiązania problemu budowy administracyjno-terytorialnej RP*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2020.
- Miemieć W., Miemieć M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Samorząd Terytorialny nr 11-12, 1991.
- Mijał P., *Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 2, 2014.
- Mikosz J., *Prawo do nauki, (w:) Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.
- Milczarek D., *Subsydiarność*, Warszawa 1996.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, 1995.
- Misiąg W., *System finansowania oświaty-krytyczna analiza istniejących uregulowań, (w:) Samorząd a edukacja*, pod red. P. Kubicki, P. Zbieranek, Gdańsk 2011.
- Mucha K., *Realizacja zadań własnych gminy w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji, (w:) Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.

- Mulawa M., *Podmiotowość prawna gminy – analiza wybranych zagadnień*, Studenckie Zeszyty Naukowe, 2016.
- Neneman J., *Finanse lokalne-ile spójności, ile autonomii?*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara i Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, (w:) System prawa administracyjnego* pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 2, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2002.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, Samorząd Terytorialny, nr 4, 2020.
- Niezgoda A., *Subwencja ogólna i wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa jako elementy finansowego mechanizmu wyrównawczego, (w:) Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu we współczesnych regulacjach prawnych*, pod red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2014.
- Nucińska J., *Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji-zarys problemu*, Progress in Economic Sciences, Nr 4, 2017.
- Okreglicka M., *Zarządzanie finansowaniem w systemach edukacyjnych w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas, nr 2, 2010.
- Oliński M., *Współpraca administracji publicznej w organizacjach pozarządowych w opinii badanych organizacji*, Optimum. Studnia ekonomiczne nr 3, 2013.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zamykacze 2000.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Patyra S., *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce-refleksje aksjologiczne, (w:) Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Pelczar R., Wagner A., *Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny)*, (W:) *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, pod red. E. Juško, I. Wieczorek, NIST, Łódź 2016.
- Piątek W., *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2012.

Picej A., *Ewolucja współpracy samorządów lokalnych na przykładzie związków międzygminnych*, nr 7-8, Samorząd Terytorialny 2017.

Pieprzny S., *Wpływ ochotniczych straży pożarnych na rozwój lokalny*, (w:) *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod red. M. Sitek, P.B. Zientarski, Warszawa 2019.

Pijewski M., *Zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny, Nr 4, 2018.

Pilich M., *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2018.

Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno* (w:) *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym – Lublin 1996.

Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.

Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* (w:) *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Pyter M., Balicki A., *Leksykon prawa oświatowego i prawa o szkolnictwie wyższym. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.

Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, Samorząd Terytorialny 1995.

Radziejewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1-2, Warszawa/Toruń 2005.

Raszewska-Skałeczka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019 r.

Raszewska-Skałeczka R., *Polityka administracyjna a samorządowa polityka oświatowa-na gruncie nauk prawnoadministracyjnych*, *Przegląd Prawa i Administracji CIX*, Nr 109, Wrocław 2017.

Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, *Materiały szkoleniowe RAP*, zeszyt nr 1, Warszawa 1999.

Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.

Regulski J., *Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015.

Rulka M., *Wymów frekwencyjny w referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2014.

Ruśkowski E., *System finansów polskiego samorządu terytorialnego*, (w:) *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000.

Rymsza M., *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

- Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, (w:) *Województwo-region-regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Sidor M., *Rola jednostek pomocniczych w Lublinie w latach 2006-2015*, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, 2019.
- Sikora K., *Stanowienie aktów prawa miejscowego wyrazem decentralizacji prawotwórczej*, (w:) *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Sobczak J., *Ochrona środowiska w świetle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* (w:) *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, pod red. M. Sitek, P. Zientarski, Warszawa 2019.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2, 2015.
- Stych M., *Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym*, *Zeszyty Naukowe – WPIA Uniwersytetu Rzeszowskiego „Lus et Administratio”* 4/2014.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.
- Swianiewicz P., *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka*, *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2, 2014.
- Swianiewicz P., *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli-ile spójności, ile autonomii ?*, *Samorząd Terytorialny*, nr 1=2, 2015.
- Swianiewicz P., *Urynkowienie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, *Samorząd Terytorialny*, nr 5, 2017.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, raport czasopisma *Wspólnota*, 2020.
- Szaja M., *Polityka inwestycyjna ważnym instrumentem determinującym konkurencyjność i rozwój gminy*, *Studia Ekonomiczne i Regionalne*, nr 2, Szczecin 2011.
- Sześciło D., *Instytucjonalno-finansowe uwarunkowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi Raport*, Kraków 2014.
- Sześciło D., *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół samorządowych*, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, 2014.

Sześciło D., Łapszyński R., Zakroczyński S., Jakubowski P., *Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych (w:) Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, pod red. D. Sześciły, Warszawa 2019.

Sześciło D., *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, Opinie i analizy NIST, nr 7, 2016.

Szewc T., *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, Przegląd Sejmowy, nr 3, 2006.

Szewczuk A., *Dysfunkcje w zarządzaniu finansami gminy, (w:) Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej, cz. 2*, pod red. W.L. Jaworski, Warszawa-Pułtusk 1999.

Szlachetko J. H., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej-pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, Samorząd Terytorialny, nr 10, 2018.

Szlachetko J.H., *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie.*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2021.

Szluz A. M., *Płaszczyzna prawna dla działań innowacyjnych w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8, 2019.

Szumlik B., *Skarga konstytucyjna na tle porównawczym*, Warszawa 2006.

Szponar-Seroka J., *Mienie komunalne jako gwarancja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, (w:) Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, pod red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.

Szpor G., *Korzystanie z dóbr publicznych, (w:) Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004.

Tamowicz P., *Prywatyzacja usług komunalnych-przeгляд doświadczeń zagranicznych*, Gdańsk 1990.

Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, Polityka i Społeczeństwo, nr 2 (14), 2016.

Tarno J.P., *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Warszawa 2004.

Trojanecki M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań 1994.

Trutkowski C., *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2015.

Trybka W., *Uchwały rady gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami*, CASUS, nr 93, 2019.

Trzciński J., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.

Tuleja P., *Art. 3 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. 1, Komentarz. Art. 1-86*, pod red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

- Ważny K., *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXIV, 2015.
- Węgiekiewicz P., *Diagnoza funkcjonowania funduszu sołeckiego na przykładzie gmin Województwa wielkopolskiego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Nr 6, 2016.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002.
- Wiktorowska A., (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2008.
- Witkowski K., *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych*, PWSZ IPIA Studia Lubuskie, Sulechów 2011.
- Witkowski S., *Zdolność skargowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego*, nr 1-2(7-8)/2014.
- Wróblewski W., *Słownik pojęć komunalnych*, Włocławek 2007.
- Wszolek, *Zdolność procesowa w postępowaniach sądownoadministracyjnych ze skarg na akty nadzoru oraz zarządzenia i uchwały*, Samorząd Terytorialny, nr 3, 2021.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- Zaleśny J., *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 5, 2015.
- Zawora J., *Uwarunkowania wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, nr 1-2, 2015.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zamykacze 2005 r.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012 r.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zimny A., *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Konin 2008.
- Złakowski Ł., *Ustawa o samorządzie gminnym*, pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Zydel B., *Zeroemisyjny publiczny transport zbiorowy a decentralizacja-na przykładzie transportu miejskiego*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2, 2020.

B. Akty prawne

Ustawa z 17.03. 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921, nr 44, poz. 267).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

Ustawa z 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1933, nr 35, poz. 294).

Ustawa z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 oraz z 2017 r. poz. 60).

Ustawa z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 967).

Ustawa z 7.04.1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

Ustawa z 7.04.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104 ze zm.)

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

Ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9 poz. 31 ze zm.).

Ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 736).

Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 ze zm.).

Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2018, poz.1454).

Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2019 r., poz. 712 t.j.).

Ustawa z 6.06.1997 r. kodeks karny (Dz. U. 2017 r., poz. 2204).

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2020 r., poz. 65).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 ze zm.).

Ustawa z 10.09.1999 r. kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2017 r., poz. 2226).

Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.).

Ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2015 poz.139 ze zm.).

Ustawa z 20.06. 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 Nr 113 poz. 984 ze zm.).

Ustawa z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302).

Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2019 r. poz. 688).

Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

Ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23).

Ustawa z 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 ze zm.).

Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311).

Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1445).

Ustawa z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 20).

Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 15, 1089).

Ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 13 ze zm.).

Ustawa z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 152, poz. 897).

Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 230, poz. 1373).

Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz. U. 2016, poz. 1987).

Ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. 2014, poz. 301).

Ustawa z 23.10.2014r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014r., poz. 1574).

Ustawa z 25.09.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 1923).

Ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 2260).

Ustawa z 29.12.2015 r., o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 35).

Ustawa z 14.04.2016 r., o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 585).

Ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, (Dz. U. 2016 r., poz. 961).

Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020).

Ustawa z 14.09.2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016r., poz. 1609).

Ustawa z 14.10.2016 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

Ustawa z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 1148).

Ustawa z 14.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60).

Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r., poz. 730).

Ustawa z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180).

Ustawa z 11. 01. 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, (Dz. U. z 2018 r., poz. 130).

Ustawa z dnia 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. 2018 r., poz. 1276).

Ustawa z 30.08.2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 r., poz. 1835).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE z 22.11.2008 nr L 312/3).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 29.12.2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r., poz. 19 ze zm.).

Rozporządzenie MEN z 17.03.2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. poz. 649).

Uchwała nr XXXIV/405/2014 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 16 września 2014 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na terenie Miasta i Gminy.

Uchwała nr XIX/134/2016 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 26 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego dotyczącego kupna zespołu pałacowo -parkowego w Nekli przez gminę Nekla (Dz. U. woj. Wielkopolskiego z dnia 31 października 2016 r. poz. 6318).

Uchwała nr XXXVII/289/2018 Rady Miejskiej Gminy Nekla z 17 maja 2018 r. w sprawie pomocy finansowej dla Powiatu Wrzesińskiego na realizację w 2018 r. zadań inwestycyjnych w zakresie poprawy infrastruktury drogowej.

Uchwała nr VIII/77/19 Rady Miejskiej w Miłosławiu z 26 kwietnia 2019 r. w sprawie udzielenie pomocy finansowej w postaci dotacji celowej dla Powiatu Wrzesińskiego.

C. Orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny

Orzeczenie TK z 23.10.1995 r., sygn.. K 4/95, OTK ZU 1995, poz. 31.

Wyrok TK z 24.03.1998 r., sygn. K40/97, OTK ZU 1998, Nr 2 , poz. 12.

Wyrok TK z 04.05.1998 r., sygn.. akt K 38/97, OTK ZU 3/1998, poz. 31.

Wyrok TK z 25.05.1998 r., sygn.. U 19/97, OTK ZU Nr 2, poz. 47.

Wyrok TK z 24.11.1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU Nr 7, poz. 115.

Wyrok TK z 16.03.1999 r., sygn. K35/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 37.

Wyrok TK z 29.02.2000 r., sygn. K 31/99 OTK 2000, Nr 1, poz. 6.

Wyrok TK z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

Wyrok TK z 7.05.2001 r., sygn.. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82.

Wyrok TK z 6.03.2002 r., P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13.

Wyrok TK z 25.11.2002 r., sygn.. akt K 34/01, OTK ZU 6A/2002, poz. 84.

Wyrok TK z 18.02.2003 r., sygn.. akt K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

Wyrok TK z 11.05.2005 r., sygn.. akt. K 18/04, OTK ZU 5/A/2005, poz. 49.

Wyrok TK z 6.09.2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU Nr 8, poz. 89.

Wyrok TK z 25.07.2006 r., sygn. K30/04, OTK ZU 7A/2006, poz. 86.

Wyrok TK z 9.01.2007 r., sygn. P5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1.

Wyrok TK z 12.03.2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A nr 3/2007, poz. 25.

Wyrok TK z 18.12.2008 r., K19/07, OTK ZU 2008/10/A/182.

Wyrok TK z 8.04.2010 r., sygn. P 1/08, OTK A 2010, Nr 4, poz. 33.

Wyrok TK z 9.06.2010 r., sygn.. K 29/7, OTK ZU z 2010 r., seria A, Nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z 24.09.2013 r., sygn.. K 35/12, OTK ZU nr7/A/2013, poz. 94.

Wyrok TK z 26.09.2013 r., K22/12, OTK-A 2013, (Nr 7, poz. 95).

Wyrok TK z 28.11.2013 r., K17/12, OTK ZU 8A/2013, poz. 125.

Wyrok TK z 4.03.2014 r., sygn., K 13/11, (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

Wyrok TK z 22.07.2020 r., sygn. K 4/19, OTK ZU A/2020, poz. 33.

Postanowienie TK z 25.07.2002 r., Ts 67/02, 22.05.2007 r., SK 70/05.

Postanowienie TK z 17.03.2003 r., sygn.. Ts 116/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 105.

Postanowienie TK z 23.02.2005 r, Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26.

Postanowienie TK z 22.05.2007 r., , SK 70/05.

Postanowienie TK z 17.11.2010 r., Ts 256/09, OTK-B 2011/5/358.

Postanowienie TK z 6.04.2011 r., sygn.. SK 21/07, OTK ZU nr 3A/2011, poz. 28.

Postanowienie TK z 15.09.2011 r., Ts 256/09, OTK/B/ nr 5, poz. 359.

Postanowienie TK z 18.12.2013 r. Ts 13/12, OTK-supl. 2014/2/833.

Postanowienie TK z 26.06.2014 r., sygn.. K13/12, OTK ZU Nr 6, 2014 r., poz. 66.

Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II.

Zdanie odrębne sędzi S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz do postanowienia TK z dnia 6.04.2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3A/2011, poz. 28.

Zdanie odrębne sędziego TK A. Rzeplińskiego do postanowienia TK z dnia 6.04.2011 r, sygn.. akt SK 21/07.

Zdanie odrębne sędziego TK S. Rymara do postanowienia TK z dnia 14.09.2011 r. w sprawie o sygn. Ts 256/09

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Orzeczenie TSUE z dnia 18.11.1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal Srl przeciwko Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, ECLI:EU:C:1999:562; orzeczenie zapadło na gruncie dyrektywy 92/50/EWG i 93/36/EWG.

Orzeczenie TSUE z dnia 9.11.2009 r. w sprawie C-480/06 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:2009:357; orzeczenie zapadło na gruncie dyrektywy 92/50/EWG.

Sąd Najwyższy

Wyrok SN z 8.01.1993 r., III ARN 83/92, niepublikowany.

Wyrok SN z 7.03.1996 r., III ARN 56/95, OSNAPIUS 1996, nr 18, poz. 257).

Uchwała 7 sędziów SN z dnia 7.04.1993 r., OSN 1993, nr 10, poz. 174.

Sądy administracyjne

Wyrok NSA z 15.01.1997 r., sygn.. III SA 534/96, Monitor Podatkowy 1997/12/374.

Wyrok NSA z 4.02.1999r., II SA/Wr 1302/97, Legalis.

Wyrok NSA z 8.02.2005 r., OSK 1122/04, LexPolonica nr 420827.

Wyrok NSA z 9.02.2006 r., I OSK 1372/0, LEX nr 194880.

Wyrok NSA z 18.07.2006 r., sygn.. I OSK 669/06, LEX nr 275445.

Wyrok NSA z 6.3.2008 r., II GSK 410/07, Legalis.

Wyrok NSA z 1.07.2008 r., II GSK 214/08, LEX nr 566040.

Wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, Legalis.

Wyrok NSA z 1.07.2010 r., II OSK 921/10, Legalis, Wsp. 2010 nr 30, str. 26.

Wyrok NSA z 29.09.2011 r., sygn.. II GSK 934/10, Legalis.

Wyrok NSA z 16.12.2011 r., I FSK 544/11, Lex nr 1134251.

Wyrok NSA z 25.04.2012 r. I OSK 248/12, LEX nr 1264738.

Wyrok NSA z 10.02.2015 r., I SOK 2343/14, Lex nr 1753339.

Wyrok NSA z 18.02.2016 r., II OSK 2759/15 - LEX nr 2037476.

Wyrok NSA z 06.09.2017 r., II OSK 1719/17, Legalis.

Uchwała siedmiu sędziów NSA z 6.11.2000 r. OPS 11/00, ONSA z 2000 r., nr 2, poz. 52.

Uchwała siedmiu sędziów NSA z 11.04.2005 r., OPS 2/04, ONSAiWSA 2005/4/64.

Postanowienie NSA z 15.01.1992 r.,SA/Wr 22/92, ONSA 1993, Nr 1, poz. 15.

Postanowienie NSA z 14.12.2016 r. I OSK 2546/16, LEX nr 2205576.

Wyrok WSA w Krakowie z 24.10.2007 r., III SA/KR 625/07, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z 22.05.2009 r., sygn. akt II SA/Lu 56/209, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z 3.11.2009 r. I/SA/Wa 624/09, Legalis.

Wyrok WSA w Opolu z 4.12.2009 r., I SA/Op 445/09, OSS 2010, Nr 2, s. 81.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.09.2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050.

Wyrok WSA w Poznaniu z 04.05.2017 r., IV SA/Po 909/16, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie 04.2021 r. II SA/Wa 2070/20 nieopublikowany.

Postanowienie WSA w Gliwicach z 9.03.2011 r., sygn. akt II/SAB/GI 8/11, Legalis.

Postanowienie WSA w Krakowie z 16.05.2017 r. IIISA/Kr 292/17, LEX nr 2285423.

Inne

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 6.02.2008 r., ON-I-0911/44/08.

Wyrok KIO z 17.12.2020 r., sygn. 3069/20.

Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi – informacja o wynikach kontroli, NIK 2015.

Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin, NIK (P/13/069) 2014.

Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, NIK (KNO-4101-007-00/2014), 2014.

Ekspertyza prawna w przedmiocie „kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno – wyrównawczego dla województw (janosikowe)”, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Nr 30, 2016.

Streszczenie w języku nietechnicznym raportu końcowego z realizacji pracy badawczej pt. „Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej”, GUS, Warszawa 2015.

Infrastruktura komunalna 2013, 2014, 2015, Informacje i opracowania statystyczne GUS.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019, GUS, Warszawa 2020 r.

Zmiana systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012 – 2016, GUS, 2017.

Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2015 r., GUS Warszawa 2017.

Współpraca organizacji non-profit z innymi podmiotami w 2019 r., GUS Warszawa 2020.

Odpady komunalne i utrzymanie czystości i porządku w gminach w 2017 roku, GUS 2018.

Wskaźniki zielonej gospodarki w Polsce 2020, GUS 2020 r.

Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2016.

Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury – raport z badań 2016 r., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.

Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2018. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2019.

K.M. Ziemiński, J. Bujny, Opinia prawna na zlecenie Związku Miast Polskich, Poznań 2013.

Opinia prawna: Współpraca publiczno-publiczna w rozumieniu ustawy prawo zamówień publicznych, Informator Urzędu Zamówień Publicznych, nr 2/2017 r.

Stanowisko Sławomira Mazureka, wiceministra środowiska podczas konferencji prasowej, która odbyła się 30 czerwca 2017 r. w Wieluniu – źródło: samorząd.pap.pl.

Uzasadnienie z 10.11.2017 r. do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk 2001, źródło: sejm.pl.

Jednostki pomocnicze w zarządzaniu dużymi miastami, Narodowe Centrum Nauki, Warszawa 2013.

Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor, red. H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert, Basingstoke 2017.

Liderzy polityczni w europejskich samorządach lokalnych, Narodowe Centrum Nauki, 2017.

Strony internetowe

1. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (gov.pl 2019 r.)
2. <http://budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-w-odniesieniu-do-zeszlorocznych-wydatkow-majatkowych-ist/>
3. <http://www.kss.org.pl/2-uncategorised/361-ustawa-ktora-uwalnia-spoeczna-energie> (dostęp 1.12.2019 r.).
4. Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3320> (dostęp: 1.12.2019 r.).

5. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk 2001, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (dostęp 4.10.2020 r.).
6. Sprawozdanie roczne za 2019 rok. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2019, (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok> dostęp 20.12.2020 r.)