

UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Wydział Prawa i Administracji

Jakub Dorosz-Kruczyński

Administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i mieszkańców
jednostek samorządu terytorialnego

Rozprawa doktorska przygotowana
pod kierunkiem
prof. dr hab. Ireny Lipowicz
- promotora
dr hab. Sebastiana Sikorskiego, prof. ucz.
- promotora pomocniczego

Warszawa, 2025

Wykaz skrótów

BSP — Białostockie Studia Prawnicze

CRW – Centralny Rejestr Wyborców

EKSL – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

FK – Finanse Komunalne

GUS – Główny Urząd Statystyczny

j.s.t.- jednostka samorządu terytorialnego

KDR – Karta Dużej Rodziny

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

k.c. – ustawa kodeks cywilny

KP – Kontrola Państwowa

k.p.a. – ustawa kodeks postępowania administracyjnego

k.p.c. – ustawa kodeks postępowania cywilnego

k.w. – ustawa kodeks wyborczy

KWRiST – Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

m.p.z.p. – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

m.st. – ustawa miasto stołeczne

NPN – Nowy Przegląd Nieruchomości

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

o.p. – ustawa ordynacja podatkowa

PiP – Państwo i Prawo

PiS – Państwo i Społeczeństwo

p.o. – ustawa prawo oświatowe

PPC – Przegląd Prawa Cywilnego

PPiA – Przegląd Prawa i Administracji

PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego

PPLiFS — Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych

PPP – Przegląd Prawa Publicznego

p.p.s.a. – ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

PR – Przegląd Religioznawczy

PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Prz.Sej. – Przegląd Sejmowy

RAiP – Roczniki Administracji i Prawa
RIO – Regionalna Izba Obrachunkowa
RM – Rada Ministrów
RNP – Roczniki Nauk Prawnych
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
SA – Studia Administracyjne
SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SPP – Studia Prawa Publicznego
ST – Samorząd Terytorialny
TFUE – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK – Trybunał Konstytucyjny
u.d.j.s.t. – ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
u.d.p. – ustawa o drogach publicznych
u.e.l. – ustawa o ewidencji ludności
u.f.p. – ustawa o finansach publicznych
u.g.k. – ustawa o gospodarce komunalnej
u.g.n. – ustawa o gospodarce nieruchomościami
u.f.z.o. - ustawa o finansowaniu zadań oświatowych
u.KDR – ustawa o Karcie Dużej Rodziny
u.m.z.g. – ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
u.o.p. – ustawa o obywatelstwie polskim
u.p.o.p.l. – ustaw o podatkach i opłatach lokalnych
u.p.s. – ustawa o pomocy społecznej
u.p.spół. – ustawa prawo spółdzielcze
u.p.s.w.n. – ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce
u.pr.sam. – ustawa o pracownikach samorządowych
u.p.z.p. – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
u.r.i.o. - ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych
u.r.r. – ustawa o radach narodowych
u.s.g. - ustawa o samorządzie gminnym
u.SKO – ustawa o Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

u.r.l. – ustawa o referendum lokalnym
u.s.o. – ustawa o systemie oświaty
u.s.p. – ustawa o samorządzie powiatowym
u.s.r.r. – ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego
u.s.w. – ustawa o samorządzie województwa
u.t.o.j.w.p. – ustawa o terenowych organów jednolitej władzy państwowej
u.u.c.p.g. - ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
u.u.s.p. – ustawa o ustroju sądów powszechnych
u.w.l. – ustawa o własności lokali
u.z.p. – ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNJ – Zagadnienia Nauki Językoznawstwa
ZNUEK — Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ZP – Zoon Politikon

Spis treści

Wykaz skrótów.....	2
1. Wprowadzenie.....	10
1.1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy	10
1.2. Cel pracy i hipoteza badawcza	13
1.3. Metody badawcze.....	16
1.4. Założenia terminologiczne	21
2. „Wspólnota” i „mieszkaniec”, jako pojęcia języka etnicznego i pojęcia języka prawnego.	22
2.1. Uwagi wstępne	22
2.2. „Wspólnota” jako pojęcia języka etnicznego	27
2.2.1. Pojęcie „wspólnoty” i jego znaczenie w języku polskim.....	27
2.2.2. „Wspólnota”, a inne pojęcia oznaczające zrzeszenie ludzi we współczesnych językach europejskich	30
2.3. Pojęcie „mieszkaniec” i jego znaczenie	37
2.3.1. „Mieszkaniec” jako pojęcie polskiego języka etnicznego	37
2.3.2. „Mieszkaniec” jako pojęcie oznaczające członka wspólnoty samorządowej w językach europejskich.	39
2.4. Performatywna funkcja języka, a tworzenie i niszczenie wspólnoty	42
2.5. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęcia języka prawnego	49
2.5.1. Specyfika pojęć „wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęć konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych	49
2.5.2. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęcia konstytucyjne.....	55
2.5.3. Pojęcie „wspólnoty” jako pojęcie prawa międzynarodowego	64
2.5.4. „Wspólnota” jako pojęcie ustawowe – perspektywa systemowa.....	66
2.6. Podsumowanie	70
3. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako instytucje prawa administracyjnego	74
3.1. Uwagi wstępne	74

3.2.	Instytucje „wspólnoty” i „mieszkańca” a inne instytucje prawa administracyjnego ...	75
3.2.1.	Instytucje i instytucjonalizm	75
3.2.2.	Instytucja w naukach prawnych	77
3.2.3.	Socjobiologiczne i psychologiczne podstawy instytucji wspólnoty	80
3.3.	„Wspólnota” i „mieszkaniec” jako instytucje prawa administracyjnego	88
3.3.1.	„Wspólnota samorządowa” wobec „samorządu terytorialnego:	88
3.3.2.	„Wspólnota samorządowa” wobec „jednostki samorządu terytorialnego”	93
3.3.3.	„Wspólnota samorządowa” w państwie opartym na zasadzie subsydiarności i państwie zdecentralizowanym	100
3.3.4.	Relacja pomiędzy statusem „mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego” i pojęciem obywatelstwem.	108
3.4.	Podsumowanie	114
4.	Proces upodmiotawiania wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym	118
4.1.	Uwagi wstępne	118
4.2.	Źródła prawnoadministracyjnej podmiotowości wspólnoty samorządowej i statusu jej członków	121
4.3.	Wspólnoty samorządowe w polskim prawie administracyjnym od lat 80. XX wieku do dzisiaj.	125
4.3.1.	Proces przywracania podmiotowości wspólnotom samorządowym i ich członkom w latach 80. i latach 90. XX wieku.	125
4.3.2.	Problem statusu wspólnot samorządowych na obszarach metropolitalnych we współczesnej Polsce	149
4.4.	Podsumowanie.	161
5.	Administracyjnoprawny status wspólnoty samorządowej	165
5.1.	Uwagi wstępne	165
5.2.	Podmiotowość wspólnot samorządowych w procesie kształtowania ich granic	168
5.2.1.	Wspólnoty samorządowe – zasady tworzenia, zmian granic i likwidacji	168

5.2.2. Problem kontroli konstytucyjności rozporządzeń wydawanych w sprawie zmian granic j.s.t.	175
5.3. Obowiązki wspólnot samorządowych wobec innych władz publicznych	180
5.3.1. Zadania własne i zadania zlecone j.s.t. jako obowiązki wspólnot samorządowych. .	180
5.3.2. Sankcje stosowane wobec wspólnot samorządowych w związku z nieprawidłowym wykonywaniem obowiązków	191
5.4. Prawa wspólnot samorządowych	195
5.4.1. Prawo do wykonywania zadań własnych	195
5.4.2. Prawo do adekwatnych dochodów	198
5.4.3. Prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych	204
5.4.4. Prawo do własności komunalnej	205
5.4.5. Prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej	211
5.4.6. Prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego	214
5.4.7. Prawo do zrzeszania się	218
5.5. Instytucje służące ochronie praw wspólnot samorządowych	226
5.5.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy ochrony praw wspólnot samorządowych przed ingerencją administracji rządowej	226
5.5.2. Prawo do sądowej ochrony samodzielności j.s.t.	240
5.5.3. Ochrona udzielana przez sądy administracyjne	241
5.5.4. Ochrona udzielana przez sądy powszechne	244
5.5.5. Ochrona udzielana przez Trybunał Konstytucyjny	245
5.6. Podsumowanie	247
6. Administracyjnoprawny status członka wspólnoty samorządowej	253
6.1. Uwagi wstępne	253
6.2. Zasady nabywania i utraty statusu członka wspólnoty samorządowej	256
6.2.1. Zasady nabywania statusu członka wspólnoty samorządowej	256
6.2.2. Dopuszczalność uznawania cudzoziemców za członków wspólnot samorządowych	262

6.2.3. Zasady nabywania statusu członka wspólnoty samorządowej, a obowiązek meldunkowy	263
6.2.4. Znaczenie pojęcia „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego” dla systemu samorządu terytorialnego	267
6.3. Treść stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej	268
6.3.1. Źródła praw i obowiązków członków wspólnot samorządowych.....	268
6.3.2. Prawo do udziału w referendum lokalnym	268
6.3.3. Prawo do wybierania i prawo do bycia wybieranym do organów j.s.t.	275
6.3.4. Prawo do wybierania i bycia wybieranym do rad młodzieżowych, rad seniorów i organów jednostek pomocniczych gminy	285
6.3.5. Prawo do udziału w konsultacjach społecznych	292
6.3.6. Prawo do uczestniczenia w procedurze budżetu obywatelskiego	296
6.3.7. Prawo do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.....	298
6.3.8. Prawo do udziału w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego	302
6.3.9. Honorowe obywatelstwo jednostki samorządu terytorialnego	305
6.3.10. Prawo do mieszkania komunalnego	307
6.3.11. Prawo do nauki na terenie własnej wspólnoty samorządowej	312
6.3.12. Prawo do pomocy społecznej ze strony gminy	320
6.3.13. Obowiązki członków wspólnot samorządowych	323
6.3.14. Karta mieszkańca jako świadectwo problemów z normatywizacją obowiązków członków wspólnot samorządowych.....	328
6.4. Instytucje służące ochronie praw i wolności członków wspólnoty samorządowej....	332
6.4.1. Skarga na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. naruszające interes prawny.....	332
6.4.2. Skarga na bezczynność organu j.s.t.....	338
6.4.3. Skargi, wnioski i petycje	339
6.4.4. Samorządowe Kolegia Odwoławcze.....	342
6.5. Podsumowanie	346

7.	Zakończenie	359
	BIBLIOGRAFIA.....	382
A.	PIŚMIENNICTWO	382
B.	AKTY NORMATYWNE.....	406
C.	ORZECZNICTWO.....	414
D.	NETOGRAFIA	419

1. Wprowadzenie

1.1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy

Pojęcia „wspólnota samorządowa” i „mieszkaniec” są kluczowe dla polskiego samorządu terytorialnego. Pierwsze z nich oznacza zrzeszenie ludzi, które z tytułu zamieszkiwania na wyznaczonej części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wyposażane jest w osobowość prawną i zdolność do wykonywania zadań publicznych. Wspólnoty samorządowe w postaci gmin, powiatów i województw są częścią administracji publicznej i funkcjonują jako samorząd terytorialny. Drugie pojęcie – „mieszkaniec” – oznacza członków „wspólnot samorządowych”. Przyjęcie, że „wspólnoty samorządowe” są osobami prawnymi typu korporacyjnego, powoduje, że ich istotą jest grupa osób. W tego rodzaju jednostkach organizacyjnych pomiędzy osobą prawną i jej członkami występuje prawny stosunek członkostwa – w ramach którego pomiędzy stronami tego stosunku istnieją konkretne, wzajemne prawa i obowiązki. Tym samym „wspólnota samorządowa” i „mieszkaniec” stają się swoistym fundamentem, na którym osadzony jest system polskiego samorządu terytorialnego.

Za stwierdzeniem też przemawia także argument formalnoprawny. Pojęcia „wspólnota samorządowa” i „mieszkaniec” są pojęciami języka prawnego i języka prawniczego. Jednakże w ramach języka prawnego mają szczególny charakter – są pojęciami konstytucyjnymi. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku wprost przewidują, że jednostki samorządu terytorialnego są wspólnotami mieszkańców. To z regulacji konstytucyjnej bezpośrednio wynika norma prawna przyznająca wspólnotom samorządowym osobowość prawną i zdolność do wykonywania przez nie zadań publicznych. Regulacje te, określające istotę polskiego samorządu terytorialnego, wiążą ustawodawcę, Trybunał Konstytucyjny, sądy oraz organy administracji publicznej. Ustawodawca, działając w ramach przyznanej mu swobody, może ustanawiać i znosić jednostki samorządu terytorialnego innego rodzaju niż gmin. Nie może natomiast zmieniać ich istoty np. poprzez zniesienie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego lub uczynić ze wspólnot samorządowych osób prawnych typu fundacyjnego, których istotą jest określona masa majątkowa.

Dorobek doktryny poświęcony polskiemu samorządowi terytorialnemu jest bardzo obszerny. Literatura poświęcona jego współczesnemu ustrojowi jest nawet starsza niż odrodzony samorząd terytorialny. Stało się tak, gdyż przywrócenie samorządu terytorialnego w 1990 r. było poprzedzone wieloletnią pracą naukową. Rezultatem tej pracy badawczej było wypracowanie konkretnych założeń oraz rozwiązań systemowych, które zostały wdrożone do

przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Przez kolejne lata polski samorząd terytorialny ewoluował, a przepisy prawa regulujące jego działalność podlegały licznym zmianom.

Z uwagi na znaczenie, jakie samorząd terytorialny odgrywa w systemie polskiej administracji publicznej, pojawiały się liczne opracowania poświęcone jego działalności. Tak zwane „ustrojowe ustawy samorządowe” doczekały się licznych opracowań o charakterze komentarzy do tych ustaw¹. Duże zainteresowanie doktryny budziła pozycja ustrojowa i kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego². Intensywnie badano także poszczególne zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego³. Badano konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego⁴. Zainteresowanie doktryny budziły także relacje łączące jednostki samorządu terytorialnego z innymi organami administracji publicznej, w szczególności w zakresie nadzoru nad działalnością j.s.t.⁵ Powstawały także opracowania poświęcone stosunkom wewnętrznym istniejącym ramach samorządu terytorialnego⁶. Dużym zainteresowaniem cieszyły się także problemy związane ze stanowieniem aktów prawa miejscowego⁷. Dobrze rozpoznana w literaturze jest także historia polskiego samorządu

¹ Zob. np. P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013; P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022; P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005; B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021; S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018; Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.

² Zob. np. M. Andrzejuk, *Regulacje prawne referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców. Postulaty zmian legislacyjnych i systemowych w oparciu o praktykę referendum samorządowych w latach 1992–2020*, PPP 2022; R. Budzisz, *Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie*, ST 2007; B. Dolnicki, *Struktura organizacyjna województwa samorządowego*, GSP 2002, nr 1; K. Małysa-Sulińska, M. Stec, *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*; L. Mażewski, *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, ST 2019; M. Radajewski, *Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm*, ST 2016; P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018; red. Szmulik B., Miaskowska-Daszkiewicz K., *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej. Tom III*, Warszawa 2012.

³ Zob. np. K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Prawo samorządu terytorialnego 7, Katowice 1990; D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016; L. Ustrój i zadania celowych związków gmin, ST 1994; A. Misiejko, *Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji*, Warszawa 2023.

⁴ Zob. np. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny*, Rok LXXIII – zeszyt 2 – 2011

⁵

⁶ Zob. np. M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015

⁷ T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, RPEiS 2007, nr 2; M. Stych, *Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym*, *Ius et Administratio*, Rocznik 2014TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, Prz.Sejm. 2010, nr 6; I. Stańczuk, *Akty prawa miejscowego w gminie i ich znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego*, RNP, Tom XXIX, numer 3 – 2019; 39) A. Bień-Kacała, *Jeszcze o aktach prawa wewnętrznego*. Z Adamem Krzywoniem nieco polemicznie, Prz.Sejm. 2015, nr 3; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007

terytorialnego⁸. Uwagę poświęca się także przyszłości samorządu terytorialnego np. problemowi ustroju metropolii⁹. W ostatnim czasie ukazało się istotne trzytomowe opracowanie w postaci „Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego”, które wszechstronnie omawiają podstawy i mechanikę funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym¹⁰.

Mimo istnienia tak obszernej literatury poświęconej samorządowi terytorialnemu oddzielnego opracowania monograficznego nie doczekał się problem administracyjnoprawnego statusu wspólnoty samorządowej i członków tych wspólnot. W tym obszarze fundamentalne znaczenie dla badań nad istotą polskiego samorządu terytorialnego wciąż zachowuje praca Tadeusza Bigo – „Związki publicznoprawne według ustawodawstwa polskiego”¹¹. Niemniej jednak współczesny sposób ukształtowania pozycji prawnych wspólnot samorządowych nie doczekał się całościowego opracowania. W ostatnich latach pojawiały się opracowania o charakterze monografii wieloautorskich, które nawiązywały do problemu badawczego, jakim jest administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych¹². Jednak nie sposób uznać, że opracowania w nich zawarte całościowo i wszechstronnie wyczerpały ten temat.

W odniesieniu do statusu administracyjnoprawnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego to problem ten jest zazwyczaj sygnalizowany w ramach opracowań monograficznych. Pozycji prawnej mieszkańca j.s.t. bezpośrednio poświęcone bywały opracowania o charakterze artykułów naukowych¹³. Jednakże brak jest najnowszych opracowań skupionych na tej problematyce. Wiele uwagi statusowi mieszkańca poświęca się

⁸ red. R. Sowiński, Dyskusja o powiatach, Wytyczne kierunków reformy powiatowej, Tom I, Poznań 1993; M.W. Sienkiewicz, Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja, Lublin 2011; Regulski J., Kulesza M., Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1991), Warszawa 2009; Regulski J., Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa 2000, 274), Korczak J., Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych, ST 2021, nr 7-8; 321), I. Lipowicz, Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej, RPEiS, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009

⁹ T. Gajewski, Szlachetko J.H., Ważny K., Bąkowski T., Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz, Warszawa 2016, Markowski T., Marszał T., Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi, ST 2005, 379), Moll T., Ustawa o związkach metropolitalnych - rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?, PPP 2017,

¹⁰ red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, Warszawa 2022; red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022; red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom III. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy, Warszawa 2023.

¹¹ T. Bigo, Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928

¹² red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania, Warszawa 2022; red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty, Warszawa 2022, D. Fleszer, Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska, RAiP 2016, nr 1, s. 99-114.

¹³, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca, Warszawa 2021; red. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych, Warszawa 2023; E. Olejniczak-Szałowska, Członkostwo wspólnoty samorządowej, ST 1996, nr 5, s. 3-13.

natomiast w opracowaniach eksperckich przygotowanych przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego¹⁴. Autorzy tych opracowań wskazują na liczne problemy praktyczne występujące w związku ze stosowaniem przepisów prawa administracyjnego, które odwołują się do pojęcia „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego”. Problemy te mają charakter systemowy i obejmują np. sprawy związane z sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz ich zdolności do wykonywania zadań publicznych. Pojawianie się tego rodzaju opracowań świadczy o aktualności tematu niniejszej pracy.

Niniejsza praca ma na celu uzupełnienie istniejącej luki dotyczącej pozycji prawnej wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Analiza dotychczasowego dorobku doktryny wskazuje na konieczność wszechstronnego przebadania prawa i obowiązków wspólnot samorządowych oraz mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w ramach prawa administracyjnego. Przeprowadzenie tego rodzaju badań pozwoli na wskazanie systemowych niespójności oraz kierunków zmian stanu prawnego, których przeprowadzenie pozwoli na bardziej efektywne realizowanie konstytucyjnego standardu w zakresie sposobu ukształtowania pozycji prawnej wspólnot samorządowych oraz umocnienia praw samych mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

1.2.Cel pracy i hipoteza badawcza

Ustrojodawca ustanawiając wspólnotę samorządową jako istotę samorządu terytorialnego nadał jej szczególny status w ramach systemu polskiej administracji publicznej. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego cechą charakterystyczną dla tego rodzaju administracji jest to, że władza publiczna wykonywana jest przez osoby prawne (prawa publicznego), które realizują je poprzez działalność swoich organów. Innego rodzaju sytuacja występuje w przypadku organów administracji rządowej lub organów administracji publicznej, które działają w imieniu państwa – Rzeczypospolitej Polskiej.

Samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych oraz, będąca jej konsekwencją szeroko zakrojona podmiotowość administracyjnoprawna powoduje, że działalność wspólnot samorządowych powinna być rozpatrywana nie tylko w ramach kompetencji i zadań publicznych przez nie wykonywanych. Na wspólnotach samorządowych spoczywają prawa oraz obowiązki, które zostały określone w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów ustaw. Obowiązki te dotyczą funkcji samorządu terytorialnego oraz wykonywania

¹⁴ Czy wiemy, ile nas jest? Nowy raport Fundacji im. Stefana Batorego i Unii Metropolii Polskich, <https://metropolie.pl/arttykul/czy-wiemy-ile-nas-jest-nowy-raport-fundacji-im-stefana-batorego-i-unii-metropolii-polskich-1>, metropolie.pl, dostęp: 26.09.2024 r.

zadań publicznych. Z kolei prawa wspólnot samorządowych dotyczą sfer, w ramach których wspólnoty samorządowe wyposażane są w środki oraz konkretne uprawnienia służące do efektywnego realizowania tych obowiązków. Jednocześnie zakres uprawnień wspólnot samorządowych jest tak ukształtowany, że zabezpiecza ich samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych. Ograniczeniem tej samodzielności jest kryterium zgodności z prawem. Wspólnoty samorządowe wolne są od ingerencji organów państwa, które oparte są na innych kryteriach, niż legalność. Konieczność poddania wspólnot samorządowych nadzorowi opartemu na kryterium zgodności z prawem jest fakt, że wspólnoty te mimo swojej odrębnej od Rzeczypospolitej Polskiej osobowości prawnej pozostają częścią państwa polskiego i wykonują niektóre zadania publiczne w imieniu państwa, oraz na jego rzecz.

Dlatego też pierwszą hipotezą badawczą, która weryfikowana jest w toku niniejszej pracy, jest twierdzenie, że wspólnotom samorządowym w ramach polskiego porządku prawnego przysługują szczególne prawa oraz obowiązki. Szczegółność owych uprawnień i obowiązków wyraża się w tym, że przysługują one tylko takim podmiotom prawa, jakimi są wspólnoty samorządowe. Inne podmioty funkcjonujące w ramach prawa publicznego lub prawa prywatnego nie korzystają z analogicznych uprawnień ani obowiązków. Źródłem tych praw i obowiązków przepisy Konstytucji RP. Jednakże same przepisy konstytucyjne nie określają pełnej ich treści, określają ich istotę. Ich treść kształtowana jest przepisami ustaw prawa administracyjnego. Ustawodawca określając zakres uprawnień oraz obowiązków wspólnot samorządowych zobowiązany jest kierować się zarówno szczegółowymi przepisami Konstytucji RP, jak i zasadami ustrojowymi (zasadą decentralizacji, zasadą subsydiarności) oraz postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Celem pracy w tym obszarze jest przedstawienie praw i obowiązków spoczywających na wspólnotach samorządowych, przeanalizowanie ich treści oraz dokonanie oceny obowiązującego stanu prawnego w perspektywie standardu wynikającego z przepisów konstytucji, oraz z EKSL. Przyjęta perspektywa badawcza ma na celu nie tylko przedstawienie teoretycznych i prawnych aspektów dotyczących wspólnot samorządowych, lecz także ocenę praktyczną – w jakim stopniu obowiązujący stan prawny zapewnia realizację standardów konstytucyjnych i europejskich dotyczących samorządności. W tym kontekście istotnym elementem analizy będzie ocena efektywności wykonywania zadań publicznych przez wspólnoty oraz poziomu ich samodzielności, która powinna być zabezpieczona przez ramy prawne.

Praca ma także na celu zidentyfikowanie potencjalnych luk i niespójności w systemie prawnym regulującym funkcjonowanie wspólnot samorządowych oraz wskazanie możliwych kierunków reform, które mogłyby poprawić funkcjonowanie tych jednostek w kontekście polskiego samorządu terytorialnego.

Rozbudowana hipoteza badawcza dotycząca statusu administracyjnoprawnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego mogłaby brzmieć następująco:

Status administracyjnoprawny mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego stanowi szczególną formę podmiotowości prawnej, która, choć związana z obywatelstwem, jest od niego niezależna. Kluczowym czynnikiem determinującym ten status jest stałe zamieszkiwanie na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Status ten nie jest zdefiniowany bezpośrednio przez przepisy Konstytucji RP, lecz wynika z przepisów prawa administracyjnego, ustrojowego oraz samorządowego, co sprawia, że podlega dynamicznej interpretacji w oparciu o wykładnię systemową, orzecznictwo oraz praktykę administracyjną.

Hipoteza zakłada, że brak jednoznacznych norm prawnych regulujących zasady nabywania, utraty oraz zakres praw i obowiązków mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego prowadzi do istotnych niespójności w funkcjonowaniu całego systemu administracji samorządowej. Pomimo to, status mieszkańca ma fundamentalne znaczenie w kształtowaniu relacji prawnych z jednostką samorządu terytorialnego, w tym w zakresie prawa do udziału w wyborach lokalnych, referendum, korzystania z lokalnych usług publicznych, a także współtworzenia polityk lokalnych.

Dodatkowo hipoteza przewiduje, że rozwój polskiego prawa administracyjnego w odniesieniu do statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego będzie dążył do jego większej precyzji, co może przyczynić się do lepszej ochrony praw mieszkańców oraz skuteczniejszego zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym.

Celem pracy dotyczącej statusu administracyjnoprawnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego jest wszechstronna analiza praw i obowiązków wynikających z przynależności do wspólnoty samorządowej. W pracy tej postawiono na uzupełnienie istniejącej luki badawczej, która dotyczy administracyjno-prawnej pozycji mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Praca ma na celu zbadanie:

- 1) Zakresu praw i obowiązków mieszkańców j.s.t., w szczególności w kontekście relacji między przepisami krajowymi a regulacjami wynikającymi z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.
- 2) Istnienia ewentualnych niespójności w obowiązującym systemie prawnym i ich wpływu na praktyczne funkcjonowanie samorządów.
- 3) Kierunków reform, które mogłyby poprawić realizację konstytucyjnych standardów w zakresie praw mieszkańców, a także umocnienie ich podmiotowości w samorządzie terytorialnym.

Praca ma również na celu ocenę, w jakim stopniu status mieszkańca jako członka wspólnoty samorządowej różni się od innych form podmiotowości prawnej oraz zbadanie, czy istniejące przepisy wystarczająco zabezpieczają prawa mieszkańców, umożliwiając im efektywne współuczestnictwo w zarządzaniu lokalnymi sprawami publicznymi.

1.3. Metody badawcze

Analiza dogmatyczno-prawna jest jedną z najważniejszych metod badawczych w pracy dotyczącej statusu administracyjnoprawnego zarówno mieszkańca, jak i wspólnoty samorządowej. Obejmuje ona badanie treści norm prawnych oraz ich interpretacji w kontekście obowiązującego systemu prawnego, z uwzględnieniem regulacji dotyczących wspólnot samorządowych. W tej pracy analiza dogmatyczno-prawna obejmuje następujące elementy: analiza źródeł prawa, analiza orzecznictwa i podejście językowo-semantyczne.

W ramach tej części badania analizowane są przepisy regulujące status mieszkańca i wspólnot samorządowych w polskim porządku prawnym. Dotyczy to zarówno przepisów konstytucyjnych, jak i ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, takich jak tzw. ustrojowe ustawy samorządowe, ustawy prawa administracyjnego materialnego oraz akty prawa miejscowego.

Analizie poddane są zarówno prawa i obowiązki mieszkańców, jak i specyficzne uprawnienia oraz odpowiedzialność wspólnot samorządowych. Badano jak te przepisy, określają relacje między mieszkańcami a wspólnotą, a także wspólnotą a organami administracji publicznej, w kontekście realizacji zadań publicznych.

Analiza dogmatyczno-prawna obejmuje interpretację przepisów z zastosowaniem różnych rodzajów wykładni prawa takich jak wykładnia językowa, wykładnia systemowa, czy wykładnia celowościowa.

Ważnym elementem analizy dogmatyczno-prawnej jest również zbadanie konstytucyjnych podstaw statusu wspólnot samorządowych oraz ich mieszkańców. Konstytucja RP, w artykule 16 ust. 1, określa jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców. Przeanalizowano, jak normy konstytucyjne kształtują prawa i obowiązki wspólnot oraz mieszkańców, a także, w jakim stopniu przepisy ustawowe zabezpieczają ich samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnych spraw publicznych. Dokonano także efektywności obecnie obowiązujących przepisów ustaw w zakresie samodzielności i podmiotowości prawnej wspólnot samorządowych.

Badano również, jak przepisy dotyczące wspólnot samorządowych i mieszkańców są stosowane w praktyce. Analizie podlega funkcjonowanie wspólnot w zakresie wykonywania zadań publicznych, zarówno własnych, jak i zleconych przez państwo. Oceniono, jak regulacje prawne przekładają się na realne możliwości wspólnot w zarządzaniu lokalnymi zasobami i wykonywaniu zadań samorządowych, takich jak ustalanie budżetów, realizacja polityk lokalnych, a także współpraca z administracją rządową.

W ramach analizy dogmatyczno-prawnej zidentyfikowano problemy wynikające z niejasności zawartych w przepisach dotyczących zarówno wspólnot samorządowych, jak i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to m.in. niedookreślenia zasad nabywania i utraty statusu członka wspólnoty oraz potencjalnych konfliktów kompetencyjnych między wspólnotami a organami administracji centralnej. Zwraca uwagę na luki prawne, które mogą prowadzić do niespójności w funkcjonowaniu samorządów, w tym w kontekście nadzoru nad ich działalnością.

Uwzględniono także orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, które mają istotne znaczenie dla interpretacji statusu wspólnot samorządowych i ich mieszkańców. Orzecznictwo to precyzuje granice między samodzielnością wspólnot a ingerencją państwa, określając, w jakich obszarach wspólnoty mogą działać autonomicznie, a gdzie podlegają nadzorowi.

Analiza dogmatyczno-prawna statusu administracyjnoprawnego wspólnot samorządowych i ich mieszkańców pozwala zrozumieć, w jaki sposób prawo kształtuje ich wzajemne relacje oraz wpływa na realizację konstytucyjnych zasad samorządności. Dzięki temu możliwe jest zidentyfikowanie obszarów, które wymagają reformy w celu poprawy efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego i ochrony praw mieszkańców.

Omawiana metoda badawcza obejmuje badanie treści norm prawnych oraz ich interpretacji w kontekście obowiązującego systemu prawnego, z uwzględnieniem regulacji dotyczących wspólnot samorządowych.

W ramach tej części badania analizowano przepisy regulujące status mieszkańca i wspólnot samorządowych w polskim porządku prawnym. Dotyczy to zarówno przepisów konstytucyjnych, jak i ustaw dotyczących samorządu terytorialnego.

Analizie poddane są zarówno prawa i obowiązki mieszkańców, jak i specyficzne uprawnienia oraz odpowiedzialność wspólnot samorządowych. Badano jak te przepisy określają relacje między mieszkańcami a wspólnotą, a także wspólnotą a organami administracji publicznej, w kontekście realizacji zadań publicznych.

Analiza dogmatyczno-prawna została zastosowana w celu zbadania przepisów regulujących status wspólnot samorządowych i ich mieszkańców. Wykorzystanie różnych rodzajów wykładni prawa umożliwiło wszechstronne zrozumienie przepisów oraz ich zastosowania w praktyce. Analiza przepisów miała na celu ustalenie, w jaki sposób ustawodawca definiuje pojęcia takie jak „wspólnota samorządowa” i „członek wspólnoty”, a także ocenę ich spójności z konstytucyjnymi zasadami, takimi jak decentralizacja i subsydiarność. Wykładnia celowa pozwoliła natomiast zrozumieć intencje ustawodawcy w zakresie ochrony praw wspólnot samorządowych i zapewnienia im samodzielności w realizacji zadań publicznych.

Ważnym elementem analizy dogmatyczno-prawnej jest zbadanie konstytucyjnych podstaw statusu wspólnot samorządowych oraz ich mieszkańców. Konstytucja RP, w artykule 16 ust. 1, określa jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców. Analizowano jak normy konstytucyjne kształtują prawa i obowiązki wspólnot oraz mieszkańców, a także, w jakim stopniu przepisy ustawowe zabezpieczają ich samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnych spraw publicznych.

Istotne było przeanalizowanie jak przepisy dotyczące wspólnot samorządowych i mieszkańców są stosowane w praktyce i wyprowadzenie wniosków na tej podstawie. Analizie podlega funkcjonowanie wspólnot w zakresie wykonywania zadań publicznych, zarówno własnych, jak i zleconych przez państwo. Oceniono jak regulacje prawne przekładają się na realne możliwości wspólnot w zarządzaniu lokalnymi zasobami i wykonywaniu zadań samorządowych, takich jak ustalanie budżetów, realizacja polityk lokalnych, a także współpraca z administracją rządową.

W ramach analizy dogmatyczno-prawnej autor identyfikuje problemy wynikające z niejasności zawartych w przepisach dotyczących zarówno wspólnot samorządowych, jak i mieszkańców. Dotyczy to m.in. niedookreślenia zasad nabywania i utraty statusu członka wspólnoty oraz potencjalnych konfliktów kompetencyjnych między wspólnotami a organami administracji centralnej. Zwraca uwagę na luki prawne, które mogą prowadzić do niespójności w funkcjonowaniu samorządów, w tym w kontekście nadzoru nad ich działalnością.

W badaniu uwzględniono także orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, które mają istotne znaczenie dla interpretacji statusu wspólnot samorządowych i ich mieszkańców. Orzecznictwo to precyzuje granice między samodzielnością wspólnot a ingerencją państwa, określając, w jakich obszarach wspólnoty mogą działać autonomicznie, a gdzie podlegają nadzorowi.

Analiza dogmatyczno-prawna wspólnot samorządowych i ich mieszkańców pozwala zrozumieć, w jaki sposób prawo kształtuje ich wzajemne relacje oraz wpływa na realizację konstytucyjnych zasad samorządności. Dzięki temu możliwe jest zidentyfikowanie obszarów, które wymagają reformy w celu poprawy efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego i ochrony praw mieszkańców.

Analiza orzecznictwa jako metoda badawcza w pracy dotyczącej wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego pełni kluczową funkcję w zrozumieniu, jak przepisy prawa są stosowane i interpretowane przez sądy w praktyce. Jest to narzędzie, które umożliwia zbadanie rzeczywistego funkcjonowania norm prawnych w odniesieniu do samorządów terytorialnych oraz relacji między mieszkańcami a władzami lokalnymi.

Orzecznictwo sądów administracyjnych stanowi istotny element analizy, ponieważ sądy te rozstrzygają spory dotyczące działalności organów samorządowych. Praca wykorzystuje orzeczenia, aby zbadać, jak sądy interpretują przepisy dotyczące samodzielności wspólnot samorządowych w realizacji zadań publicznych oraz ochrony praw mieszkańców. Szczególną uwagę poświęcono przypadkom, w których sądy decydują o legalności aktów prawa miejscowego, decyzji organów samorządowych oraz ingerencji państwa w działalność samorządów.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest z kolei kluczowe dla analizy zgodności przepisów regulujących funkcjonowanie wspólnot samorządowych z Konstytucją RP. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat granic samodzielności samorządu, a także relacji między władzą lokalną a centralną. Analiza tych orzeczeń pozwala na ocenę, w jakim stopniu przepisy

ustawowe dotyczące samorządu terytorialnego są zgodne z konstytucyjnymi zasadami decentralizacji, subsydiarności i legalności. Przykładowo, orzeczenia dotyczące prawa do zrzeszania się wspólnot oraz ich kompetencji w zakresie tworzenia aktów prawnych miejscowego znaczenia są kluczowe dla zrozumienia pozycji prawnej wspólnot.

Analiza orzecznictwa obejmuje również przypadki dotyczące ochrony praw mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Wiele orzeczeń dotyczy praw wyborczych, uczestnictwa w referendach lokalnych oraz innych uprawnień, które wynikają ze statusu członka wspólnoty samorządowej. Dzięki analizie tych orzeczeń można lepiej zrozumieć, jak sądy chronią prawa mieszkańców wobec decyzji organów samorządowych, a także jak interpretowane są przepisy dotyczące obowiązków mieszkańców wobec wspólnoty.

Orzecznictwo stanowi również ważne źródło wiedzy na temat sporów kompetencyjnych między różnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz między samorządem a administracją rządową. Analiza przypadków, w których dochodzi do konfliktów dotyczących zadań publicznych, pozwala na ocenę, jak sądy kształtują granice samodzielności wspólnot samorządowych oraz zakres ingerencji państwa w ich działalność.

Analiza orzecznictwa dostarcza praktycznych wskazówek, jak prawo jest stosowane w odniesieniu do wspólnot samorządowych i mieszkańców. Umożliwia ona nie tylko zbadanie formalnych aspektów prawnych, ale również ich rzeczywistego funkcjonowania w polskim systemie prawnym. Dzięki temu można wskazać potencjalne luki i problemy, które wymagają uregulowania lub zmiany w przyszłości, aby lepiej zabezpieczać prawa wspólnot i mieszkańców. W ten sposób analiza orzecznictwa staje się kluczowym elementem w zrozumieniu praktycznych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego i ochrony praw jego mieszkańców, a także w ocenie efektywności obowiązujących przepisów.

Podejście językowo-semantyczne w tej pracy służy analizie pojęć „wspólnota samorządowa” oraz „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego” poprzez dokładne badanie ich znaczenia w kontekście prawnym oraz ich funkcji w systemie normatywnym. Metoda ta opiera się na analizie literalnego brzmienia terminów, ale także na badaniu ich semantycznych odniesień w różnych aktach prawnych, w tym w Konstytucji RP oraz „ustrojowych ustawach samorządowych” i ustawach prawa materialnego. Kluczowe jest ustalenie, jak te pojęcia są definiowane, jakie mają znaczenie w języku prawnym, a także jakie konsekwencje wynikały z ich stosowania w różnych przepisach i orzecznictwie.

W przypadku „wspólnoty samorządowej” analiza obejmuje interpretację tego pojęcia jako istoty polskiego samorządu terytorialnego, której charakter prawny wynika z relacji między mieszkańcami danego terenu i władzami publicznymi. Podejście językowo-semantyczne bada, jak ustawodawca definiuje pojęcie wspólnoty samorządowej, zarówno w języku prawnym, jak i w kontekście szerszym, odnosząc się do jego użycia w przepisach konstytucyjnych, a także do tego, jak to pojęcie kształtuje struktury administracyjne samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego podejście to polega na analizie, w jakim kontekście pojęcie „mieszkańca” jest używane przez ustawodawcę, a także jakie znaczenie ma dla zdefiniowania praw i obowiązków osób zamieszkujących teren danej jednostki samorządu. Istotne jest zbadanie różnic między potocznym rozumieniem tego terminu a jego formalnym znaczeniem w przepisach prawa, co wpływa na zakres uprawnień i obowiązków mieszkańców wobec wspólnoty samorządowej. Metoda ta pozwala na uchwycenie ewolucji tych pojęć w systemie prawnym, co ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnoty i jej członków w sferze administracyjno-prawnej.

Dzięki tej metodzie można zrozumieć, jak prawo konstruuje tożsamość wspólnoty samorządowej oraz jej mieszkańców, a także jak różne interpretacje tych pojęć wpływają na relacje w systemie samorządowym.

1.4. Założenia terminologiczne

Założenia terminologiczne w pracy dotyczącej wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego opierają się na dokładnym wyjaśnieniu pojęć i ich funkcjonowania w języku prawnym, co wynika zarówno z przepisów krajowych, jak i międzynarodowych. Oparcie się na precyzyjnych definicjach ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia niejasności interpretacyjnych i prawnych, a także dla stworzenia spójnej i konsekwentnej struktury analizy.

„Wspólnota samorządowa” jest pojęciem konstytucyjnym, występującym w artykule 16 Konstytucji RP, które oznacza zbiorowość mieszkańców określonego terytorium, takich jak gminy, powiaty czy województwa, wyposażoną w osobowość prawną. W pracy to pojęcie analizowane jest w kontekście jego korporacyjnego charakteru – wspólnota samorządowa funkcjonuje jako podmiot prawa publicznego, co oznacza, że ma zdolność do wykonywania zadań publicznych, podejmowania decyzji oraz posiadania majątku. Wspólnota ta jest także związana z zasadami decentralizacji i subsydiarności, które określają jej miejsce w strukturze administracyjnej państwa.

Przyjęcie tego założenia pozwala na odróżnienie wspólnoty samorządowej od innych podmiotów działających na gruncie prawa publicznego i prywatnego. W pracy analizowane są różnice między wspólnotą samorządową a innymi jednostkami o charakterze korporacyjnym, takimi jak spółki czy organizacje pozarządowe, podkreślając specyficzny charakter wspólnoty samorządowej jako jednostki odpowiedzialnej za realizację zadań publicznych na poziomie lokalnym.

„Mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego” to pojęcie używane zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawach regulujących funkcjonowanie samorządów. W pracy szczegółowo analizowane jest, jak status mieszkańca wpływa na prawa i obowiązki jednostki wobec wspólnoty samorządowej. W odróżnieniu od obywatelstwa status mieszkańca nie jest jednoznacznie określony w przepisach konstytucyjnych, co powoduje, że jego znaczenie opiera się na interpretacji przepisów administracyjnych. Pojęcie to odnosi się do stałego zamieszkiwania na określonym terytorium, co warunkuje prawo do udziału w życiu lokalnym, takim jak wybory, referenda, czy korzystanie z lokalnych usług publicznych.

Podjęcie językowo-semantyczne w pracy umożliwia dokładne zbadanie, jak te pojęcia ewoluują w kontekście prawnym, jak są stosowane w różnych aktach prawnych oraz jak różne ich interpretacje mogą wpływać na działanie samorządu terytorialnego. Na podstawie tych założeń można przeanalizować również luki w prawodawstwie, które mogą powodować problemy w praktyce administracyjnej, oraz zasugerować zmiany w przepisach, które mogłyby przyczynić się do lepszego funkcjonowania wspólnot samorządowych oraz ochrony praw mieszkańców.

2. „Wspólnota” i „mieszkaniec”, jako pojęcia języka etnicznego i pojęcia języka prawnego.

2.1. Uwagi wstępne

Badanie prawa wciąż pozostaje w znacznej mierze badaniem języka prawnego. Dlatego też konieczne jest przedstawienie pojęć „wspólnota”, „mieszkaniec” („członek wspólnoty samorządowej”), jako pojęć języka etnicznego i języka prawnego. Zarówno w zakresie ich znaczenia, jak i przedstawienia ich właściwości jako terminów prawnych. Pojęcia „wspólnota” i „mieszkaniec” są istotnymi pojęciami dla dziedziny nauk społecznych, przynależą także do siatki pojęciowej dyscypliny nauk prawnych. „Wspólnoty” i „mieszkańcy” są przedmiotem badań także innych dyscyplin naukowych, nie tylko tych badających język, ale badających też zjawiska społeczne (socjologia, psychologia). Obserwacja ta jest istotna, gdyż w kolejnych

rozdziałach pracy pojawia się także problem wpływu obowiązujących przepisów prawa na funkcjonowanie realnie istniejących wspólnot ludzkich.

W rozdziale tym wykorzystano przede wszystkim narzędzia dogmatyczno-językowe. Przedmiotem tego rozdziału jest analiza znaczenia samych pojęć „wspólnota” i „mieszkaniec”. W pierwszej kolejności przedstawiono pojęcia te jako pojęcia języka etnicznego. Jednocześnie zagadnienie, to zostało odniesione do dorobku nauk prawnych i nauk lingwistycznych w zakresie funkcji języka i jego wpływu na wspólnotę (rozumianą jako pewien rzeczywisty byt, grupę jednostek ludzkich). Dopiero w następnej kolejności przedstawiono specyfikę pojęć „wspólnoty” i „mieszkańca”, jako pojęć języka prawnego. Omówiono także problem szczególnych właściwości pojęć „wspólnoty” i „mieszkańca” jako pojęć konstytucyjnych i pojęć prawa międzynarodowego publicznego. Ta część opracowania oparta jest na dwóch założeniach. Po pierwsze, pojęcia konstytucyjne i pojęcia prawa międzynarodowego publicznego – jako pojęcia budujące przepisy prawa umiejscowione na szczycie hierarchii źródeł prawa – posiadają swoje własne, autonomiczne znaczenie, ich wykładnia odbywa się z wykorzystaniem metod wykładni nieużywanych w odniesieniu do wykładni pojęć ustawowych (np. zasady autonomiczności pojęć konstytucyjnych). Znaczenie pojęć konstytucyjnych wiąże tzw. ustawodawcę zwykłego, podmioty stanowiące prawo miejscowe i organy władzy publicznej stosujące prawo. Dlatego też, przy wykorzystaniu analizy piśmiennictwa w zakresie teorii prawa i prawa konstytucyjnego przedstawiono specyfikę pojęć zawartych w aktach normatywnych znajdujących się najwyżej w hierarchicznej strukturze aktów normatywnych. Po drugie pojęcie prawne jest niejako częścią składową przepisu prawa i na podstawienie utworzona jest norma prawna. Dlatego też analiza brzmienia samych przepisów Konstytucji RP i powiązań między nimi oraz wynikających z nich norm prawnych zostanie przeprowadzona w dalszej części opracowania. Zabieg ten wynika z konieczności rozdzielenia, dla potrzeb jasności wyводу, problemów z zakresu teorii prawa oraz problemów dogmatycznoprawnych.

W tym rozdziale omawiane są przepisy konstytucji oraz postanowienia prawa międzynarodowego publicznego, ale jedynie w aspekcie formalnym. Celem jest ukazanie autonomii pojęć konstytucyjnych i przepisów konstytucji oraz pojęć prawa międzynarodowego publicznego, a także wpływu tej autonomii na cały system prawny. Analiza materialna tych pojęć i przepisów będzie przedmiotem kolejnych rozdziałów pracy. Podobny zabieg badawczy został przeprowadzony w odniesieniu do pojęcia „wspólnoty” i „mieszkańca” w prawie międzynarodowym. W tej części opracowania pomocniczo posłużono się metodą

komparatystyki lingwistycznej¹⁵. Omawiając sposób użycia pojęcia „wspólnota” w języku prawnym, przedstawiono też inne konteksty, w których ustawodawca posługuje się tym terminem. Pojęcie prawne „wspólnoty samorządowej” nie jest jedynym kontekstem, w jakim nazwa ta jest używana przez ustawodawcę.

Badanie pojęć prawnych wciąż pozostaje jednym z głównych nurtów, w jakim prowadzone są badania w naukach prawnych. Słowem „pojęcie” intuicyjnie posługuje się większość badaczy prowadzących w badaniach nad prawem analizy językowe i formalno-dogmatyczne. Zdaniem J. Gregorowicza „pojęciem prawnym” jest pojęcie zarówno występujące w przepisie prawa, jak i w nauce prawa¹⁶. W ujęciu tego autora pojęcia prawne mogą mieć jednakowo znaczenie nadane im przez ustawodawcę oraz znaczenia własne wywodzą z języka naturalnego. Elementem konstytutywnym „pojęcia prawnego” jest element woli – prawodawca bazuje na doświadczeniach pochodzących z różnych dziedzin życia, jednak tworząc pojęcie prawne, może modyfikować jego znaczenie¹⁷.

Kluczowe znaczenie dla prawa samorządu terytorialnego mają pojęcia takie jak: „wspólnota”, „mieszkańcy” („mieszkaniec”) i „członkostwo we wspólnocie samorządowej”. Są to pojęcia zarówno języka prawnego, jak i pojęcia prawniczego¹⁸. Niemniej jednak funkcjonują one także w języku etnicznym (naturalnym)¹⁹. Okoliczność ta nie powinna być bagatelizowana z uwagi na fakt, że język prawny jest językiem sztucznym (rejestrem) tworzonym na podstawie języka naturalnego. Jak zauważył T. Gizbert-Studnicki, niektóre właściwości takiego „rejestru” są wyznaczone sytuacyjnie, inne zaś indywidualnie przez autora danego przepisu²⁰. Dlatego wykładnia każdego pojęcia prawnego wymaga uwzględniania dyrektywy języka potocznego²¹.

Jak się wydaje dyrektywa respektowania znaczenia pojęć języka naturalnego w procesie stanowienia i stosowania prawa jest właściwa dla doktryny pozytywizmu prawniczego²² i przez to dla prawa administracyjnego, jako prawa w większości stanowionego²³. Dużą wagę

¹⁵ J. Supernat, Z zagadnień komparatystyki prawniczej, *Acta Universitatis Wratislaviensis, PPiA*, CXIV, Wrocław 2018, s. 219-234; I. Szymczak, Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych, *RPEiS*, Rok LXXVI – Zeszyt 3 – 2014, s. 37-50.

¹⁶ J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódź 1962, s. 19, Zob. także H. Kurek, Język prawny i prawniczy na przełomie wieków perspektywy badawcze i zagrożenia, *ZNJ*, 3 (205) / 2015, s. 303-309.

¹⁷ Tamże, 28.

¹⁸ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 51 i n. i s. 136 i n.

¹⁹ Tamże, s. 30

²⁰ T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Warszawa-Kraków 1986, s. 144.

²¹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 98 i n.

²² H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 176; T. Gizbert-Studnicki, *Pozytywistyczny park jurajski*, *Forum Prawnicze*, Luty 2013, s. 56.

²³ Z. Duniewska, IV. Cechy prawa administracyjnego [w:] red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Instytucje prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego Tom 1*, Warszawa 2015, s. 115.

do znaczenia wykładni językowej przywiązują organy stosujące prawo administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków stwierdził bardzo dobitnie, że: „Wykładnia językowa jest punktem wyjścia dla wszelkiej wykładni prawa, a ponadto określa jej granice w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym. W państwie prawnym nie można bowiem dokonywać wykładni, która by była sprzeczna z tym sensem. Formuła słowna jest bowiem granicą wszelkiego dopuszczalnego sensu”²⁴.

T. Gizbert-Studnicki, w innym swoim opracowaniu, zwraca także uwagę na fakt, że istnieją zależności pomiędzy językiem a sposobem postrzegania świata przez osobę się nim posługującą. Autor zauważa, że problem ten dotyczy także języka prawnego i jego pojęć. Prawodawca może zniekształcać naturalne znaczenie danego pojęcia poprzez nadanie mu, w tekście prawnym, odmiennego znaczenia. Ponadto język prawny pełni także funkcję performatywną – wzbogaca świat, kreując „nowe, nieempiryczne obiekty i kwalifikacje”²⁵.

Dlatego pisząc o „wspólnocie”, która jest elementem istoty polskiego samorządu terytorialnego, należy uwzględniać kontekst szerszy niż kontekst ściśle prawny lub ściśle prawniczy. Analizując przepisy regulujące ustrój podstawowych form organizacji społeczeństwa, warto uwzględnić szerszą refleksję na temat pozaprawnej istoty instytucji samorządu terytorialnego oraz ładunku kulturowego, który jest z nimi związany²⁶. Dlatego ustawodawca powinien, używając tego pojęcia oznaczać zjawiska, które odpowiadają jego znaczeniu. Niemniej jednak, z uwagi na performatywną funkcję języka prawnego, samo prawo może służyć budowaniu wspólnoty jako bytu rzeczywistego, w zakresie, w jakim obowiązywanie przepisów skonstruowanych na podstawie takiego pojęcia, skutkuje, z tego tytułu, powstawaniem nowych relacji pomiędzy członkami wspólnot i władzami publicznymi.

Prawo samorządu terytorialnego, będące częścią prawa administracyjnego, jest tworem językowym²⁷. Zarówno na etapie stanowienia, jak i stosowania jego przepisów konieczne jest prawidłowe ustalenia i posługiwanie się odpowiednią siatką pojęciową²⁸. Pojęcia „wspólnoty”

²⁴ Wyrok NSA z 15.12.2021 r., III OSK 4519/21, LEX nr 3291258.

²⁵ T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny a obraz świata [w:]* red. G. Skąpska, *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 160-161.

²⁶ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2023, s. 42-46.

²⁷ B. Dupert, *Prawo w naukach społecznych*, Warszawa 2010, s. 211.

²⁸ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009, s. 161-174; I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego [w:]* red. J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 21-42.

i „mieszkańca” („członka wspólnoty samorządowej”), w takim ujęciu, są pojęciami prawa administracyjnego.

Pojęcia poszczególnych gałęzi prawa z perspektywy logiki prawniczej są „nazwami”. Jedną z cech „nazw” jest to, że posiadają one znaczenie²⁹. Wśród „nazw” wyróżnia się „nazwy normatywne”, czyli takie nazwy, które mają swoje znaczenie tylko w świetle przepisów prawa³⁰. Ustalenie znaczenia danej „nazwy” następuje poprzez wykładnię prawa. Proces wykładni prawa odbywa się przy tym z uwzględnieniem kontekstu kulturowego. Marta Andruszkiewicz słusznie zauważa w tym kontekście, że: „W sferze funkcjonowania prawa zauważalny jest wpływ kulturowego kontekstu oraz etycznego i aksjologicznego uzasadnienia treści i charakteru prawa jako czynników w znacznym stopniu wpływających na język, jakim posługuje się prawodawca. Istotne jest również postrzeganie języka prawnego jako szczególnego rodzaju komunikatu, a także jego wpływu na życie społeczne”³¹.

Przyjęcie, że pojęcia „wspólnoty” i „mieszkańca” są nazwami w ujęciu logicznym, pozwala na zastosowanie niektórych narzędzi z zakresu teorii nazw, takich jak teoria stosunków zakresowych nazw i teoria definiowania. Nazwy „wspólnota” i „mieszkaniec” pojawiają się w wielu przepisach prawa i aktach prawnych, co dotyczy również pojęć „mieszkaniec” i „członek wspólnoty samorządowej”. W analizie sposobu używania tych pojęć pomocne będą również narzędzia z zakresu analizy błędów popełnianych w procesie komunikacji.

Dlatego też w analizie znaczenia tych pojęć i, w konsekwencji, zakresu obowiązywania przepisów prawa posługujących się nimi, konieczne jest prawidłowe ich zdefiniowanie i wyjaśnienie stosunków zakresowych zachodzących pomiędzy takimi samymi (lub podobnymi) nazwami użytymi w różnych aktach prawnych. Jak zauważa S. Lewandowski posługiwanie się takimi narzędziami, jest niezbędne w pracy prawnika: „Semiotyczne zainteresowania prawników muszą być oczywiście szerokie i obejmować wszystkie trzy działy tej nauki. Ważne są relacje między znakami a rzeczywistością (aspekt semantyczny), między samymi znakami (aspekt syntaktyczny) oraz między znakami a ich użytkownikami (aspekt pragmatyczny)”³².

²⁹ W. Wolter, M. Lipczyńska, Elementy logiki. Wykład dla prawników, Warszawa-Wrocław 1980, s. 22-26.

³⁰ Tamże, s. 31-32.

³¹ M. Andruszkiewicz, Wokół znaczenia w języku prawnym - z punktu widzenia strukturalizmu [w:] red. I. Szczepanowska, Styl a semantyka, Białystok 2008, s. 428-429.

³² S. Lewandowski, 2. Działy logiki [w:] Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej, Warszawa 2015, LEX, dostęp: 28.03.2022 r.

Chcąc uniknąć problemów z ustalaniem znaczenia nazw, współczesna doktryna prawnicza formułuje szereg postulatów co do cech, jakimi powinien wykazywać się język prawny (i przez to pojęcia będące jego częścią). Tatiana Chauvin, Tomasz Stawecki i Piotr Winczorek podnoszą, że język prawny powinien być adekwatny, komunikatywny i zwięzły³³. Autorzy ci szczególnie uwagę na cel języka prawnego, jakim jest przekazywanie „adresatom informacji o wiążących ich wzorach zachowania”, dlatego też prawodawcy powinni [...] koncentrować się na stronie językowej uchwalanego prawa – na zapisaniu norm postępowania, aby były jasne i nie budziły i nie budziły najmniejszych wątpliwości”³⁴. Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że cel obejmuje całość tekstu prawnego, także tą jego część, która odnosi się do określania podmiotu konkretnych norm prawnych. Język prawny powinien być konstruowany w taki sposób, by jednostka będąca adresatem norm prawnych nie miała problemu z ustaleniem, które normy postępowania ją obowiązują.

Wskazane wyżej postulaty odnoszące się do specyfiki języka prawnego nie zawsze mogą być realizowane w praktyce. Dlatego też w przypadku procesu wykładni nie sposób jest uniknąć zjawiska „cienia semantycznego” (obszaru, w którym istnieją problemy z ustaleniem znaczenia danej nazwy)³⁵. Prawodawca chcąc zredukować zjawisko „cienia semantycznego” i w ten sposób zwiększyć jasność przepisów prawa niekiedy posługuje się definicjami legalnymi³⁶. Najczęściej jednak ustalenie znaczenia pojęcia prawnego jest zadaniem interpretatora tekstu prawnego.

2.2. „Wspólnota” jako pojęcia języka etnicznego

2.2.1. Pojęcie „wspólnoty” i jego znaczenie w języku polskim

Źródłosłów nazwy „wspólnota” badał, na gruncie znaczenia tego pojęcia dla prawa kanonicznego, M. Żurawski. Badacz ten zauważył, że polskie słowo „wspólnota” pochodzi o łacińskiego słowa *communio* i greckiego *koinnōnija*³⁷. Współczesny Słownik Języka Polskiego PWN podaje trzy znaczenia nazwy „wspólnota”³⁸. W pierwszej kolejności wskazuje się na „wspólnotę” jako „odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne posiadanie lub

³³ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2014, s. 82.

³⁴ Tamże.

³⁵ Z. Pułka, Założenia metanaukowe koncepcji prawa H.L.A. Harta, [w:] red. W. Gromski, Teoria i filozofia prawa, Wrocław 1998, s. 41–42.

³⁶ M. Bartoszewicz, Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa [w:] red. A. Balicki, M. Jabłoński, Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, Wrocław 2018, s. 355–364.

³⁷ M. Żurawski, Wspólnota kościelna „communio” podstawą prawa kościelnego?, Prawo Kanoniczne 20 (1977), nr 1-2, s. 67–85.

³⁸ wspólnota, sjp.pwn.pl, dostęp: 31.05.2021 r.

przeżywanie czego”. W drugiej jest „to, co łączy, zespala”. W ostatnim znaczeniu „wspólnotą” jest „grupa osób związana wspólnym pochodzeniem, wspólną kulturą lub wspólnymi interesami, wspólną własnością”.

Wyjaśnienia te zostały zaczerpnięte ze słownika W. Doroszewskiego³⁹. Trzeba odnotować, że w słowniku Doroszewskiego podawano także czwarte – przestarzałe – znaczenie nazwy „wspólnota”. Niegdyś „wspólnotą” nazywano także „teren będący wspólną własnością gminy”.

W Słowniku Języka Polskiego PWN wyszczególniono także nazwy złożone powstałe na bazie nazwy prostej „wspólnota”. Są to „wspólnota majątkowa, małżeńska” i „wspólnota pierwotna”. Pierwszy z tych terminów, to pojęcie języka prawnego występujące jednocześnie na gruncie języka naturalnego. Oznacza ono wspólny majątek małżonków nabyty w czasie trwania małżeństwa⁴⁰. Natomiast mianem „wspólnoty pierwotnej” określa się „formację społeczną występującą w społeczeństwach pierwotnych, opierająca się na wspólnej pracy i własności narzędzi oraz na równym podziale produktów”⁴¹.

Analizując słownikowe znaczenia nazwy „wspólnota” i nazw zbudowanych na jej podstawie można wyprowadzić dwa wnioski co do kryteriów wyodrębnienia bytów określanych w ten sposób. Pierwszy wniosek mówi o ścisłym związku nazwy „wspólnota” ze specyficznymi stosunkami majątkowymi polegającymi na współposiadaniu jednego prawa majątkowego z innymi podmiotami (małżonką/małżonkiem, sąsiadami, innymi członkami wspólnoty). Drugi wniosek zawiera się w obserwacji, że o istnieniu wspólnoty przesądzają wspólne cele, interesy lub wartości, chociażby miały one charakter niematerialny.

Z powyższych wniosków płynie kolejny. W języku polskim naturalnym można mówić o „wspólnocie” w znaczeniu szerszym i o „wspólnocie” w znaczeniu węższym. „Wspólnota” w szerszym rozumieniu tego pojęcia to zbiorowość oparta na takich samych interesach lub wartościach. Natomiast „wspólnota” w ujęciu węższym wiąże się istnieniem prawa majątkowego właściwego dla więcej niż jednego podmiotu.

Prawidłowe rozpoznanie znaczenia słowa „wspólnota” wymaga osadzenia tej nazwy w kontekście nazw będących dla niej synonimami. Tu słownik synonimów⁴² podaje

³⁹ wspólnota, sjp.pwn.pl/doroszewski, dostęp: 31.05.2021 r.

⁴⁰ wspólnota majątkowa, małżeńska, sjp.pwn.pl, dostęp: 31.05.2021 r.

⁴¹ wspólnota pierwotna, sjp.pwn.pl, dostęp: 31.05.2021 r.

⁴²

następujące wyrazy bliskoznaczne w zależności od supozycji, w jakiej używana jest nazwa „wspólnota”:

1. wspólność, zgodność, pokrewność, bliskość, zbieżność, jedność, podobieństwo;
2. społeczność, komuna, gmina;
3. więź, więzy, związek, powiązanie, spójnia, relacja, łączność, kontakt, sprzężenie, pomost.

Z powyższego wynika, że mimo zatracenia w języku potocznym „gminnej” konotacji tego słowa, jako jednego z jego głównych znaczeń, to „wspólnota” wciąż osadzana jest przez językoznawców w kontekście lokalnych zbiorowości ludzkich⁴³. Ponadto ścisłe powiązanie pojęcia „wspólnoty” ze szczególnym rodzajem więzi łączących członków tego zrzeszenia jest także w piśmiennictwie prawniczym. Warto przytoczyć poczynione na tym tle obserwacje Lucyny Rajcy. Autorka wskazuje, że prawne pojęcie „wspólnoty” oznacza zrzeszenie ludzi charakteryzujące się cechami takimi jak zintegrowanie, wspólnota celów i potrzeb, zdolność do samoorganizacji, poczucie przynależności i samodzielności⁴⁴.

Termin „wspólnota” nie tylko pojawia się na gruncie prawa samorządu terytorialnego. Polski ustawodawca posługuje się taką nazwą dla oznaczania stosunkowo niewielkich zbiorowości podmiotów prawa. Istnieją w prawie pojęcia takie jak „wspólnota gruntowa”⁴⁵, czy „wspólnota mieszkaniowa”⁴⁶. Zasadniczą różnicą pomiędzy „wspólnotą gruntową” i „wspólnotą mieszkaniową” a wspólnotami samorządowymi jest przynależność dwóch pierwszych do sfery prawa prywatnego⁴⁷. Wspólnoty samorządowe pozostają zaś bytami prawa publicznego.

Pojęcie „wspólnoty” w języku prawnym ma rangę pojęcia konstytucyjnego. Samo pojęcie „wspólnoty” używane jest dwukrotnie w preambule do Konstytucji RP. W pierwszym przypadku zostało użyte do oznaczenia więzów łączących Polaków z kraju z Polakami z zagranicy. W drugim przypadku „wspólnoty” (podmiot zbiorowy) zostały wymienione obok obywateli, jako podmioty korzystające z uprawnień wynikających z przepisów konstytucji. O „wspólnotach samorządowych” mowa jest w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP („Ogół mieszkańców

⁴³ Warto odnotować, że w używana w takim sensie nazwa „wspólnota” jest komponentem nazwy własnej „Pismo Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA” oznaczającej wydawane w Polsce od 1990 r. czasopismo poświęcone tematyce samorządowej. Zob. B. Mościcki (red.), Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990 - 2007, Warszawa 2008.

⁴⁴ L. Rajca, Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia, Warszawa 2001, s. 47

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703).

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048).

⁴⁷ I. Szymczak, Rozdział II Podstawa prawnorzeczowa wspólnoty mieszkaniowej [w:] Wspólnota mieszkaniowa, Warszawa 2014; S. Rudnicki, Wspólnoty gruntowe [w:] S. Rudnicki, G. Bieniek, Nieruchomości. Problematyka prawna, G. Bieniek, Warszawa 2007, LEX.

jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”). Pojęcie to „wspólnocie samorządowej” się także w art. 166 ust. 1 konstytucji, w przepisie zawierającym definicję zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego („Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.”) oraz w art. 170 zd. 1 konstytucji, przepisie przyznającym członkom wspólnot samorządowych prawo do rozstrzygania o sprawach wspólnoty w referendum lokalnym („Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”).

2.2.2. „Wspólnota”, a inne pojęcia oznaczające zrzeszenie ludzi we współczesnych językach europejskich

W kontekście języka naturalnego warto zwrócić uwagę na różnice między pojęciem „wspólnoty” a takimi terminami jak „zrzeszenie” i „zbiorowość”. „Wspólnota” odnosi się do trwalszej struktury, której fundamentem są wspólne wartości i interesy, tworzące silne więzi między jej członkami. Z kolei „zrzeszenie” i „zbiorowość” to grupy osób połączone określonym celem, który może być czasowy⁴⁸. Już na poziomie językowym „wspólnota” wyraża więc większą trwałość i głębsze więzi niż pozostałe terminy. Ponadto specyfika „wspólnoty” w języku polskim może być różnie wyrażana w innych językach europejskich, gdzie różne pojęcia mogą oddawać aspekty tego, co w polszczyźnie rozumiemy jako „wspólnota”.

Słownik polsko-angielski⁴⁹ podaje możliwe tłumaczenia tej nazwy jako:

1. *community*;
2. *joint property* (jako wspólność majątkowa);
3. *commonwealth*;
4. *togetherness*.

Jak widać język angielski wyraźnie odróżnia „wspólnotę” o charakterze majątkowym, od wspólnot o charakterze społeczno-politycznym. Słowo *commonwealth* ma największą, spośród możliwych tłumaczeń, konotację polityczną. Za pomocą tak rozumianej „wspólnoty” nazywane są organizacje narodowe (*Commonwealth of Nations*), czy państwa (*Polish-Lithuanian*

⁴⁸ Zrzeszenie, sjp.pwn.pl, dostęp: 31.05.2021 r.

⁴⁹ <https://dictionary.cambridge.org/>, dostęp: 06.06.2021 r.

Commonwealth). Wydaje się jednak, że najbliższe do „wspólnoty” (terminu prawa samorządu terytorialnego) najbardziej zbliżone jest *community*, które odnosi się do podstawowych zbiorowości ludzkich (społeczności). Jakkolwiek prawodawca angielski, niejako tradycyjnie⁵⁰, dla określenia najmniejszych, pod względem liczby mieszkańców, społeczności ludzi osiadłych na danym terenie, posługuje się pojęciem „parafii” (*parish*). Analizując przepisy *Local Government Act* z 1972 r. można także natrafić na pojęcie *municipal corporation*, którego sens odpowiada polskiemu pojęciu „wspólnoty samorządowej”. Historycznie osobowość prawna w angielskim systemie administracyjnym przyznawana była *boroughs* (gminom), które wyposażano w prawo do wybierania własnych urzędników zarządzających sprawami lokalnymi – magistratów i sędziów⁵¹. Niemniej jednak rzeczywiste reformy polegające na zdecentralizowaniu angielskiej administracji publicznej oraz wzmocnieniu kompetencji władz lokalnych zostały przeprowadzone w końcu lat 90. XX stulecia. Skutkiem tych reform było wzmocnienie pozycji administracyjnoprawnej mieszkańców gmin poprzez zwiększenie ich wpływu na kształtowanie polityk publicznych na poziomie lokalnym⁵².

Centralnym pojęciem angielskiego prawa samorządowego jest pojęcie *local government*. Analiza przepisów *Local Government Act* z 1972 r.⁵³ prowadzi do obserwacji, że istotą angielskiego samorządu terytorialnego są władze lokalne w szczególności *principal councils*⁵⁴. Pojęcie zbliżone do polskiego terminu „wspólnota samorządowa”, czyli *community*, pozostaje w ścisłym związku z instytucją *community meeting* (*Parish meeting*) będącą w istocie rzeczy organem angielskiego samorządu. Pojęcie *community meeting* zostało zdefiniowane w art. 27 ust. 1 *Local Government Act*. Zgodnie z tym przepisem jest to zebranie wyborców władzy lokalnej (*local government electors*) zwołane w celu przedyskutowania spraw dotyczących danej wspólnoty (*community*) albo załatwienia funkcji przekazanej takiemu zebraniu na mocy ustawy⁵⁵.

Prawodawca angielski nie posługuje się w przypadku tamtejszego prawa samorządu terytorialnego innymi nazwami oznaczającymi grupę ludzi (zrzeszenie, korporację), takimi jak

⁵⁰ J. Supernat, W Anglii [w:] red. J. Jeżewski, Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, Wrocław 1999, s. 29.

⁵¹ H.W.R. Wade, C.F. Forsyth, Administrative law, Oxford 2004, s. 110-111.

⁵² H. Churchill, Communities in control? The challenges of neighbourhood governance with reference to local government reform in England, Commonwealth Journal of Local Governance, 1/2008, s. 49-67.

⁵³ Local Government Act, www.legislation.gov.uk, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/section/27>, dostęp: 04.07.2021 r.

⁵⁴ Zob. np. J.B. Parr, Local government in England: evolution and longterm trends, Commonwealth Journal of Local Governance, Issue 23: 2020.

⁵⁵ J. Stanton, Law, Localism, and the Constitution. A comparative perspective, Routledge 2023.

society, lub *associtation*. Przy czym pojęcia te są także pojęciami prawnymi. Pojęcie *society* występuje w nazwie złożonej *Community Benefit Societies* działającej na podstawie przepisów ustawy Co-operative and Community Benefit Societies Act z 2014 r.⁵⁶. Podmioty te są swego rodzaju spółkami (posiadającymi zdolność prawną) o korporacyjnej istocie, których celem jest przeznaczanie wypracowanego dochodu na potrzeby wspólnot, a nie na zysk dla uczestników przedsięwzięcia⁵⁷. Angielski system prawny przewiduje także funkcjonowanie podmiotów określanych jako *Housing Associations*⁵⁸, które oznaczają podmioty (spółek, trustów, ciał, zrzeszeń) zajmujących się budową lub zarządzaniem budynkami mieszkalnymi.

Słownik języka francuskiego Le Robert⁵⁹ podaje aż trzy grupy znaczeniowe dla nazwy „wspólnota” (*communauté*) – znaczenia socjologiczne, znaczenie polityczne i znaczenie odnoszące się do małżeńskiego ustroju majątkowego. W języku francuskim nazwa *communauté* jest rozumiana w pierwszej kolejności jako „grupa społeczna, której członkowie żyją razem lub posiadają wspólne dobra, lub wspólne interesy”. Dla pojęcia *communauté* używanego w takim znaczeniu synonimem jest pojęcie *collectivité*, dosłownie oznaczające w języku polskim „zrzeszenie”. Pod pojęciem *communité*, w znaczeniu socjologicznym, rozumie się także „religijną wspólnotę żyjącą razem”, „razem osoby o pochodzeniu narodowym, etnicznym lub religijnym”. W ujęciu państwowym nazwa *communité* to „państwo, którego charakter jest wspólny (*commune*)”. Pojęcie *communité* oznacza też małżeński ustrój majątkowy „gdzie dobra dwojga są wspólne”.

W języku francuskim podstawowym pojęciem oznaczającym korporację składającą się z ludzi pozostają pojęcia takie jak *une association* lub *une société*. Samo pojęcie *une association* także można tłumaczyć jako polskie „zrzeszenie”. W prawnym języku francuskim używane jest do oznaczenia organizacji, jaką jest stowarzyszenie na podstawie ustawy o stowarzyszeniach z 1901 r.⁶⁰. Z kolei termin *une société* jest pojęciem oznaczającym w języku prawnym przede

⁵⁶ Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 r., [www.legislation.gov.uk, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/14](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/14), dostęp: 23.02.2023 r.

⁵⁷ I. Snaith, Handbook of Co-operative and Community Benefit Society Law, Bristol 2014, [www.iansnaith.com, http://www.iansnaith.com/wp-content/blogs.dir/8/files/2012/12/Chapter_1.pdf](http://www.iansnaith.com/wp-content/blogs.dir/8/files/2012/12/Chapter_1.pdf), dostęp: 23.02.2023 r.

⁵⁸ Housing Associations Act 1985, [www.legislation.gov.uk, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/69/section/1](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/69/section/1), dostęp: 23.02.2022 r.

⁵⁹ <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/commun>, dostęp: 19.03.2022 r.

⁶⁰ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, [www.legifrance.gouv.fr, http://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069570/](http://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069570/), dostęp: 24.02.2023 r.

wszystkim różnego rodzaju spółki. Francuskie ustawodawstwo posługuje się m.in., pojęciami takimi jak *des sociétés commerciales*⁶¹ lub *une société civile*⁶².

We francuskim języku prawnym, w przepisach odnoszących się do samorządu terytorialnego pojęcie oznaczające „wspólnotę samorządową” nie występuje. Pojawia się natomiast termin *collectivité territoriale*, oznaczający dosłownie „wspólnotę terytorialną”⁶³.

We francuskim porządku prawnym pojęcie „zrzeszenia terytorialnego” jest pojęciem konstytucyjnym. „Zrzeszeniom terytorialnym” francuski ustrojodawca poświęcił cały Rozdział 12 Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r.⁶⁴. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej wspólnotami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie. Ponadto ustawodawca zwykły może tworzyć wspólnoty terytorialne innego rodzaju niż te wymienione w przepisach konstytucji.

Pojęcie „wspólnoty terytorialnej” pojawia się także w nazwie ustawy *Le Code général des collectivités territoriales* („Ogólny Kodeks Zrzeszeń Terytorialnych”), która to ustawa zasadniczo reguluje ustrój francuskiego samorządu terytorialnego⁶⁵. Warto przy tym zauważyć, że francuski prawodawca posługuje się tym terminem w także znaczeniu odpowiadającemu polskiemu wyrażeniu „jednostka samorządu terytorialnego. Przykładowo w art. LO6361-1 zd. 1 Kodeksu Wspólnot Terytorialnych zawarta jest definicja „budżetu zrzeszenia”, zgodnie z którą jest to *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la collectivité* („Budżet zrzeszenia jest aktem, w którym planuje się i zatwierdza przychody i wydatki zrzeszenia” – tłum. własne). Ustawodawca francuski także wyraźnie rozróżnia istotę jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest *la collectivité*, od jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli jako takich⁶⁶. Świadczy o tym np. brzmienie przepisu art.

⁶¹ Code de commerce, [www.legifrance.gouv.fr, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/?isSuggest=true](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/?isSuggest=true), dostęp: 24.02.2023 r.

⁶² Code civil, [www.legifrance.gouv.fr, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721?init=true&page=1&query=code+civil&searchField=ALL&tab_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721?init=true&page=1&query=code+civil&searchField=ALL&tab_selection=all), dostęp: 24.02.2023 r.

⁶³ Collectivité, <https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/francuski-polski/collectivit%C3%A9>, dostęp: 04.07.2021 r. Jakkolwiek samo pojęcie *collectivité* oznacza „zrzeszenie”.

⁶⁴ Konstytucja Republiki Francuskiej, [libr.sejm.gov.pl, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html), dostęp: 07.03.2022 r.

⁶⁵ Code général des collectivités territoriales, [legifrance.gouv.fr, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/), dostęp: 04.07.2021 r.

⁶⁶ Zob. np. F. Zerari, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, *Les Annales de droit*, 12/2018; X. Barella, *Les collectivités territoriales et la loi en droit public français*, Tuluza 2011.

L1111-2, który mówi o *les communes, les départements et les régions* (gminach, departamentach i regionach).

Istotne jest, że francuski prawodawca posługuje się pojęciem *les collectivités territoriales* w odniesieniu do samorządów funkcjonujących na wszystkich szczeblach administracyjnego podziału państwa francuskiego, abstrahując od różnic natury historyczno-społecznej występujących pomiędzy tymi jednostkami. Francuskie gminy, od czasu ich formalnego ustanowienia w czasie rewolucji francuskiej, wciąż pozostają stosunkowo małymi jednostkami, gdyż ich układ jest oparty na siatce rzeczywiście istniejących wspólnot osadniczych. Jednakże departamenty, utworzone w tym samym czasie, są strukturami sztucznymi, powołanymi w oderwaniu od istniejących na danym terenie powiązań funkcjonalnych⁶⁷. Niezależnie od swojej socjologicznej istoty każda francuska wspólnota terytorialna wyposażona jest w osobowość prawną i zdolność do samodzielnego wykonywania zadań publicznych, która to zdolność realizowana jest przez wybieralnych reprezentantów tej społeczności⁶⁸. Jan Jeżewski wskazuje, że wspólnym mianownikiem dla francuskich *les collectivités territoriales* jest możliwość ich socjologicznego wyodrębnienia w rzeczywistości i posiadanie przez nie własnych indywidualnych interesów publicznych, którego zaspokajanie jest celem ich istnienia⁶⁹. Przy tym rzeczą charakterystyczną dla układu francuskiej administracji publicznej jest dostrzeżenie przez prawodawcę faktu, że większość francuskich gminnych wspólnot samorządowych jest zbyt mała, by efektywnie wykonywać zadania publiczne, był zmuszony tak ukształtować ustrój administracji państwowej, by współdziałała ona z tymi wspólnotami. Dlatego jednym z celów stojących za dekoncentracją francuskiej administracji państwowej było wzmocnienie podmiotowości wspólnot lokalnych – uczynienie ich równorzędnym partnerem dla administracji państwowej w celu współdziałania przy wykonywaniu zadań publicznych⁷⁰.

Z kolei w języku niemieckim polskiemu pojęciu „wspólnoty” odpowiada niemieckie pojęcie *Gemeinschaft*⁷¹. Pojęcie to jest podstawą do tworzenia nazw złożonych, które oznaczają szczególnej rodzaju „wspólnoty” – na przykład „wspólnotę majątkową” (*Gütergemeinschaft*), „wspólnotę pierwotną” (*Urgemeinschaft*), czy Europejską Wspólnotę Gospodarczą

⁶⁷ A. Edwards, P. Hupe, France: A strong state, towards stronger local democracy? [w:] red. H. Daemen, L. Schaap, Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe, Eburon 200, s. 129-144.

⁶⁸ P.M. Bakambo, La représentation des collectivités territoriales dans les instances de droit public. Droit. Université Paris-Saclay, 2023, s. 23-26.

⁶⁹ J. Jeżewski, We Francji [w:] red. J. Jeżewski, Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, Wrocław 1999, s. 148-149.

⁷⁰ J. Jeżewski, Dekoncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji, Kolonia Limited 2004, s. 207-223.

⁷¹ <https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/polski-niemiecki/wsp%C3%B3lnota>, dostęp: 19.03.2022 r.

(*Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*). Słownik języka niemieckiego podaje trzy znaczenia pojęcia „wspólnota” (*Gemeinschaft*). Pierwszym rozumienie tego pojęcia jako „bycie/życie razem” (synonimem dla tak rozumianej wspólnoty jest pojęcie *das Zusammensein*). Drugie znaczenie obejmuje „grupę ludzi, którzy posiadają wspólne przekonania lub są nimi połączenie”. Trzecie, ostatnie, znaczenie dotyczy „sojuszu państw, które dążą do celu gospodarczego i politycznego”.

W niemieckim języku prawnym pojęcie będące odpowiednikiem polskiej nazwy „wspólnota samorządowa”. Występują w nim natomiast pojęcia o zbliżonym do niego znaczeniu. W art. 28 i art. 29 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec⁷² mowa jest o „gminach”. Natomiast w art. 6 Ustawy Zasadniczej mowa jest o „wspólnocie państwowej” (*staatliche Gemeinschaft*), która czuwa nad działaniami rodziców, którzy sprawują opiekę nad dziećmi.

Ustrój samorządu terytorialnego w Republice Federalnej Niemiec jest przedmiotem ustaw uchwalanych przez państwa związkowe⁷³. Stąd obecnie istnieje 13 porządków prawnych krajów związkowych regulujących ustrój samorządu terytorialnego⁷⁴. Ustawodawstwo niemieckie określając istotę gminy (*Gemeinde*) posługuje się zasadniczo pojęciem *kommunale Gebietskörperschaft*⁷⁵, które dosłownie należałoby rozumieć jako „komunalna korporacja terenowa”.

W przypadku języka niemieckiego należy zwrócić uwagę na związek zachodzący pomiędzy nazwami „gmina” – *Gemeinde* i „wspólnota” – *Gemeinschaft*. Nazwą podstawową jest w tym języku nazwa *Gemeinde*, która na język polski może być przetłumaczona jako zarówno jako

⁷² Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 roku, [libr.sejm.gov.pl, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html), dostęp: 08.11.2021 r.; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/>, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, dostęp: 08.11.2021 r.

⁷³ M. Miemiec, Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec, Kolonia Limited 2007, s. 49-56.

⁷⁴ W ramach RFN funkcjonują 3 miasta wydzielone będące landami: Berlin, Brema i Hamburg. Ustrój ich regulowany jest zasadniczo przepisami konstytucji tych państw związkowych.

⁷⁵ Zob. np.: § 1 (4) Baden-Württemberg Gemeindeordnung In der Fassung vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698) zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.12.2020 (GBl. S. 1095) m.W.v. 12.12.2020, § 2 (3) Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA) vom 17. Juni 2014, GVBl. LSA 2014, 288, 2020.95; § 1 (2) Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 Zum 08.11.2021 aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe. W dalszej części opracowania, ilekroć będzie mowa o niemieckich ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego, będzie używane pojęcie „ordynacji gminnej” wraz z określeniem, w jakim kraju związkowym obowiązują dane przepisy.

„gmina” i jako „parafia”⁷⁶. W języku niemieckim słowo „gmina” (*Gemeinde*) było źródłosłowem dla nazwy „wspólnota” (*Gemeinschaft*).

W niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty) traktowane są jako korporacje prawa publicznego. Marcin Miemiec dostrzega, że zarówno gminy, jak i powiaty w Niemczech są korporacjami mieszkańców, które jako korporacje prawa publicznego władczym aktem zostały włączone do struktury państwa⁷⁷. Niemieckie gminy i powiaty są wyposażone w osobowość prawną (we własne prawa i obowiązki) oraz władztwo („pochodną władzę zwierzchnią”) niezbędne do wykonywania we własnym imieniu zadań publicznych⁷⁸. Niemieckie gminy mają silną pozycję ustrojową. Jerzy Korczak mówi wręcz o „autonomii gmin” niemieckich⁷⁹. Autonomia ta opiera się na: zdolności do wykonywania władzy publicznej na danym terenie, swobodzie organizowania ustroju wewnętrznego w granicach określonych ustawami, uprawnieniu do stanowienia prawa lokalnego (w tym nakładania podatków lokalnych), autonomii w zakresie kształtowania stosunków pracy z urzędnikami gminnymi, prawie do posiadania własnego budżetu oraz autonomii w zakresie kształtowania własnej gospodarki finansowej, oraz planowania rozwoju⁸⁰.

Należy podkreślić, że inaczej pojęciu „wspólnoty” w austriackim języku prawnym odpowiada inna nazwa, niż ta używana w niemieckim języku prawnym używanym w Republice Federalnej Niemiec. Zapoznając się z polskim tłumaczeniem tekstu Federalnej Konstytucji Republiki Austrii⁸¹ można natrafić na pojęcia „wspólnoty”, „wspólnoty lokalnej” i „wspólnoty samorządowej”.

Innym pojęciem oznaczającym zbiorowość ludzką w języku niemieckim jest pojęcie *Gesellschaft*. Termin ten, podobnie jak w przypadku języka angielskiego i języka francuskiego używany jest do oznaczania korporacji (lub po prostu tzw. podmiotów zbiorowych) o

⁷⁶ Gemeinede, pl.pons.com, <https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/niemiecki-polski/gemeinde>, dostęp: 14.03.2022 r.

⁷⁷ M. Miemiec, Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec, Kolonia Limited 2007, s. 47-59.

⁷⁸ H. Maurer, Ogólne prawo administracyjne, Kolonia-Limited 2003, s. 231

⁷⁹ J. Korczak, W Niemczech [w:] red. J. Jeżewski, dz. cyt. s. 272.

⁸⁰ Tamże, s. 273.

⁸¹ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), tłum. P. Czarny, B. Naleziński, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf, dostęp: 20.03.2022 r.

gospodarczym przeznaczeniu. Niemiecki prawodawca na gruncie tamtejszego kodeksu handlowego posługuje się tą nazwą do oznaczania wszelkiego rodzaju spółek⁸².

2.3. Pojęcie „mieszkaniec” i jego znaczenie

2.3.1. „Mieszkaniec” jako pojęcie polskiego języka etnicznego

W przypadku posługiwania się pojęciem „wspólnoty” (czy też „wspólnoty samorządowej”) dla oznaczenia grupy ludzi zamieszkujących dany teren konieczne jest też ustanowienie w języku prawnym nazwy oznaczającej poszczególne jednostki składające się na taką grupę społeczną. Stosownie do art. 16 ust. 1 Konstytucji RP członkowie wspólnot samorządowych nazywani są „mieszkańcami”⁸³. Jakkolwiek nazwa „mieszkaniec” w tym znaczeniu została użyta po raz pierwszy na gruncie języka prawnego w pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁸⁴. Przepis art. 1 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” nie zmienił się na przestrzeni lat i w tym samym brzmieniu funkcjonuje w obecnych przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Ponadto analogiczne przepisy zostały wprowadzone do pozostałych tzw. ustrojowych ustaw samorządowych – zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym mieszkańcy powiatu stanowią „lokalną wspólnotę samorządową”, z kolei stosownie do przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa mieszkańcy województwa stanowią „regionalną wspólnotę samorządową”.

Słownik Języka Polskiego⁸⁵ definiuje „mieszkańca” jako „osobę stale mieszkającą w jakimś miejscu”⁸⁶. Podobną definicję w swoim słowniku przedstawił W. Doroszewski – „mieszkaniec”, to „człowiek mieszkający gdzieś stale; lokator, obywatel”⁸⁷.

Prawodawca nazywając członków wspólnot samorządowych mianem „mieszkańców” mógł się posłużyć inną nazwą. Wydaje się, że równoprawną alternatywą dla nazwy „mieszkaniec” mogła być nazwa „obywatel gminy” („obywatel powiatu”, „obywatel województwa”). Świadectwem możliwości posłużenia się nazwą „obywatel” w tym kontekście jest przepis

⁸² Handelsgesetzbuch, www.gesetze-im-internet.de/https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/BJNR002190897.html#BJNR002190897BJNG013200300, dostęp: 24.02.2023 r.

⁸³ A. Feja-Paszkiewicz, Zmiany w postrzeganiu statusu członka wspólnoty samorządowej – kilka uwag [w:] red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, A. Bisztyga, Wrocław 2014, s. 193-206.

⁸⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

⁸⁵ Słowniki zarówno w doktrynie, jak i w praktyce, wciąż stanowią ważne narzędzie pomocnicze przy stosowaniu językowej metody wykładni prawa. W najnowszej literaturze zwraca się jednak uwagę, że interpretator tekstu prawnego powinien poszukiwać znaczenia danego pojęcia w praktyce jego stosowania, a nie tylko w odczytaniu definicji zawartej w słowniku. Zob. M. Matczak, Imperium tekstu, Warszawa 2019, s. 390.

⁸⁶ sjp.pwn.pl, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/mieszkaniec.html>, dostęp: 18.02.2022 r.

⁸⁷ sjp.pwn.pl, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/mieszkaniec;5451244.html>, dostęp: 18.02.2022 r.

art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. oraz obecna praktyka samorządowa. Wiele jednostek samorządu terytorialnego decyduje się na ustanowienie tytułów „honorowego obywatela”. Zjawisko to występuje na poziomie gmin⁸⁸, powiatów⁸⁹ i województwa⁹⁰. Przy czym trzeba zaznaczyć, że o ile w przypadku gmin możliwość nadawania tytułu „honorowego obywatela” wynika wprost z przepisu ustawy, to w przypadku powiatów i województw praktyka ta funkcjonuje bez wyraźnego upoważnienia ustawowego⁹¹. W tym miejscu trzeba zasygnalizować, że prawodawca, posługując się w przepisach ustawy o samorządzie gminnym pojęciami „obywatela” i „mieszkańca” przeciwstawił je sobie. Problem ten zostanie dokładniej omówiony w części pracy poświęconej analizie przepisów tzw. ustrojowych ustaw samorządowych.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że ustrojodawca w przepisach Konstytucji RP posłużył się pojęciem „konkurencyjnym” wobec pojęcia mieszkańca. W przepisie art. 170 Konstytucji RP mowa jest o „członkach wspólnoty samorządowej”. W świetle zasad konstruowania aktów prawnych sytuacja, w której w ramach jednego aktu normatywnego funkcjonują dwa pojęcia o podobnym znaczeniu, powoduje wątpliwości co do rzeczywistego stosunku zakresowego takich dwóch nazw. Możliwe jest bowiem, że pojęcia te mają takie same zakresy znaczeniowe (w takim stanie rzeczy funkcjonowanie obu takich nazw jest swego rodzaju błędem legislacyjnym⁹²). Możliwe jest także przyjęcie, że obie nazwy mają różne zakresy znaczeniowe (jakkolwiek zakresy te mogą być ze sobą, chociażby częściowo zbieżne). Zgodnie z teorią pojęcia te nie powinny być używane zamiennie⁹³. W praktyce funkcjonowania polskiego prawa

⁸⁸ Zob. np. UCHWAŁA Nr XLVI/332/14 RADY MIASTA ŻYRARDOWA z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia tytułu "Honorowy Obywatel Miasta Żyrardowa" (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2014 r. poz. 5183); UCHWAŁA Nr XVI/171/2012 RADY MIASTA LUBAWA z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie zasad nadawania tytułu "Honorowy Obywatel Miasta Lubawy" (Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2012 r. poz. 2218).

⁸⁹ Zob. np. UCHWAŁA Nr 182/XXVIII/2017 RADY POWIATU W LEGIONOWIE z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie ustanowienia tytułu "Honorowy Obywatel Powiatu Legionowskiego" i przyjęcia Regulaminu zasad nadawania, trybu i sposobu wręczania tytułu "Honorowy Obywatel Powiatu Legionowskiego" (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2017 r. poz. 3105); Uchwała Nr X/50/2003 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 25 września 2003 r. w sprawie trybu i zasad nadawania tytułów: "Zasłużony dla Powiatu Tucholskiego", "Honorowy Obywatel Powiatu Tucholskiego". (Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2003 r. Nr 157, poz. 2099; zm.: Kujaw. z 2004 r. Nr 72, poz. 1260).

⁹⁰ Zob. np. UCHWAŁA Nr XXXI/292/08 SEJMIKU WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie zasad nadawania tytułu "Honorowego Obywatela Województwa Lubuskiego" (Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2009 r. Nr 5, poz. 167; zm.: Lubus. z 2017 r. poz. 474 oraz z 2018 r. poz. 1097); UCHWAŁA Nr IX/101/19 SEJMIKU WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu nadawania Honorowego Obywatelstwa Województwa Małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małop. Małop. z 2019 r. poz. 4454).

⁹¹ P. Jakubowski, Honorowy obywatel - odpowiedź na polemikę, ST 2018, nr 5, s. 92-93.

⁹² A. Malinowski, 3. Błąd w tekście prawnym [w:] Błędy formalne w tekstach prawnych, Warszawa 2020.

⁹³ A. Malinowski, Rozdział III BŁĘDY W DEFINICJACH LEGALNYCH [w:] Błędy formalne w tekstach prawnych, Warszawa 2020, LEX.

samorządu terytorialnego jednak nie jest i pojęcie „mieszkaniec” jest prawnym pojęciem synonimicznym wobec pojęcia „członek wspólnoty samorządowej”.

Niemniej jednak sama nazwa złożona „członek wspólnoty samorządowej” bazująca na nazwie prostej „członek” jest, w języku etnicznym, nazwą neutralną (tzn. nazwą pozbawioną właściwego pojęciu „mieszkaniec” kontekstu znaczeniowego). Mianem „członka”⁹⁴ nazwa się ludzi przynależących do różnego rodzaju grup społecznych. Mówi się o członkach klubów sportowych, zespołów artystycznych, partii politycznych, związków zawodowych itd. itp. Obserwacja ta jest o tyle istotna, że ustawodawca używający takiego pojęcia, z uwagi na zasadę prymatu wykładni językowo-logicznej, ma większą swobodę w kształtowaniu treści przepisu. Nie musi w takim wypadku zważać na kontekst językowy towarzyszący takiemu pojęciu.

2.3.2. „Mieszkaniec” jako pojęcie oznaczające członka wspólnoty samorządowej w językach europejskich.

Dosłowne tłumaczenie polskiego pojęcia „mieszkaniec”⁹⁵ w języku angielskim to *inhabitant* (*resident, citizen*), w języku francuskim to *un résident*, w niemieckim *Einwohner* (*Resident*). Takie pojęcia języka etnicznego nie są jednak wykorzystywane w językach prawnych, w takim kontekście, w jakim polski prawodawca używa nazwy „mieszkaniec”. Jakkolwiek w przekładach polskiego języka prawnego na języki obce tłumacze posługują się dokładnym tłumaczeniem nazwy „mieszkaniec”. W angielskim brzmieniu Konstytucji RP mowa jest o *the inhabitants*⁹⁶, we francuskim tłumaczeniu tego aktu pojawia się pojęcie *des habitants*⁹⁷, z kolei w wersji niemieckiej mowa jest o *die Einwohner* (w tłumaczeniu występuje pojęcie *die Einwohnergemeinschaft* oznaczające „ogół mieszkańców”)⁹⁸. Z kolei pojęcie „członka wspólnoty samorządowej”⁹⁹ jest tłumaczone odpowiednio jako *member of a self-governing community, un member de la collectivité territoriale* oraz *Mitglied einer Selbstverwaltungsgemeinschaft*.

Angielski ustawodawca w *Local Government Act 1972*, podobnie jak tłumacz Konstytucji RP, posługuje się zasadniczo pojęciem *inhabitant*. Na przykład w art. 222 ust. 1 *Local Government Act* użyte jest pojęcie *interests of the inhabitants*, którego rozwój lub ochrona, jest przesłanką

⁹⁴ „Członek”, to „osoba lub jednostka prawna należące do jakiejś grupy, organizacji”, [sjp.pwn.pl, https://sjp.pwn.pl/szukaj/cz%C5%82onek.html](https://sjp.pwn.pl/szukaj/cz%C5%82onek.html), dostęp: 23.02.2021 r.

⁹⁵ Opierałem się o tłumaczenie art. 16 ust. 1 Konstytucji RP – tylko w tym przepisie konstytucji mowa jest o „mieszkańcach” w kontekście „ogółu mieszkańców”.

⁹⁶ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

⁹⁷ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm>

⁹⁸ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>

⁹⁹ Opierałem się o tłumaczenie art. 170 Konstytucji RP.

uzasadniającą uczestnictwo władz lokalnych w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym. Prawodawca angielski posługuje się także pojęciem *members of the public*. Wydaje się jednak, że pojęcie to nie może być używane synonim terminu „członek wspólnoty samorządowej”. Jest ono używane w szerszym znaczeniu, zasadniczo w przepisach regulujących dostępność sesji rad gminnych dla publiczności lub w przepisach regulujących dostęp do dokumentów urzędowych. Przykładem takiego przepisu jest art. 100B ust. 1 *Local Government Act*, który określa zasady dostępności dokumentów urzędowych dotyczących funkcjonowania rady gminy. Zgodnie z tym przepisem materiały tego rodzaju *shall be open to inspection by members of the public at the offices*. Stąd *member of the public* jest pojęciem bliższym znaczeniowo nazwie „każdy”. Trzeba podkreślić, że pojęcia *inhabitant* i *member of the public* są pojęciami prawnie niezdefiniowanymi na gruncie *Local Government Act*.

W przepisach ustrojowego francuskiego prawa samorządu terytorialnego często pojawia się pojęcie *un habitant*. Tamtejszy ustawodawca różnicuje sytuację administracyjnoprawną gmin (przede wszystkim w sprawach finansowych) od liczby mieszkańców zamieszkujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i w tym kontekście pojęcie „mieszkańca” używane jest najczęściej. Niektóre przepisy ustawy przyznają mieszkańcom publiczne prawa podmiotowe. Artykuł L.2143-3 przyznaje mieszkańcom prawo do składania petycji w celu zażądania wpisania na porządek obrad rady gminy kwestii należącej do jej kompetencji (*Les habitants de la commune peuvent exercer le droit de pétition afin de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil municipal d'une question relevant de sa compétence*). Jednakże ustawodawca francuski nie sformułował definicji nazw takich jak „członek wspólnoty terytorialnej” lub „mieszkaniec”. Sformułowana została jedynie definicja mieszkańca „części gminy” (*la section de commune*) – jednostki pomocniczej gminy. Zgodnie z art. L2411-1 Kodeksu Wspólnot Samorządowych członkami „części gminy” są jej mieszkańcy, którzy mają na jej terenie trwałe i rzeczywiste miejsce zamieszkania.

Bardziej niż prawodawstwie angielskim i francuskim, kompleksowe podejście do znaczenia nazwy „mieszkaniec” dla prawa samorządu terytorialnego prezentują niemieccy prawodawcy krajowi. W Badenii-Wirtembergii w § 10 ust. 1 ordynacji gminnej została zawarta legalna definicja pojęcia „mieszkaniec” (*Einwohner*). Zgodnie z nią „mieszkańcem” gminy jest osoba, która mieszka na jej terenie (*Einwohner der Gemeinde ist, wer in der Gemeinde wohnt*).

Warto przy tym zauważyć, że krajowy prawodawca Badenii-Wirtembergii przyznaje samorządowi gminnemu kompetencję do rozróżniania pozycji prawnej „mieszkańców” (*die Einwohner*) i podmiotów nieposiadających takiego statusu, o czym świadczy przepis § 10 ust. 5 ordynacji gminnej. Przepis ten przyznaje gminom kompetencję do zobowiązania „mieszkańców oraz osoby i związki osób o takim samym statusie jak oni” (*ihre Einwohner und die ihnen gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen*) do ponoszenia pewnych ciężarów publicznych na ich rzecz. Identyczna, jak w Badenii-Wirtembergii, definicja mieszkańca jest zawarta w prawie krajowym Saksonii-Anhaltu (§ 21 ust. 1 ordynacji gminnej) oraz w Turyngii (§ 10 ust. 1 ordynacji komunalnej).

Specyficzne dla języka niemieckiego i niemieckiego prawa samorządowego jest rozróżnienie pomiędzy „mieszkańcem” (*Einwohner*) i „obywatelem gminy” (*Bürger*). Obywatelem gminy jest zasadniczo osoba, która zamieszkuje na jej terenie przez określony czas i osiągnęła odpowiedni wiek. W niemieckim prawie samorządowym prawa polityczne przysługują tylko mieszkańcom, którzy określani są jako *Bürger*.

Pojęcie „mieszkańca” (*Einwohner*) pojawia się także w przepisach Federalnej Konstytucji Republiki Austrii¹⁰⁰. W art. 116 ust. 3 konstytucji zawarto przepis, zgodnie z którym gminie liczącej ponad 20 000 mieszkańców na jej wniosek nadawany jest, w drodze ustawy krajowej, statut (prawo miejskie).

Prawodawca austriacki przedmiotem regulacji konstytucyjnej uczynił pojęcie „głównego miejsca zamieszkania” (*Hauptwohnsitz*). Na tym poziomie pojęcie to ma znaczenie dla ustalania obywatelstwa krajowego przysługującego obywatelowi austriackiemu (art. 6 ust. 2 konstytucji). Definicja legalna pojęcia „głównego miejsca zamieszkania” została zawarta w art. 6 ust. 3 Federalnej Konstytucji Republiki Austrii¹⁰¹. Zgodnie z nią „głównym

¹⁰⁰ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html>, dostęp: 26.03.2021 r.

¹⁰¹ Podobnie jak w RFN określenie ustroju austriackiego samorządu terytorialnego należy do kompetencji krajów związkowych (landów). Niekiedy austriaccy prawodawcy krajowi posługują się pojęciami „mieszkaniec” (*Einwohner*) i „obywatel gminy” (*Bürger*). Regulująca ustrój gminy w landzie Voralberg ustawa o organizacji władz gminnych w § 8 ust. 1 stanowi, że „mieszkańcami gminy” są wszystkie osoby mające na jej terenie główne miejsce zamieszkania. Zaś stosownie do § 8 ust. 2 tej ustawy „obywatelami gminy” są osoby będące mieszkańcami gminy, posiadające obywatelstwo kraju związkowego i czynne prawo wyborcze do rady gminy.

Rozbudowane przepisy regulujące status mieszkańców gminy obowiązują w Tyrolu. Zgodnie z § 13 ust. 1 ordynacji gminnej Tyrolu stanowi, że „mieszkańcem gminy” (*Gemeindebewohner*) jest „obywatel gminy” – obywatel Unii Europejskiej, mający główne miejsce zamieszkania na terenie gminy oraz osoby, które nie posiadają obywatelstwa Unii Europejskiej i posiadają główne miejsce zamieszkania na terenie gminy. W myśl tego przepisu

miejszem zamieszkania osoby” jest „miejsce, w którym osoba ta osiedliła się z widocznym zamiarem lub wynikającym z okoliczności zamiarem ustanowienia tam centrum swoich stosunków życiowych; jeśli ta przesłanka faktyczna dotyczy kilku miejsc zamieszkania w ogólnym rozrachunku stosunków zawodowych, gospodarczych i społecznych danej osoby, jako główne miejsce zamieszkania wskazuje ona miejsce, z którym jest związana w sposób przeważający”¹⁰².

2.4.Performatywna funkcja języka, a tworzenie i niszczenie wspólnoty.

Analizując pojęcie „wspólnoty” w aspekcie lingwistycznym, nie można pominąć samego znaczenia języka dla kształtowania się wspólnoty jako zjawiska społecznego. Problematyka ta jest przedmiotem badań w dyscyplinie nauk lingwistycznych. O wspólnoto twórczej funkcji języka pisze Anna Cegiela: „Język nie byłby jednak potrzebny, gdybyśmy nie mieli potrzeby komunikowania się z drugim człowiekiem”¹⁰³. Tym samym funkcjonowanie języka jest warunkiem koniecznym do współdziałania w ramach grupy ludzi. Jednocześnie autorka sygnalizuje, że język może zarówno budować więzi społeczne, jak i destrukcyjnie wpływać na więzi już istniejące: „Warto podkreślić – obecność, niewykluczenie, nie dehumanizację, pogardę i dominację. Obecność drugiego człowieka zakłada rozmowę z nim, porozumienie, dialog, współdziałanie. Język jest przecież najważniejszym tworzywem wspólnotowym. Bez właściwego języka nie ma żadnej wspólnoty”¹⁰⁴.

„mieszkańcami gminy” są także osoby, które nie mają głównego miejsca zamieszkania na terenie gminy, ale posiadają nieruchomość lub przedsiębiorstwo handlowe na terenie gminy.

Innego rodzaju rozwiązanie prawne funkcjonuje w Salzburgu. Prawodawca krajowy tego landu posługuje się pojęciem „członka gminy” (Gemeindemitglied). Stosownie do § 10 ordynacji gminnej Salzburga „członkami gminy” są wszystkie osoby mające główne miejsce zamieszkania na jej terenie. W Salzburgu nie funkcjonuje rozróżnienie pomiędzy „członkami gminy”, a „obywatelami gminy”.

Podobne rozwiązanie prawne funkcjonuje w Wiedniu. Zgodnie z art. 2 ust. 2 Federalnej Konstytucji Republiki Austrii miasto to jest jednym z krajów tworzących federację. Ponadto stolica Austrii stanowi jedną gminę, którą dla celów administracyjnych podzielono na okręgi pomocnicze. Stosownie do § 5 Konstytucji Krajowej Wiednia „członkami gminy” (Gemeindemitglieder) są „ci obywatele Austrii, którzy mają główne miejsce zamieszkania w tej gminie”. Wiedeński prawodawca krajowy nie wprowadził rozróżnienia pomiędzy „mieszkańcem Wiednia” i „obywatelem Wiednia”. Jakkolwiek konstytucja krajowa posługuje się w pojęciem „obywatela honorowego” (Ehrenbürger). Taki tytuł honorowy może zostać nadany mężczyźnie lub kobiecie, którzy zasłużyli się w szczególny sposób dla Republiki Austrii lub miasta Wiednia.

¹⁰² *Der Hauptwohnsitz einer Person ist dort begründet, wo sie sich in der erweislichen oder aus den Umständen hervorgehenden Absicht niedergelassen hat, hier den Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen zu schaffen; trifft diese sachliche Voraussetzung bei einer Gesamtbetrachtung der beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen einer Person auf mehrere Wohnsitze zu, so hat sie jenen als Hauptwohnsitz zu bezeichnen, zu dem sie das überwiegende Naheverhältnis hat.*

¹⁰³ A. Cegiela, Jaka polszczyzna, taka wspólnota Polaków, kongresobywatelski.pl, https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/12/anna_cegiela-jaka_polszczyzna_taka_wspolnota_polakow.pdf, dostęp: 17.05.2022 r.

¹⁰⁴ Tamże.

Z uwagi na funkcję języka polegającą na tworzeniu więzi społecznych mówi się o istnieniu „wspólnot językowych” – grup ludzi posługujących się tym samym językiem. Są to takie struktury społeczne w których „wspólnota” i „język” mają równorzędne znaczenie (nie da się przypisać żadnemu z tych bytów pierwszeństwa). W takim ujęciu język jest takim samym dobrem kultury jak np. prawo lub religia. Język jest tworem dynamicznym reagującym na zmiany rzeczywistości. Jest to twór przynależący nie tylko do jednostki, ale przynależący do wspólnoty jako takiej. Na fundamentalne znaczenie języka dla tworzenia społeczności ludzkich zauważają w swoich badaniach Andrzej Piotrowski i Marek Ziółkowski¹⁰⁵. Autorzy ci dostrzegają, że dla powstawania zorganizowanych form współdziałania między ludźmi podstawą jest powstanie społeczności językowej (wspólnoty komunikacyjnej). Dopiero na bazie wspólnoty komunikacyjnej pojawiają się inne płaszczyzny współpracy międzyludzkiej (np. ekonomiczne, kulturalne, religijne, ideologiczne, zawodowe), które umożliwiają ściślejszą integrację pomiędzy członkami danej społeczności¹⁰⁶.

Bez jakiegokolwiek języka nie jest możliwe żadne współdziałanie między jednostkami ludzkimi. W.G. Summer stwierdza, że język jest w istocie rzeczy zjawiskiem społecznym¹⁰⁷. Współcześnie na wspólnoto twórczą funkcję języka zwraca się uwagę także literaturze socjologicznej. S.P. Morreale, B.H. Spitzberg i J.K. Barge, badający komunikację międzyludzką wyróżniają cztery główne funkcje języka. Obejmują one¹⁰⁸:

- 1) ukierunkowywanie uwagi;
- 2) tworzenie możliwości i ograniczeń;
- 3) określanie tożsamości;
- 4) ułatwianie współdziałania.

Odnosząc funkcje te do pojęcia „wspólnoty”, to kluczowa wydaje się funkcja tworzenia możliwości i ograniczeń – reguł postępowania. Z samej istoty pojęcia „wspólnota” wynika, że posłużenie się tym pojęciem wywołuje skutek w postaci pojawienia się nowych możliwości i ograniczeń dla jednostek do niej przynależących¹⁰⁹). Za istotną należy także uznać funkcję

¹⁰⁵ A. Piotrowski, M. Ziółkowski, *Zróżnicowanie językowe a struktura społeczna*, Warszawa 1976.

¹⁰⁶ Tamże, s. 95-101.

¹⁰⁷ W.G. Summer, *Naturalne sposoby postępowania w gromadzie. Studium socjologicznego znaczenia praktyk życia codziennego, manier, obyczajów oraz kodeksów moralnych*, Warszawa 1995, s. 122-123.

¹⁰⁸ S.P. Morreale, B.H. Spitzberg i J.K. Barge, *Komunikacja między ludźmi. Motywacja, wiedza i umiejętności*, Warszawa 2008, s. 149.

¹⁰⁹ Tamże, s. 150-151.

ułatwiania współdziałania wewnętrznego — jednostki przynależące do jednej „wspólnoty” będą bardziej skłonne do współpracy między sobą¹¹⁰.

Tezę o niezbędności języka dla form współdziałania między ludzkiego rozwija także Yuval Noah Harari¹¹¹. Autor ten zwraca uwagę, że czynnikiem, który umożliwia ludziom efektywną współpracę, jest język operujący fikcją¹¹². Dana człowiekowi umiejętność tworzenia pojęć abstrakcyjnych (takich jak np. „wspólnota”) jest niezbędna dla współdziałania znacznej liczby jednostek. Bez języka nie mogłaby powstać żadna wspólnota ani żadna inna, złożona zbiorowość. Dlatego też można mówić o wzajemnym oddziaływaniu na siebie języka i „wspólnoty” (rozumianej jako pewien byt rzeczywisty). To język, w tym język prawny, tworzy „wspólnotę”.

Jednocześnie ten sam język, w tym język prawny, może destrukcyjnie wpływać na istnienie „wspólnoty”¹¹³. Fakt, że język może zarówno pełnić funkcję kreacyjną, jak i destrukcyjną dostrzega Anna Kuchta, stwierdzając dobitnie, że: „[...] spełnia on [język – przyp. JDK] dość kontrowersyjną rolę i może stanowić zarówno narzędzie kreowania, jak i niszczenia: język tworzy świat, w którym człowiek żyje, ale jednocześnie ogranicza go i zniewala, zamyka w ramach pojęć i struktur. Idąc tym tropem, można zauważyć, że język nie jest wtórny w stosunku do rzeczywistości (nie zajmuje się tylko jej odtwarzaniem i nie służy wyłącznie opisywaniu), ale uczestniczy aktywnie w procesie tworzenia rzeczywistości [...]”¹¹⁴.

Bazując na tej konstatacji, autorka przywołuje następnie osobę Johna Austina i jego tezę o performatywnej funkcji języka. W ujęciu tego autora wypowiedzi performatywne są stwierdzeniami, które nie opisują rzeczywistości (nie są ani prawdziwe, ani fałszywe). Natomiast sformułowane w odpowiednich okolicznościach (z odpowiednią intencją lub w odpowiedniej sytuacji) powodują dokonanie lub zobowiązanie do dokonania w przyszłości czynności związanej z tą wypowiedzią¹¹⁵. Można stwierdzić, że cechą wyróżniającą wypowiedzi performatywne jest to, że ich sformułowanie powoduje zmianę w świecie rzeczywistym. W obecnych realiach społeczno-gospodarczych najbardziej doniosłą rolę odgrywają wypowiedzi performatywne składające się na język prawny¹¹⁶. Oznacza to, że język

¹¹⁰ Tamże, s. 156-157.

¹¹¹ Y.N. Harari, *Sapiens. Od zwierząt do bogów*, Warszawa 2014, s. 33-38.

¹¹² Tamże, s. 47.

¹¹³ Zob. np. M. Warchał, *Językowe (re)konstrukcje tożsamości (psycho- i etnolingwistyczna analiza chorwackich wypowiedzi narracyjnych)*, maszynopis pracy doktorskiej złożonej na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach na Wydziale Filologicznym, s. 15-22.

¹¹⁴ A. Kuchta, *Język w służbie iluzji: czyli o czym "mówi" nowomowa?*, *Mit, kłamstwo, iluzja*, Nr 14, 2012, s. 17.

¹¹⁵ J. Austin, *Mówienie i poznawanie. Rozprawy i wykłady filozoficzne*, Warszawa 1993, s. 550-560.

¹¹⁶ L. Nowak, *Performatywy a język prawny i etyczny*, *Etyka* 3, 1968, s. 147-158.

prawny oddziałuje na rzeczywistość poprzez kreowanie nowych bytów i zjawisk, oraz poprzez wpływanie w destrukcyjny sposób na zjawiska i byty już istniejące.

Przytoczone wyżej poglądy zasługują na pełną aprobatę także w odniesieniu do współczesnego prawa samorządu terytorialnego, czy też prawa publicznego w ogólności. To od wypowiedzi języka prawnego, wypowiedzi ustawodawcy zależy w znacznej mierze czy istniejące w rzeczywistości wspólnoty samorządowe będą traktowane przez państwo podmiotowo i jak szeroko zarysowana będzie ta podmiotowość w sferze prawa publicznego. Ponadto to od charakteru wypowiedzi prawodawcy będzie zależał charakter takich wspólnot i ich relacje z członkami.

W przeszłości wypowiedzi performatywne o charakterze przepisów prawa destrukcyjnie wpływały na istnienie ludzkich zbiorowości. Najbardziej drastycznym przykładem wykorzystania performatywnej funkcji języka polegającej na jednoczesnym działaniu destrukcyjnym i kreacyjnym jest sposób jej wykorzystania w III Rzeszy. Najpierw dokonywana jest destrukcja istniejącej struktury społecznej, następnie prowadzi się działania zmierzające do zastąpienia jej zbiorowością nowego rodzaju. Działania te prowadzone są z wykorzystaniem różnorodnych narzędzi, także językowych. J. Drozdowicz stwierdza, że to język konstytuuje totalitarny system polityczny poprzez jednoczesne odrzucanie niepożądanych jednostek i grup społecznych, oraz porządkowanie tych preferowanych, w działaniach tych: „językowa przemoc skierowana jest zawsze wobec innego – nieważne, czy chodzi w tym przypadku o odmienność polityczną, kulturową, religijną czy rasową”¹¹⁷. Działanie te miały na celu zlikwidowanie odrębności istniejących w ramach społeczeństwa – zarówno odrębności poszczególnych ludzi, jak i różnic pomiędzy grupami społecznymi tworzącymi to społeczeństwo. Hanna Arendt pisze: „Totalne panowanie, dążące do zorganizowania nieskończonej wielorakości i odmienności istot ludzkich w taki sposób, jak by były po prostu jednym człowiekiem, możliwe jest tylko pod warunkiem, że każdego człowieka uda się zredukować do niezmiennych i powtarzalnych reakcji [...]”¹¹⁸.

Najbardziej drastycznym przykładem takiego działania języka prawnego w III Rzeszy są tzw. ustawy norymberskie. Konstruując ich przepisy, nazistowski prawodawca miał na celu nie tylko wykluczenie z upodmiotowionej prawnie niemieckiej zbiorowości Żydów. Jak stwierdza

¹¹⁷ Tamże, s. 52.

¹¹⁸ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 2012, s. 615.

Franciszek Ryszka faktycznym skutkiem wejścia w życie „ustaw norymberskich” był „później wyrok śmierci dla setek tysięcy i milionów”¹¹⁹. Holocaust i inne zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione przez władze III Rzeszy miały swój fundament w wykluczającym języku prawnym i pozbawieniu podmiotowości prawnej niepożądanych przez totalitarny reżim ludzi. Brzmienie przepisów ustaw norymberskich oddają istotę tego zabiegu legislacyjnego. Jedną z ustaw norymberskich — ustawa o obywatelstwie Rzeszy w § 1 ust. 1 stanowiła, że „Podmiotem państwa jest osoba korzystająca z ochrony Rzeszy Niemieckiej i w konsekwencji posiada szczególne obowiązki wynikające z tego tytułu”¹²⁰. Z kolei przepis § 2 ust. 2 tejże ustawy zawierał definicję legalną obywatela Rzeszy, zgodnie z którą był to „Niemiec lub pokrewny Niemcowi podług krwi, który swoim postępowaniem udowadnia, że chce i nadaje się wiernie do służby narodowi niemieckiemu i Rzeszy”¹²¹. Warty przytoczenia, w tym kontekście, jest także preambuła do kolejnej z „ustaw norymberskich” – ustawy o ochronie niemieckiej krwi i niemieckiego honoru¹²². Przepisy tej ustawy zabraniały i penalizowały zawieranie żydowsko-niemieckich małżeństw. Nazistowski prawodawca w preambule do niej wprost wyraził swoje intencje co do wykreowania społeczności ludzkiej nowego rodzaju. W preambule stwierdzano, że: „Powodowany zrozumieniem dla czystości Krwi Niemieckiej jako istotnego warunku dla kontynuowania egzystencji narodu niemieckiego i zainspirowany nieugiętym postanowieniem zapewnienia istnienia narodu niemieckiego po wsze czasy, Reichstag jednogłośnie przyjął następującą Ustawę, która zostaje niniejszym ogłoszona”¹²³.

Wprowadzanie do obiegu prawnego pojęć mających na celu oznaczanie grup społecznych pozbawionych praw publicznych było praktyką właściwą także dla innych systemów totalitarnych. W Związku Sowieckim funkcjonowało pojęcie „liszeńców” oznaczające osoby duchowne, osoby prowadzące procesy polityczne w czasach carskich, osoby korzystające z pracy najemnej¹²⁴. Stąd praktykę tę należy uznać za właściwą dla reżimów niedemokratycznych (totalitarnych i autorytarnych).

¹¹⁹ F. Ryszka, *Noc i mgła*, Ossolineum 1966, s. 249.

¹²⁰ Tłum. własne za: Reich Citizenship Law, September 15, 1935, [web.archive.org](https://web.archive.org/web/20080321001525/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/citizen.htm), <https://web.archive.org/web/20080321001525/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/citizen.htm>, dostęp: 28.02.2023 r.

¹²¹ Tłum. własne. Tamże.

¹²² Tłum. Własne za: [web.archive.org](https://web.archive.org/web/20080319040258/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/gerblood.htm), <https://web.archive.org/web/20080319040258/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/gerblood.htm>, dostęp: 28.02.2023 r.

¹²³ Tłum. własne. Tamże.

¹²⁴ S. Cat-Mackiewicz, *Myśl w obcegach. Studia nad psychologią społeczeństwa Sowietów*, Kraków 2012, s. 83.

W polskiej tradycji ustrojowej przykładem tego rodzaju retoryki prawnej były przepisy tzw. stalinowskiej konstytucji z 1952 r.¹²⁵. Symptomatyczne jest, że antywspółnotowe pojęcia zawarte w przepisach komunistycznej ustawy zasadniczej obowiązywały przez cały okres funkcjonowania państwa totalitarnego (1952-1956) i autorytarnego (1956-1989), aż do wejścia w życie nowelizacji z dnia 29 grudnia 1989 r.¹²⁶. Cechą charakterystyczną tych wypowiedzi prawnych było wyłączanie z życia społecznego całych, niepożądanych przez socjalistycznego prawodawcę, grup społecznych.

W przepisach Konstytucji PRL z dn. 22 lipca 1952 r. przeciwstawiono w niej pojęcia „Narodu Polskiego” oraz „ludu pracującego miast i wsi”. Stosownie do przepisu art. 2 ust. 1 konstytucji PRL władza polityczna przysługiwała „ludowi pracującemu miast i wsi”, a nie „Narodowi Polskiemu”. W socjalistycznej nauce prawa podejmowano próby jak nadania temu pojęciu jak najszerzego znaczenia – poprzez objęcie nim jako jego desygnatowi, wszystkich obywateli PRL niezależnie od ich narodowości¹²⁷. Niemniej jednak klasowa konotacja tego pojęcia (zgodna z komunistyczną ideologią Polski Ludowej) miała wyłączyć z udziału we władzy politycznej przedstawicieli innych niż „klasa robotnicza” i „chłóbstwo pracujące” – „kapitalistów” i „obszarników”. Dlatego też we współczesnej literaturze stwierdza się wprost, że „lud pracujący”, to „nie był [...] z pewnością ogół obywateli wyposażonych w powszechne prawo wyborcze. Lud pracujący w ujęciu socjalistycznego ustrojodawcy był zhierarchizowaną strukturą, w ramach której pewne organizacje polityczne i społeczne, monopolizują istotne czynności w procesie formułowania woli ludu (wyłanianie kandydatów na radnych i posłów), przez co sama zbiorowość ludzi pracy miała jedynie uprawnienie do plebiscytnego zatwierdzania tych personalnych decyzji”¹²⁸.

Przyjęcie takich — dzielących społeczeństwo — konstrukcji prawnych w ramach Konstytucji PRL prowadzi do wniosku, że ówczesne państwo polskie nie stwarzało normatywnych podstaw dla troski o dobro wspólne, godność człowieka oraz samodzielność wspólnot lokalnych¹²⁹. Analiza przepisów Konstytucji PRL zakresie sposobu, w jakim określają one nominalnego suwerena polskiego państwa socjalistycznego jest przykładem próby dokonania

¹²⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232).

¹²⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

¹²⁷ W. Zakmowski, Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL, RPEiS, 27, 1965, z. 2, s. 25-43

¹²⁸ L. Mażewski, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza a lud pracujący miast i wsi w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i prawie wyborczym (1952–1989), PPK, Nr 1 (53)/2020, s. 242-243.

¹²⁹ W. Dziedzicak, Czy prawo Polski Ludowej było prawem słusznym?, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Sectio G, VOL. LXI, 1, 2014, s. 53-73.

rewolucji społecznej przy wykorzystaniu języka prawnego. Z jednej strony ze zbiorowości będącej podmiotem władzy („klasy robotniczej” i „chłopstwa pracującego”) wyłączane są niektóre grupy społeczne. Z drugiej strony socjalistyczny ustrojodawca dążył do upodmiotowienia politycznego (przynajmniej w sferze deklaratoryjnej) zbiorowości ludzkiej nowego rodzaju – „ludu pracującego miast i wsi”. Taki zabieg legislacyjny nie tylko sankcjonował praktykę działania władzy ludowej, prowadzoną w Polsce od 1944 r. Tworzył on zobowiązanie aparatu państwa socjalistycznego do prowadzenia konkretnych działań. Wymownym przykładem takiego obowiązku socjalistycznej władzy państwowej były przepisy art. 3 pkt 1 i 4 Konstytucji PRL. Pierwszy z nich stanowił, że PRL „stoi na straży zdobyczy polskiego ludu pracującego miast i wsi, zabezpiecza jego władzę i wolność przed siłami wrogimi ludowi”. Drugi zobowiązywał władzę państwową do „ograniczania, wypierania i likwidowania klas społecznych żyjących z wyzysku robotników i chłopów”. Nasuwa się wniosek, że ustrojodawca socjalistyczny poprzez zabieg lingwistyczny polegający na określeniu suwerena w sposób wyłączający określone grupy społeczne stworzył podstawę prawną do zwalczania tychże grup przez władzę państwową. Dobitniej rzecz biorąc, zobowiązał władzę państwową do działania na szkodę własnych obywateli. Jest to stan rzeczy właściwy tylko dla państwa autorytarnego lub totalitarnego, niemieszczący się w żaden sposób w standardzie współczesnego państwa liberalnego, czy też demokratycznego państwa prawnego.

Doświadczenia płynące z praktyki działania XX-wiecznych totalitaryzmów doprowadziły do wypaczenia znaczenia pojęcia „wspólnoty”. Pojęcie to zostało wypaczone przede wszystkim przez zwrot *Volksgemeinschaft*, oznaczający „wspólnotę narodową”. Kontekst ten ma istotne znaczenie także dla współczesnego użycia pojęcia „wspólnoty”. Świadomość nadużyć związanych ze stosowaniem pojęcia „wspólnoty” w ubiegłym stuleciu pozwala na zrozumienie, że istnienie wspólnot immanentnie związane jest koniecznością poszanowania indywidualnych praw i wolności jednostki.

Małgorzata Grzywacz zwraca, że istotą wypaczonego, totalitarnego rozumienia pojęcia „wspólnoty” była jedność łączącą jednostkę z narodem, zespalałą jednostkę z narodem więzami krwi i wspólnego losu¹³⁰. Powstanie nowej wspólnoty narodowej było głównym celem istnienia totalitarnego państwa niemieckiego. Realizacji tego celu podporządkowane wszystkie

¹³⁰ M. Grzywacz, Osaczeni przez volksgemeinschaft. Polsko-niemiecka relacja o miłości i osamotnieniu w III Rzeszy, ZESZYTY NAUKOWE CENTRUM BADAŃ IM. EDYTY STEIN – WOBEC SAMOTNOŚCI, Nr 12, 2014, s. 222.

działania – faktyczne i prawne aparatu państwowego III Rzeszy. Analizując specyfikę narodowosocjalistycznego systemu prawnego Anna Kanarek, powtarza za Karolem Joncą, że „narodowosocjalistyczną myśl prawniczą wyróżniała [...] dyskwalifikacja liberalnej koncepcji prawa i zbudowanie nowej jego koncepcji opartej na wprowadzonych przez wodza prawach *wspólnoty*”¹³¹.

Wypaczenie pojęcia „wspólnoty” miało także skutki dla sposobu, w jaki organizowana była administracja publiczna w III Rzeszy. Problem ten badał w latach 30. XX wieku Tadeusz Bigo. Autor ten zauważał, że jednymi z dystynktywnych cech narodowosocjalistycznej administracji publicznej było „zspolenie administracji gminnej z narodową wspólnotą” oraz „włączenie gminy w organizm państwowy”¹³². T. Bigo podkreślał, że zspolenie to odbywało się w sposób wykluczający jakąkolwiek samorządność. Michał Kasiński ocenia po latach, że w ustroju totalitarnego państwa nazistowskiego nie było przestrzeni dla żadnej samodzielności władz lokalnych i tym samym dla samorządu terytorialnego¹³³. W III Rzeszy mogła istnieć tylko jedna „wspólnota” – „wspólnota ogólnoniemiecka”.

Pojęcie „wspólnoty” w narodowosocjalistycznym ujęciu było nadużyciem tego terminu. Termin „wspólnota” został przejęty przez nazistowską retorykę i propagandę. Mimo nadużycia tego pojęcia jednym ze skutków istnienia III Rzeszy było nadanie terminowi „wspólnota” negatywnej konotacji związanej ze zbrodniczą praktyką funkcjonowania tego reżimu. Konotacja ta jest jednak całkowicie obca znaczeniu pojęcia „wspólnoty”, które przyjęte jest w realiach współczesnego demokratycznego państwa prawnego.

2.5. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęcia języka prawnego

2.5.1. Specyfika pojęć „wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęć konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych

W polskim systemie prawnym pojęcia „wspólnoty” i „mieszkańca” są zasadniczo pojęciami prawa publicznego, w tym prawa konstytucyjnego oraz prawa międzynarodowego. Z uwagi na hierarchiczną strukturę systemu źródeł prawa są to terminy tworzące normy prawne hierarchicznie wyższe i ich rozumienie przyjęte w prawie konstytucyjnym i prawie międzynarodowym wiąże tzw. ustawodawcę zwykłego. Dlatego też analiza przepisów prawa,

¹³¹ A. Kanarek, Koncepcje i instytucje narodowosocjalistycznego prawa według Karola Joncy, ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS, No 3240, Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi XXXII Wrocław 2010, s. 116.

¹³² T. Bigo, Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy, RPEiS 16(4), 1936, s. 305-316.

¹³³ M. Kasiński, Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne, Łódź 2009, s. 146-148.

w których występują takie nazwy, powinny uwzględniać wypracowane w doktrynie i utrwalone zasady wykładni pojęć właściwych dla przepisów prawa znajdujących się na wyższych szczeblach hierarchii źródeł prawa.

Badanie współczesnego prawa administracyjnego, także w sferze pojęciowej, wiąże się ze zjawiskiem konstytucjonalizacji tegoż. Jest ono konsekwencją nadrzędności norm konstytucyjnych nad normami ustaw i aktów podstawowych, z których zasadniczo składają się poszczególne, wyodrębnione doktrynalnie, gałęzie prawa¹³⁴. Tego rodzaju oddziaływanie bierze się z dwóch czynników. Po pierwsze: przepisy Konstytucji RP zasadniczo stosowane są bezpośrednio – bezpośrednio z przepisów konstytucji wynikają uprawnienia oraz obowiązki danego podmiotu prawa¹³⁵. Po drugie: normy konstytucyjne powinny być stosowane przed innymi (hierarchicznie niższymi) normami systemu prawnego, które mogą z nimi kolidować¹³⁶.

Jak stwierdza E. Ura, to z ustawy zasadniczej wynika zasadniczy ustrój organów administracji publicznej i określenie ich relacji z innymi władzami¹³⁷. Współcześnie przyjmuje się, że istnieje rozdział między prawem konstytucyjnym (podlega ono autonomizacji znaczeniowej) a prawem administracyjnym („administracja rządzi się własnymi prawami”)¹³⁸. Jednakże zasady prawa administracyjnego, w znacznej części, mają swoje źródło przepisach konstytucji. W. Orłowski wskazuje, że konstytucja dla prawa administracyjnego może pełnić trzy funkcje¹³⁹:

- 1) z norm konstytucyjnych mogą wynikać regulacje „ideowo-koncepcyjne”;
- 2) normy konstytucyjne mogą pełnić funkcję regulacji podstawowych – wyznaczają podstawowe zasady funkcjonowania organów władzy publicznej;
- 3) normy konstytucyjne mogą w bezpośredni sposób regulować ustrój organów władzy publicznej.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego występują wszystkie trzy funkcje. Z przepisów konstytucji można wyinterpretować cele, dla których realizacji funkcjonuje taka

¹³⁴ R. Kusiak-Winter, Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego [w:] red. J. Zimmermann, Aksjologia prawa administracyjnego. Tom. I, Warszawa 2017, s. 73-74.

¹³⁵ J. Boć, Konstytucja a prawo administracyjne, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny, Rok LXXIII – zeszyt 2 – 2011, s. 65.

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015, s. 40.

¹³⁸ L. Garlicki, Rozdział II. Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego [w:] red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2, Warszawa 2012, s. 47 i n.

¹³⁹ W. Orłowski, Związki między gałęziami prawa konstytucyjnego i administracyjnego z punktu widzenia regulacji Konstytucji RP z 1997 r., Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Sectio G, Vol. LXIV, 1, 2017, s. 70.

władza publiczna (np. „zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej”). Z konstytucji wynikają także podstawowe zasady ustroju samorządu terytorialnego (np. zasada decentralizacji władzy publicznej). Ustawa zasadnicza także wprost określa kompetencje i ustrój samorządu terytorialnego (np. przepisy konstytucji wprost określają zasady wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego). Dlatego też w doktrynie zauważa się, że zjawisko konstytucjonalizacji prawa administracyjnego jest szczególnie silne w odniesieniu do samorządu terytorialnego¹⁴⁰. Z przepisów Konstytucji RP wynikają bowiem zasady kształtowania podziału terytorialnego państwa, zasady ustroju jednostek samorządu terytorialnego, kompetencje tychże oraz prawa członków wspólnot samorządowych¹⁴¹.

Obecnie zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, nie ma wątpliwości co do normatywnego charakteru aktu prawnego, jakim jest konstytucja. Niemniej jednak warto przypomnieć rozważania L. Garlickiego sformułowane kilka lat po wejściu w życie przepisów Konstytucji RP, kiedy teza o normatywności konstytucji jeszcze się utrwalała. Autor ten zwracał uwagę, że nie wszystkim przepisom (czy też „zapisom” – jak sam ironicznie posługiwał się tym terminem) przysługuje walor normatywności¹⁴². Autor zaznacza, że przepisy konstytucyjne mogą mieć niekiedy charakter tylko polityczno-programowy. Z ich brzmienia nie muszą wynikać konsekwencje dla sfery praw i obowiązków jednostek. W ujęciu L. Garlickiego, od tego, czy dany przepis pozostanie tylko normą programową, czy też będzie posiadał walor normatywności, zależy w znacznej mierze od organów stosujących przepisy konstytucji, przede wszystkim sądów¹⁴³. To od organów stosujących prawo zależy, czy dany przepis konstytucji będzie w istocie kreował prawo podmiotowe jednostki lub wpływał na jego treść. Niemniej jednak jest to proces dynamiczny – to, że przepis konstytucji nie jest traktowany jakby miał wartość normatywną (L. Garlicki jako przykłady takich „nienormatywnych zapisów” rozważał zasadę oparcia ustroju rolnego RP na rodzinnym gospodarstwie rolnym, czy też obowiązek ochrony konsumentów przez władze publiczne). Na gruncie niniejszej pracy obserwacja ta jest kluczowa o tyle, że należy przeanalizować normatywny charakter art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim określa on istotę samorządu terytorialnego jako

¹⁴⁰ J. Sobczak, Wybrane problemy konstytucjonalizacji prawa administracyjnego w praktyce samorządu [w:] red. M. Chrzanowski, W. Orłowski, J. Nowak, Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia, Lublin 2015, s. 167-168.

¹⁴¹ Tamże.

¹⁴² L. Garlicki, Normatywna wartość ustawy zasadniczej [w:] red. M. Wyrzykowski, Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001, s. 9-26.

¹⁴³ Tamże.

wspólnotę jego mieszkańców, czego konsekwencją jest istnienie stosunków prawnych pomiędzy mieszkańcami danej wspólnoty i samą wspólnotą samorządową.

Zjawiskiem podobnym do konstytucjonalizacji prawa administracyjnego jest zjawisko polegające na jego umiędzynarodowieniu – poddanie spraw będących przedmiotem regulacji prawa administracyjnego, prawu międzynarodowemu. Jakkolwiek, w literaturze, zjawisko to bywa nazywane inaczej. Wioleta Hryniewicka-Filipkowska pisze o „umiędzynarodowieniu standardów administracji publicznej”. Zdaniem tej autorki zjawisko to jest wynikiem z faktu, że państwa narodowe zrzeszają się w organizacjach międzynarodowych, które poprzez postanowienia umów międzynarodowych (wypracowywanych pod ich auspicjami) lub tzw. *soft law* oddziałują na funkcjonowanie krajowej administracji publicznej¹⁴⁴. E. Schmidt-Aßmann opisuje z kolei zjawisko polegające na zwiększeniu siły oddziaływania prawa międzynarodowego na krajowe prawo administracyjne¹⁴⁵. W polskim porządku prawnym formalnym źródłem takiego stanu rzeczy zdaniem K. Kiczki jest przyjęcie, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (co znalazło swój normatywny wyraz w art. 9 Konstytucji RP)¹⁴⁶. Jakkolwiek tradycja sięgania po prawo międzynarodowe jako wzorzec kontroli legalności działań administracji jest starsza, sięga czasów przedwojennych i funkcjonowania Naczelnego Trybunału Administracyjnego¹⁴⁷. Sama konstytucja określa obecnie, miejsce prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa. Normy prawne wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych, pod warunkiem wyrażenia zgody na ich ratyfikację poprzez ustawę, mają pierwszeństwo w stosowaniu przed normami ustawowymi, jednakże muszą ustępować normom konstytucyjnym. Ratyfikowane umowy międzynarodowe mogą być samodzielnymi źródłami prawa administracyjnego. Obecnie dzieje się tak coraz częściej z uwagi na fakt, że wiele spraw jest przedmiotem regulacji zarówno prawodawstwa krajowego, jak i prawa międzynarodowego¹⁴⁸.

¹⁴⁴ W. Hryniewicka-Filipkowska, Umiędzynarodowienie standardów administracji publicznej [w:] red. M. Perkowski, W. Zoń, Umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. Tom I, Białystok 2016, s. 45-46; Zob. także E. Schmidt-Aßmann, Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań, Warszawa 2022, s. 85-92.

¹⁴⁵ E. Schmidt-Aßmann, dz. cyt., s. 69-75.

¹⁴⁶ K. Kiczka, Prawnomiędzynarodowe aspekty administracji publicznej w poglądach prawoznawstwa [w:] red. J. Korczak, Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dra hab. Jana Jeżewskiego, Wrocław 2018, s. 183 i n.

¹⁴⁷ Tamże.

¹⁴⁸ B. Kowalczyk, Prawo międzynarodowe a prawo administracyjne [w:] red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym: refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej, Wrocław 2020, s. s. 81-89.

Zjawisko polegające na współkształtowaniu systemu prawa administracyjnego przez prawo europejskie (przede wszystkim Europejską Konwencję Praw Człowieka i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) i prawo Unii Europejskiej określane jest mianem „europeizacji prawa administracyjnego”¹⁴⁹. Sama „europeizacja prawa administracyjnego” jest elementem szerszego zjawiska nazywanego „europeizacją administracji publicznej”, które, jak zauważa I. Lipowicz, obejmuje oddziaływania na normatywne, strukturalne i funkcjonalne aspekty administracji publicznej¹⁵⁰. Zgodnie z takim ujęciem europeizacja w aspekcie normatywny jest (zwyczajnie) europeizacją prawa. Europeizacja w aspekcie strukturalnym zasadniczo obejmuje sytuacje, w których z prawa UE wprost wynika konieczność utworzenia organu lub instytucji¹⁵¹. Z kolei europeizacja w znaczeniu funkcjonalnym oznacza proces zmiany procedur z uwagi na nacisk wspólnych (europejskich) standardów¹⁵². W odniesieniu do samorządu terytorialnego występują oba zjawiska – europeizacji podlega sam samorząd terytorialny oraz prawo samorządu terytorialnego (jako część prawa administracyjnego)¹⁵³.

Na kształt prawa krajowego, spośród norm prawa międzynarodowego, najistotniejszy wpływ posiadają współcześnie normy prawa europejskiego i prawa Unii Europejskiej¹⁵⁴. A. Wróbel wyjaśnia, że zjawisko europeizacji prawa administracyjnego obejmuje dwa różne procesy¹⁵⁵. Pierwsze z nich obejmuje pionowe oddziaływanie norm europejskiego prawa administracyjnego na normy krajowego prawa administracyjnego (oraz oddziaływanie norm prawa krajowego na porządek prawny UE). Zjawisko to polega w znacznej mierze na ujednolicaniu krajowego prawa administracyjnego z systemem prawa administracyjnego Unii Europejskiej lub oznacza proces harmonizowania krajowych porządków prawnych z europejskimi standardami wyznaczonymi dla administracji publicznej. Drugie zjawisko kryjące się pod tym pojęciem dotyczy relacji horyzontalnych, w których krajowe systemu

¹⁴⁹ A. Wróbel, D. Miąsik, Rozdział I. Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty [w:] red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego Tom 3, Warszawa 2014, s. 18.

¹⁵⁰ I. Lipowicz, Europeizacja administracji publicznej, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny, Rok LXX – zeszyt 1 – 2008, s. 5-17.

¹⁵¹ Tamże, s. 6.

¹⁵² Tamże, s. 9.

¹⁵³ J. Korczak, Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd prawa i administracji CXIV, 2018, s. 327-350.

¹⁵⁴ Na temat problemu wyodrębnienia prawa Unii Europejskiej względem prawa międzynarodowego zob. S. Biernat, N. Niedźwiedź, Rozdział III. Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2, Warszawa 2012, s. 93-94.

¹⁵⁵ A. Wróbel, D. Miąsik, dz. cyt. s. 20.

prawa administracyjnego wzajemnie oddziałują na siebie¹⁵⁶. Polega ono na przenoszeniu rozwiązań prawnych istniejących w systemie prawa jednego państwa, do systemu prawa innego państwa.

Pojęcia „wspólnoty” i „mieszkańca” („członka wspólnoty samorządowej”) przynależą zarówno do siatki pojęciowej prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego, jak i prawa UE. Dlatego też normy prawne, w których występują takie terminy, w przeważającej mierze oddziałują na system prawa administracyjnego, w zakresie, w jakim ten kształtowany jest normami ustaw i normami wynikającymi z przepisów o randze pod ustawowej. Analiza sposobu, w jaki konstytucyjne, prawnomiędzynarodowe lub unijne pojęcie „wspólnoty” i pojęcie „mieszkańca” wpływa na treść norm rekonstruowanych z przepisów ustaw i innych, hierarchicznie niższych źródeł prawa, musi uwzględniać ustalenia doktryny odnoszące się do specyfiki tych pojęć.

Umową międzynarodową, która ma największe znaczenie dla ustroju samorządu terytorialnego, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Umowa ta nie jest częścią unijnego porządku prawnego. Wchodzi ona w skład dorobku prawnego Rady Europy. EKSL została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. Postanowienia Karty stały się częścią polskiego porządku prawnego w 1994 r.¹⁵⁷ w momencie jej ratyfikacji. Leon Kieres podkreśla szczególne znaczenie EKSL jako źródła prawa samorządu terytorialnego. Standardy wynikające z Karty w praktyce stanowienia prawa krajowego stają się wzorcami kontroli dla sądu konstytucyjnego w sprawach dotyczących statusu prawnego wspólnot samorządowych¹⁵⁸. Postanowienia EKSL kompleksowo określają prawa wspólnot samorządowych, których realizacja w praktyce ustrojowej pozwala im na samodzielność w wykonywaniu władzy publicznej. Dlatego też przyjęcie przez państwo zobowiązań wynikających z Karty pełni istotną funkcję gwarancyjną dla wspólnot samorządowych. L. Kieres stwierdza na tym tle, że: „Samodzielność samorządu terytorialnego okazuje się ułudą, jeżeli prawodawstwo nie wskaże na materialne gwarancje jej poszanowania czy urzeczywistniania. Ustawodawca powinien określić w rozwiązaniach instrumenty ochrony samodzielności samorządu.”¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Tamże, s. 21.

¹⁵⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

¹⁵⁸ L. Kieres, 5.2.2.2. Konwencje Rady Europy [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, Warszawa 2022, LEX.

¹⁵⁹ Tamże.

W momencie ratyfikacji polska nazwa umowy brzmiała: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Przyczyny takiego stanu rzeczy były dwojakie. Po pierwsze do 1998 r. nie istniał w Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny szczebla ponadlokalnego, stąd pojęcie „samorządu terytorialnego” było synonimem „samorządu lokalnego”. Po drugie w ramach Rady Europy trwały prace nad Europejską Kartą Samorządu Regionalnego. Prace te zakończyły się przygotowaniem projektu EKSR¹⁶⁰, który jak dotąd nie wszedł w życie. Reforma polskiego samorządu terytorialnego polegająca na wprowadzeniu samorządu szczebla ponadlokalnego (powiatów) i szczebla regionalnego (województw) ostatecznie doprowadziła do zmiany nazwy traktatu – na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r.¹⁶¹ pojęcie „terytorialny” występujące w Karcie zostało zastąpione pojęciem „lokalny”. Na skutek tego zabiegu umowa otrzymała obecną nazwę – Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

EKSL jako ratyfikowana umowa międzynarodowa jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa. W hierarchii powszechnie obowiązujących źródeł prawa umowa ta ma status umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, mimo że przepisy tzw. Małej Konstytucji¹⁶² nie przewidywały takiego trybu ratyfikacji. Jest to konsekwencja obowiązywania normy prawnej wynikającej z przepisów art. 241 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Zakres regulacji wynikający z postanowień EKSL dotyczy spraw normowanych przepisami Konstytucji RP i ustaw (ustroju samorządu terytorialnego), stąd Karta jest źródłem prawa hierarchicznie wyższym, niż ustawa.

2.5.2. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęcia konstytucyjne

Polski prawodawca posługując się nazwą prostą „wspólnota” utworzył nazwy złożone: „wspólnota samorządowa”, „lokalna wspólnota samorządowa” i „regionalna wspólnota samorządowa”. Pojęcie „wspólnoty” jest w obecnym stanie prawnym zarazem pojęciem konstytucyjnym i pojęciem ustawowym. Pojęcie „wspólnoty samorządowej” posiada definicję legalną zawartą w art. 16 Konstytucji RP. Konstytucyjne pojęcie „wspólnoty samorządowej” jest pojęciem znaczeniowo szerokim, w którym mieszczą się ustawowe pojęcia „wspólnoty samorządowej” (identyczna z konstytucyjną nazwą zawarta jest w art. 1 ust. 1 ustawy o

¹⁶⁰ Draft European Charter of Regional Self-Government (5 June 1997), [/www.cvce.eu/
https://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html](https://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html), dostęp: 26.02.2023 r.

¹⁶¹ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. Nr 154, poz. 1107).

¹⁶² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

samorządzie gminnym¹⁶³, pojęcie ustawowe posiada jednak inną definicję legalną), „lokalnej wspólnoty samorządowej” (pojęcie występujące w przepisie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶⁴) oraz „regionalnej wspólnoty samorządowej” (pojęcia użytego w art.1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)¹⁶⁵. Każde z powyższych pojęć ustawowych posiada swoją własną definicję legalną zawartą w odpowiedniej ustawie ustrojowej.

Pojęciami konstytucyjnymi są także pojęcia „mieszkaniec” (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP) oraz pojęcie „członka wspólnoty samorządowej” (art. 170 Konstytucji RP). Pojęcia te są przy tym pojęciami konstytucyjnie niezdefiniowanymi.

Konstytucyjne pojęcie „wspólnoty samorządowej” jest nazwą złożoną. Nazwa prosta „wspólnota” występuje dwukrotnie w Preambule Konstytucji RP. W pierwszym przypadku mowa jest o „więzach wspólnoty” łączących Polaków zamieszkałych na terytorium RP z Polakami zamieszkałymi za granicą. W drugim wypadku pojęcie to zostało użyte do opisania funkcji konstytucyjnej zasady pomocniczości, która umacnia „uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

Z uwagi na fakt, że pojęcia „wspólnoty samorządowej” i „mieszkaniec” stały się pojęciami konstytucyjnymi omówienia wymaga problem sposobu wykładni tego pojęcia. Konstrukcja hierarchicznego systemu prawa, w którym treść przepisów ustaw i przepisów podustawowych aktów prawnych wynika, zasadniczo, z treści przepisów konstytucji, wymusza stosowanie zabiegów interpretacyjnych gwarantujących autorytatywność norm wyższego rzędu¹⁶⁶. Konieczność ta wynika z przyjęcia jako założenia zasady autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Jej istota została wyrażona przez Trybunał w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r.¹⁶⁷, w uzasadnieniu, którego Trybunał stwierdził, że: „Przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas

¹⁶³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528).

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Samorząd województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547).

¹⁶⁶ H. Kelsen, Czysta teoria prawa, Warszawa 2014, s. 311-315.

¹⁶⁷ Wyrok TK z 27.04.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42.

zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego (por. m.in. wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29)”.

Badający ten problem Tomasz Stawecki zauważa, że zasada autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych opiera się na trzech założeniach¹⁶⁸. Po pierwsze zasada ta nie ma charakteru rozbudowanej teorii wykładni przepisów prawa wypracowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Jest ona w istocie połączeniem różnych dyrektyw wykładni językowej i wykładni systemowej odniesionych do przepisów konstytucji¹⁶⁹. Drugie założenie dotyczy „nieuniknionych różnic znaczeniowych w rozbudowanym systemie prawa”. Zgodnie z nim z uwagi na obszerność systemu prawa pewne pojęcia mogą być zarówno pojęciami konstytucyjnymi, jak i pojęciami ustawowymi. Przy czym te same pojęcia mogą mieć różne znaczenie w różnych gałęziach prawa¹⁷⁰. Trzecie założenie dotyczy wyjątkowości pojęć konstytucyjnych. Polega ono na przyjęciu, że różne intencje w stanowieniu przepisów prawa przysługują ustawodawcy zwykłemu i ustrojodawcy, przy czym ten drugi, posługuje się pojęciami bardziej ogólnymi¹⁷¹.

Z takich założeń T. Stawecki wprowadza dwie praktyczne konsekwencje dla wykładni przepisów konstytucji. Pierwszą konsekwencją jest zasada autonomiczności semantycznej pojęć konstytucyjnych, która oznacza, że podmiot wykładający przepis konstytucji nie jest, w procesie wykładni, związany definicją legalną wykładanego pojęcia, która została sformułowana w akcie niższego rzędu¹⁷². Druga konsekwencja wyraża się natomiast w przekonaniu, że to przepisy konstytucyjne posługujące się danym pojęciem powinny narzucać kierunek wykładni przepisów niższego rzędu, które posługują się takimi pojęciami¹⁷³.

Zdaniem Janusza Trzcíńskiego konieczność autonomicznego wykładania przepisów Konstytucji RP wynika z samego brzmienia jej przepisów. Autor ten upatruje normatywnych podstaw dla stosowania koncepcji autonomicznej wykładni

¹⁶⁸ T. Stawecki, *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii* [w:] red. T. Stawecki, J. Winczorek, *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, s. 250-251.

¹⁶⁹ Tamże, s. 250.

¹⁷⁰ Tamże.

¹⁷¹ Tamże, s. 251.

¹⁷² Tamże, s. 255.

¹⁷³ T. Stawecki zwraca także uwagę na fakt, że koncepcja autonomicznej wykładni przepisów konstytucyjnych nie powinna być absolutyzowana. Interpretator wykładający pojęcie konstytucyjne tożsame z pojęciem ustawowym powinien dążyć do niesprzeczności znaczenia takich pojęć, a nie dążyć do ich semantycznej jednolitości. Tamże.

przepisów konstytucji w jej art. 8. Z zawartych w tym artykule zasad nadrzędności Konstytucji RP oraz zasady bezpośredniego stosowania jej przepisów¹⁷⁴. J. Trzcíński wskazuje także, że konieczność autonomicznego wykładania przepisów Konstytucji RP ma na celu zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności przysługujących jednostce, dlatego taka metoda wykładni powinna być stosowana zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy powszechne, oraz sądy administracyjne¹⁷⁵.

Problem autonomiczności wykładni pojęć konstytucyjnych był także analizowany przez Sławomirę Wronkowską. Autorka ta akceptując tezę o konieczności prowadzenia autonomicznej (tzn. oderwanej od znaczenia pojęć zawartych w ustawach i aktach pod ustawowych) wykładni przepisów konstytucji zwraca uwagę na źródło takiej koncepcji. Jej zdaniem konieczność autonomicznego wykładania takich przepisów wynika z oczekiwań wiązanych z konstytucją przez wspólnotę, w której to wspólnocie obowiązuje ustawa zasadnicza¹⁷⁶. Konstytucja jest nie tylko aktem prawnym, jest także aktem politycznym, za pomocą którego, wspólnota państwowa chce rozwiązywać problemy związane z jej funkcjonowaniem. Dlatego wykładając przepisy konstytucji, interpretator przystępuje do tego procesu z założeniem, że znajdzie w jej przepisach rozstrzygnięcia najważniejszych spraw związanych z funkcjonowaniem wspólnoty państwowej¹⁷⁷. Dlatego też wykładnia przepisów konstytucji powinna wiązać się z większą swobodą interpretatora niż w przypadku wykładni przepisów ustawowych¹⁷⁸.

W ujęciu S. Wronkowskiej konieczność autonomicznej wykładni przepisów konstytucyjnych nie zmienia faktu, że ustrojodawca, tworząc przepisy konstytucji opiera się na językowym

¹⁷⁴ J. Trzcíński, Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych [w:] red. M. Smolak, Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje, Warszawa 2016, LEX, dostęp: 28.03.2022 r.

¹⁷⁵ Tamże.

¹⁷⁶ „[P]ojęcia autonomiczne to występujące w konstytucji takie wyrazy czy wyrażenia, którym znaczenie przypisano dopiero w procesie jej interpretowania.” cyt. za: S. Wronkowska, O swoistości wykładni konstytucji. Uwagi kolejne, Przegląd Konstytucyjny 1/2018, s. 21.

¹⁷⁷ Tamże, s. 22.

¹⁷⁸ Jakkolwiek swoboda ta nie ma charakteru absolutnego i proces wykładni powinien zostać zalegitymizowany w odpowiedni sposób: Wynik procesu wykładni jest zazwyczaj legitymowany zastosowaniem w jego toku wykształconych i akceptowanych w danej kulturze reguł interpretacyjnych: językowych, systemowych, funkcjonalnych. Tak też dzieje się w przypadku interpretowania konstytucji na tym etapie, na którym pozyskujemy instrumentarium do dokonywania konkretnych aktów jej stosowania. Instrumentarium to, jak już zaznaczono, służy następnie do dokonywania konkretnych aktów będących czynieniem użytku z przyznanych kompetencji, w tym także będących aktami kontroli innych aktów, np. prawodawczych. W nich zaś dokonuje się „ważenie” konstytucyjnych wartości lub ustalanie stopnia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnie poręczanych praw jednostki. Do legitymizowania czynności, o których ostatnio mowa, nie wystarczają już tradycyjne reguły wykładni. Formą ich legitymizowania jest wykazanie, że znajdują uzasadnienie w konstytucyjnym systemie wartości, odpowiednio w konkretnym przypadku wyważonych.”. Tamże, s. 23

znaczeniu danych pojęć¹⁷⁹. Pojęcia konstytucyjne niosą za sobą bogaty ładunek treściowy, jednak z uwagi na swoją ogólność, mogą uchodzić za nieprecyzyjne¹⁸⁰.

Pojęcia konstytucyjne mają zróżnicowany charakter i w zależności od tego charakteru powinny podlegać różnym metodą wykładni, w zależności od ich charakteru. W szczególności innemu sposobowi wykładni powinny podlegać pojęcia „zastane”¹⁸¹, pojęcie „autonomiczne”¹⁸² oraz „pojęcia-odesłania doktrynalne”¹⁸³. W zależności od charakteru danego pojęcia interpretator konstytucji powinien sięgać do innych źródeł w poszukiwaniu ich znaczenia. W przypadku „pojęć zastanych” należy przede wszystkim korzystać dorobku nauki prawa, w tym historii ewolucji instytucji prawnej¹⁸⁴. „Pojęcia autonomiczne” wymagają analizy wykorzystującej wiedzę z zakresu różnych gałęzi prawa¹⁸⁵. Z kolei „pojęcia-odesłania doktrynalne” konieczne jest odwołanie się do wiedzy z zakresu historii idei, doktryn politycznych i prawnych, filozofii politycznej i filozofii społecznej¹⁸⁶. S. Wronkowska zauważa, że pojęcia tego rodzaju pierwotnie występują poza językiem prawnym i językiem prawniczym.

Analizując problem pojęcia „wspólnoty”, „mieszkańca” oraz „członka wspólnoty samorządowej”, jako pojęć konstytucyjnych należy także zwrócić uwagę na umiejscowienie tych pojęć w systematyce Konstytucji RP. Pojęcia „wspólnota” i „mieszkaniec” znajdują się w przepisach Rozdziału I konstytucji zatytułowanego „Rzeczpospolita”. Ponadto termin „wspólnota” wraz z pojęciem „członek wspólnoty samorządowej” są zawarte także w przepisach umiejscowionych w Rozdziale VII konstytucji „Samorząd terytorialny”. W tym

¹⁷⁹ S. Wronkowska, Kilka uwag o językowym aspekcie wykładni przepisów konstytucji [w:] red. M. Hermann, S. Sykuna, Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy, Warszawa 2016, s. 79-80.

¹⁸⁰ Tamże.

¹⁸¹ „Pojęcia zastane (np. „ustawa”, „akt normatywny”, „obywatelstwo”) mają na ogół bardzo bogatą treść, a poprzez ich użycie ustrojodawca daje skrótowy wyraz jakiemuś określönemu stanowisku ustrojowemu. Jak w każdym innym przypadku prawodawca może – dla celów danej regulacji prawnej – modyfikować zastane pojęcia. Chcąc jednak taki cel osiągnąć, trzeba, by dał temu jednoznaczny wyraz w tekście konstytucji, bo tylko wtedy interpretator może dokonać modyfikacji pojęcia zastanego.”, tamże, s. 81.

¹⁸² „[O] pojęciach autonomicznych mówimy, mając na uwadze pewne zawarte w konstytucji wyrazy czy wyrażenia, których znaczenie zostało ustalone w procesie interpretacji konstytucji i jest inne niż znaczenie przypisywane im w języku powszechny lub – co częstsze – w języku aktów podustawowych oraz języku prawniczym, w którym wypowiadamy się w aktach podkonstytucyjnych. Są to więc zwroty językowe występujące w zastanym języku prawniczym, języku tekstów prawnych, czy języku powszechnym, ale na gruncie konstytucji i tylko w konstytucji mające swoiste, inne niż w tamtych językach, znaczenie.”, tamże, s. 81-82.

¹⁸³ „Są one dosłowną formą wyrażenia pewnych idei politycznych, gospodarczych i społecznych inkorporowanych do konstytucji. Są więc nośnikami bardzo bogatej treści, nieujętej w formie typowej dla tekstów aktów normatywnych, lecz dającej się opisać przez zbiór ogólnych tez wyznaczających model ukształtowania doniosłych spraw społecznych (np. „demokratyczne państwo prawa”).”, tamże, s. 84.

¹⁸⁴ Tamże.

¹⁸⁵ Tamże.

¹⁸⁶ Tamże, s. 84-85.

miejsu obserwacja ta jest istotna, z uwagi na konieczność przeanalizowania problemu relacji stosunku tych pojęć do konstytucyjnych zasad ustrojowych i wartości konstytucyjnych.

Współczesne konstytucje państwowe nie regulują wyłącznie prawnych uwarunkowań ustroju państwa i systemu społeczno-gospodarczego. Jak stwierdza S. Drelich, konstytucja powinna być oparta na określonych wartościach, które wskazują model życia społecznego, który dopiero chciałby osiągnąć ustrojodawca¹⁸⁷. Dlatego też rozwiązania ustrojowe przyjęte w Konstytucji RP należy postrzegać przez pryzmat wartości przyjętych przez ustrojodawcę. Te na których, jak zauważa P. Sarnecki, zostały oparte przepisy Konstytucji RP, przynależą do różnych systemów aksjologicznych i ideologii, co jest konsekwencją kompromisowego charakteru obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej¹⁸⁸.

Z kolei problem charakteru zasad prawnych zawartych w przepisach Konstytucji RP był przedmiotem badań Piotra Tuleji. Zdaniem tego autora zasady konstytucyjne nie stanowią samodzielnej kategorii normatywnej – nie są samodzielnymi normami lub dyrektywami. Zdaniem tego autora zasady konstytucyjne służą do wprowadzenia do języka prawniczego pojęcia, „który ułatwia dyskurs prawniczy”¹⁸⁹. Zasada konstytucyjna nie musi wprost wynikać z treści normy prawnej. P. Tuleja zauważa, że treść zasady konstytucyjnej może wynikać z samej wagi pojęcia oraz znaczenia nadanego temu pojęciu w orzecznictwie i doktrynie¹⁹⁰. W piśmiennictwie podnosi się, że w dyskursie prowadzonym nad Konstytucją RP istnieje problem z jednoznacznym wyróżnieniem „zasad ustrojowych” („zasad ustroju” itp.) wynikających z jej przepisów. Źródłem tego problemu jest brak formalnego wskazania, przez ustrojodawcę, przepisów konstytucji mających taki charakter. Mirosław Wyrzykowski i Marcin Ziółkowski zauważają, że w badaniach nad zasadami ustroju Rzeczypospolitej, najczęściej wywodzi się je z Rozdziału I konstytucji (jakkolwiek nazwa tego rozdziału nie wskazuje wprost na to, że przepisy w nim zawarte mają taki charakter). Zdaniem tych autorów zasady ustrojowe mogą być wywodzone zarówno z Preambuły do konstytucji, z jej Rozdziału I, Rozdziału II oraz „pozostałych artykułowanych jej części”¹⁹¹. Trzeba mieć przy

¹⁸⁷ S. Drelich, Podstawy aksjologii politycznej III RP na podstawie konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, Logos i ethos, 2019, 2 (50), s. 67-68.

¹⁸⁸ P. Sarnecki, Idee przewodnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Przegląd Sejmowy, Rok V, 5 (22)/1997, s. 9.

¹⁸⁹ P. Tuleja, Pojęcie zasady konstytucyjnej [w:] red. K. Wójtowicz, Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji, Wrocław 1997, s. 22.

¹⁹⁰ Tamże, s. 20.

¹⁹¹ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, § 1. Konstytucyjne zasady prawa [w:] red. R. Hauser, A. Wróbel, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 2, Warszawa 2012, s. 6.

tym świadomość, że analiza przepisów Konstytucji RP pod kątem zasad prawa zawsze będzie napotykała trudności związane z definiowaniem pojęć „zasady ustroju”, „zasady naczelnej”, „zasady konstytucyjnej” itp. Jak stwierdza wprost P. Winczorek twórcy konstytucji nie rozważali teoretycznoprawnych aspektów tego rodzaju pojęć¹⁹². Dlatego też konieczne jest, na potrzeby niniejszej pracy, samodzielne zrekonstruowanie pojęcia „zasady prawa” i odniesienie jej do przepisów Konstytucji RP.

Dlatego też Grzegorz Kryszewski i Krzysztof Prokop wskazują, że zasady konstytucyjne mogą mieć w istocie rzeczy bardzo zróżnicowany charakter – mogą być one normami prawnymi, dyrektywami, zasadami intuicyjnymi, które nie mają specjalnej definicji lub wartościami chronionymi przez przepisy konstytucji, lub postulatami wynikającymi z jej treści¹⁹³. Autorzy zaznaczają, że funkcją zasad konstytucyjnych jest ochrona wartości, na których opiera się konstytucja. Zwracają uwagę, że na zasadach konstytucyjnych opiera się nie tylko ustroj państwa. Na zasadach konstytucyjnych opiera się całość systemu prawnego. Ich obowiązywanie oddziałuje także na treść norm niższego rzędu¹⁹⁴. Jerzy Kuciński i Waldemar J. Wołpiuk zwracają uwagę, że uznanie danej normy prawnej za zasadę konstytucyjną (ustrojową) zależy w znacznej mierze od subiektywnej oceny interpretatora¹⁹⁵. Dlatego też katalog zasad ustrojowych wymienianych przez poszczególnych autorów może się różnić, w zależności od percepcji podmiotu analizującego przepisy konstytucji. Omawiając systematykę przepisów Konstytucji RP Piotr Winczorek, zauważa, że wszystkie przepisy konstytucji mają formalnie taką samą moc obowiązywania. Jednakże w Rozdziale I konstytucji „Rzeczpospolita”, ustrojodawca umiejscowił podstawowe zasady polityczne i społeczno-gospodarcze, na jakich opiera się ustroj państwa, które to zasady mają charakter dyrektywalny¹⁹⁶ i wyznaczają kierunki stosowania norm konstytucyjnych zawartych w kolejnych rozdziałach.

¹⁹² P. Winczorek, Konstytucyjne zasady ustroju w projekcie konstytucji RP (tezy wystąpienia) [w:] red. K. Wójtowicz, Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji, Wrocław 1997, s. 55-56.

¹⁹³ G. Kryszewski, K. Prokop, 1.5 WARTOŚCI KONSTYTUCYJNE A KONSTYTUCYJNE ZASADY USTROJU RP [w:] G. Kryszewski, K. Prokop, Aksjologia polskiej konstytucji, Warszawa 2017, LEX, dostęp: 05.04.2022 r.

¹⁹⁴ „W świetle tych ustaleń naturalne (dopuszczalne, a nawet wskazane) jest odróżnianie ogółu norm konstytucji będących hierarchicznie najwyższymi normami w systemie prawa, od pewnej kategorii tych norm charakteryzujących się szczególną doniosłością dla całej konstytucji, czyli zasad konstytucyjnych. Doniosłość ta bierze się również stąd, że – z jednej strony – u podstaw treści zasad leżą fundamentalne, kluczowe wartości przyjęte w danej konstytucji, a z drugiej strony – zasady najpełniej służą ich ochronie.”, tamże.

¹⁹⁵ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Wstęp [w:] red. J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 14.

¹⁹⁶ P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 15.

Przepisy konstytucji regulujące zasady ustroju kreują kontekst, w jakim funkcjonują pojęcia „wspólnota” i „mieszkaniec”. Dorota Dąbek i Jan Zimmermann upatrują w samorządzie terytorialnym najważniejszą formę, w której realizowana jest konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej¹⁹⁷. Wiesław Skrzydło wymienia wprost zasadę samorządu terytorialnego wśród zasad polskiego ustroju politycznego. Autor zwraca uwagę na istotne konsekwencje, jakie niesie ze sobą przyjęcie tej zasady ustrojowej: „Istotą ustroju samorządowego jest wyodrębnienie i oddzielenie władzy lokalnej, pozostawianej lokalnym społecznościom, od aparatu władzy państwowej. Zasada samorządu terytorialnego, obok zasady podziału władz, stanowi zaprzeczenie zasady jednolitości władzy państwowej i powoduje jej odrzucenie. [...] [O]dpowiedzialność za zarządzanie sprawami publicznymi ponoszą z jednej strony państwo, a z drugiej gmina, co prowadzi do dualistycznego ustroju administracji publicznej.”¹⁹⁸. Z kolei Leszek Garlicki¹⁹⁹ nie wskazuje wprost na istnienie zasady ustrojowej dedykowanej wprost samorządowi terytorialnemu. W ujęciu tego autora samorząd terytorialny jest gwarantem podmiotowości obywateli w Rzeczypospolitej Polskiej. Twierdzenie to wywodzone jest, przez tego autora, z konstytucyjnej „zasady społeczeństwa obywatelskiego”²⁰⁰.

Analizując specyfikę przepisów Konstytucji RP i zasad ustrojowych, nie sposób pominąć problemu znaczenia preambuły do konstytucji. Charakter tego rodzaju „uroczystych wstępów” jest zróżnicowany w zależności od systemu prawnego państwa, w którym dana konstytucja obowiązuje. Niekiedy postanowienia preambuł mają charakter normatywny, inne pozostają deklaracjami o charakterze moralno-ideowym²⁰¹.

W odniesieniu do Konstytucji RP preambuła nie zawiera tradycyjnie rozumianych przepisów prawa²⁰². Badający problem normatywności Preambuły do Konstytucji RP Bogusław Banaszak, na podstawie analizy znaczeń preambuł do konstytucji współczesnych państwa demokratycznych i dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdza, że istnieje ogólna tendencja do uznawania normatywnego charakteru preambuł do konstytucji²⁰³.

¹⁹⁷ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny* [w:] red. P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 8.

¹⁹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego* [w:] red. W. Skrzydło, *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 13.

¹⁹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 1.

²⁰⁰ Tamże, s. 68-69.

²⁰¹ W. Voermans, M. Stremler, P. Cliteur, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham–Northampton 2017.

²⁰² Zob. E. Malinowska, *Style preambuł konstytucyjnych, Odmiany stylowe polszczyzny dawniej i dziś*, pod red. Urszuli Sokólskiej, Białystok 2011, s. 141-149.

²⁰³ B. Banaszak, *Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*

Zdaniem tego autora preambuła do Konstytucji RP ma normatywny charakter oraz zawiera istotne dyrektywy interpretacyjne, mające wpływ na wykładnię artykułowanej części konstytucji²⁰⁴. Z kolei Dariusz Górecki stwierdza, że ma ona istotny wpływ na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego²⁰⁵. Autor ten nie wypowiada się wprost na temat normatywności „uroczystego wstępu”. Wojciech Brzozowski zauważa, że w odniesieniu do problemu normatywności preambuły do Konstytucji RP, stanowiska skrajne (tzn. opowiadające się totalnie przeciw normatywności postanowień preambuły albo uznające, że wszystkie jej postanowienia mają charakter normatywny) należą, w polskim piśmiennictwie, do rzadkości²⁰⁶. W doktrynie dominuje raczej pogląd o konieczności jednoczesnego współstosowania postanowień preambuły wraz z przepisami Konstytucji RP, wyrażonymi w jej artykułowanej części²⁰⁷.

Problem normatywności preambuły do Konstytucji RP był także przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z wyroków²⁰⁸, Trybunał opowiedział się wprost za uznaniem normatywności preambuły. Jakkolwiek w ocenie TK normatywność preambuły może wyrażać się w różnych wymiarach²⁰⁹:

- 1) normatywność w wymiarze interpretacyjnym – postanowienia preambuły wpływają na sposób rozumienia innych przepisów prawa (konstytucji, ustaw itd.);
- 2) normatywność w wymiarze budowania norm konstytucyjnych – postanowienia preambuły powinny być współstosowane z przepisami konstytucji w ramach procesu, którego skutkiem jest rekonstrukcja normy konstytucyjnej;
- 3) normatywność w samodzielnym wymiarze – z postanowienia preambuły może wynikać samodzielna norma-zasada, jednakże uznanie takiego wymiaru normatywności możliwe jest tylko wtedy, gdy brak jest „wyartykułowanego” przepisu konstytucji regulującego daną sprawę.

Przywołany wyrok TK spotkał się z pozytywnym przyjęciem w doktrynie – jednakowo w zakresie merytorycznego rozstrzygnięcia oraz tezy o normatywności preambuły do Konstytucji RP²¹⁰. Jak się zdaje, obecnie pogląd o normatywności (jakkolwiek mającej

²⁰⁴ Tamże.

²⁰⁵ D. Górecki, Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – potrzebna czy zbędna? [w:] red. D. Górecki, Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego, Łódź 2015, s. 39-48

²⁰⁶ W. Brzozowski, Współdziałanie władz publicznych, Państwo i Prawo 2/2010, s. 4-5.

²⁰⁷ Tamże.

²⁰⁸ Wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170.

²⁰⁹ Tamże.

²¹⁰ K. Strzępek, Glosa do wyroku TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, Prz.Sejm. 2010, nr 6, s. 163-167.

ograniczony, bo nieobejmujący wszystkich jej przepisów) preambuły jest aprobowany zarówno w piśmiennictwie jak oraz orzecznictwie sądowym.

Kończąc tę część rozważań, trzeba przywołać tezę Mirosława Granata o jednolitej całości, jaką stanowi preambuła do Konstytucji RP oraz jej artykułowana część. Autor stwierdził, że: „Preambuła i część artykułowana stanowią, w taki sam sposób, „zasadnicze części” Konstytucji. W istocie nie powinno być tu mowy o „częściach” w tym znaczeniu, że nie ma między nimi przerwy lub odstępu. Z punktu widzenia funkcjonalnego struktury te są jednością. Z punktu widzenia strukturalnego — są „częściami”. Nie mamy tu jednak do czynienia, jak sugerują niekiedy teoretycy prawa, z „częścią zasadniczą” i „częścią niezasadniczą” aktu normatywnego. Takie rozróżnianie w odniesieniu do Konstytucji przeczy jedności tego aktu. Zarazem na gruncie tak rozumianej jedności Konstytucji preambuła i korpus spełniają swoje specyficzne funkcje”²¹¹. Dlatego też, w świetle przywołanych wyżej poglądów, należy opowiedzieć się za tezą o normatywności preambuły, przynajmniej w zakresie normatywności interpretacyjnej i normatywności odnoszącej się do procesu rekonstruowania norm konstytucyjnych.

2.5.3. Pojęcie „wspólnoty” jako pojęcie prawa międzynarodowego

Pojęcie „wspólnoty”, na gruncie niniejszej pracy, dotyczy istoty samorządu terytorialnego. Dlatego też można by oczekiwać, że w takim kontekście używane jest także w prawie międzynarodowym. Nie występuje ono jednak w polskim brzmieniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²¹². W art. 3 ust. 1 EKSL mowa jest o „społecznościach lokalnych”. Angielskie brzmienie EKSL²¹³ mówi dosłownie o „władzach lokalnych” (*local authorities*). Francuskie zaś posługuje się bliższym polskiemu wyrażeniem „zbiorowości lokalnych” (*collectivités locales*)²¹⁴. W niemieckiej wersji występuje zaś pojęcie „komunalnych władz samorządowych” - *kommunalen Gebietskörperschaften*²¹⁵.

Jak widać autorzy poszczególnych wersji językowych Karty, starali się raczej posługiwać pojęciami używanymi w krajowych porządkach prawnych dla określenia zbiorowości ludzkiej zamieszkałej na danym terenie. Niemieckie *kommunalen Gebietskörperschaften* i francuskie *collectivités locales* są pojęciami prawnymi właściwymi zarówno dla prawa

²¹¹ M. Granat, Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji, PiP 2022, nr 3, s. 129.

²¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

²¹³ European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/168007a088>, dostęp: 13.06.2021 r.

²¹⁴ Charte européenne de l'autonomie locale, <https://rm.coe.int/168007a095>, dostęp: 13.06.2021 r.

²¹⁵ Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, <https://rm.coe.int/168007a0f6>, dostęp: 13.06.2021 r.

międzynarodowego i samorządowego prawa krajowego tych państw. Oba te pojęcia oznaczają pewien szczególny rodzaj administracji terytorialnej związany ze społecznościami ludzkimi zamieszkującymi na danym terenie. Natomiast w przypadku języka angielskiego pojęcie *local authorities* nie wskazuje na związek władz lokalnych ze zbiorowościami ludzkimi. Określa ono po prostu administrację terenową. Mogłoby ono służyć także do określania administracji terenowej pozbawionej przymiotu samorządności.

Pojęcie „wspólnoty” oznaczające „wspólnotę samorządową” pojawia się natomiast w Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi²¹⁶. Celem konwencji jest stworzenie ponadnarodowej podstawy prawnej do współpracy transgranicznej między regionami i administracją terenową²¹⁷. Postanowienie art. 2 ust. 2 konwencji zawiera nawet definicję legalną „wspólnot i władz terytorialnych” będących wewnętrznymi instytucjami państw – stron umowy. Zgodnie z nią pojęcia te oznaczają jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Symptomatyczne jest, że umawiające się strony możliwie szeroko zakreśliły kategorię jednostek administracyjnych uprawnionych do współpracy transgranicznej. Rozróżnienie pomiędzy „wspólnotami” i „władzami terytorialnymi” prowadzi do wniosku, że współpraca ta powinna być prowadzona przez administrację terenową wszelkich rodzajów, niezależnie od tego, czy ma ona postać samorządu terytorialnego, czy też administracji rządowej (państwowej). W innych wersjach językowych traktatu także bywają używane pojęcia oznaczające „wspólnotę”. W angielskiej wersji językowej mowa jest o *Territorial Communities or Authorities*²¹⁸. We francuskim brzmieniu użyto terminu *des collectivités ou autorités territoriales*²¹⁹, z kolei w brzmieniu w wersji niemieckiej funkcjonuje nazwa *Gebietskörperschaften*²²⁰ oznaczająca zbiorczo „wspólnoty” i „władze terytorialne”.

²¹⁶ Europejska Konwencja Ramowa O WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ MIĘDZY WSPÓLNOTAMI I WŁADZAMI TERYTORIALNYMI sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

²¹⁷ J. Szymański, Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy, Białostockie Studia Prawnicze, z. 9, 2011, s. 90-109.

²¹⁸ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, rm.coe.int, <https://rm.coe.int/1680078b0c>, dostęp: 26.02.2023 r.

²¹⁹ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, rm.coe.int, <https://rm.coe.int/1680078b15>, dostęp: 26.02.2023 r.

²²⁰ Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, rm.coe.int, <https://rm.coe.int/1680078b1d>, dostęp: 26.02.2023 r.

2.5.4. „Wspólnota” jako pojęcie ustawowe – perspektywa systemowa

Nazwa „wspólnota” jest używana przez ustawodawcę tylko w prawie administracyjnym w kontekście wspólnot samorządowych. Pojęcie „wspólnoty” używane jest szerzej w całym systemie prawnym w celu oznaczenia jednostek organizacyjnych i stosunków prawnych o bardzo zróżnicowanym charakterze.

W sferze prawa administracyjnego pojęcie „wspólnoty” używane jest także w przepisach ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²²¹. Przepis art. 10 ust. 1 u.p.s.w.n. przewiduje, że pracownicy uczelni, doktoranci i studenci stanowią wspólnotę uczelni. Z tego tytułu ustawa przyznaje członkom wspólnoty czynne prawo do wybierania członków organów spółdzielni. Oznacza to, że uczelnia jako osoba prawna jest korporacją (art. 9 ust. 1 u.p.s.w.n.). Tym samym pomiędzy uczelnią i członkami korporacji istnieje stosunek prawny w postaci stosunku członkostwa. W piśmiennictwie wskazuje się, że posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „wspólnoty” jest wyrazem wzmocnienia podmiotowości członków uczelni w wymiarze symbolicznym²²². Tak użyte pojęcie „wspólnoty” pozostaje w ścisłym związku z ustrojem uczelni, który jest oparty na zasadzie samorządności tej organizacji. Status członka wspólnoty uczelni nabywa się wraz z nabyciem statusu studenta, doktoranta lub pracownika uczelni. Treść stosunku członkostwa wynika nie tylko z przepisów ustawy u.p.s.w.n. Przepisy regulujące tę materię zawarte są także w wewnętrznych aktach normatywnych uczelni.

Pojęcie „wspólnoty” funkcjonuje także w ramach prawa wyznaniowego. Przepisy ustawy²²³ o gwarancjach wolności sumienia i wyznania określają kościoły i inne związki wyznaniowe jako wspólnoty wiernych. Podmioty tego rodzaju posiadają osobowość prawną przyznaną im na podstawie odrębnych przepisów. Tym samym także one są korporacjami, których ustrój jest kształtowany przez samych wiernych zgodnie z zasadą autonomii i wzajemnej niezależności wynikającej z przepisu art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Paweł Borecki zwraca uwagę, że autonomii wspólnot wiernych nie należy postrzegać jako przywileju przyznanego im przez władzę publiczną. Autor ten stwierdza, że: „[W] świetle polskiej ustawy zasadniczej autonomia i niezależność związków wyznaniowych mają charakter pierwotny. Nie pochodzą one z nadania państwa, nie są przywilejem, koncesją, z jego strony na rzecz wspólnot religijnych. Państwo w swoim systemie prawnym autonomię i niezależność jedynie uznaje i

²²¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).

²²² J. Woźnicki [w:] I. Degtyarova, M. Dokowicz, M. Hulicka, T. Jędrzejewski, A. Mrozowska, P. Wojciechowski, J. Woźnicki, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, art. 10.

²²³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265).

w pewnej mierze je limituje. Natomiast ich źródłem jest wolność religii, zakorzeniona w świetle art. 30 Konstytucji RP w przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej”²²⁴. Członkostwo we wspólnocie religijnej nabywa się na zasadach określonych autonomicznie przez daną wspólnotę. Uprawnienia przysługujące człowiekowi z tego tytułu są pochodną przysługującej człowiekowi wolności wyznawania religii.

Ustawodawca wykorzystał pojęcie „wspólnoty” w przepisach regulujących status prawny mniejszości narodowych i etnicznych. Przepisy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym²²⁵ nie określają takich grup społecznych jako „wspólnot”. Jednakże konieczność posiadania przez grupę obywateli polskich własnej świadomości historycznej wspólnoty narodowej lub etnicznej i ukierunkowanie tejże na wyrażanie i ochronę wspólnoty, jest warunkiem koniecznym do uznania danej grupy za mniejszość etniczną lub narodową w rozumieniu przepisów prawa. Taki sposób ukształtowania statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych prowadzi do wniosku, że ustawodawca uznaje faktyczne istnienie wspólnot narodowych oraz wspólnot etnicznych, jakkolwiek nie mają one normatywnego statusu „wspólnoty”. Mniejszości te nie mają ani zdolności prawnej, ani osobowości prawnej. Nie istnieje zatem stosunek prawny łączący taką grupę z osobami do niej przynależącymi. Jakkolwiek przepisy ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. przyznają tym osobom szereg praw w sferze prawa publicznego (m.in. prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości, prawo do używania i pisowni swoich imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości, prawo do posługiwania się językiem mniejszości). Prawa te obciążają Rzeczpospolitą Polską jako państwo.

Pojęcie „wspólnoty” używane jest także w prawie cywilnym. Współcześnie, w praktyce obrotu społeczno-gospodarczego istotną rolę odgrywają wspólnoty mieszkaniowe. Zgodnie z przepisem art. 6 ustawy o własności lokali²²⁶ wspólnoty mieszkaniowe są tworzone przez ogół właścicieli lokali, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Oznacza to, że stosunek członkostwa w ramach wspólnoty mieszkaniowej jest wtórny wobec stosunku prawnorzeczowego. Osoba nabywająca własność wyodrębnionego lokalu mieszkalnego nabywa wraz z nią udział we własności nieruchomości, w ramach której znajduje

²²⁴ P. Borecki, W sprawie autonomii i niezależności związku wyznaniowego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 12.05.2016 r., IV CSK 529/15, PPC 2018, nr 1, s. 88-100.

²²⁵ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

²²⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048).

się ów lokal. Dlatego też powiązał funkcje wspólnoty mieszkaniowej z zarządem nieruchomością wspólną. Przepisy prawa regulują zakres praw i obowiązków członków wspólnoty mieszkaniowej. W ramach wspólnoty mieszkaniowej nie ustanawia się statutu, regulaminu lub innego aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym, który reguluje organizację danej wspólnoty mieszkaniowej. Wspólnoty mieszkaniowe nie mają osobowości prawnej, jednak dysponują zdolnością prawną²²⁷ i mogą we własnym imieniu nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, oraz pozywać i być pozwanymi. Zdolność prawna wspólnot mieszkaniowych dotyczy też sfery prawa administracyjnego – wspólnoty mieszkaniowe mogą m.in. być stronami postępowań administracyjnych²²⁸. Dlatego też przyjmuje się, że wspólnoty mieszkaniowe zaliczane są do kategorii tzw. ułomnych osób prawnych²²⁹. Hubert Izdebski wskazuje, że mimo braku osobowości prawnej należy wspólnoty mieszkaniowej uznawać za zrzeszenia, których członkami są wszyscy właściciele lokali znajdujących się na danej nieruchomości²³⁰.

W zakresie spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomości wciąż pewne znaczenie odgrywają także wspólnoty gruntowe, których funkcjonowanie regulowane jest przepisami ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych²³¹. Wspólnoty mieszkaniowe, w przeciwieństwie do pozostałych wspólnot omawianych w niniejszym podrozdziale, nie są podmiotami prawa. Pojęcie wspólnoty gruntowej oznacza przedmiot stosunku cywilnoprawnego w postaci nieruchomości rolnej, nieruchomości leśnej lub obszaru wodnego. Tym samym wspólnoty gruntowe nie posiadają ani zdolności prawnej, ani osobowości prawnej. Nie istnieje także stosunek prawny w postaci członkostwa we wspólnocie gruntowej. Istnieje natomiast kategoria osób będących uczestnikami wspólnot gruntowych, które uprawnione są do korzystania z danej nieruchomości lub obszaru²³². Uprawnienie to wynika ze stosunku prawnorzeczowego będącego swego rodzaju współwłasnością²³³. Uczestnicy wspólnot gruntowych mogą utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego

²²⁷ Jakkolwiek kwestia statusu prawnego wspólnot mieszkaniowych wciąż budzi wiele wątpliwości, także w zakresie ich zdolności prawnej. Zob. np. P. Bielski, Zdolność prawna wspólnoty mieszkaniowej - problem modelu regulacji prawnej, Rejent 2007, nr 3, s. 32; K. Kamińska, Status prawny wspólnoty mieszkaniowej, NPN 2012, nr 4, s. 37-50; M. Gutowski, Problematyka zdolności prawnej wspólnoty mieszkaniowej (na tle orzecznictwa SN), PiP 2009, nr 2, s. 28-41.

²²⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 140).

²²⁹ Wyrok SN z 26.06.2015 r., I CSK 312/14, LEX nr 1747547.

²³⁰ H. Izdebski, art. 6 [w:] T. Barański, K. Buliński, H. Izdebski, Ustawa o własności lokali. Komentarz, Warszawa 2019, LEX.

²³¹ Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 140).

²³² I. Lipińska, Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych, St.Iur.Agraria 2011, nr 9, s. 202-217.

²³³ U. Fronczek, Interes prawny strony postępowania administracyjnego a ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, PS 2013, nr 11-12, s. 132-145.

zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Jeżeli taka spółka zostanie powołana, to ona, a nie dana wspólnota gruntowa, będzie miała osobowość prawną²³⁴.

Problematyka związana z posługiwaniem się przez ustawodawcę pojęciem „wspólnota” obejmuje też sprawy związane z energetyką. Prawo unijne reguluje problematykę „obywatelskich społeczności energetycznych”. Jakkolwiek w polskim tłumaczeniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE²³⁵ posłużono się literalnie pojęciem „obywatelskich społeczności energetycznych”.

Tłumaczenie to należy jednak uznać za nietrafione. Za takim stwierdzeniem przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, na gruncie prawa UE obowiązuje zasada równorzędności języków narodowych państw członkowskich, będących zarazem językami urzędowymi Unii Europejskiej²³⁶ - w innych wersjach językowych dyrektywy używane są pojęcia odpowiadające bardziej polskiej „wspólnocie”, niżli „społeczności”. Po drugie, charakterystyka samych „społeczności” przemawia za stwierdzeniem, że ich istota leży bliżej polskiego słowa „wspólnota”, niż słowu „społeczność”²³⁷. W angielskiej wersji językowej dyrektywy 2019/944 mowa jest o *citizen energy communities*²³⁸, w wersji francuskiej mowa jest o *communautés énergétiques citoyennes*²³⁹, z kolei w wersji niemieckiej użyto pojęcia *Bürgerenergiegemeinschaften*²⁴⁰. Dlatego też trzeba stwierdzić, że obcojęzyczne wersje dyrektywy 2019/944 akcentują wspólnotowy charakter takiego zrzeszenia. Prawodawca europejski nie określa konkretnej formy prawnej, jaką powinny przyjąć obywatelskie społeczności energetyczne. Wymaga on jednak by były to podmioty o strukturze korporacyjnej (by występował w nich stosunek członkostwa, którego konstrukcja będzie odpowiadała zasadom określonym w dyrektywie). Zgodnie z motywem 44 do dyrektywy wspólnoty energetyczne powinny być otwarte na uczestnictwo różnego rodzaju podmiotów prawa (obywateli, przedsiębiorców, jednostek sektora finansów publicznych itp. itd.). Piotr Lissoń wyjaśnia, że celem regulacji dotyczących obywatelskich wspólnot energetycznych jest

²³⁴ A. Matan, Nadzór nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych, PiP 2011, nr 3, s. 55-68.

²³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2019/944).

²³⁶ A. Doczekalska, „Zjednoczona w różnorodności” – wyzwanie dla europejskiej tożsamości prawnej na przykładzie różnorodności językowej, Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna, Tom II, 2013, Numer 2, s. 233-243

²³⁷ M. Szyrski, Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2019, s. 162-213.

²³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0944>, dostęp: 07.05.2023 r.

²³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0944>, dostęp: 07.05.2023 r.

²⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0944>, dostęp: 07.05.2023 r

ustanowienie nowego rodzaju podmiotów będących uczestnikami rynku energetycznego, jako alternatywy dla tradycyjnych przedsiębiorstw energetycznych²⁴¹. Z uwagi na problemy z określeniem statusu prawnorzeczowego samej energii²⁴² należy przyjąć, że celowe jest posługiwanie się pojęciem „wspólnoty”, zamiast „społeczności” na gruncie przepisów dyrektywy 2019/944. Energia podlegająca obrotowi w ramach obywatelskich wspólnot energetycznych ma niejako przynależeć do wszystkich uczestników zrzeszenia. Stąd zasadne jest postrzeganie prawa do tej energii jako wspólnego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku nieruchomości lub obszaru stanowiącego wspólnotę gruntową.

2.6. Podsumowanie

Prawne pojęcie „wspólnoty” używane jest przez ustawodawcę do oznaczenia zrzeszenia ludzi, które stanowi istotę samorządu terytorialnego. Posłużenie się tym pojęciem nie musiało być jednak oczywiste. Racjonalny ustawodawca miał na uwadze, że w ramach języka etnicznego funkcjonuje szereg różnych pojęć, które oznaczają zbiorowości będące korporacyjnymi osobami prawnymi. Pojęciami zamiennymi względem „wspólnoty” są terminy takie jak „stowarzyszenie”, „zrzeszenie” lub „społeczność”. Można stwierdzić, że nazwy te pozostają względem siebie w następującym stosunku – są one równoznaczne, ale nie równoważne. Wszystkie oznaczają grupę jednostek, jednakże posiadają inną treść – oznaczają grupy o różnym charakterze.

Już z samego ugruntowanego znaczenia pojęcia „wspólnota” w języku etnicznym wynika, że termin ten używany jest do oznaczania zbiorowości o charakterze pierwotnym o stosunkowo niewielkiej liczbie członków. Pojęcie „wspólnoty”, w swej istocie, zakłada nacisk na naturalnie istniejące stosunki łączące członków wspólnoty. Stosunki o charakterze pierwotnym, w postaci języka, uczuć, kultury lub wspólnie wykorzystywanej rzeczy do zaspakajania potrzeb ludzkich o podstawowym charakterze (wspólnoty gruntowe, wspólnoty mieszkaniowe). Posłużenie się pojęciem „wspólnoty” narzuca także pewną perspektywę postrzegania jej członków. Perspektywa ta nakazuje postrzegać ich przez swoje punkty stykowe, cechy łączące jednostki zrzeszone w ramach tej struktury.

Istniejące w języku polskim rozróżnienie pomiędzy „wspólnotą” i innymi nazwami oznaczającymi grupę jednostek funkcjonuje także w innych językach. W ramach języka

²⁴¹ P. Lissoń, Energetyka obywatelska jako nowy etap rozwoju prawa energetycznego, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 4101, PRAWO CCCXXXIV*, Wrocław 2022, s. 799-807.

²⁴² S. Słotwiński, Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych w polskim prawie prywatnym, Warszawa 2017.

angielskiego, języka francuskiego i języka niemieckiego także funkcjonują pojęcia oznaczające grupy ludzi oparte na naturalnie istniejących więzach oraz terminy oznaczające grupy innego rodzaju. Przykład języka angielskiego pokazuje jednak, że nieoczywiste musi być postrzeganie w języku prawnym istoty samorządu terytorialnego jako „wspólnoty” ludzi zamieszkujących dany teren. Termin *local government* nakazuje raczej postrzeganie istoty samorządu terytorialnego przez pryzmat bezosobowej administracji terytorialnego.

W innych językach widoczny jest jednak związek pomiędzy wspólnotą i samorządem terytorialnym. Analiza francuskiego i niemieckiego języka prawnego prowadzi do wniosku, że „wspólnota” mieszkańców jest synonimem gminy. Symptomatyczne jest, że polska nazwa „gmina” pochodzi od niemieckiego *die gemeinde* – terminu oznaczającego jednocześnie parafię oraz gminę (*per se*). Z kolei, jeśli spojrzeć szerzej na siatkę pojęciową języka niemieckiego i języka angielskiego, to widoczne są bliskoznaczne związki pomiędzy nazwami „parafia” oraz „wspólnota”, jako najbliższymi człowiekowi zbiorowościami o charakterze terytorialnym. Związek ten istnieje także w języku polskim, nie jest jednak widoczny na samej płaszczyźnie językowej. Uwidacznia się on na płaszczyźnie funkcjonalnej w szczególności w perspektywie przyjmowanej w naukach teologicznych²⁴³. Tym samym trzeba stwierdzić, że „wspólnota” (a w konsekwencji także „wspólnotę samorządową” – jako nazwę złożoną stworzoną na podstawie tego terminu), także na gruncie językowym, z chrześcijańskim dziedzictwem cywilizacji zachodniej²⁴⁴. „Wspólnota” podobnie jak „parafia” z założenia oznacza grupę ludzi zamieszkujących w danym miejscu, których łączą pewne, ukształtowane w sposób naturalny, więzy społeczne. Na tym tle ujawnia się związek istniejący pomiędzy chrześcijańskim pojęciem „wspólnoty” i zasadą solidarności. Radosław Mędrzycki określa istotę tego związku w następujący sposób: „Solidarność buduje wspólnotę i z nią jest nieodłącznie związana. Bez solidarności nie ma wspólnoty. Oczywiście wspólnota samorządowa ma prawny charakter, toteż na pierwszy rzut oka może wydawać się, że solidarność jest dodatkowym i wcale niepotrzebnym elementem samorządu tak silnie uzależnionego od normy prawnej. Można sobie zatem i taki, pozbawiony cech personalizmu samorząd wyobrazić, jest jednak kwestią oczywistą, że nie można opisać go mianem „dobrego samorządu”, to jest takiego, który byłby cenny (wartością) dla różnych grup społecznych go zamieszkujących”²⁴⁵

²⁴³ M. Chmielewski, Parafia jako wspólnota wspólnot w polskich publikacjach posoborowych, *Studia Sandomierskie: teologia, filozofia, historia* 6 (1990/1996) s. 281-292.

²⁴⁴ Zob. np. Joseph Ratzinger Benedykt XVI, *Kościół. Wspólnota w drodze*, Kielce 2009.

²⁴⁵ R. Mędrzycki, 5. Podsumowanie, *Solidarność we współczesnej wspólnotie samorządowej jako element prawa do dobrego samorządu terytorialnego* [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021, LEX.

Członkowie grup społecznych będących „wspólnotami” (rozumianymi jako „wspólnoty samorządowe”) nazywani są mieszkańcami. Analiza językowa prowadzi do prostego wniosku, że akcentowany jest w ten sposób terytorialny charakter tego rodzaju organizacji. Związek ten widoczny jest we wszystkich przedstawionych wyżej językach. Na tym tle wyróżnia się jednak niemiecki język prawny, w którym członka zrzeszenia o charakterze terytorialnym, będącym „wspólnotą”, bywa także nazywany „obywatel”. Daje to asumpt do postrzegania w szerszej perspektywie „mieszkańców” jako „obywateli”, nie tylko w stosunku do państwa, ale także w relacji do „wspólnoty”, w ramach której są zrzeszeni. W innych, europejskich porządkach prawnych istnieje bowiem status „obywatela jednostki samorządu terytorialnego”, z którego posiadaniawynikają dla jednostki konkretne uprawnienia²⁴⁶.

Z uwagi na fakt, że analizowane pojęcia przynależą nie tylko do języka etnicznego, ale też do języka prawnego nie można poprzestać tylko na założeniu, że są one używane przez prawodawcę deskryptywnie – do oznaczenia istniejących już grup ludzkich, jako podmiotów prawa. Najistotniejszą funkcją języka prawnego jest bowiem funkcja performatywna, która wyraża się w kreowaniu reguł postępowania jednostek i kształtowania w ten sposób stosunków społecznych. Przytoczone wyżej historyczne przykłady posługiwania się przez totalitarnych prawodawców odpowiednimi nazwami do określania ludzkich zbiorowości pokazuje, że umiejętne posłużenie się samym tylko terminem w języku prawnym oddziałuje na cały system prawny. W sferze systemowej determinuje treść zasad prawa i znajduje wymierne przełożenie na kształt całego systemu prawnego oraz działania władz publicznych. Nie można także bagatelizować faktu, że tworzenie nowej rzeczywistości językowej przez prawodawcę może w istotnym sposób wpływać na postrzeganie świata przez ludzi będących rzeczywistymi adresatami norm prawnych. W szczególności oddziałuje na percepcję człowieka dotyczącą relacji „przyjaciół” — „wrogów”.

Perspektywa systemowa pozwala także na dostrzeżenie, że pojęcie „wspólnoty” jest używane przez prawodawcę do nazywania przestrzeni będących przedmiotem zainteresowania większej liczby jednostek — sfer życia społeczno-gospodarczego wyodrębnianych na podstawie kryterium wspólnego interesu łączącego wiele podmiotów, tym samym sfery te mają znaczenie o charakterze szerszym, niż ściśle prywatny. Specyfika tych sfer wyraża się w tym, że występują one niejako naturalnie i dopiero następnie ich status podlega regulacji państwowej. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do wspólnot religijnych, jak i mniejszości narodowych,

²⁴⁶ I. Lipowicz, 5.4. Standardy samorządu terytorialnego – perspektywy gminy [w:] Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2019, LEX.

oraz mniejszości etnicznych. Wspólne interesy występują w odniesieniu do nieruchomości, których specyfika użytkowania nie daje się pogodzić z ogólną konstrukcją współwłasności – w odniesieniu do części nieruchomości wspólnej (części wspólnych budynku, w którym znajdują się wyodrębnione lokale) oraz w odniesieniu do wspólnot gruntowych (które z założenia przeznaczone były do korzystania przez większą liczbę osób). Podobna specyfika oparta na stosunku prawnorzeczowym widoczna jest także w odniesieniu do obywatelskich wspólnot energetycznych. Na tym tle wyróżniają się uczelnie. W przypadku tych podmiotów posłużenie się pojęciem „wspólnoty” było zasadne z uwagi na ukształtowaną w tradycji europejskiej funkcją uniwersytetu, która rozumiana jest jako wspólna przestrzeń członków korporacji akademickiej, którzy stanowią zróżnicowaną pod względem statusu prawnego grupę.

Pojęcia „wspólnota” i „mieszkaniec” są pojęciami prawa konstytucyjnego oraz przynależą do siatki pojęciowej prawa międzynarodowego publicznego. Obserwacja ta jest o tyle istotna, że współczesne prawo administracyjne jest silnie osadzone w przepisach konstytucji i postanowieniach umów międzynarodowych. Normy prawne z nich wynikające, z uwagi na hierarchiczny układ źródeł prawa, wiążą tzw. ustawodawcę zwykłego oraz organy władzy publicznej stosujące przepisy prawa. Fakt, że pewne pojęcia są powtórzone w przepisach ustaw, nie oznacza, że organy stanowiące i stosujące prawo mogą w sposób dowolny posługiwać się nimi. Treść takich pojęć ustawowych nie może być rekonstruowana z pominięciem znaczenia przyznanego im w ramach ustawy zasadniczej i w prawie międzynarodowym. Oznacza to, że dogmatycznoprawna analiza administracyjnoprawnego statusu wspólnoty samorządowej i jej członków musi odbywać się z uwzględnieniem konstytucyjnego i prawnomiędzynarodowego kontekstu, w jakim używane są te pojęcia.

W tym kontekście trzeba było także odnieść się do zróżnicowanego charakteru norm prawnych, który uwidacznia się na poziomie regulacji „hierarchicznie wyższych”. We współczesnej teorii prawa przyjęte jest, że inna specyfika dla systemu prawnego jest norm prawnych o charakterze norm-zasad i inna jest norm-reguł. Swoją specyficzną funkcję w systemie prawnym pełni też preambuła do konstytucji. Pojęcie „wspólnoty”, w polskim systemie prawnym, ma istotne znaczenie dla zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej oraz zostało ujęte w preambule do ustawy zasadniczej. Po pierwsze, buduje konstytucyjne normy-zasady, których obowiązywanie w swoisty sposób promieniuje na proces stosowania poszczególnych norm-reguł. Po drugie, pojęcie „wspólnoty” buduje dyrektywę interpretacyjną

wynikającą z preambuły do Konstytucji RP, które nakazuje stosować jej przepisy tak, by umacniały uprawnienia obywateli i ich wspólnot, co oddziałuje na kształt systemu prawnego oraz na procesy polegające na stosowaniu i stanowieniu prawa.

3. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako instytucje prawa administracyjnego

3.1. Uwagi wstępne

Perspektywa analizowania pojęć „wspólnota” i „mieszkaniec” jako pojęć języka etnicznego, języka prawnego oraz specyfiki przepisów prawa, w ramach których pojęcia te zostały osadzone, jest perspektywą formalną. W niniejszym rozdziale przedstawiona jest perspektywa instytucjonalna, rozumiana jako podejście osadzające badane terminy w szerszym kontekście społecznym. Ów szerszy kontekst obejmuje z jednej strony postrzeganie współcześnie rozumianej „wspólnoty” i „mieszkańca” jako końcowego rezultatu ewolucyjnych procesów zachodzących w ramach ludzkich społeczeństw (perspektywa interdyscyplinarna). Z drugiej zaś strony szersze spojrzenie wymaga odniesienia instytucji prawnych, jakimi są „wspólnota” i „mieszkaniec” do innych instytucji prawa administracyjnego (perspektywa wewnątrzsystemowa).

Niniejszy rozdział ma na celu zarysowanie podejścia instytucjonalnego jako podejścia naukowego wykorzystywanego do prowadzenia badań w ramach dziedziny nauk społecznych. Przedstawiono w nim także samo pojęcie „instytucji” i problemy związane z posługiwaniem się z nim. We współczesnej nauce termin „instytucja” jest używany intuicyjnie, często bez przybliżenia kontekstu, w którym pojęcie to zostało wypracowane.

Posłużenie się perspektywą instytucjonalną umożliwia osadzenie powyższych pojęć w szerszym kontekście. Prowadząc badania dogmatycznoprawne, nie można, w tym wypadku, pominąć dorobku innych dyscyplin naukowych. związanych z tymi pojęciami. W poprzednim rozdziale wykazano, że nazwa „wspólnota” ma swoje odrębne, względem innych nazw używanych do oznaczanych zbiorowości ludzkich, znaczenie. Owa odrębność znaczeniowa jest skutkiem procesów zachodzących w toku rozwoju ludzkich społeczeństw. Naświetlenie tych procesów jest możliwe dzięki wykorzystaniu podejścia instytucjonalnego, które otwiera ten etap badania na perspektywę socjobiologiczną i psychologiczną. Perspektywę tą można zatem określić mianem interdyscyplinarnej.

Posłużenie się podejściem instytucjonalnym powoduje też konieczność przedstawienia relacji pojęć „wspólnota” i „mieszkaniec” istniejących w odniesieniu do innych instytucji prawa

administracyjnego – podstawowych pojęć, które budują „mechanikę” tej gałęzi prawa. Celem tego zabiegu było osadzenie pojęć badanych pojęć w ramach siatki pojęciowej właściwej dla dogmatyki prawa administracyjnego oraz pokazanie funkcjonalnych powiązań pomiędzy kluczowymi dla prawa samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej terminami.

3.2. Instytucje „wspólnoty” i „mieszkańca” a inne instytucje prawa administracyjnego

3.2.1. Instytucje i instytucjonalizm

Jak wskazuje Geoffrey M. Hodgson, termin „instytucja” jest powszechnie używany w naukach społecznych i mógłby być potraktowany jako pojęcie zastane²⁴⁷. W odniesieniu do sfer administracji publicznej potocznie pojęcia „instytucji” używa się w odniesieniu do różnych organów władzy publicznej lub podmiotów zaliczanych do tej sfery. „Instytucja” jest czymś kompleksowym, zorganizowanym. Występuje nie tylko na gruncie nauk prawnych, czy też nauk o administracji. Są także instytucje właściwe dla nauk społecznych i ekonomicznych. Powszechnie pojęcie „instytucji” rozumiane jest jako:

- 1) zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw;
- 2) zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia;
- 3) organizację działającą na podstawie tych norm. Definicje te są ściśle związane z problematyką administracji publicznej. Definicję szerszą, lepiej odpowiadającą ogólnospołecznemu rozumieniu tej nazwy podaje Wielki Słownik Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk. Określa on „instytucję” jako „organizację powoływaną na podstawie jakichś przepisów do prowadzenia konkretnej działalności”.

Za punkt wyjścia dla przybliżania znaczenia instytucji w naukach społecznych jest przedstawienie założeń instytucjonalizmu jako metody badawczej. W piśmiennictwie wskazuje się, że podejście współczesne instytucjonalne zaczyna kształtować się w końcu XIX wieku²⁴⁸. Jakkolwiek samo pojęcie „instytucji” jest znacznie starsze, czego najlepszym przykładem są „Instytucje” Gaiusza lub „Instytucje” Justyniana – rzymskie podręczniki prawnicze. Prekursorem instytucjonalizmu w naukach ekonomicznych i socjologii był amerykański badacz Thomas Veblen. Autor ten postulował oderwanie badań prowadzonych w tych dyscyplinach od założenia ahistorycznego. Wskazywał, że nowoczesna teoria

²⁴⁷ G.M. Hodgson, What Are Institutions?, JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES, Vol. XL No. 1 March 2006, s. 1-21.

²⁴⁸ M. Nowak, Instytucjonalizm w ekonomii i socjologii, RPEiS, Rok LXVI – zeszyt 1 – 2004, s. 189-190.

ekonomiczna powinna skupiać się na „teorii ruchu ekonomicznego”, jego motywów, metod i efektów²⁴⁹. Odnosząc się do tzw. tradycyjnego instytucjonalizmu Kamil Minkner stwierdza, że istotą tego podejścia jest dostrzeżenie, że instytucje tworzą układy instytucjonalne i w ten sposób kształtują relacje społeczno-polityczne²⁵⁰. Autor ten konkluduje: „Oznaczało to, iż instytucje rozwinęły się jako konkretyzacje określonych funkcji w życiu społeczno-politycznym i dlatego są one wyrazem rozumnego ładu. W odróżnieniu od późniejszego nowego instytucjonalizmu instytucje były rozumiane przede wszystkim przez pryzmat oficjalnych form konkretnych organizacji, a nie procesów decyzyjnych w samych instytucjach”.²⁵¹ Z kolei w socjologii „instytucje” były kluczowym pojęciem dla jednego z założycieli tej dyscypliny naukowej – Emila Durkheima. W ujęciu tego badacza socjologia miała być nauką o instytucjach (faktach społecznych), skupioną na badaniu stosunków pomiędzy społeczeństwem i jednostką. E. Durkheim zauważał, że to instytucje (jako zjawiska zewnętrzne względem jednostki i przez to przymusowe) determinują jej sposób działania²⁵². We współczesnej socjologii zwraca się uwagę na zależność jednostek od bodźców zewnętrznych – struktur społecznych. Ujęcie to zakłada, że instytucje stanowią sieć wzajemnie powiązanych norm i reguł (natury formalnej i nieformalnej)²⁵³. Konsekwencją tego, że jednostka funkcjonuje w tego rodzaju układzie, jest stan, w którym dysponuje ona (jednostka) możliwością ograniczonego wyboru, wyboru dokonywanego w ramach ograniczeń wynikających z istniejących instytucji. Analizujący pojęcie neofunkcjonalne jako zespół „reguł gry”, które wyznaczają pole możliwych działań jednostek²⁵⁴.

Na gruncie nowego podejścia instytucjonalnego w ramach socjologii i ekonomii czynione jest ważne rozróżnienie pojęciowe pomiędzy instytucjami oraz organizacjami. Na tej płaszczyźnie pisze się o konieczności rozróżnienia pomiędzy „instytucjami” rozumianymi jako zbiór reguł postępowania oraz „instytucjami” rozumianymi podmiotowo – jako zorganizowane struktury²⁵⁵. Dlatego też można patrzeć na organizacje jako podmioty zbiorowe, które realizują

²⁴⁹ Tamże, s. 192.

²⁵⁰ K. Minkner, Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych, *Historia i Polityka*, Nr 13 (20)/2015, s. 15.

²⁵¹ Tamże.

²⁵² A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 11.

²⁵³ B. Radzka, *Stary i nowy instytucjonalizm. Spotkanie socjologii i ekonomii*, *MBA* 2/2009, s. 67.

²⁵⁴ I. Sadowski, *Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej*, s. 94-95.

²⁵⁵ W. Pawlak, *Zmiana instytucjonalna w teorii D. Northa*, *Studia Socjologiczne* 1993, 1 (128), s. 72.

swoje cele w ramach reguł wyznaczonych przez instytucje. Instytucje określają nie tylko sposób działania organizacji. Regulują także zasady ich powstania oraz rozwoju²⁵⁶.

Niemniej jednak niektórzy autorzy podchodzą do „instytucji” w taki sposób, że rozumieją to pojęcie w znaczeniu odpowiadającym wyłącznie pojęciu „organizacji”. Krystyna Leśniak-Moczuk przez instytucje rozumie „zespół urządzeń”. „Zespół” ten obejmuje grupę ludzi wyposażonych w określone zaplecze techniczno-organizacyjne, która to grupa wykonuje zadania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowości ludzkiej, w sferze prywatnej lub publicznej²⁵⁷. Autorka ta stwierdza, że: „Instytucje stanowią podstawowy układ więzi społecznej, trwałe, zmaterializowany, wokół którego skupiają się wszystkie pozostałe elementy więzi, dlatego muszą stanowić układ spójny, niesprzeczny i bezkonfliktowy. Aby to zabezpieczyć potrzebna jest wewnętrzna integracja i harmonizacja układu instytucji [...]”²⁵⁸. Świadectwem niemożności precyzyjnego odseparowania od siebie „instytucji” rozumianych jako reguły postępowania od „instytucji” rozumianych jako „organizacje” są także wywody Andrzeja Jabłońskiego. Autor ten, w kontekście teorii polityki, pisze z jednej strony o instytucjach jako o czynnikach wyznaczających normy, które kierują działaniami jednostek²⁵⁹. Tak rozumiane instytucje wynikają z zachodzących w społeczeństwie procesów ekonomicznych, społecznych i prawnych. Andrzej Jabłoński dostrzega także, że pojęcie „instytucji” ma istotne znaczenie dla administracji publicznej²⁶⁰. Administracja publiczna jest bowiem podmiotową strukturą złożoną z szeregu organizacji (zorganizowanych grup ludzi wyposażonych w aparat techniczno-organizacyjny, cele i zadania) powołanych do zarządzania państwem.

3.2.2. Instytucja w naukach prawnych

Pojęcie „instytucji” funkcjonujące w ramach dyscypliny nauk prawnych występuje zarówno na gruncie języka prawnego, jak i języka prawniczego. Nazwa ta wykorzystywana jest przez ustawodawcę do oznaczania różnego rodzaju podmiotów prawa. Małgorzata Stahl zauważa, że podmioty prawa administracyjnego nazywane przez prawodawcę „instytucjami” nie mają jednolitego charakteru. Pod pojęciem tym kryją się organy administracji publicznej,

²⁵⁶ Tamże.

²⁵⁷ K. Leśniak-Moczuk, Instytucje społeczne według Zygmunta Baumana i Alaina Touraine’a, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 55 (3/2018), s. 216.

²⁵⁸ Tamże, s. 271.

²⁵⁹ A.W. Jabłoński, Instytucjonalne aspekty teorii polityki, *Teoria polityki*, 1/2017, s. 114.

²⁶⁰ Tamże, s. 118, 123.

jednostki zarządzające, zakłady, korporacje i innego rodzaju podmioty administrujące²⁶¹. Mają one zróżnicowaną strukturę organizacyjną, kompetencje i przypisane do realizacji zadania. Łączy je to, że są one podmiotami prawa publicznego. W języku prawniczym pojęcie „instytucji” używane jest powszechnie dla zbiorczego określenia kompleksu przepisów prawa, które regulują zasady i tryb działania pewnego podmiotu prawa lub danej czynności prawnej (czy nawet szerzej prawnie kwalifikowanego zjawiska²⁶²).

W prawie administracyjnym pojęcie „instytucji” jest pojęciem języka prawnego. Szereg przepisów prawa administracyjnego materialnego reguluje funkcjonowanie podmiotów nazywanych „instytucjami”. Na przykład przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁶³ przewidują istnienie „instytucji kultury”. Instytucje kultury są osobami prawnymi i w zależności od rodzaju podmiotu je tworzącego mają charakter państwowych lub samorządowych jednostek. Ich ustawowym celem jest organizowanie działalności kulturalnej. W świetle dogmatyki prawa administracyjnego instytucje kultury należą do kategorii zakładów administracyjnych²⁶⁴. Z kolei przepisy ustawy o finansach publicznych²⁶⁵ przewidują, że na sektor finansów publicznych składają się także „instytucje gospodarki budżetowej”. Są to jednostki powoływane przez centralne organy administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych. Ich specyfika wyraża się w tym, że odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania oraz pokrywają koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Instytucje gospodarki budżetowej nabywają osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Pojęcie „instytucji” pojawia się w języku prawnym także w związku z zadaniem publicznym polegającym na promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶⁶ przewidują istnienie kategorii zbiorczej w postaci „instytucji rynku pracy”. Na kategorię tę składają się publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Inna zbiorcza kategoria określona mianem „instytucji”

²⁶¹ M. Stahl, Rozdział VIII. Inne podmioty administrujące [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 526.

²⁶² Zob. np. P. Pokutycka, Praca zdalna jako nowa instytucja prawa pracy, Z problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej, T. 4(21), journals.us.edu.pl, <https://journals.us.edu.pl/index.php/ZPPPIPS/article/view/13195/10550>, dostęp: 12.03.2023 r.

²⁶³ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).

²⁶⁴ A. Potocki, Biblioteka publiczna jako zakład administracyjny, Rocznik Samorządowy, 2017 (6), s. 204-217.

²⁶⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

²⁶⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 690 z późn. zm.).

regulowana jest przepisami ustawy o systemie instytucji rozwoju²⁶⁷. Przepisy tej ustawy przewidują, że na „system instytucji rozwoju” składają się Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna, Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna oraz Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna.

W świetle powyższego zasadny jest wniosek o niejednolitym sposobie posługiwania się pojęciem „instytucji” przez ustawodawcę. Okazuje się, że termin ten używany jest nie tylko do oznaczania podmiotu prawa administracyjnego. Oznacza on także grupy podmiotów. Jednakże biorąc pod uwagę charakterystykę podmiotów (lub ich grup) określanych tym pojęciem, to trzeba stwierdzić, że termin „instytucja” wykorzystywany jest do oznaczania jednostek stanowiących pewną zorganizowaną całość z perspektywy powierzonych im do realizacji zadań lub przypisanej im funkcji.

Tomasz Gizbert-Studnicki podkreśla, że nie można analizować przepisu prawa w oderwaniu od instytucji prawnej, którą ten przepis buduje²⁶⁸. Wskazuje pięć kluczowych cech instytucji:

- 1) odnoszą się do norm społecznych,
- 2) są złożonym systemem norm,
- 3) mają wspólny cel lub wartość,
- 4) są trwałe w czasie, ale nie "wydarzają się",
- 5) są zmienne, lecz zachowują swoją tożsamość. Autor zauważa, że podejście instytucjonalne pozwala łączyć normatywistyczną i realistyczną perspektywę prawa, godząc powinność z faktem społecznym²⁶⁹.

O dwuaspektowym rozumieniu instytucji prawnej pisze też Marek Smolak. Zdaniem tego autora instytucje prawne są przede wszystkim faktami społecznymi, które posiadają swoje „normatywne jądro”²⁷⁰. Konsekwencją takiego założenia jest konieczność stwierdzenia, że instytucje prawne mają swój wymiar idealny i wymiar realny. Wymiar realny instytucji jest skutkiem stosowania w rzeczywistości norm prawnych określających wymiar idealny. M. Smolak w swoich rozważaniach podnosi, że na instytucje należy zawsze patrzeć jako na związek realnie funkcjonujących instytucji z normami prawnymi²⁷¹.

²⁶⁷ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 z późn. zm.).

²⁶⁸ T. Gizbert-Studnicki, Ujęcie instytucjonalne w teorii prawa [w:] red. J. Stelmach, *Studia z filozofii i prawa*, vol. I, Kraków: 2001, s. 123.

²⁶⁹ Tamże, s. 134.

²⁷⁰ M. Smolak, *Prawo, fakt, instytucje*, Poznań 1998, s. 25.

²⁷¹ Tamże, s. 41.

Przywołane wyżej ustalenia nauki prowadzą do wniosku, że podejście instytucjonalne w naukach prawnych nie jest podejściem ściśle normatywnym. Komponent normatywny jest tylko jednym z elementów konstytuujących instytucję. W podejściu instytucjonalnym konieczne jest także uwzględnianie interdyscyplinarnego podejścia do instytucji właściwego dla innych dyscyplin naukowych, składających się na dziedzinę nauk społecznych.

3.2.3. Socjobiologiczne i psychologiczne podstawy instytucji wspólnoty

Mimo stosunkowo późnego wyodrębnienia nowoczesnego prawa administracyjnego i tym samym prawa samorządu terytorialnego, do którego doszło w połowie XIX wieku²⁷², konieczne jest zarysowanie procesów, jakie miały wpływ na ukształtowanie instytucji, którymi są wspólnoty lokalne. Za jedno ze źródeł umożliwiających powstanie tej instytucji można uznać zdolność ludzkich społeczności do tworzenia koncepcji abstrakcyjnej władzy suwerennej, która odróżnia je od wspólnot zwierzęcych. Thomas Hobbes, w swojej teorii Lewiatana, argumentował, że w stanie natury ludzie rywalizują ze sobą, kierując się egoizmem i działaniami na szkodę innych²⁷³. Aby ograniczyć ryzyko wzajemnej agresji, jednostki zawierają umowę społeczną, która polega na przekazaniu części swojej wolności w zamian za ochronę ze strony państwa. Państwo staje się suwerenną, niepodzielną władzą, dysponującą monopolem na stosowanie przemocy, co ma zapewniać bezpieczeństwo wszystkim członkom wspólnoty²⁷⁴.

John Locke także opierał swoją teorię powstania państwa na umowie społecznej, jednak jego wizja władzy politycznej była bardziej optymistyczna. W przeciwieństwie do Hobbesa, Locke wierzył, że człowiek zachowuje część swojej wolności, a państwo jest narzędziem służącym ochronie tych podstawowych praw i wolności obywateli²⁷⁵. Władza polityczna, według J. Locke'a, nie jest absolutna; jej legitymacja opiera się na zgodzie większości społeczeństwa, które podejmuje decyzje w imieniu całej wspólnoty. Państwo staje się w ten sposób wspólnotą, gdzie władza publiczna jest powierzona społeczeństwu, a nie jednej, suwerennej jednostce.

David Hume krytykował teorie T. Hobbes'a i J. Locke'a, uznając ich koncepcje za oderwane od rzeczywistości. D. Hume zauważał, że podstawowe motywy, które prowadzą do tworzenia

²⁷² Z. Duniewska, Rozdział II. Prawo administracyjne – wprowadzenie [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2015, s. 63-67.

²⁷³ J. Hołówka, Lewiatan Tomasza Hobbesa, Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria 1993 R. II, Nr 3, s. 131-162.

²⁷⁴ A. Stępkowski, Umowa społeczna Locke'a – spojrzenie z perspektywy prawnej, Studia prawno-ekonomiczne, t. XCI, 1/2014, s. 155-156.

²⁷⁵ R. Tokarczyk, Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury, Białystok 1999, s. 217-218.

wspólnot – takie jak naturalna sympatia, pożądanie płciowe i egoizm – są wspólne zarówno dla ludzi, jak i zwierząt. Według D. Hume’a te naturalne instynkty wyjaśniają powstawanie prostych wspólnot, takich jak rodziny, klany czy stada, ale nie tłumaczą, dlaczego ludzie tworzą bardziej złożone struktury społeczne, takie jak państwa. Złożone instytucje polityczne, według D. Hume’a, wymagają bardziej skomplikowanych mechanizmów niż tylko podstawowe biologiczne motywacje, co czyni je unikalnymi dla ludzkich społeczeństw²⁷⁶.

Jean Jacques Rousseau twierdził, że powstanie państwa wynikało ze zmieniających się potrzeb człowieka. W stanie natury człowiek kierował się miłością własną i współczuciem, a z czasem nauczył się współpracy i zdobywania nowych dóbr, co prowadziło do organizowania bardziej złożonych struktur społecznych²⁷⁷. Koncepcja własności mogła być skutecznie chroniona tylko przez władzę publiczną, co wymusiło powstanie wspólnoty politycznej. Państwo, zgodnie z ideą umowy społecznej, miało na celu ochronę osoby i dóbr członków oraz gwarantowanie im wolności²⁷⁸.

Myśli filozofów oświecenia, takich jak T. Hobbes, J. Locke, D. Hume i J.J. Rousseau, mają kluczowe znaczenie dla współczesnego samorządu terytorialnego, kładąc fundamenty pod koncepcje władzy i wspólnoty. Hobbes, uznając potrzebę silnej władzy dla zapewnienia porządku, podkreśla wagę stabilnych struktur, które są istotne w organizacji samorządowej. Locke wniósł ideę, że władza publiczna powinna być narzędziem służącym ochronie praw obywateli, co dziś przekłada się na konieczność samorządu działającego na rzecz lokalnych społeczności i zachowującego część autonomii w stosunku do centralnej władzy. D. Hume, przez wskazanie na naturalne instynkty współpracy i pragnienie własności, podkreślił rolę samorządu jako platformy integrującej lokalne interesy oraz zapewniającej porządek w gospodarowaniu zasobami wspólnoty. Jan Jakub Rousseau, natomiast, dostrzegał państwo jako efekt współpracy w celu ochrony wolności i mienia, co w kontekście samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w działaniach na rzecz ochrony interesów wspólnot lokalnych oraz ich praw do samostanowienia. Idee te ukształtowały współczesne rozumienie samorządu jako przestrzeni, w której demokratycznie wyłoniona władza realizuje potrzeby obywateli, zapewniając im autonomię i bezpieczeństwo w ramach większej wspólnoty państwowej.

²⁷⁶ A. Grzebiński, Ludzka natura i społeczność ludzka, *Humanistyka i przyrodoznawstwo*, 13, 2007, s. 124-128.

²⁷⁷ M. Baranowska, Jana Jakuba Rousseau refleksja o naturze człowieka [w:] red. P. Fiktus, M. Maciej, H. Malewski, *Rodzinna Europa. Europejska myśl polityczno – prawna u progu XXI wieku*, Wrocław 2015, s. 68-70.

²⁷⁸ Cz. Porębski, Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau, *Etyka* 22, 1966, s. 217.

Poglądy filozofów doby oświecenia, które nazywane są „teorią umowy społecznej”, wpisują się w prąd filozofii prawnonaturalnej i należy traktować jako metaforę. Współczesna nauka dysponuje bardziej precyzyjnymi opisami procesu powstawania państwa, których założenia pozostają spójne z tymi, które przyjmowano w XVII i XVIII wieku. Dobry przykład takiego współczesnego opisu dostarczył Francis Fukuyama, który z jednej strony bazował na teoriach sformułowanych w dobie oświecenia, z drugiej zaś poddawał je krytyce opartej na argumentach dostarczonych przez współczesną naukę.

Amerykański politolog, analizując proces powstawania państw dowodzi, że miał on charakter ewolucyjny i swoje źródło miał w biologicznych mechanizmach warunkujących zachowanie człowieka – doborze krewniaczym i altruizmie odwzajemnionym. Rozwijanie wspólnot politycznych było ponadto możliwe dzięki takim umiejętnościom człowieka jak: zdolność do abstrakcyjnego myślenia i teoretyzowania, umiejętność przestrzegania reguł, mają potrzebę uznania własnej wartości, która przekłada się wytwarzanie prawomocności będącej podstawą władzy politycznej²⁷⁹. Wspólnoty ludzkie w toku ich ewolucji przechodziły kolejne etapy, w ramach których formowane były coraz bardziej rozbudowane liczebnie grupy²⁸⁰. Początkiem tego procesu było tworzenie stosunkowo niewielkich wspólnot, opartych na więzach krwi, w postaci rodów/klanów. Kolejnym etapem były hordy. Organizacje te nie prowadziły jednak osiadłego trybu życia. Pierwszym rodzajem zorganizowanej wspólnoty, prowadzącej osiadły tryb życia, w którym członków wspólnoty wciąż wiązały więzy krwi, było plemię²⁸¹. Dopiero wzrost liczebności członków plemion, rozwój stosunków społeczno-ekonomicznych, w tym pojawienie się koncepcji prawa własności, umożliwiły powstanie centralnego ośrodka władzy w ramach wspólnoty i tworzenie państw. Głównym kryterium, które odróżnia państwo od plemienia jest powiązanie władzy z kryterium terytorialnym (z przebywaniem jednostek na danym terenie), a nie na więzach krwi (jak ma to miejsce we wspólnotach typu plemiennego)²⁸².

Przytoczone wyżej poglądy bezpośrednio odnoszą się do procesu powstawania państwa rozumianego jako jednostki terytorialnej najwyższego szczebla, która podlega jednej suwerennej władzy, w ramach której funkcjonują jednostki terytorialne niższych szczebli. Nie oznacza to jednak, że nie można poglądów tych odnieść do procesu tworzenia się władzy

²⁷⁹ F. Fukuyama, *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do Rewolucji Francuskiej*, Poznań 2012, s. 61.

²⁸⁰ Tamże, s. 67-74.

²⁸¹ Tamże, s. 85-100.

²⁸² Tamże, s. 101-102.

suwerennej, która z uwagi na swoje rozmiary jest jednocześnie jednostką terytorialną szczebla podstawowego. W historii cywilizacji zachodniej pierwsze państwa obejmowały obszar jednego miasta i jego terenów przyległych (*polis*). Organizacje polityczne tego rodzaju łączą w sobie cechy równie, rozumianej współcześnie, organizacji państwowej (zgodnej, chociażby z przedstawionym wyżej ujęciem Francisa Fukuyamy) oraz korporacji samorządowej (z uwagi na swój charakter podstawowej jednostki politycznej). Jerzy Oniszcuk pisze o *polis* jako o „prototypie współczesnej wspólnoty”²⁸³ i podkreśla jej polityczny charakter. Autor podkreśla, że „*polis* jest „wspólnotą” (*koinonia*) obywateli, ujętą w kontekście ustroju (*politaia*), który wyrażają instytucje polityczne i sposób ich zorganizowania w mieście. Z tych powiązanych pojęć *polis*, *polites* i *politeia* wynika, że w centrum pojęcia *polis* umieszczona jest społeczność obywatelska, tj. ludzie, którzy włączeni są w działalność instytucji politycznych *polis*”²⁸⁴. Czynnikiem, który wyróżnił tę formę organizacji politycznej i powoduje, że pozostaje ona istotnym elementem dziedzictwa cywilizacji zachodniej, było polityczne upodmiotowienie polityczne wspólnoty obywateli i związanie organizacji *polis* prawem. Celem istnienia takiej wspólnoty politycznej było osiągnięcie dobra wspólnego jej obywateli (członków korporacji)²⁸⁵. Na tym tle, współczesny francuski filozof Pierre Manent, upatruje się w *polis* podstawy rozwoju politycznego cywilizacji zachodniej²⁸⁶. Jednocześnie autor ten wskazuje na potrójną naturę greckiego miasta-państwa²⁸⁷. Po pierwsze, w ramach *polis* istnieje naturalny konflikt pomiędzy wspólnotą rodzinną (krewniaczą) i wspólnotą obywatelską (polityczną). Po drugie, cel istnienia *polis* – dobro wspólne – znajduje się poza samą wspólnotą. Po trzecie, naturą *polis* jest także ruch polityczny rozumiany jako „walki wewnętrzne” i „wojny zewnętrzne”. Oznacza to tyle, że w istotę takiej wspólnoty politycznej wpisany jest ruch polityczny odbywający się w ramach jej struktury i ruch polityczny odbywający się w relacjach pomiędzy *polis* oraz zewnętrznymi względem niej aktorami.

Dla wszystkich zarysowanych wyżej teorii dotyczących powstania państwa, rozumianego jako wspólnoty politycznej o najwyższym stopniu organizacji, niezależnie od obszaru terytorialnego, jaki ona obejmuje, wspólne jest postrzeganie tego procesu jako naturalnego mającego swoje źródło w biologicznych i psychologicznych uwarunkowaniach człowieka. Teorie te łączy także wniosek, że tylko złożona forma organizacji społecznej (zrzeszenia),

²⁸³ J. Oniszcuk, *Polis jako prototyp współczesnej wspólnoty*, „Krytyka Prawa”, tom 11, nr 3/2019, s. 8–32.

²⁸⁴ Tamże, s. 26.

²⁸⁵ L. Skowroński, *Arystotelesowska πόλις, czyli wspólnota polityczna jako wspólne przedsięwzięcie*, PEITHO / EXAMINA ANTIQUA 1 (8) / 2017, s. 343-355.

²⁸⁶ P. Manent, *Przemiany rzeczy publicznej. Od Aten do całej ludzkości*, Gdańsk 2014, s. 1-25.

²⁸⁷ Tamże, s. 42.

niewystępująca u innych gatunków zwierząt, umożliwia ludziom rozwój (gospodarczy, kulturowy, cywilizacyjny itp. itd.). Na tym tle istotna jest obserwacja, że zrzeszenia ludzkie można podzielić na pierwotne i sztucznie wytworzone przez człowieka na potrzebę realizacji konkretnych celów.

Obserwacja ta została poczyniona w XIX wieku przez Ferdinanda Tonnies, który wprowadził rozróżnienie pomiędzy „wspólnotą” i „stowarzyszeniem”²⁸⁸. Autor ten poczynił obserwację, że pojęcia „wspólnota” (*die Gemeinschaft*) oraz „stowarzyszenie” (*die Gessellschaft*) są używane w literaturze naukowej jako terminy równoznaczne. Tymczasem mają one zupełnie inną konotację. „Wspólnota” oznacza społeczności o charakterze pierwotnym, oparte na naturalnie powstających więzach międzyludzkich. Jako przykłady takowych podaje Tonnies rodzinę, wspólnotę języka lub kultury, wspólnotę gruntową lub leśną²⁸⁹. Zrzeszenie nazywane „wspólnotą” opiera się na bliskości istniejącej pomiędzy jej członkami lub ich wspólnych cechach. Zwraca także uwagę na trwałość w czasie będącą wyróżnikiem „wspólnot”. „Wspólnoty” rozwijają się dzięki temu, że ich członkowie korzystają ze wspólnych dóbr. Jednocześnie członkowie „wspólnot” posiadają wspólne interesy, wspólnych wrogów i wspólnych przyjaciół. Tonnies zauważa także, że większe „wspólnoty” np. wsie lub miasta stają się samodzielnymi i w pewnym zakresie samowystarczalnymi organizmami społeczno-gospodarczymi²⁹⁰.

Z kolei „stowarzyszenia” są zrzeszeniami tworzonymi przez ludzi intencjonalnie, w konkretnym celu związanym z ich potrzebami o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturalnym itp. itd.²⁹¹. W ramach „stowarzyszeń” zrzeszają się oddzielnie funkcjonujące jednostki, które łączy pewien wspólny cel, który razem decydują się osiągnąć. Do realizacji tego celu wykorzystywane są „fikcyjne” (nieistniejące w naturze) zrzeszenia będące „stowarzyszeniami”. Ich konstrukcja opiera się o wolną wolę członków, która znajduje przełożenie na treść stosunków umownych, stanowiących o konstrukcji całej zbiorowości oraz o wzajemnych prawa i obowiązkach jej członków²⁹².

²⁸⁸ F. Tonnies, *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*, Warszawa 1988.

²⁸⁹ Tamże, s. 22-23.

²⁹⁰ Tamże, s. 46-66.

²⁹¹ Tamże, s. 23.

²⁹² Tamże, s. 67-119.

Mimo upływu lat teoria Ferdinanda Tonniesa zaliczana jest do kanonu myśli socjologicznej, który zdefiniował podstawowe pojęcia dla tej dyscypliny naukowej²⁹³. Współcześnie zauważa się, że z uwagi na postępujący rozwój społeczno-gospodarczy i jego konsekwencji w postaci konieczności zrzeszania ludzi w ramach nowych, wyspecjalizowanych struktur społecznych, „wspólnoty” tracą na znaczeniu na rzecz „stowarzyszeń”. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zwiększanie się zakresu autonomii jednostki i większej swobody w kształtowaniu stosunków społecznych²⁹⁴. Zależność polegającą na powiązaniu „stowarzyszeń” z koncepcjami odwołującymi się do wolności jednostki można także zaobserwować podczas analizy współczesnych doktryn politycznych i prawnych. „Wspólnota” związana jest z doktrynami zaliczanymi do prądu komunitarystycznych (niezależnie od ich lewicowej lub prawicowej konotacji), z kolei koncepcja „stowarzyszenia” lepiej wpasowuje się w wizję świata proponowaną przez doktryny liberalne²⁹⁵.

Odnosząc problem socjologicznego rozróżnienia „wspólnoty” od „stowarzyszenia” do samorządu terytorialnego, trzeba zauważyć, że w sferze tej następuje pewne przesunięcie pojęciowe. Ferdinand Tonnies zaliczał wieś i miasto do kategorii zrzeszenia, jaką jest „wspólnota”. Przekładając tę myśl na obecne kategorie administracyjnoprawne, można stwierdzić, że gmina wiejska i gmina miejska (wieś i miasto) są postrzegane przez Tonniesa jako związki pierwotne, do których jednostka przynależy w ramach swojego naturalnego rozwoju. W ujęciu tym to nie autonomiczna wola jednostki determinuje przynależność jednostki do takiej korporacji terytorialnej. Współczesne miasta, a w szczególności metropolie zdają się przestrzeniami nieodpowiadającymi klasycznemu rozumieniu „wspólnoty”. Problem ten dostrzegał sam Ferdinand Tonnies, który pisał: „Miasto traci te rysy [rysy »rodzinnej struktury domu« – przyp. JDK] całkowicie, gdy staje się wielkim miastem. Poszczególne cechy żyją w nim już tylko obok siebie, a wspólny teren jest tylko przypadkowym, arbitralnie obranym miejscem zamieszkania”.²⁹⁶

Współcześnie zwiększenie mobilności społecznej wyrażające w większej, niż kiedykolwiek wcześniej, liczbie migracji wewnątrzpaństwowych i łatwości tychże (rozumiane szerzej jako element procesu globalizacji), powodują, że gminy tracą swój wspólnotowy charakter

²⁹³ H. Hołda-Rózievich, „Wspólnota i stowarzyszenie” Ferdinand Tonnies, Warszawa 1998 [Recenzja], *Kwartalnik Historii, Nauki i Techniki*, 37/1, 1992, s. 173.-174.

²⁹⁴ J. Wspólnota i tradycja w ewolucji społecznej [w:] red. E. Firlit, J. Gładys-Jakóbiak, *Wspólnota i tradycja w ewolucji społecznej*, Warszawa 2016, s. 37-58.

²⁹⁵ A. Cudowska, *Wspólnota w kulturze indywidualizmu* [w:] red. J. Niktorowicz, J. Muszyńska, M. Sobecki, *Wspólnoty z perspektywy edukacji międzykulturowej*, Białystok 2009, s. 198-213.

²⁹⁶ F. Tonnies, dz. cyt., s. 321

(pierwotny charakter). Obserwacja ta znajduje potwierdzenie w prowadzonych w ostatnich latach badaniach (także tych o charakterze empirycznym)²⁹⁷. Badacze tego procesu zwracają uwagę na proces polegający w wymiarze lokalnym na odrywaniu związków z danym terenem od fizycznej obecności na tym terenie osoby odczuwającej ten związek. Skutkiem tego procesu jest marginalizacja znaczenia tradycyjnie rozumianych wspólnot. O tym zjawisku piszą m.in. Anna Śliz i Marek S. Szczepański: „Tradycyjne wspólnoty mieszkańców będą, w naszym przekonaniu, marginalizować się i zamykać. Będą zatracać spoistość i homogeniczny charakter, chociażby ze względu na napływ „obcych”. To, co pozostanie wspólne, to ewentualne wspomnienia i podobna wizja przyszłości. Szansą dla takich wspólnot staje się świat wirtualny, w którym spotykają się ludzie wywodzący się z jednej ojczyzny prywatnej”²⁹⁸.

Oznacza to, że zupełnie nową przestrzenią, w której funkcjonują wspólnoty, staje się przestrzeń wirtualna. Stwierdzenie to może być uznane za kontrowersyjne, gdyż przestrzeń wirtualna jest przestrzenią sztuczną, która tym samym nie powinna nadawać się, z założenia, do powstawania społeczności ludzkich o charakterze pierwotnym. Jednakże wyjątkowy charakter tego mass medium, który umożliwia prowadzenie wielostronnej komunikacji nieograniczonej liczby ludzi, powoduje, że Internet jest jednak dogodną przestrzenią dla tworzenia się wspólnot. Jakkolwiek wspólnoty te w swej istocie różnią się od wspólnot „tradycyjnych”. Magdalena Szpunar wskazuje, że wspólnoty wirtualne są:

- 1) aprzestrzenne (interakcje między ludzkie nie są ograniczone geograficznie);
- 2) zasadniczo asynchroniczne (Internet stwarza możliwość komunikowania się nie w czasie rzeczywistym);
- 3) acielesne (w komunikacji dominuje tekst, nie inne aspekty funkcjonowania człowieka), są astygmatyczne (personalne cechy człowieka odgrywają zdecydowanie mniejszą rolę, niż w tradycyjnych formach komunikacji);
- 4) anonimowe (Internet umożliwia członkom społeczności nieujawnianie swoich personaliów)²⁹⁹.

Piotr Siuda zauważa z kolei, że dzięki Internetowi możliwe jest tworzenie społeczności ludzkich, które lepiej odpowiadają potrzebom społeczeństwa sieciowego. Autor ten zauważa,

²⁹⁷ Zob. np. E. Szum, Wspólnota lokalna, czy zbiorowość terytorialna? Wnioski z badań nad samorządem terytorialnym w kontekście relacji między lokalizmem i globalizmem, *Rozprawy Społeczne* 2011, Tom V, Nr 1, s. 19-31.

²⁹⁸ A. Śliz, M.S. Szczepański, Miejskie wspólnoty i stowarzyszenia. Próba portretu socjologicznego, *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 2018, nr 1, s. 44.

²⁹⁹ M. Szpunar, Społeczności wirtualne jako nowy typ społeczności – eksplikacja socjologiczna, *Studia Socjologiczne* 2004, 2 (173), s. 109.

że przestrzeń wirtualna umożliwia wytwarzanie relacji międzyludzkich, także silnych więzi. Zdaniem Piotra Siudy wirtualne społeczności ludzkie są społecznościami *par excellence* i mogą zostać uznane za komplementarne wobec społeczności „tradycyjnych”, a także nawet je zastępować³⁰⁰.

Teza o możliwości postrzegania wspólnot wirtualnych, jako ekwiwalentu wspólnot realnych znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych. Analizująca zagadnienie to na przykładzie jednej ze społeczności internetowych Małgorzata Roeske zauważa, że analogię tę można dostrzec na dwóch płaszczyznach³⁰¹. Po pierwsze członkowie wspólnot wirtualnych także są w stanie wytworzyć wspólny język, wspólne wzory interakcji, kulturę i wspólną tożsamość³⁰². Po drugie w ramach wspólnot wirtualnych także daje się zauważyć zachodzenie procesów społecznych, analogicznych do tych zachodzących we wspólnotach „tradycyjnych”. Odmienne stanowisko w tej sprawie prezentuje Magdalena Mikrut-Majeranek, która z jednej strony docenia psychologiczny aspekt funkcjonowania wspólnot wirtualnych, jako grup wsparcia. Z drugiej zaś strony, z uwagi na ułomność internetowych kanałów komunikacji, autorka dochodzi do wniosku, że nie mogą stanowić one równoważnego ekwiwalentu dla wspólnot „tradycyjnych”³⁰³.

Odnosząc problem społeczności internetowych do rozróżnienia pomiędzy „wspólnotą” i „stowarzyszeniem” opracowanym przez Ferdinanda Tonniesa nie jest oczywiste, czy społeczności wirtualne mogą zostać uznane za klasycznie rozumiane „wspólnoty”. Badania przeprowadzone przez Stefano Agostiniego i Petera Mechanta pozwalają na zrekonstruowanie wspólnoty wirtualnej (*virtual community*) jako sieciowe (właśc. internetowe) narzędzie wykorzystywane przez grupę ludzi działających na podstawie wspólny interes³⁰⁴. Ujęcie to zbliża wspólnoty wirtualne do klasycznie rozumianego „stowarzyszenia” – zbiorowości opartej na kryterium istniejącego doraźnie interesu jej członków, a nie na naturalnie istniejących więzach międzyludzkich. Wspólnoty wirtualne pozostają wciąż zjawiskiem stosunkowo nowych, w ramach których odbywa się socjalizacja nowego rodzaju, do których nie przystają tradycyjne kategorie społeczne. Zinstytucjonalizowanie przestrzeni, w jakiej funkcjonują

³⁰⁰ P. Siuda, Społeczności wirtualne. O wspólnotowości w społeczeństwie sieciowym [w:] red. M. Sokołowski, Elbląg 2006, s. 179-186.

³⁰¹ M. Roeske, Wirtualne czyli realne? Etnograficzne spojrzenie na wspólnotę internetową forum miau.pl, Maska 17/2013, s. 57-76.

³⁰² Zob. także: D. Zielińska-Pękał, Poczucie lokalności we wspólnotach wirtualnych, Rocznik Lubuski, Tom 39, cz. 2, 2013, s. 25-35.

³⁰³ M. Mikrut-Majeranek, Wirtualne wspólnoty a kultura uczestnictwa. Analiza audiowizualnych obrazów [w:] red. K. Tucholska, M. Wysocka-Pleczyk, Człowieka zalogowany, Kraków 2014, s. 123-130

³⁰⁴ S. Agostini, P. Mechant, Towards a Definition of Virtual Community, Signo y Pensamiento 38(74).

wspólnoty wirtualne w zakresie takich sfer życia publicznego jak sprawy obywatelskie (i konsekwencji podmiotowość administracyjnoprawna) jest jednym z wyzwań, z którymi będzie musiała zmierzyć się dogmatyka prawa administracyjnego w XXI wieku.

3.3. „Wspólnota” i „mieszkaniec” jako instytucje prawa administracyjnego

3.3.1. „Wspólnota samorządowa” wobec „samorządu terytorialnego:

Hubert Izdebski zwraca uwagę, że obecnie pojęcie „samorządu terytorialnego” jest pojęciem prawnym, jednak pojęcie samego „samorządu” jest już pojęciem języka prawniczego oraz języka powszechnego³⁰⁵. Współcześnie pojęcie „samorządu terytorialnego” zrosło się w powszechnej świadomości z pojęciem „wspólnoty”. Encyklopedia PWN podaje, że „samorząd terytorialny”, to „rodzaj samorządu obejmującego wszystkie osoby (obywateli), które mieszkają na terenie określonej jednostki podstawowego podziału terytorialnego”³⁰⁶. Ta sama encyklopedia określa natomiast pojęcie „samorządu” jako „ustalony prawem zakres kompetencji do samodzielnego rozstrzygania spraw określonej społeczności, reprezentowania jej interesów wobec organów państwa i wykonywania zadań wymienionych przez ustawy, umowy lub porozumienia”³⁰⁷. Jak widać popularne definicje „samorządu terytorialnego” i „samorządu” kładą nacisk na podmiotowy aspekt ich znaczenia. Obserwacji tej nie powinno się bagatelizować w badaniach nad prawem z uwagi na dyrektywę konieczności posługiwania się językiem potocznym w procesie konstruowania przepisów prawa³⁰⁸. Definicję „samorządu terytorialnego” opartą wprost na obowiązujących przepisach prawa podaje Główny Urząd Statystyczny w słowniku pojęć używanych w statystyce publicznej. Zgodnie z nią jest to „wspólnota samorządowa (gminy, powiatu, województwa) utworzona z mocy prawa przez mieszkańców danego terytorium”³⁰⁹.

Inaczej do rozumienia pojęcia „samorządu terytorialnego” podchodzi się w opracowaniach słownikowych o charakterze specjalistycznym. W „Słowniku pojęć w administracji publicznej” występuje definicja, zgodnie z którą „samorząd terytorialny”, „oznacza, zgodnie

³⁰⁵ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020, s. 35.

³⁰⁶ Samorząd terytorialny, encyklopedia.pwn.pl, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/samorzad-terytorialny;3971731.html>, dostęp: 25.07.2022 r.; Trzeba zauważyć, że z punktu widzenia prawnego nie jest to definicja poprawna. „Samorząd terytorialny”, jako pojęcie prawne, jest wspólnotą „mieszkańców”. Natomiast prawne pojęcie „mieszkańca” nie jest pojęciem równoznacznym i równoznacznym prawnemu pojęciu „obywatela”.

³⁰⁷ Samorząd, encyklopedia.pwn.pl, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/samorzad;3971727.html>, dostęp: 25.07.2022 r.

³⁰⁸ A. Choduń, Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych, Prz.Leg. 2007, nr 2, s. 90-100.

³⁰⁹ Samorząd terytorialny, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1361.pojecie.html>, dostęp: 26.07.2022 r.

z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³¹⁰. Jak widać, na przykładzie tej definicji wprost posłużono się przepisem prawa do opracowania definicji pojęcia „samorząd”. Zabieg ten wskazuje na trudności w definiowaniu „samorządu terytorialnego” z wykorzystaniem siatki pojęciowej właściwej dla nauk prawnych i nauki o administracji. Potwierdzeniem tej tezy jest „definicja” „samorządu terytorialnego” umieszczona w Leksykonie Budżetowym, opracowanym przez Biuro Analiz Sejmowych. W opracowaniu tym można przeczytać, że „Brak jest jednolitej i całościowej definicji samorządu terytorialnego. Pojęcie i regulacje ustroju samorządu terytorialnego można wywodzić z wielu źródeł prawa, począwszy od Konstytucji RP poprzez ustawy poświęcone poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego”³¹¹. Jan Zimmermann przedstawia z kolei następującą definicję: „samorząd terytorialny to wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publicznoprawny), w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach”³¹². Autor ten określa z kolei „wspólnotę samorządową” jako „istotę zdecentralizowanego podmiotu, jaki ten samorząd uosabia”³¹³.

Na tym tle wyróżnia się definicja „samorządu” (bez przymiotnika „terytorialny”) opracowana przez J. Bartoszewicza. Autor ten w „Podręcznym słowniku politycznym” wyjaśnia, że „samorządem” jest „to sprawowanie rządów w pewnym ograniczonym zakresie spraw administracyjnych i na pewnym ograniczonym obszarze terytorium państwowego przez samo społeczeństwo (miejscową ludność), a nie przez organy władzy państwowej władzy wykonawczej (urzędników państwowych)”³¹⁴. Jak się wydaje, definicja ta może być użyteczna we współczesnych badaniach. W prawidłowy sposób odnosi się ona do dwóch kluczowych elementów, na których opiera się współczesny samorząd terytorialny – z jednej strony jest to forma wykonywania władzy publicznej na danym terytorium przez miejscową ludność, z drugiej strony jest to pewna forma organizacja administracji terenowej.

³¹⁰ Samorząd terytorialny [w:] red. I. Wieczorek, J. Szymanek, Słownik pojęć w administracji publicznej, Łódź 2018, s. 188.

³¹¹ Samorząd terytorialny, [sejm.gov.pl, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=ADCDAB77EB4E2875C1257A6100370ABA&litera=S](https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=ADCDAB77EB4E2875C1257A6100370ABA&litera=S), dostęp: 26.07.2022 r.

³¹² J. Zimmermann, Alfabet prawa administracyjnego, Warszawa 2020, s. 220.

³¹³ Tamże, s. 281.

³¹⁴ J. Bartoszewicz, Podręczny słownik polityczny, Warszawa 1922, s. 704.

Sens pojęcia „samorządności” był wyjaśniany także przez J. Regulskiego. Autor ten stwierdził wprost, że: „istotą samorządności lokalnej jest zarządzanie sprawami lokalnymi przez samych mieszkańców”³¹⁵. Władze lokalne (organy jednostek samorządu terytorialnego; administracja samorządowa) są tym samym reprezentacją członków wspólnot samorządowych i są jedynie środkami do osiągnięcia celu w postaci zaspokojenia zbiorowych potrzeb tychże wspólnot. Sam rozwój samorządności ma także na celu zapewnienia wspólnotom lokalnym i regionalnym udziału w sprawowaniu władzy publicznej. Przy czym władza ta powinna być przez nie wykonywana możliwie samodzielnie³¹⁶. Konsekwencją takiego stanowiska jest nierozzerwalne sprzężenie ze sobą pojęć „wspólnoty” i „samorządu terytorialnego” w języku prawnym. Pojęcie „wspólnoty”, w obecnym stanie prawnym, jest pojęciem określającym istotę polskiego samorządu terytorialnego. Na każdym szczeblu samorządu terytorialnego funkcjonują wspólnoty samorządowe wyposażone w osobowość prawną, będące nośnikami władzy publicznej na poziomie terytorialnym. Normatywnym wyrazem takiego sprzężenia jest brzmienie art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz brzmienie pierwszych artykułów tzw. ustrojowych ustaw samorządowych.

Na związek pojęcia „samorządu” z funkcjonowaniem korporacji zrzeszających ludzi zwraca też uwagę Piotr Przybysz. Autor ten wskazuje na podmiotowy i funkcjonalny aspekt tego pojęcia, pisząc, że: „Samorząd jest lapidarnie określany jako »wykonywanie administracji przez korporację«. Mówi się również, że samorząd jest formą decentralizacji administracji. Stwierdzenia te syntetycznie ujmują istotę samorządu, wskazując, że polega on na powierzeniu przez państwo pewnej zbiorowości wykonywania w sposób samodzielny zadań z zakresu administracji publicznej dotyczących tej zbiorowości”³¹⁷. Odnosząc się bezpośrednio do nazwy złożonej „samorząd terytorialny”, zauważa, że przepisy Konstytucji RP posługują się również pojęciami „samorząd lokalny” i „samorząd regionalny”³¹⁸. Analiza znaczenia tych pojęć prowadzi do wniosku, że między nazwą „samorząd terytorialny” oraz nazwami „samorząd lokalny” i „samorząd regionalny” zachodzi relacja nadrzędności. Konstytucyjne przymiotniki „lokalny” i „regionalny” odnoszą się do różnych poziomów, na których funkcjonują wspólnoty samorządowe stanowiące istotę samorządu terytorialnego, niezależnie od szczebla, na którym funkcjonuje. Na różnych poziomach funkcjonowania samorządu terytorialnego występują

³¹⁵ J. Regulski, Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa 2000, s. 331.

³¹⁶ Tamże, s. 332.

³¹⁷ P. Przybysz, Rozdział XI Samorząd [w:] Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2020, LEX.

³¹⁸ P. Przybysz, 2. Samorząd terytorialny [w:] Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2020, LEX.

różne rodzaje więzi i interesów, które łączą ludzi we wspólnoty, które, w zależności od szczebla, oparte są na relacjach o odmiennej specyfice³¹⁹.

Trzeba też podkreślić, że znaczenie pojęcia „samorząd” w polskim języku prawnym jest podnoszone przez sposób, w jaki określono, semantycznie, ustrój administracji publicznej w przepisach Konstytucji RP. Przede wszystkim współczesny ustrojodawca zrezygnował z pojęcia „administracji państwowej”. Zjawisko to należy odnotować z uwagi na fakt, że termin ten ma długą historię jako pojęcie polskiego języka prawnego. Wpisane ono było w przepisy Konstytucji RP z dnia 17 marca 1922 r.³²⁰, ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.³²¹ oraz Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP posługuje się pojęciem „administracji rządowej”. Jakkolwiek nie występuje w niej pojęcie „administracji samorządowej”, to występuje w niej termin „samorząd terytorialny” (będący nawet nazwą Rozdziału VII konstytucji). Takie ukształtowanie przepisów Konstytucji RP jest symbolem zerwania z koncepcją jednolitej władzy państwowej właściwej dla powojennego modelu państwa komunistycznego³²². Fakt, że w przepisach demokratycznej „Konstytucji Marcowej” funkcjonowały jednakowo pojęcia „samorządu terytorialnego” oraz „administracji państwowej” wynikał z oparcia jej na założeniu o państwowym charakterze samorządu terytorialnego³²³.

Z kolei o wyjątkowości nazwy „wspólnota samorządowa” w polskim języku prawnym przesądza też fakt, że nazwa prosta „wspólnota” jest używana przez prawodawcę zasadniczo dla oznaczenia zbiorowości ludzkich funkcjonujących w ramach samorządu terytorialnego i nie występuje w odniesieniu do samorządów innego rodzaju. W przypadku innych samorządów istniejących w ramach polskiego porządku prawnego, czyli „samorządów”, o których mowa w przepisie art. 17 Konstytucji RP (t. j. samorządu zawodowego, samorządu gospodarczego lub innego rodzaju samorządu), przepisy prawa nie posługują się tym terminem dla określenia jego istoty. W przypadku samorządu adwokackiego jego istotą jest „ogół adwokatów i aplikantów adwokackich”³²⁴. Ustawodawca ustanawiając samorząd radców prawnych zrezygnował z normatywnego określenia jego istoty. Z przepisów prawa wynika jedynie, że przynależność radców prawnych i aplikantów radcowskich do samorządu

³¹⁹ Tamże.

³²⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44 poz. 267)

³²¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

³²² J. Stępień, Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny, ST 2015, nr 3, s. 17-22.

³²³

³²⁴ Zob. art. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651 z późn. zm.).

jest obowiązkowa³²⁵. Podobny, lakoniczny przepis statuuje istotę samorządu notarialnego – „notariusze tworzą samorząd notarialny”³²⁶. Analogiczne rozwiązanie prawne dotyczy także samorządu komorników sądowych – „komornicy i asesory tworzą samorząd komorniczy”³²⁷. Tak samo definiowany jest samorząd zawodowy lekarzy – „członkowie izb lekarskich stanowią samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów”³²⁸ – oraz samorząd zawodowy architektów i inżynierów budownictwa – „samorząd zawodowy architektów tworzą członkowie zrzeszeni w izbie architektów” i „samorząd zawodowy inżynierów budownictwa tworzą członkowie zrzeszeni w izbie inżynierów budownictwa”³²⁹. Praktycznie identyczne definicje legalne samorządu zawodowego funkcjonują w odniesieniu do samorządu zawodowego psychologów³³⁰, fizjoterapeutów³³¹ i diagnostów laboratoryjnych³³². Z kolei samorzady zawodowe niektórych przedsiębiorców są określane jako „zrzeszenia”³³³. Pojęcie „wspólnoty” nie pojawia się także w odniesieniu do określenia istoty istniejącego w Polsce samorządu gospodarczego³³⁴.

Obserwacja ta jest o tyle istotna, że pojęcie „samorządu” w języku polskim nie jest ściśle związane z pojęciem „wspólnoty”. Forma organizacji politycznej w postaci „samorządu” nie musi bazować na wspólnotowej substancji danej organizacji. Przywołane wyżej, przykłady samorządów zawodowych i gospodarczych są korporacjami natury publicznoprawnej. Jednakże jednostki zrzeszone w ich ramach nie są nazywane w języku prawnym „wspólnotami”.

Omawiając stosunek wzajemny pojęć „samorząd terytorialny” i „wspólnota” warto przytoczyć jedną z tez Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA wyraził pogląd, że władza publiczna w postaci samorządu terytorialnego pełni służebną funkcję względem wspólnot samorządowych. W uzasadnieniu do jednego z postanowień Sąd stwierdził, że: „nie można bowiem zapominać, że samorząd pełni funkcję służebną wobec tworzących go wspólnot

³²⁵ Zob. art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 z późn. zm.).

³²⁶ Zob. art. 26 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1192 z późn. zm.).

³²⁷ Zob. art. 195 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 850 z późn. zm.).

³²⁸ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1342).

³²⁹ Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1117).

³³⁰ Zob. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1026).

³³¹ Zob. art. 61 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 168).

³³² Zob. art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 134).

³³³ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.).

³³⁴ Zob. art. 2 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 579); art. 7 ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2159 z późn. zm.).

samorządowych. Nie może zatem mieć szerszej ochrony prawnej niż podmioty, których interesom ma służyć”³³⁵. Tezę tą można zresztą uznać za ugruntowaną w orzecznictwie. Pojawiała się ona wielokrotnie w innych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego³³⁶ i w orzeczeniach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych³³⁷. Pogląd ten formułowany jest zazwyczaj w sprawach dotyczący dopuszczalności zaskarżenia przez jednostkę samorządu terytorialnego czynności z zakresu administracji publicznej (zazwyczaj decyzji administracyjnej) wykonanej przez jeden z jej organów. Sądy administracyjne wskazują w ten sposób, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą w taki sposób działać wbrew interesom swoich mieszkańców.

3.3.2. „Wspólnota samorządowa” wobec „jednostki samorządu terytorialnego”

Prawne pojęcie „wspólnoty” jest związane z pojęciem „jednostki samorządu terytorialnego”. Nazwa złożona j.s.t. podobnie jak „wspólnota” jest także pojęciem konstytucyjnym i ustawowym. Pojęcie „jednostki samorządu terytorialnego” wiąże się w prawie administracyjnym z problematyką podziału administracyjnego państwa. Przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji RP w bezpośredni sposób wiąże wspólnoty samorządowe z zasadniczym podziałem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Podział administracyjny państwa, zwany też w dogmatyce prawa administracyjnego podziałem terytorialnym lub organizacją terytorialną, jest jednym z kluczowych czynników determinujących ustrój administracji publicznej.. Zasadniczym celem wprowadzenia podziału terytorialnego państwa jest określenie terytorialnych podstaw działania administracji terenowej – samorządu terytorialnego, terenowej administracji rządowej oraz innych podmiotów administrujących³³⁸. W dogmatyce prawa administracyjnego wyróżnia się zasadniczy (ogólny) podział terytorialny i podział specjalny. Podział zasadniczy służy do określenia właściwości terenowej administracji działającej w sferze ogólnej. Natomiast podział specjalny tworzony jest dla potrzeb administracji wyspecjalizowanej. Pojęcie „podziału specjalnego” nie jest pojęciem jednolitym. Na obszarze państwa funkcjonuje zazwyczaj wiele podziałów specjalnych, które odpowiadają potrzebom administracji wyspecjalizowanej

³³⁵ Postanowienie NSA z 16.09.2020 r., II OSK 1449/20, LEX nr 3126522.

³³⁶ Postanowienie NSA z 25.05.2022 r., I OSK 772/22, LEX nr 3348050, wyrok NSA z 12.10.2021 r., II OSK 2758/19, LEX nr 3282666, Wyrok NSA z 18.06.2019 r., II OSK 1125/19, LEX nr 3098555.

³³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2021 r., VII SA/Wa 1063/20, LEX nr 3157001, wyrok WSA w Poznaniu z 20.01.2022 r., II SA/Po 1012/21, LEX nr 3288433, postanowienie WSA w Krakowie z 28.12.2022 r., II SA/Kr 1326/22, LEX nr 3459782.

³³⁸ J. Dobkowski, Z problematyki podziału terytorialnego państwa, Studia Prawnoustrojowe nr 1, 2002, 123.

konkretnego rodzaju³³⁹. Założenie, że administracja powinna być zorganizowana m.in. na podstawie kryterium podziału terytorialnego, jest oczywiste w demokratycznym państwie prawnym. Historycznie jednak taki model ukształtowania administracji publicznej można uznać za stosunkowo nowy.

Zorganizowanie administracji publicznej według kryterium podziału terytorialnego państwa jest właściwe dla współczesnych państw cywilizacji zachodniej. Jeszcze połowie XIX wieku myśl o zorganizowaniu władzy państwowej na podstawie wewnętrznego podziału administracyjnego budziła sprzeciw badaczy prawa publicznego. Robert von Mohl przestrzegał: „Nie może państwo liczyć na pomyślności i siły, jeżeli go przy wszystkich korzyściach przyrodzonych swego terytorium nie pamięta o potrzebie zachowania go w całości. [...] Podział terytorialny jest samobójstwem politycznym, przeciw któremu mówią, na szczęście, zarówno interesy poddanych, jak i rządzących”³⁴⁰. Pogląd ten świadczy o tym, że możliwość wprowadzenia wewnętrznego podziału terytorialnego była postrzegana jako ryzyko narażające ogólną siłę państwa na osłabienie. Myślenie to odnosiło się jeszcze do siły państwa jeszcze posiadającego silną władzę monarszą, dalekiego organizacji opartej na współcześnie rozumianych zasadach demokratycznych i liberalnych.

Nie bez powodu jedną z największych reform dokonanych w toku rewolucji francuskiej była reforma podziału terytorialnego państwa i ustanowienie samorządu terytorialnego. Jej celem bezpośrednim było zlikwidowanie partykularyzmów właściwych dla państwa feudalnego i zorganizowania administracji publicznej zgodnie z zasadą „jednej i niepodzielnej Francji”³⁴¹, celem pośrednim było zorganizowanie społeczeństwa w nowy niefeudalny sposób. W miarę rozwoju koncepcji liberalnych i wdrażania ich w życie państwowe umacniała się koncepcja zorganizowania administracji według kryterium terytorialnego.

Niecałe sto lat po krytycznej w tym zakresie uwadze R. von Mohla, Jerzy Stefan Langrod pisał: „Państwo praworządne w swojej budowie administracyjnej rozgraniczając ściśle właściwość miejscową poszczególnych władz, dążyło poza naturalnym, podstawowym względem na celowy podział pracy także i ku realizacji tą drogą ważnych celów praworządnego ustroju”³⁴². W okresie następującym po I wojnie światowej istniała już świadomość co do tego, że jedną z najistotniejszych spraw jest zorganizowanie administracji publicznej według

³³⁹ T. Moll, Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego, PPP 2011, nr 1, s. 61.

³⁴⁰ Robert von Mohl, Encyklopedia umiejętności politycznych, Warszawa 2003, s. 474.

³⁴¹ M. Sczaniecki, Powszechna historia państwa i prawa, Warszawa 1994, s. 340-341.

³⁴² J.S. Langrod, Ze studjów nad podziałem administracyjnym państwa, Kraków 1931, s. 16.

kryterium podziału terytorialnego. Było to zresztą jedno z największych wyzwań, przed jakimi stanęła odrodzona Rzeczpospolita Polska. Problemem było nie tylko wprowadzenie samorządu terytorialnego, według jednorodnego modelu, na terenie całego państwa (z wyjątkiem województwa śląskiego). Zasadniczym problemem było wprowadzenie jednolitego terytorialnego podziału zasadniczego i unifikacja administracji publicznej³⁴³. Istotne znaczenie tej sprawy pokazuje przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 roku, który stanowił, że „dla celów administracyjnych państwo polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”. Dyspozycja ta została zrealizowana w praktyce. W dniu 1 kwietnia 1939 r. Rzeczpospolita Polska składała się z 16 województw, 264 powiatów, 611 gmin miejskich, 3195 gmin wiejskich oraz z 40 533 gromad³⁴⁴. Podział ten został zlikwidowany w czasie II wojny światowej przez władze okupacyjne.

Symptomatycznym przemianom podlegał podział zasadniczy państwa po II wojnie światowej. Reformy przeprowadzane w tej materii dowodzą tezy o politycznym znaczeniu podziału terytorialnego. Jeszcze w 1944 r., przed ostatecznym ukształtowaniem powojennych granic Polski Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zlikwidował podział terytorialnym wprowadzony przez niemieckiego okupanta³⁴⁵. Socjalistyczny prawodawca w latach 1944-1946 przywrócił zasadniczy podział terytorialny państwa oparty na przedwojennych rozwiązaniach, jakkolwiek terytoria pozyskane przez Polskę wskutek ustaleń poczynionych na konferencji w Jałcie i konferencji w Poczdamie administrowane były w specjalny sposób³⁴⁶. Pierwsza istotna reformy zasadniczego podziału terytorialnego nastąpiła w latach 50.. Likwidacja samorządu terytorialnego dokonana w 1950 r.³⁴⁷ co prawda nie wywołała skutków w tej sferze. W 1954 r. dokonano reformy jednostek zasadniczego podziału państwa – zlikwidowano gminy, które zastąpiono gromadami i osiedlami³⁴⁸. Gminy jako podstawowe jednostki zasadniczego

³⁴³ M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej: z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919-1939*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Historia XXX – Nauki Humanistyczno-Społeczne – Zeszyt 32 – Toruń 1997, s. 146.

³⁴⁴ M. Kallas, dz. cyt., s. 152.

³⁴⁵ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej Instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8 z późn. zm.).

³⁴⁶ T. Dziński, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. X, s. 435-438.

³⁴⁷ Chodzi o ustawę z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.), której skutkiem było wprowadzenie jednolitego modelu administracji państwowej. Kwestia likwidacji samorządu terytorialnego w 1950 r. i organizacji terenowej administracji państwowej będzie omówiona w dalszej części pracy.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. Nr 43, poz. 191 z późn. zm.); ustawa z dnia 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz. U. Nr 43, poz. 192).

podziału administracyjnego państwa przywrócono w 1972 r.³⁴⁹. Trójstopniowy podział administracyjny (na gminy, powiaty i województwa) utrzymał się natomiast do roku 1976, kiedy to weszły w życie przepisy ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych³⁵⁰. Zwiększenie liczby województw z 17 do 49 w ramach tej reformy i likwidacja powiatów było zabiegiem ściśle politycznym. Tak zwana „ekipa Gierka” dążyła w ten sposób do osłabienia pozycji I sekretarzy Komitetów Wojewódzkich Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, celem umocnienia centralnych władz partyjnych³⁵¹.

Zasadniczy podział terytorialny państwa wprowadzony w latach 70. obowiązywał do końca PRL. Zmieniony został dopiero w czasach III Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1998, w ramach tzw. drugiej reformy samorządowej³⁵². Przywrócono trójszczeblowy podział administracyjny państwa na gminy, powiaty i województwa³⁵³. Reforma ta była poprzedzona wieloletnią pracą ekspertów, którzy przygotowywali nowy model organizacji terytorialnej administracji publicznej w sposób odpowiadający potrzebom współczesności³⁵⁴. Mimo dorobku intelektualnego stojącego u podstaw tej zmiany reforma nie była jednak oderwana od decydującego wpływu kryterium politycznego na ustroj administracji publicznej. Ostatecznie na skutek reformy samorządowej z 1998 r. utworzono 16 województw, 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu, oraz 2489 gmin (z czego 11 gmin wchodziło w skład miasta stołecznego Warszawy)³⁵⁵. Najistotniejszą, przeprowadzoną po 1998 r. zmianą w zakresie zasadniczego podziału administracyjnego państwa było zreformowanie ustroju m. st. Warszawy³⁵⁶. Miasto stołeczne stało się jedną gminą, posiadającą status miasta na prawach powiatu, w ramach którego obowiązkowo tworzy się jednostki pomocnicze w postaci dzielnic. Od tego czasu nie w modelu podziału administracyjnego państwa nie wprowadzono strukturalnych zmian. Jakkolwiek pojawiają się koncepcje postulujące przywrócenie

³⁴⁹ Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312).

³⁵⁰ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91).

³⁵¹ J. Eisler, Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944-1989, Warszawa 2018, s. 310.

³⁵² I. Lipowicz, Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej, RPEiS, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009, s. 153.

³⁵³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

³⁵⁴ Zob. np. W. Bunder, T. Kaczmarek, R. Matykowski, Podstawowe kryteria tworzenia powiatów, RPEiS, Rok LV – zeszyt 3 – 1993, s. 47-60.

³⁵⁵ Podział administracyjny Polski, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>, dostęp: 04.03.2023 r.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).

dwustopniowego („gierkowskiego”) zasadniczego podziału administracyjnego, opartego o gminy i województwa³⁵⁷.

W obecnym stanie prawnym, dla kształtu zasadniczego podziału terytorialnego państwa istotne znaczenie mają przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Termin „jednostka samorządu terytorialnego” nie występuje w Rozdziale I konstytucji. Przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z kolei w „ustrojowych ustawach samorządowych” zawarte są analogiczne względem siebie przepisy zawierającą definicję legalną danej jednostki samorządu terytorialnego³⁵⁸. Zgodnie z nią przez gminę, powiat, województwo należy rozumieć wspólnotę samorządową (w przypadku powiatu lokalną wspólnotę samorządową, w przypadku województwa regionalną wspólnotę samorządową) oraz odpowiednie terytorium. Oznacza to, że jednostkę samorządu terytorialnego (gminę, powiat lub województwo) określają dwa występujące łącznie komponenty. Pierwszym z nich jest komponent osobowy w postaci zrzeszenia ludzi stanowiących „wspólnotę”. Drugim komponentem jest element geograficzny w postaci terytorium, którego granice określają odrębne przepisy prawa. Stąd płynie wniosek, że w polskim porządku prawnym nie może być mowy o zrzeszeniu ludzi, jako wspólnocie, jeżeli stosunek prawny w postaci członkostwa w tym zrzeszeniu, nie jest pochodną osadzenia człowieka w ramach podziału terytorialnego państwa. Iwona Niżnik-Dobosz stwierdza, że jednostka samorządu terytorialnego (właściwa gmina, powiat lub województwo) „konsumuje wspólnotę samorządową”³⁵⁹.

Można zatem postawić tezę, że wpisany w istotę wspólnoty komponent terytorialności jest jedną z cech szczególnych, odróżniających korporacje tego rodzaju od innych zrzeszeń funkcjonujących w ramach polskiego porządku prawnego. Nie oznacza to, że kwestia osadzenia zrzeszenia w układzie terytorialnym państwa nie występuje w przypadku innych korporacji. Na przykład w przypadku korporacji będących samorządem zawodowym adwokatów i samorządem zawodowym radców prawnych, z mocy ustawy istnieją odpowiednio izby adwokackie i okręgowe izby radców prawnych³⁶⁰. Są to, podobnie jak

³⁵⁷ Zob. D. Sześciło, Powrót do 49 województw oznacza, że władza obgryzie samorząd do kości i przejmie fundusze UE, <https://oko.press/powrot-do-49-wojewodztw-oznacza-ze-wladza-obgryzie-samorzad-do-kosci-i-przejmie-fundusze-ue>, oko.press, dostęp: 04.03.2023 r.

³⁵⁸ Odpowiednio: art. 1 ust. 2 u.s.g., art. 1 ust. 2 u.s.p. i art. 1 ust. 3 u.s.w.

³⁵⁹ I. Niżnik-Dobosz, 2.1. Wspólnota samorządowa prawnie ustrukturalizowana na pojęcie samorządu terytorialnego (gminy) [w:] red. B. Dolnicki, Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych, Warszawa 2023.

³⁶⁰ art. 38 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.), art. 49 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1166).

jednostki samorządu terytorialnego, jednostki mające osobowość prawną, którym ustawodawca zobowiązał do wykonywania określonych w ustawie zadań i przyznał ich organom kompetencje do władczego działania wobec członków samorządu zawodowego³⁶¹. Niemniej jednak w przypadku tych jednostek komponent terytorialny nie jest podstawą istnienia takiego zrzeszenia. Komponent ten ma charakter pomocniczy i służy zorganizowaniu struktury całego samorządu zawodowego celem optymalizacji jego funkcjonowania.

Wracając do kwestii znaczenia przepisów konstytucji dla zorganizowania administracji publicznej według kryterium terytorialnego, to trzeba zauważyć, że pojęcie „zasadniczego podziału terytorialnego państwa” w obecnym stanie prawnym jest także pojęciem konstytucyjnym. Występuje ono w przepisie art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Regulacja ta określa kryteria, jakimi powinien zobowiązany, jest się kierować ustawodawca zwykły przy określaniu układu terytorialnego państwa i granic jednostek zasadniczego podziału. Rozwiązanie to jest efektem niepewności co ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, która panowała w czasie prac nad ustawą zasadniczą. Jedynie przepis art. 164 ust. 1 Konstytucji RP wymienia wprost gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i tym samym podstawową jednostkę podziału administracyjnego państwa. Przepis art. 164 ust. 2 pozostawia nazewnictwo i strukturę jednostek podziału terytorialnego wyższego szczebla do określenia przez ustawodawcę zwykłego. Obecnie obowiązującą regulację konstytucyjną należy jednak uznać za rozwiązanie nowoczesne, odpowiadające wymogowi respektowania rzeczywiście istniejących związków międzyludzkich w procesie zarządzania państwem. Jest to rozwiązanie współgrające z podmiotowego traktowania społeczności lokalnych w procesie zmiany granic administracyjnych, o którym mowa w postanowieniu art. 5 EKSL.

Poprzednie konstytucje określały w sztywny sposób zasadniczy podział administracyjny państwa. Cytowany już wyżej przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji Marcowej przewidywał podział trójszczeblowy (gminy, powiaty, województwa). Rozwiązanie to zostało utrzymane w Konstytucji Kwietniowej. Przepis art. 73 ust. 1 konstytucji stanowił, że celów administracji ogólnej państwo będzie dzieliło na „obszary administracyjne” – województwa, powiaty i gminy. Przy czym gminy miejskie mogły mieć status powiatów lub województw grodzkich³⁶². W czasach PRL zasadniczy podział terytorialny państwa określał przepis art. 34 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. Treść tego przepisu podlegał kilkakrotnym zmianom wraz z kolejnymi

³⁶¹ M. Gawryluk, art. 38 [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2012, T. Scheffer, art. 49 [w:] red. T. Scheffler, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*. Wyd. 2, Legalis.

³⁶² art. 73 Konstytucji Kwietniowej.

zmianami tego podziału³⁶³. Symptomatyczne jest, że socjalistyczny ustrojodawca w 1980 r. dokonał całkowitej zmiany przepisów zawartych w tej jednostce redakcyjnej³⁶⁴. Przepisy artykułu 34 Konstytucji PRL przestały regulować zasadniczy podział administracyjny, nowe przepisy zawarte w tej jednostce redakcyjnej dotyczyły zasad działania Najwyższej Izby Kontroli. Usunięcie regulacji odnoszącej się wprost do kształtu zasadniczego podziału administracyjnego państwa nie oznaczało, że ustrój terenowej administracji państwowej przestał być przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Wciąż obowiązywał, chociażby przepis art. 49 ust. 2 Konstytucji PRL skierowany do gminnych i wojewódzkich rad narodowych³⁶⁵. Tak zwana „Mała Konstytucja” obowiązująca w okresie transformacji ustrojowej także nie określała bezpośrednio zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jednakże od 1990 r. jej przepisy regulowały istnienie jednostek podziału terytorialnego w postaci gmin i województw³⁶⁶.

Na tle sposobu, w jakim został ukształtowany obecny stan prawny, trzeba stwierdzić, że norma prawna wynikająca z przepisów art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi określenie granic jednostki zasadniczego podziału państwa, jest pochodną istniejących stosunków społeczno-gospodarczych i kulturowych łączących ludzi zamieszkałych na danym terytorium. Można zatem powiedzieć, że ów „drugi komponent” (komponent terytorialny) definiujący jednostkę samorządu terytorialnego jest wtórny wobec samej wspólnoty. W obecnym stanie prawnym zmiana w zasadniczym podziale administracyjnym państwa jest zawsze zmianą terenu, na którym funkcjonuje dana wspólnota samorządowa, jest zmianą granic jednostek samorządu terytorialnego³⁶⁷. Dlatego też zasadne jest dostrzeżenie „nierozzerwalnego związku” pomiędzy wspólnotą samorządową i jednostką samorządu terytorialnego³⁶⁸. Przyjęcie takiego założenia pozwala, na gruncie języka prawniczego,

³⁶³ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 43, poz. 190), ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 49, poz. 311), ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 16, poz. 89), ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29).

³⁶⁴ Ustawa z dnia 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 22, poz. 81).

³⁶⁵ KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ UCHWALONA PRZEZ SEJM USTAWODAWCZY W DNIU 22 LIPCA 1952 R. (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).

³⁶⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

³⁶⁷ P. Sarnecki, Art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.

³⁶⁸ Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.

na posługiwanie się pojęciami „wspólnota samorządowa” i „jednostka samorządu terytorialnego” jako synonimami³⁶⁹.

3.3.3. „Wspólnota samorządowa” w państwie opartym na zasadzie subsydiarności i państwie zdecentralizowanym

Współcześnie pojęcie „samorządu terytorialnego” i przez to pojęcie „wspólnoty” związane są funkcjonalnie z pojęciami „pomocniczości”, („subsydiarności”) i „decentralizacji”. Zdaniem Ireny Lipowicz terminy te należy traktować jako „fundamenty aksjologiczne samorządu terytorialnego”³⁷⁰. Znaczenia tych pojęć wzajemnie się uzupełniają – łączy je wspólna perspektywa na władzę, która to władza „wyrasta z dołu do góry” (od podstawowych form organizacji społeczeństwa, do formy najbardziej złożonej – państwa), a nie jest tylko „rozproszoną wolą ustawodawcy”³⁷¹. „Subsydiarność”, „decentralizacja” i „samodzielność”, jako podstawowe wartości, na których został oparty polski samorząd terytorialny, wskazywane są również przez M. Kuleszę³⁷².

Obecnie pojęcia „pomocniczość” i „decentralizacja” są pojęciami języka prawnego. Termin „pomocniczość” występuje w preambule do Konstytucji RP, termin „decentralizacja” jest pojęciem występującym w przepisie art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie „decentralizacja” występuje także w preambule do EKSL.

Zasada „pomocniczości” ma także istotne znaczenie dla stosunków pomiędzy Unią Europejską i jej państwami członkowskimi. Wielokrotnie pojawia się on w prawie traktatowym – w preambule i postanowieniach TUE oraz postanowieniach TFUE. H. Izdebski na tym tle stwierdza wprost, że zasada subsydiarności jest zasadą „bardzo europejską”, nieznaną poza kontynentem europejskim³⁷³. Obecnie należy ją uznać za zasadę prawa o fundamentalnym znaczeniu dla całego porządku prawnego Unii Europejskiej i wszystkich jej państw członkowskich, nawet jeśli nie została ona wprost wyrażona w przepisach ich konstytucji³⁷⁴. Z kolei Tomasz Bąkowski zwraca uwagę, że pojęcie „pomocniczości” nie musi

³⁶⁹ Inaczej uważa Andrzej Wróbel. Autor ten twierdzi, że pomiędzy „wspólnotą samorządową jako podmiotem a jednostką samorządu terytorialnego jako organizacją istnieje relacja normatywna zwana interesem.” Zob. A. Wróbel, 4.5.2. WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA [w:] System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, LEX.

³⁷⁰ I. Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2019, s. 133.

³⁷¹ Tamże, s. 137-138.

³⁷² M. Kulesza, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2009, nr 12, s. 18.

³⁷³ H. Izdebski, Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2015, s. 171.

³⁷⁴ Tamże, s. 171-172.

być jednolicie rozumiane przez interpretatorów tego terminu³⁷⁵. Zdaniem tego autora „pomocniczość” pełni przede wszystkim porządkującą funkcję relacji w społeczeństwie – relacji pomiędzy jednostką, społeczeństwem i państwem. Porządkowanie, o które opiera się zasada pomocniczości, odwołuje się do kryterium efektywności. Pojedyncze osoby i społeczności ludzkie „niższego stopnia” powinny wykonywać możliwie jak najwięcej zadań. Natomiast społeczności ludzkie „wyższego stopnia” mogą wykonywać tylko takie zadania, których cele mogą zostać efektywnie zrealizowane przez bardziej złożone struktury³⁷⁶. W tym kontekście warto także zwrócić uwagę, za K. Tomaszewskim, na semantyczny kontekst „zasady pomocniczości” („zasady subsydiarności”). Pojęcie „subsydiarność” wywodzi się od łacińskiego słowa *subsidium*, które oznacza „pomoc”, „wsparcie” lub „siły rezerwowe”³⁷⁷. Autor ten wskazuje, że stosowanie zasady subsydiarności zakłada rezygnację ze stosowania przemocy (w prawie administracyjnym można stwierdzić, że zakłada rezygnację z relacji władczych, opartych na podporządkowaniu). Zasada subsydiarności zakłada bowiem, że „prawa i wolności jednostek są źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności”³⁷⁸.

Subsydiarność jest pojęciem ściśle związanym z doktryną katolickiej nauki społecznej. Już Leon XIII w encyklice *Rerum Novarum* przestrzegał przed nieograniczonym interwencjonizmem państwowym, jako zagrożeniem dla wolności jednostki i społeczności ludzkich³⁷⁹. Zasadę pomocniczości, rozumianą jako zasadę organizacji społeczeństwa (i w następnie zasady prawa), wiąże się pierwotnie z encykliką papieża Piusa XI *Quadragesimo anno*, jako źródłem tej zasady. Istotę zasady pomocniczości oddaje następujący cytat: „Obowiązuje jednak niewzruszenie ta podstawowa zasada filozofii społecznej, której nie można ani naruszyć, ani zmienić, że jak nie wolno odbierać poszczególnym ludziom i powierzać społeczności tego, co mogą oni wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, tak byłoby krzywdą, a zarazem niepowetowaną szkodą i zaburzeniem należytego ładu społecznego, jeśliby większe i nadrzędne społeczności przejmowały te zadania, które mogą skutecznie wykonać mniejsze zrzeszenia niższego rzędu. Wszelka bowiem działalność społeczna winna w swym założeniu i z samej swej natury wspomagać członków społeczności,

³⁷⁵ T. Bąkowski, 2. Treść idei pomocniczości [w:] Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007, LEX.

³⁷⁶ Tamże.

³⁷⁷ K. Tomaszewski, Solidarność i subsydiarność - wartości ustrojowe UE. W poszukiwaniu remedium na współczesny kryzys procesu integracji europejskiej, Prz.Sejm. 2020, nr 1, s. 174.

³⁷⁸ Tamże, s. 174-175.

³⁷⁹ Leon XIII, *Rerum Novarum* z 15 maja 1891 roku, przeł., wstęp i objaśnienia J. Piwowarczyk, Kraków 1931 s. 62.

nigdy zaś nie niszczyć ich ani nie wchłaniać”³⁸⁰. Treść zasady subsydiarności rozwijał także Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* wydanej w stulecie encykliki *Rerum Novarum*. Papież postulował w niej oparcie relacji państwo-społeczeństwo na zasadzie subsydiarności. Jednocześnie podkreślał w niej znaczenie autonomicznych wspólnot, które przez swoją zdolność do zaspokajania potrzeb ich członków są w stanie zabezpieczyć prawa tych członków przed ingerencją państwa³⁸¹.

Współcześni badacze katolickiej myśli społecznej wskazują, że „pomocniczość” jest jedną z podstawowych zasad, na jakich powinna być oparta organizacja społeczeństwa. Jochen Ostheimer wyróżnia jako zasady podstawowe, „osobowość”, „solidarność”, „pomocniczość” i „zrównoważony rozwój”³⁸². Autor ten wskazuje, że zasada subsydiarności zaproponowana przez papieża Piusa XI, odnosi się nie tylko do sposobu organizacji władzy państwowej, ale społeczeństwa jako takiego³⁸³. Zgodnie z zasadą pomocniczości poszczególne społeczności same powinny realizować postawione przed nimi zadania. Dopiero w przypadku niemożności ich realizacji, społeczności „wyższej instancji” powinny wspierać społeczności „niższej instancji” w realizacji ich zadań. Przy czym „społeczności wyższej instancji” nie powinny ingerować w kompetencje „społeczności instancji niższych”³⁸⁴. Badająca znaczenie zasady pomocniczości dla sposobu organizacji państwa Alicja Zygmunt, zauważa, że w takim ujęciu „państwo” jest „względnie szeroką społecznością”³⁸⁵. Zgodnie z tym ujęciem państwo powinno działać na rzecz dobra ludzkiego (poprzez wykonywanie zadań publicznych, których nie są w stanie wykonywać mniejsze społeczności) i jednocześnie wspierać jednostki samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań. Samorządy, z kolei, powinny dążyć do tego by zadania publiczne były wykonywane przez jeszcze mniejsze społeczności (jednostki pomocnicze gmin, organizacje pozarządowe itd.)³⁸⁶. Katarzyna Jurewicz-Bakun i Magdalena Taraszkiewicz ujmują istotę zasadę pomocniczości za pomocą trzech postulatów, odnoszących się do relacji pomiędzy jednostką – społecznością – państwem – organizacją międzynarodową lub organizacją ponadnarodową:

³⁸⁰ Pius XI, Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „*Quadragesimo anno*”, Kraków 1982, s. 80.

³⁸¹ G. Dutkiewicz, Samorząd terytorialny w kontekście zasady pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego, PR 3(273)/2019, s. 156

³⁸² J. Ostheimer, Ład społeczny. Zasada pomocniczości i jej znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego, Zeszyty Naukowe KUL 56 (2013), nr 1 (221), s. 27-28.

³⁸³ Tamże, s. 28-29.

³⁸⁴ Tamże.

³⁸⁵ A. Zygmunt, Państwo pomocnicze w ujęciu katolickiej nauki społecznej, *Doctrina. Studia społeczno-polityczne* 9/2012, s. 366-367.

³⁸⁶ Tamże, s. 354.

- „1) tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba;
- 2) tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba;
- 3) tyle państwa, ile można, tyle organizacji między lub ponadnarodowej, ile koniecznie trzeba”³⁸⁷.

Pojęcie „pomocniczości” zostało wprost wpisane do prawa pierwotnego Unii Europejskiej. W preambule to Traktatu o Unii Europejskiej Układające się Strony stwierdzają, że zdecydowane są „kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości”. Zasada pomocniczości jest jedną z ustrojowych zasad Unii Europejskiej, obok zasady przyznania i zasady proporcjonalności, co wynika z przepisów art. 5 UE. Pojęcie „pomocniczości” występuje także w TFUE i jednym z protokołów dodatkowych. Jednakże legalna definicja unijnej zasady pomocniczości została zawarta w art. 5 ust. 3 TUE. Zgodnie z nią w dziedzinach, które nie zostały zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, może ona działać „tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie”. Przy czym Państwa Członkowskie nie mogą samodzielnie osiągnąć takich celów, działając na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Ponadto zasada proporcjonalności musi przemawiać za lepszym realizowaniem tych celów na poziomie Unii Europejskiej. Jan Tkaczyński podkreśla, że praktyczną konsekwencją obowiązywania zasady proporcjonalności w unijnym porządku prawnym jest ustanowienia domniemania kompetencyjnego na rzecz Państw Członkowskich, co skutkuje ograniczeniem kompetencji Unii Europejskiej³⁸⁸. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że unijna zasada pomocniczości odnosi się przede wszystkim do procesu stanowienia prawa, jakkolwiek może także znaleźć do procesu stosowania prawa UE (powinna być uwzględniana przy jego wykładni)³⁸⁹. Dlatego też traktatowa zasada pomocniczości pełni funkcję gwarancyjną wobec kompetencji i uprawnień Państw Członkowskich, dlatego też

³⁸⁷ K. Jurewicz-Bakun, M. Taraszkiewicz, Rozdział 4. Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego [w:] M.J. Skrodzka, Subsidiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka, Warszawa 2020, Legalis.

³⁸⁸ J. W. Tkaczyński, Zasada subsidiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej, ST 1998, nr 10, s. 49-68.

³⁸⁹ A. Kalisz, 1.1. Subsidiarność wobec prawa krajowego [w:] Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, Warszawa 2007, LEX.

postanowienia traktatów przewidują istnienie mechanizmów umożliwiających weryfikację, czy prawodawcze kompetencje UE są wykonywane zgodnie z jej treścią³⁹⁰.

Analizując treść unijnej zasady proporcjonalności, Andrzej Szpor zwraca uwagę, że ma ona charakter dynamiczny. Wynika to z faktu, że zadania publiczne, ich zakres i istota, podlegają bezustannym przeobrażeniom w zmieniającym się świecie. Tym samym wymusza, to konieczność weryfikowania, które podmioty (Unia Europejska, państwa członkowskie, władze lokalne, społeczeństwo i jednostki) będą w stanie najefektywniej je realizować³⁹¹. Trzeba zauważyć, że uwagi A. Szpora odnoszą się zarówno do zasady subsydiarności funkcjonującej na poziomie unijnym, jak i zasady subsydiarności zawartej w Konstytucji RP³⁹².

Zasada pomocniczości została także wyrażona w postanowieniach EKSL. Jakkolwiek pojęcia „subsidiarności” i „pomocniczości” nie pojawiają się w nich. Zgodnie z art. 4 ust. 3 EKSL „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Z kolei przy powierzaniu tych funkcji innym organom władzy, powinno odbywać się z uwzględnieniem zakresu i charakteru zadania oraz wymogów efektywności i gospodarności. Postanowienie to jest uznać za normatywny wyraz zasady pomocniczości, który nie ogranicza się tylko do posłużenia się pojęciem „pomocniczość” („subsidiarność”) w tekście prawnym, lecz zamiast tego oddaje jej istotę³⁹³. Podobnie odczytuje znaczenie art. 4 ust. 3 EKSL Joanna Jagoda³⁹⁴.

Zasada „pomocniczości” występuje także w polskim prawie krajowym. Jest zasadą konstytucyjną, jakkolwiek nie zostały umieszczone w artykułowanej części konstytucji. „Pomocniczość” pojawia się w preambule jako jeden z fundamentów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z „poszanowaniem wolności i sprawiedliwości”, „współdziałaniem władz”, „dialogiem społecznym”. Zgodnie z preambułą „pomocniczość” służy „umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot”. Na kluczowe znaczenie zasady subsydiarności dla systemu samorządu terytorialnego jako spójnej całości zwraca uwagę Bogdan Dolnicki. Autor ten stwierdza: „Ustanowienie zasady pomocniczości, określenie samorządu jako wspólnoty oraz

³⁹⁰ W. Gagat, Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht), EPS 2013, nr 11, s. 31-39.

³⁹¹ A. Szpor, Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce, ST 2001, nr 1-2, s. 3-19.

³⁹² Tamże.

³⁹³ J. Stępień, Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców, Samorząd Terytorialny, 1-2/2015, s. 15. Jakkolwiek trzeba odnotować, że L. Kieres dopatruje się w brzmieniu postanowienia art. 4 ust. 3 EKSL zasady decentralizacji – L. Kieres, Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, RPEiS, Rok LXXVII – zeszyt 3 – 2015, s. 85.

³⁹⁴ J. Jagoda, 1.4. Samodzielność a subsydiarność i decentralizacja [w:] Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, LEX.

uznanie zadań publicznych za kryterium uprawnień samorządu można uznać za swoistą triadę tworzącą jego trzon.”³⁹⁵.

Zdaniem Mirosława Granata konstytucyjna zasada pomocniczości odnosi się do sposobu ukształtowania relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem („podmiotami wywodzącymi się ze sfery społeczeństwa obywatelskiego”). Nie obejmuje natomiast sposobu ukształtowania ustroju „organów państwa” - zasada subsydiarności nie oddziałuje na relacje między nimi³⁹⁶. Trzeba jednak podkreślić, że w ujęciu M. Granata termin „państwo” nie obejmuje „samorządu terytorialnego”. Autor ten swoją tezę oparł na analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym ten odnosił się do konstytucyjnej zasady pomocniczości. W ujęciu trybunalskim, na które powołuje się M. Granat, „samorząd terytorialny jest wyrazem społeczeństwa, nie państwa”³⁹⁷. Z kolei Ewa Kustra wskazuje, że zasada subsydiarności wyznacza sposób, w jaki państwo realizować działania skierowane do społeczeństwa, w tym do wspólnot samorządowych. Działania takie nie powinny mieć charakteru opiekuńczego, powinny natomiast zmierzać do aktywizowania „jednostek niższego szczebla” w wykonywaniu ich własnych zadań. Wskazuje się przy tym, że konstytucyjna zasada pomocniczości ma dwa wymiary – pozytywny i negatywny³⁹⁸. Wymiar pozytywny nakazuje państwu podejmować interwencje w tych sprawach, w których społeczności nie są w stanie samodzielnie sobie poradzić. Natomiast wymiar negatywny odnosi się do konieczności „samoograniczania się” władzy państwowej, w jej działaniach, jedynie do spraw, w których realizacji pojedyncze osoby lub społeczności są niewydolne³⁹⁹. Marta Berdel-Dudzińska zwraca uwagę na związek zasady pomocniczości ze sposobem, w jaki zorganizowane jest demokratyczne państwo. Autorka ta podkreśla, że konsekwencją obowiązywania zasady subsydiarności jest przyjęcie, że państwo odgrywa rolę służebną wobec swoich członków oraz społeczności, niższego szczebla. Jednocześnie stwierdza, że zasada ta pełni funkcję gwaranta prawidłowego i skutecznego funkcjonowania państwa – „jest warunkiem zdrowej i skutecznej demokracji – tylko istnienie mocnych, samodzielnych, sprężystych grup i

³⁹⁵ B. Dolnicki, Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, PPK 2023, nr 3 (73), s. 121.

³⁹⁶ M. Granat, Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje? [w:] red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009, s. 63.

³⁹⁷ Tamże, s. 66.

³⁹⁸ E. Kustra, Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości, Studia Iuridica Toruniensia, Przemiany Polskiego Prawa, Tom Drugi, 2004, s. 209.

³⁹⁹ Tamże.

organizacji społecznych może stanowić zabezpieczenie przed tyranią i dyktaturą jednostki lub jednego tylko ugrupowania”⁴⁰⁰.

Odnosząc się wprost do unormowań Konstytucji RP, Michał Klimkowski stwierdza, że zasada pomocniczości, wyrażona w preambule, znajduje przełożenie na przepisy regulujące ustroj samorządu terytorialnego i jego zadania. Najdobitniej zasadę subsydiarności realizuje określenie „zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej” jako głównego zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy.

Realizacji tej zasady służy również oparcie ustroju samorządu terytorialnego na demokratycznych podstawach – wyborach i referendum, które to instytucje są gwarantem udziału obywateli w procesie decyzyjnym, w sprawach ich najbliższym⁴⁰¹.

Mirosław Stec stwierdza na tym tle, że zakres zastosowania zasady subsydiarności obejmuje nie tylko relacje państwo – wspólnota samorządowa. Zasada subsydiarności dotyczy także samych wspólnot samorządowych, które funkcjonują na różnych szczeblach podziału administracyjnego państwa⁴⁰². Jej zastosowanie w ramach systemu prawnego znajduje wyraz w zakazie ingerowania wspólnot samorządowych „wyższego rzędu” w sprawy wspólnot samorządowych „niższego rzędu” oraz konieczności takiego ukształtowania zakresu zadań publicznych wykonywanych przez te wspólnoty, by możliwie za jak największą ilość spraw odpowiadały te wspólnoty, które znajdują się bliżej obywateli. Zasadę pomocniczości realizuje, obecnie, także trójszczeblowa struktura jednostek samorządu terytorialnego, których zadania wzajemnie się uzupełniają. W obecnym układzie samorządu terytorialnego zadania powierzone do realizacji jednostkom wyższego szczebla (powiatom, województwom) ma funkcję pomocniczą wobec zadań wykonywanych przez gminy⁴⁰³.

O ile „subsidiarność” jest pojęciem odnoszącym się do kryteriów, jakimi należy kierować przy powierzaniu zadań publicznych do organów władzy publicznej różnych szczebli, to „decentralizacja” odnosi się do sposobu organizacji władz publicznych różnych szczebli. Elżbieta Ura wyjaśnia, że „decentralizacja”, w przeciwieństwie do „centralizacji”, oznacza taki sposób ukształtowania relacji pomiędzy organami władzy publicznej różnych szczebli,

⁴⁰⁰ M. Berdel-Dudzińska, Konstytucyjna zasada subsydiarności a zakres autonomii szkolnictwa wyższego we współczesnym polskim porządku prawnym, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 4/2011, s. 202.

⁴⁰¹ M. Klimkowski, Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 3(25)/2015, s. 91-105.

⁴⁰² M. Stec, 1.2. ZASADY POMOCNICZOŚCI I DECENTRALIZACJI [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022., LEX.

⁴⁰³ A. Ostrowska, Rozdział 5. Realizacja zasady subsydiarności w funkcjonowaniu trójstopniowego samorządu terytorialnego w Polsce [w:] red. M.J. Skrodzka, tamże.

w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia⁴⁰⁴. Aleksandra Wiktorowska podnosi ponadto, że w przypadku administracji zdecentralizowanej organy wyższego stopnia nie mogą wydawać organom niższego stopnia poleceń co do sposobu załatwiania spraw, ich ingerencja w działalność organów niższego szczebla może następować tylko w przypadkach ściśle określonych w przepisach prawa⁴⁰⁵. Mirosław Stec postrzega istotę zasady decentralizacji szeroko. Autor ten stwierdza, że „wyraża się ona w takim ustawowym rozłożeniu zadań publicznych pomiędzy strukturami władzy i administracji publicznej działającymi na szczeblu centralnym oraz funkcjonującymi w układzie terytorialnym, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie w żadnej sferze (w tym w zakresie osobowym, rzeczowym, kompetencyjnym) organów ustanowionych na niższym stopniu podziału terytorialnego organom nie tylko centralnym, lecz także ulokowanym na wyższych stopniach tego podziału”⁴⁰⁶. Konsekwencją obowiązywania zakazu hierarchicznego podporządkowania jest przyznanie strukturom administracji terenowej „samodzielności i niezależności” w wykonywaniu zadań publicznych i ograniczenie zakresu ingerencji władzy centralnej jedynie do nadzoru weryfikacyjnego.

W funkcjonalnym związku z zasadą pomocniczości pozostaje zasada decentralizacji władzy publicznej. Hubert Izdebski i Michał Kulesza umiejscawiają „decentralizację” w ramach szerszego modelu organizacji administracji publicznej, jakim jest „nie centralizacja”⁴⁰⁷. W ich ujęciu to „nie centralizacja” jest właściwym przeciwieństwem „centralizacji”. W ramach „nie centralizacji” należy odróżnić „federalizm” (podział suwerenności pomiędzy państwo zwiazkowe i jego państwa składowe), „autonomię” (podział władzy ustawodawczej pomiędzy parlament krajowy i organy stanowiące jednostek terytorialnych państwa) oraz „decentralizację” (który to termin oznacza podział władzy wykonawczej pomiędzy rząd centralny oraz administrację terytorialną)⁴⁰⁸. Jan Zimmermann akcentuje fundamentalne znaczenie zasady decentralizacji dla demokratycznego państwa prawnego. Wskazuje przy tym, że wyróżnikiem tej zasady jest to, że państwo zdecentralizowane przekazuje zadania publiczne

⁴⁰⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 97.

⁴⁰⁵ A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 156.

⁴⁰⁶ M. Stec, 1.2.2.2. TREŚĆ ZASADY DECENTRALIZACJI [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, LEX.

⁴⁰⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 208.

⁴⁰⁸ Tamże, s. 208-210.

niebezosobowej administracji terenowej tylko odrębnym od państwa osobom prawny, które są częścią administracji terenowej⁴⁰⁹.

Zasada „decentralizacji” jest jedną z tych zasad, funkcjonujących w ramach systemu prawa administracyjnego, która odnosi się do procesu delegowania władzy publicznej administracji terenowej i społecznościom lokalnym. Do takiej grupy pojęć należą też „autonomia”, „regionalizacja” oraz „dewolucja”. Zjawisko polegające na przekazywaniu kompetencji organów administracji centralnej organom administracji terenowej może kryć się także pod pojęciem „dekoncentracji”. Małgorzata Domagała i Jan Iwanek piszą wprost, że zbiór takich, zbliżonych do siebie znaczeniowo pojęć to istny „gąszcz terminologiczny”⁴¹⁰.

3.3.4. Relacja pomiędzy statusem „mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego” i pojęciem obywatelstwem.

Pojęcie „mieszkańca” w polskim języku prawnym oznacza członka wspólnoty samorządowej. Terminem tym może zostać określona tylko jednostka ludzka. „Mieszkańcem” nie może być osoba prawna (np. spółka kapitałowa, fundacja), ani tzw. ułomna osoba prawna (np. spółka osobowa, stowarzyszenie zwykłe).

Zagadnienie dotyczące statusu prawnego „mieszkańca”, czy też „obywatela” wpisuje się w szerszy problem badawczy dotyczący podmiotowości prawnej człowieka w sferze prawa publicznego. Samo zagadnienie podmiotowości prawnej jest szerzej badane przez doktrynę prawa cywilnego⁴¹¹. Współcześnie podmiotowość prawna przysługuje wszystkim osobom fizycznym⁴¹². Zasada ta realizowana jest w polskim porządku prawnym przez przepis art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny⁴¹³, który przyznaje zdolność prawną każdemu człowiekowi od chwili urodzenia⁴¹⁴.

Ustawy zawierające przepisy tzw. administracyjnego prawa materialnego zasadniczo nie regulują odrębnie zdolności prawnej osób fizycznych. Rozstrzygający o podmiotowości prawnej w sferze postępowania administracyjnego przepis art. 30 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, odsyła do przepisów k.c. regulujących

⁴⁰⁹ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 52-56.

⁴¹⁰ M. Domagała, J. Iwanek, *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 10 (2013), s. 15-29.

⁴¹¹ Zob. M. Pazdan, § 61. Osobowość, zdolność i podmiotowość prawna [w:] red. M. Safjan, *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego* tom 1, Warszawa 2012, s. 1020 i n.

⁴¹² M. Benio, *Podmiotowość jako kategoria prawna*, *Zarządzanie Publiczne* Nr 3(29)/2014, s. 153-154.

⁴¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

⁴¹⁴ Jakkolwiek nie wolno zapominać o przepisie art. 927 § 2 k.c. przyznającym warunkową zdolność prawną do dziedziczenia dziecku poczętemu.

tę materię⁴¹⁵. Kwestia podmiotowości prawnej człowieka w sferze prawa cywilnego zależna jest od jednego przepisu prawa i skutkuje możliwością bycia podmiotem „wszelkich praw i obowiązków”⁴¹⁶. Natomiast w sferze prawa administracyjnego, nie ma ogólnej zdolności administracyjno-prawnej. Wynika ona z poszczególnych przepisów prawa administracyjnego (materialnego lub procesowego) zwartych w ustawach regulujących daną sferę działania administracji publicznej⁴¹⁷. Mariusz Grązewski zauważa, że w doktrynie prawa administracyjnego największe zainteresowanie budzi zagadnienie podmiotowości prawnej organów administracji publicznej i innych podmiotów administrujących, problem podmiotowości prawnej obywateli i innych jednostek niepodległych organizacyjnie administracji cieszy się daleko mniejszym zainteresowaniem⁴¹⁸. Tymczasem zagadnienie podmiotowości prawnej jest kluczowe dla badań nad wiązkami praw i obowiązków łączących jednostkę z administracją publiczną.⁴¹⁹

Na gruncie teorii prawa administracyjnego, pojęcie „mieszkańca” wpisuje się w szerszą problematykę – w problematykę statusu administracyjnoprawnego jednostki. Omawiane w dalszych częściach niniejszej pracy kategorie teoretyczne mają istotne znaczenie dla całości pracy, gdyż zarówno wspólnoty samorządowe, jak i mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty prawa korzystają z publicznych praw podmiotowych oraz mają swój status administracyjnoprawny, które wynikają z norm prawa administracyjnego. Normy te określają konkretne uprawnienia i obowiązki wynikające z tych norm prawnych.

Zagadnienie statusu administracyjnoprawnego jednostki tradycyjnie wiązane jest z prawem administracyjnym materialnym⁴²⁰. Przepisy prawa administracyjnego materialnego kształtują status administracyjnoprawny jednostki poprzez przyznawanie jej uprawnień i nakładanie na nią obowiązków (a także przez ich modyfikację i odbieranie) o charakterze administracyjnoprawnym⁴²¹. Tym samym w badaniach nad prawem administracyjnym

⁴¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000),

⁴¹⁶ A. Matan, Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego: w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania [w:] red. A. Bielska-Brodziak, „O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości”, Katowice 2015, s. 325.

⁴¹⁷ Tamże, s. 325-326.

⁴¹⁸ M. Grązewski, Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym [w:] red. Red. I. Skrzydło-Niżnik, Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 223 i n.

⁴¹⁹ A. Doliwa, Podmiotowość prawna na tle podziału prawa na prywatne i publiczne, *Studia Prawnicze KUL* 3 (83) 2020, s. 68-69.

⁴²⁰ Z. Duniewska, § 10. Ukazanie zakresu regulacji prawa administracyjnego materialnego – granice regulacji [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne, System Prawa Administracyjnego* tom 7, Warszawa 2017, s. 72.

⁴²¹ Z. Duniewska, § 13. Wyznaczenie pojęcia instytucji prawa administracyjnego materialnego [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, dz. cyt., s. 93.

zagadnienie statusu administracyjnoprawnego ma raczej związek z ustawami zaliczanymi (wyodrębnionymi w ten sposób głównie ze względów dogmatycznych) do prawa administracyjnego materialnego. Niemniej jednak normy prawa administracyjnego materialnego mogą również wynikać z przepisów ustaw zaliczanych, w dogmatyce tego prawa, do sfery prawa ustrojowego.

„Status administracyjnoprawny” jest innego rodzaju pojęciem niż „publiczne prawo podmiotowe”. Jest ono także kategorią odrębną od „sytuacji administracyjnoprawnej” oraz „stosunku administracyjnoprawnego”. Z uwagi na fakt, że pojęcia mają podstawowe znaczenie dla dogmatyki prawa administracyjnego i używane są do prowadzenia badań nad pozycją prawną jednostki wobec administracji publicznej, konieczne jest wyjaśnienie różnic między nimi.

Status administracyjnoprawny jest konstrukcją teoretyczną, która umożliwia abstrakcyjne zbadanie zakresu uprawnień i obowiązków jednostki wobec administracji publicznej. Posługując się taką swoistą nakładką, możliwe jest analizowanie tej problematyki w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych⁴²². Źródłem konstrukcji statusu administracyjnoprawnego jest uznanie podmiotowości prawnej jednostki w świetle norm prawa administracyjnego. Trzeba przy tym pamiętać, że status administracyjnoprawny nie jest kategorią jednolitą. Magdalena Kumela-Romańska zauważa, że możliwe jest np. prowadzenie oddzielnych badań nad statusem administracyjnoprawnym obywatela lub urzędnika służby cywilnej⁴²³. Agnieszka Ziółkowska i Anna Gronkiewicz zauważają, że przydatność konstrukcji statusu administracyjnoprawnego wyraża się w możliwości badania kompleksów i uprawnień wybranych grup podmiotów w aspekcie przedmiotowym, na różnym stopniu abstrakcyjności takich rozważań⁴²⁴.

Magdalena Kumela-Romańska zauważa, że status administracyjnoprawny jest konkurencyjną konstrukcją teoretyczną wobec koncepcji publicznych praw podmiotowych. Publiczne prawo podmiotowe, jak się współcześnie uważa, może przysługiwać tylko podmiotowi znajdującemu się poza administracją publiczną. Natomiast koncepcja statusu administracyjnoprawnego (wiązka wzajemnych prawa i obowiązków) może być stosowana także w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego i państwa⁴²⁵. W innym swoim opracowaniu M. Kumela-

⁴²² M. Kumela-Romańska, Status administracyjno-prawny, ST 2009, nr 7-8, s. 28-37.

⁴²³ Tamże.

⁴²⁴ A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Administracyjnoprawny status osób starszych – uwagi ogólne [w:] red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Administracyjnoprawny status osób starszych, Katowice 2014, s. 13-14.

⁴²⁵ M. Kumela-Romańska, dz. cyt., s. 30-31.

Romańska zauważa, że kategoria statusu administracyjnoprawnego jest użytecznym narzędziem do przedstawiania i analizy wpływu norm prawnych na zakres praw i obowiązków danej jednostki w hipotetycznych sytuacjach dla abstrakcyjnie określonego podmiotu. Tym samym na gruncie niniejszej pracy jest ona użyteczna do badania pozycji prawnej mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego⁴²⁶.

Pojęcie „stosunku administracyjnoprawnego” oznacza relację łączącą jednostkę z administracją publiczną na podstawie bezwzględnie obowiązującej normy prawa administracyjnego. Powstanie „stosunku administracyjnoprawnego” jest zawsze skutkiem konkretyzacji generalnej i abstrakcyjnej normy prawa administracyjnego i zastosowania jej do konkretnego stanu faktycznego. Marcin Ćwiertnia zaznacza, że wykluczone jest powstanie stosunku administracyjnoprawnego wyłącznie na podstawie woli jego stron (jednostki i podmiotu administrującego)⁴²⁷. Z kolei Piotr Przybysz wskazuje, że istotą stosunku administracyjnoprawnego jest określenie indywidualno-konkretniej normy prawa administracyjnego, która reguluje zachowanie jej adresata⁴²⁸. A. Wróbel, opierając się na ustaleniach F. Longchamps de Berier, podkreśla, że wyróżnikiem stosunku administracyjnoprawnego jest jego władczość i relacja nadrzędności pomiędzy podmiotem wykonującym władzę publiczną a jednostką. Stosunek administracyjnoprawny powstaje na skutek władczego oświadczenia woli podmiotu wykonującego władzę publiczną wobec podmiotu niepodporządkowanego mu organizacyjnie⁴²⁹.

Kategoria „publicznych praw podmiotowych” została wypracowana w niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego w 2 połowie XIX stulecia. Współcześnie jest to jedno z podstawowych pojęć dogmatyki prawa administracyjnego, które oznacza prawnie chronioną możliwość zachowania się jednostki wobec władzy publicznej. Andrzej Wróbel oddaje istotę „publicznego prawa podmiotowego” jako prawa „do zachowania się państwa i dochodzenia tych praw przed niezawisłymi sądami”⁴³⁰. Publiczne prawa podmiotowe są przyznawane jednostkom przez władzę publiczną z mocy prawa, poprzez ustawę lub akt administracyjny. Jednostka, która jest beneficjentem prawa podmiotowego, nie może się go zrzec, ani

⁴²⁶ M. Kumela-Romańska, Rozdział 2 Status administracyjnoprawny jako płaszczyzna dla koncepcji cudzoziemca na tle prawa administracyjnego [w:] *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017, LEX.

⁴²⁷ M. Ćwiertnia, 1. Zasada aktualności i jej pochodzenie [w:] red. W. Jakimowicz, *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.

⁴²⁸ P. Przybysz, 2.1. Konstrukcje pomocnicze [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX.

⁴²⁹ A. Wróbel, Profesora Franciszka Longchamps de Béreria pojęcie stosunku prawnego, *PaP* 2019, nr 5, s. 104-115.

⁴³⁰ A. Wróbel, § 24. Pojęcie prawa podmiotowego publicznego [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego Tom 1*, Warszawa 2015, s. 329.

zmodyfikować jego treści⁴³¹. Wojciech Jakimowicz określa istotę „publicznego prawa podmiotowego” jako „pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa, pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego”⁴³². Trzeba także zauważyć, że kategoria „publicznego prawa podmiotowego”, w przeciwieństwie do „stosunku administracyjnoprawnego” pozostaje w dyspozycji jednostki. To jej zachowanie wyznacza zakres obowiązków administracji publicznej⁴³³.

Kolejnym pokrewnym pojęciem jest „sytuacja administracyjnoprawna”. Pojęcie to, stworzone przez wrocławską szkołę prawa administracyjnego, ma bardzo szerokie znaczenie. Zdaniem Jana Bocia: „Przez sytuację prawną rozumieć można każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”⁴³⁴. Przemysław Wilczyński zauważa przy tym, że wyznaczenie „sytuacji administracyjnoprawnej jednostki” jest także skutkiem działań administracji o charakterze faktycznym, które nie muszą mieć ściśle określonej podstawy prawnej⁴³⁵. Tym samym różnica pomiędzy „sytuacją administracyjnoprawną”, a „stosunkiem administracyjnoprawnym” i „publicznym prawem podmiotowym” wyraża się w relacji nadrzędności. Pojęcie „sytuacji administracyjnoprawnej” obejmuje zarówno stany kwalifikowane jako „stosunek administracyjnoprawny”, jak i sytuacje, w których jednostka korzysta z przysługującej jej „publicznego prawa podmiotowego”.

We współczesnej literaturze akcentuje się znaczenie stanu cywilnego dla wyznaczania pozycji prawnej człowieka w sferze prawa cywilnego. Tomasz Smoczyński wskazuje, że stan cywilny jest formalnym wyznacznikiem miejsca człowieka w społeczeństwie, jednak „.. określa on przede wszystkim stan rodzinny jednostki, tj. stan małżeński albo jego brak, oraz określa pochodzenie człowieka od określonych rodziców”⁴³⁶. Z kolei Michał Wojewoda, zresztą za Aleksandrem Wolterem⁴³⁷, zauważa, że jedną z funkcji stanu cywilnego jest także wyznaczanie

⁴³¹ J. Zimmermann, *Polemika*, ZNSA 2020, nr 1, s. 93-98.

⁴³² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 159 i n.

⁴³³ K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, *Folia Iuridica Wratislaviensis*. 2012, vol. 1, no 1, s. 113-134.

⁴³⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 378.

⁴³⁵ P. Wilczyński, *LEGITYMIZACJA WŁADZTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W STRUKTURZE AKSJOLOGICZNEJ KONSTYTUCJI RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ* [w:] red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020, LEX.

⁴³⁶ T. Smoczyński, § 2. Stan cywilny [w:] red. T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze. System Prawa Prywatnego* tom 11, Warszawa 2014, s. 12.

⁴³⁷ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, dz. cyt., s. 176-177.

pozycji prawnej jednostki także w sferze prawa publicznego, do czego służy m.in. obywatelstwo⁴³⁸.

Samo pojęcie „obywatelstwa” jest także pojęciem prawnym, które nie posiada definicji legalnej. Termin ten występuje w przepisach Konstytucji RP oraz w przepisach ustaw i innych aktów normatywnych. Zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzania jego posiadania lub utraty regulują przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁴³⁹.

Zdaniem Jacka Jagielskiego pojęcie „obywatelstwa” należy rozpatrywać jako „węzeł prawny łączący w sposób trwały osobę fizyczną z państwem i oznaczający przynależność osoby fizycznej do państwa”⁴⁴⁰. Konsekwencją posiadania statusu obywatela danego państwa jest istnienie wiązki praw i obowiązków pomiędzy człowiekiem oraz danym państwem. J. Jagielski akcentuje tym samym formalny charakter instytucji obywatelstwa. Z kolei Dorota Pudzianowska kładzie nacisk na materialny aspekt obywatelstwa. Zwraca ona uwagę na interesy prawne i publiczne prawa podmiotowe człowieka względem państwa, które jej zdaniem są istotą tej instytucji⁴⁴¹.

W obecnym stanie prawnym, z uwagi na zasadę państwa unitarnego wyrażoną w przepisie art. 3 Konstytucji RP, należy przyjąć, że obywatelstwo polskie jest statusem jednolitym. Obywatelstwo polskie oznacza przynależność człowieka do Rzeczypospolitej Polskiej – państwa i nie jest podstawą do określania przynależności człowieka, posiadającego taki status, względem jednostek samorządu terytorialnego (jednostek terytorialnych państwa). Jest to konsekwencja przyjęcia założenia, że poszczególne jednostki terytorialne państwa unitarnego nie mają cech państwowości, które posiadają jednostki terytorialne państw federacyjnych, regiony autonomiczne lub regiony państwa zregionalizowanego⁴⁴². Paweł Sarnecki stwierdza, że obywatelstwo polskie wiąże się z wykonywaniem przez Rzeczpospolitą Polską władztwa państwowego. Władztwo podlega decentralizacji i na niższych szczeblach podziału

⁴³⁸ M. Wojewoda, § 112. Stan cywilny – pojęcie, kształtowanie oraz sposób wykazania [w:] red. M. Pazdan, Prawo prywatne międzynarodowe. System Prawa Prywatnego Tom 20C, Warszawa 2015, s. 538.

⁴³⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 465).

⁴⁴⁰ J. Jagielski, Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna), Warszawa 1997, s. 9.

⁴⁴¹ D. Pudzianowska, 2.1.1. Wewnątrzpaństwowy związek jednostki z państwem [w:] Obywatelstwo w procesie zmian, Warszawa 2013.

⁴⁴² L. Mażewski, Państwo unitarne, państwo regionalne czy w kierunku federacji? Trzy koncepcje rozwiązania problemu budowy administracyjno-terytorialnej RP, ST 2020, nr 1-2, s. 7-18.

terytorialnego wykonywane są przez samorząd terytorialny, jednak obywatelstwo polskie nie określa relacji pomiędzy daną jednostką samorządu terytorialnego a człowiekiem⁴⁴³.

3.4. Podsumowanie

Zastosowanie podejścia instytucjonalnego powoduje, że badane zjawisko jest postrzegane jako rezultat procesów zachodzących w otoczeniu, w którym dana instytucja funkcjonuje. Jednakże z uwagi na niejednoznaczne rozumienie pojęcia „instytucji” w naukach społecznych nie można jednoznacznie stwierdzić, czy „wspólnota” i „mieszkaniec” należy postrzegać tylko jako podmioty prawa, czy też pojęcia mające istotny wpływ na treść tych reguł. W perspektywie administracyjnoprawnej intuicyjne jest przyjęcie, że „wspólnota” i „mieszkaniec”, to przede wszystkim podmioty prawa.

Zarówno pojęcie „wspólnoty samorządowej” i „mieszkańca” oznaczają podmioty prawa administracyjnego, odpowiednio zrzeszenie ludzi lub jednostkę, które posiadają w sferze prawa administracyjnego prawa oraz obowiązki będące konsekwencją posiadania przez nie tego statusu. Z drugiej zaś strony posłużenie się nimi w konstrukcji przepisów prawa powoduje, że terminy te wykorzystywane są do rekonstruowania „reguł gry” – norm prawnych, które wyznaczają treść praw i obowiązków tych podmiotów, a także norm prawnych o charakterze kompetencyjnym, zadaniowym lub programowym, które wiążą organy władzy publicznej. Patrzenie na „wspólnotę” jako na instytucję, w rozumieniu „reguł gry” jest także zasadne, gdyż wspólnota samorządowa posiada swoją wewnętrzną organizację. Organizacja ta dotyczy relacji pomiędzy samą wspólnotą samorządową i jej członkami, wzajemnych relacji między jej członkami, oraz członkami i organami danej wspólnoty samorządowej.

Dostrzeżenie źródeł bogatego znaczenia kryjącego się za nazwami „wspólnota” i „mieszkańca” jest możliwe dzięki posłużeniu się perspektywą instytucjonalną. Jakkolwiek trzeba mieć świadomość, iż przyjęcie, że „wspólnotę” można uznać także za instytucję prawa administracyjnego, nie jest oczywiste. Fakt, że współcześnie rozumiane pojęcia „wspólnoty” i „mieszkaniec” mogły zostać wykorzystane przez ustawodawcę do oznaczenia zrzeszenia ludzkiego będącego istotą polskiego samorządu terytorialnego i członków tego zrzeszenia, jest konsekwencją długotrwałych procesów związanych z rozwojem cywilizacyjnym.

W ujęciu socjobiologicznym „wspólnoty” są naturalnie tworzącymi się społecznościami ludzkimi – rodzinami, rodami lub hordami. Owe wspólnoty złączone były więzami krwi, uczuć

⁴⁴³ P. Sarnecki, art. 3 [w:] red. L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Warszawa 2016.

i wzajemnego wsparcia psychologicznego udzielanego sobie wzajemnie przez członków tych wspólnot. Zmiana modelu funkcjonowania człowieka i przyjęcie osiadłego trybu życia spowodowało, że pojęcie „wspólnoty” zaczęło także oznaczać zbiorowości ludzkie zorganizowane zgodnie z kryterium terytorialności. Wspólnoty były liczniejsze i znajdowały swoje oparcie także w więzach innego rodzaju – więzach o charakterze majątkowym. Wspólnoty te stały się wspólnotami interesu związanego przede wszystkim z prawem własności. Własność ta miała w części charakter wspólny, obejmowała rzeczy codziennego użytku oraz grunty, z których razem korzystali mieszkańcy danego terenu. Na tym etapie wykształcił się mechanizm suwerennej władzy publicznej, który z czasem zaczął obejmować zakres szerszy, niż ten właściwy dla struktur społecznych opartych na naturalnie wytwarzanych więzach społecznych spajających tradycyjnie rozumiane „wspólnoty”.

Rozwój społeczno-gospodarczy doprowadził do sytuacji, w której zbiorowości ludzkie stawały się coraz bardziej rozbudowane i coraz większe znaczenie w relacjach między członkami tych zrzeszeń zaczęły odgrywać stosunki majątkowe. Charakter tych stosunków majątkowych zaczął wykraczać poza stosunki o charakterze współwłasności będącej konsekwencją wspólnego korzystania z rzeczy (np. z pola). Człowiek zaczął wynajdywać formy współdziałania opierające się na intencjonalnie kreowanych więzach⁴⁴⁴. Przykładami takich form są, chociażby spółki, które jak dowodzi Witold Wołodkiewicz wprost, że rzymska *societas* wywodzi się wprost ze wspólnoty majątkowej istniejącej między współdziedzicami⁴⁴⁵. Podobnie rzecz się miała ze zrzeszeniami, które tworzone były intencjonalnie przez ludzi w celach niegospodarczych – stowarzyszeniami (rozumianymi *per se*). Nowoczesny ruch stowarzyszeniowy wszak brał swoje źródło w „luźnych związkach intelektualistów o charakterze klubów towarzyskich”, które zawiązywały się w XVI wieku w Anglii i Francji⁴⁴⁶. Dlatego też wspólnoty bazujące na naturalnie wytwarzanych więzach społecznych zaczęły tracić na znaczeniu, wobec „stowarzyszeń” (zgodnie z dychotomicznym podziałem zrzeszeń dostrzeżonym przez Ferdinanda Tonniesa) zaczęły tracić na znaczeniu. Współcześnie stwierdza się, że stowarzyszenia obywateli stanowią fundament państwa prawa⁴⁴⁷. Stwierdzenie to nie oznacza jednak, że tradycyjnie istniejące wspólnoty, w tym wspólnoty o charakterze terytorialnym przestały istnieć i odgrywać istotną rolę funkcjonowaniu państwa

⁴⁴⁴ P. Załęski, Tocqueville i społeczeństwo cywilne: w stronę romantycznego postrzegania rzeczywistości społecznej, *Acta Philologica* 33/2007, s. 122-123

⁴⁴⁵ W. Wołodkiewicz, Czy prawo rzymskie przestało istnieć?, *Palestra* 37/12(432), 1993, s. 120.

⁴⁴⁶ J. Romul, Pojęcie stowarzyszenia, *RPEiS*, 27, 1965, z. 4, s. 37.

⁴⁴⁷ E. Gulińska, Stowarzyszenie jako element społeczeństwa obywatelskiego, *SPP* 2023 Nr 2 (42), s. 167-178.

demokratycznego. Dorota Fleszer stwierdza na tym tle, że normatywne wspólnoty samorządowe mogą przekształcać się w rzeczywistość istniejące wspólnoty obywatelskie⁴⁴⁸.

Współcześnie, można mówić o powstawaniu wspólnot nowego rodzaju. Jest to konsekwencja rozwoju techniki i form komunikacji międzyludzkiej. Przestrzeń internetowa jest bytem zupełnie nowym, który daje ludziom niespotykaną wcześniej swobodę w nawiązywaniu relacji. Specyfiką tych relacji jest ich odmiejscowienie, oderwanie od kryterium terytorialnego. Jak się okazuje, relacje te mogą się także wiązać naturalnymi potrzebami człowieka o podłożu psychologicznym. Mimo że użytkownicy Internetu tworzą te relacje intencjonalnie, to czynią to w celu zaspokojenia swoich pierwotnych potrzeb (np. potrzeby wsparcia). Wspólnoty internetowe zyskują na znaczeniu w sposób dynamiczny i stanowią konkurencję dla tradycyjnych wspólnot opartych o więzy krwi (rodzin) oraz opartych o kryterium terytorialności (wspólnot lokalnych). Konieczność uregulowania takich istniejących rzeczywistości zbiorowości jest jednym z wyzwań stojących przed XXI wiecznym ustawodawcą. Zjawisko wspólnot wirtualnych należy postrzegać jednak jako równoległe wobec funkcjonowania wspólnot lokalnych. Wspólnoty wirtualne z uwagi na swoją aterytorialność nie będą w stanie zastępować wspólnot lokalnych w wykonywanych przez nie zadaniach i realizowanych przez nie społecznych funkcjach.

Wnioski te płyną z interdyscyplinarnego podejścia związanego z instytucjonalizmem. Natomiast podejście wewnątrzsystemowe pozwala na przedstawienie znaczenia „wspólnoty” i „mieszkańca” dla dogmatyki prawa administracyjnego. Pozwala na zestawienie tych pojęć z innymi terminami mającymi kluczowe znaczenie dla mechaniki, na której opiera się działalność samorządu terytorialnego, rozumianego jako władzy publicznej będącej częścią współczesnego demokratycznego państwa prawnego.

W ujęciu tym samorząd terytorialny jawi się jako mechanizm służący wykonywaniu władzy publicznej przez korporację stworzoną z ludzi zamieszkałych na danym terenie w ramach państwa. Jest to mechanizm stworzony przez ustawodawcę, który niejako sankcjonuje fakt,

⁴⁴⁸ „Resumując, należy podkreślić, że wspólnota lokalna, pomimo że jej powstanie oparte jest na przymusowym członkostwie według jedynie kryterium miejsca zamieszkania, może przekształcić się we wspólnotę obywatelską. Nie jest to proces łatwy i prosty. Wymaga zaangażowania nie tylko samych mieszkańców, ale istotną rolę ma do spełnienia władza samorządowa. Samorządność i samodzielność to podstawowe atrybuty, których świadome wykorzystanie przez wspólnotę lokalną stanowi płaszczyznę powstania i rozwoju wspólnoty obywatelskiej zlokalizowanej na konkretnym terytorium i rozwiązującej problemy, konflikty, realizującej interesy, które z zamieszkiwaniem na tym terytorium są związane. Niezbędne jest jednak stworzenie płaszczyzny dialogu (czasem negocjacji), woli porozumienia, wyrozumiałości. Bez tych atrybutów owa ustawowo zagwarantowana samodzielność nie będzie miała szansy w pełnym tego słowa znaczeniu zaistnieć i funkcjonować.” cyt. za: D. Fleszer, Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska, RAIp, nr XVI(1), s. 113.

że ludzie zamieszkali na danym obszarze państwa mają z tego tytułu wspólne potrzeby i interesy. To wspólnota jest sensem istnienia samorządu terytorialnego. Jest zarazem jego nośnikiem, rozumianym jako podmiot władzy lokalnej lub regionalnej oraz zasadniczym przedmiotem działalności – zakres władzy, jaką dysponuje samorząd terytorialny ukierunkowany, jest do wewnątrz, skierowany jest do jej członków i na teren którzy ci zamieszkują.

Należy przy tym pamiętać o różnicy pomiędzy samorządem terytorialnym oraz autonomią lub federalizmem. Samorząd terytorialny zakłada w swej istocie podległość (ale nie podporządkowanie) władzy państwowej (ustawie). Autonomia i federalizm zaś cechują się możliwością samodzielnego stanowienia o sprawach regulowanych ustawą, w ramach jednego państwa. Samorząd terytorialny jest sposobem zorganizowania władzy publicznej na danym terenie, który nie prowadzi do przejęcia przez wspólnoty samorządowej kompetencji i zadań właściwych dla suwerennej władzy państwowej.

Wspólnoty samorządowe są beneficjentami zasad decentralizacji i subsydiarności. Obie te zasady nakazują rozpraszanie władzy publicznej pomiędzy jednostki terytorialne (a właściwie wspólnoty istniejące w danych jednostkach) funkcjonujące w ramach jednego państwa. Zakres tej władzy powinien odpowiadać możliwościom efektywnego działania samych wspólnot. Co niezwykle istotne, konsekwencją obowiązywania zasady decentralizacji jest przyjęcie założenia, że władza ta powinna być wykonywana możliwie samodzielnie. To znaczy, że powinna odpowiadać jedynie prawu, a nie woli państwowej władzy centralnej. W ten sposób mechanizm polegający na powierzeniu samorządowi terytorialnemu i przez to wspólnotom samorządowym, władzy publicznej jawi się jako instrument służący ograniczaniu zakresu władzy przysługującej rządowi państwowemu. Z uwagi na fakt, że samorząd terytorialny, niejako naturalnie, jest władzą najbliższą obywatelowi, to mechanizm ten staje się instrumentem umacniania podmiotowości obywatela. Oczywiście jest, że jednostka ma większe znaczenie politycznie w obrębie danej korporacji samorządowej, niż w obrębie całego państwa.

Niezwykle interesująca jest przy tym relacja pomiędzy „wspólnotą samorządową” i „jednostką samorządu terytorialnego”. To drugie pojęcie wpisuje się bowiem w problematykę zasadniczego podziału administracyjnego państwa. Podział administracyjny, sam z siebie, nie musi się bowiem wiązać z obszarami, na których funkcjonują rzeczywiście istniejące wspólnoty samorządowe. Już sama idea wprowadzenia wewnętrznego podziału administracyjnego państwa jest instrumentem ograniczającym zakres władzy rządu centralnego. Instrumentalne traktowanie podziału terytorialnego, nawet w warunkach

niezwiązanych z samorządem terytorialnym i podmiotowością wspólnot samorządowych, wpływa na zakres władzy przysługującej rządowi centralnemu. W obecnej rzeczywistości administracyjnoprawnej „wspólnota samorządowa” jest w istocie rzeczy synonimem „jednostki samorządu terytorialnego”. Oba pojęcia prawne zostały ze sobą zespolone, co ma na celu ochronę podmiotowości prawnej ludzkich wspólnot istniejących w rzeczywistości. Dlatego też postanowienia EKSL i przepisy Konstytucji RP wiążą sposób zorganizowania wewnętrznego podziału terytorialnego państwa z obszarami, na których funkcjonują wspólnoty samorządowe. Takie rozwiązanie jawi się zatem jako podstawowy mechanizm gwarantujący podmiotowość tych korporacji. Przyjęcie rozwiązania, w którym ustawodawca lub rząd centralny dysponuje całkowitą swobodą w kształtowaniu wewnętrznych granic administracyjnych, skutkowałoby możliwością dezintegrowania wspólnot i osłabianiem ich pozycji jako nośnika władzy publicznej.

4. Proces upodmiotawiania wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym

4.1. Uwagi wstępne

Obecny sposób uregulowania statusu administracyjnoprawnego wspólnot samorządowych i ich członków jest skutkiem konkretnego historycznego procesu⁴⁴⁹, w rezultacie którego określono prawne ramy ich funkcjonowania. Instytucja samorządu terytorialnego była wpisana we współczesną polską państwowość od momentu odzyskania niepodległości w 1918 r. Początkowo II Rzeczpospolita Polska przejęła instytucje istniejące w ramach porządków prawnych Austro-Węgier, II Rzeszy Niemieckiej oraz Cesarstwo Rosyjskie. W konsekwencji czego na terenie odrodzonego państwa polskiego istniały trzy zasadnicze rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny był postrzegany jako niezbędna część ówczesnej administracji publicznej – o samorządzie terytorialnym była mowa w przepisach Konstytucji Marcowej, problematyka samorządu terytorialnego cieszyła się dużym zainteresowaniem doktryny prawa administracyjnego. Przedwojenny, polski samorząd terytorialny funkcjonował także w realiach państwa autorytarnego po 1926 r. W konsekwencji wykształciły się silne teoretyczne podstawy określające istotę samorządu terytorialnego oraz sposób jego zorganizowania. Uwarunkowania polityczne funkcjonujące na terenie Polski spowodowały jednak, że dorobek doktryny w zakresie samorządu terytorialnego, ani

⁴⁴⁹ „Samorządność lokalna stanowiąc istotny składnik ustroju musi się kształtować w historycznym procesie” cyt. za: Przygotowania do „Okrągłego stołu”. Tezy programowe. Uwagi do tez. Wersja ostateczna. [w:] J. Reguński, Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990, s. 177.

doświadczenia wynikającego z jego funkcjonowania w okresie międzywojennym, nie mogły znaleźć przełożenia na istniejące ówczesne przepisy prawa. Po 1944 r. doszło do całkowitego zanegowania założeń, na których powinna opierać administracja publiczna funkcjonująca jako samorząd terytorialny. Paradoksalnie funkcjonowanie systemu opartego na zasadzie centralizacji władzy i hierarchicznego podporządkowania stworzyły przestrzeń, w ramach której opracowano doktrynalne rozwiązania, na których powinien oprzeć się odrodzony samorząd terytorialny. Trwające wówczas prace miały na celu wypracowanie rozwiązań instytucjonalnych będących przeciwieństwem tych funkcjonujących w ramach administracji państwowej PRL.

Celem niniejszego rozdziału jest przeanalizowanie tego procesu, który należy traktować jako materialne źródło obecnie obowiązującego porządku w sferze samorządu terytorialnego. Status administracyjnoprawny wspólnot samorządowych i mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego został zasadniczo określony w ramach systemu ukształtowanego w latach 90. XX wieku. Od tego czasu poszczególne rozwiązania prawne składające się na ów system ulegały licznym zmianom, jednak w zasadniczy sposób nie zmieniły założeń, na których został oparty. Jakkolwiek sposób dokonywania tych zmian jest krytycznie oceniany w doktrynie: „W sumie na przestrzeni 30 lat obowiązywania ustawę gminną nowelizowano ponad 80 razy, a pozostałe ustawy ustrojowe ponad 50 razy. Obserwacja współczesnego ustawodawstwa, w którym dominują poselskie projekty ustaw, nie napawa optymizmem”⁴⁵⁰. Trzeba zaznaczyć, że tak liczne zmiany stanu prawnego, mimo że nie dotyczące istoty samorządu terytorialnego, powodują niepewność co do przyszłości polskich wspólnot samorządowych.

Źródłem założeń, na których został oparty system polskiego samorządu terytorialnego, było zanegowanie rozwiązań ustrojowych przyjętych w ramach „socjalistycznego” systemu prawnego. Założenia te w istotnej części nawiązywały do polskiej tradycji prawnej – postrzegania istoty samorządu terytorialnego w przedwojennej myśli prawniczej. Zdaniem Barbary Gąciarz proces ten należy postrzegać w następujący sposób: „W rezultacie zasadniczej krytyki funkcjonowania ładu społecznego opartego na dominacji scentralizowanego państwa i jego aparatu nastąpił zwrot ku wspólnotowości jako zasadzie organizującej życie społeczne, legitymizującej istnienie i uprawnienia władzy publicznej, stwarzając optymalną płaszczyznę rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych.”⁴⁵¹. Przestrzenią tą stał się

⁴⁵⁰ cyt. za: Cz. Martysz, Początki odrodzonego samorządu terytorialnego – rys historyczno-prawny, *Studia Iuridica*, 85/2020, s. 23.

⁴⁵¹ B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 12.

w naturalny sposób samorząd terytorialny będący w swojej istocie wspólnotą mieszkańców danego obszaru państwa.

Przedstawienie procesu polegającego najpierw na pozbawieniu wspólnot samorządowych i ich członków podmiotowości administracyjnoprawnej, a następnie na jej przywróceniu pozwala na wskazanie obszarów prawa, które są kluczowe dla określenia administracyjnoprawnego statusu tych podmiotów w obecnym stanie prawnym. Drugi filar obejmuje zaś wypracowane w przedwojennej doktrynie prawa administracyjnego sposoby rozumienia istoty samorządu terytorialnego. Rozwiązania prawne przyjęte za czasów II Rzeczypospolitej Polskiej i poglądy przedstawicieli nauki tworzących w tym czasie stanowiły inspirację dla autorów reform samorządowych przeprowadzonych w latach 90. XX wieku i w dalszym ciągu stanowią inspirację dla doktryny prawniczej⁴⁵².

Obecnie istniejący administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i ich członków jest w znacznej mierze pochodną rozwiązań ustrojowych przyjętych w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r. (z uwagi na przeprowadzoną w 1998 r. reformę polegającą na utworzeniu powiatów oraz utworzeniu samorządowych województw, ustawodawca dokonał zmiany jej nazwy na ustawę o samorządzie gminnym), Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz uchwalonych w 1998 r. ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. Jednakże dla pełniejszego zarysowania tej kwestii konieczne jest także omówienie dwóch zagadnień szczególnych, niejako niezależnych od procesu kształtowania się trójszczeblowego ustroju polskiego samorządu terytorialnego. Pierwszą z nich jest zmiana modelu organu wykonawczego gminy, która została przeprowadzona 2002 r. Odejście od modelu kolegialnego organu wykonawczego – zarządu gminy, wybieranego przez organ stanowiąco-kontrolny i będącą jego pochodną – i wdrożenie modelu organu wykonawczego, jako organu monokratycznego, pochodzącego z powszechnych i bezpośrednich wyborów, było istotną zmianą w zakresie upodmiotowienia członków gminnych wspólnot samorządowych. Drugą kwestią jest natomiast problem ukształtowania ustroju aglomeracji miejskich. Problem ten nie został w kompleksowy sposób rozwiązany do dzisiaj. Swoją normatywny wyraz znalazł jedynie w ustawowej regulacji dotyczącej ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz w odniesieniu do związków metropolitalnych. Doktrynalna dyskusja i przepisy prawa stanowione w tym przedmiocie są jednak świadectwem problemu związanego

⁴⁵² Zob. np. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 1-5; J. Boć, Tadeusz Bigo, [w:] red. L. Lehmann i M. Maciejewski, *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, Wrocław 2010, s. 25.

z upodmiotowieniem społeczności lokalnych funkcjonujących w ramach tych obszarów. Specyfika obszarów aglomeracyjnych (obszar, jaki zajmują i dynamika dotycząca ich funkcjonowania) powoduje jednak, że w swoisty sposób zagadnienie to nie przystaje do obowiązującego trójszczeblowego układu samorządu terytorialnego. Dlatego też kwestia prawnego unormowania metropolii pozostaje nierozwiązanym problemem dla ustawodawcy i sprawą istotną dla praw mieszkańców metropolii oraz dla pozycji prawnej ich społeczności.

4.2. Źródła prawnoadministracyjnej podmiotowości wspólnoty samorządowej i statusu jej członków

W piśmiennictwie poświęconym samorządowi terytorialnemu wciąż wiele uwagi poświęca się przedwojennemu sporowi teoretycznemu prowadzonemu pomiędzy Tadeuszem Bigą i Jerzym Panejką⁴⁵³. Spór ten dotyczył istoty samorządu terytorialnego. Jerzy Panejko prezentował państwową koncepcję natury samorządu terytorialnego. „Samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego” - pisał⁴⁵⁴. W ujęciu J. Panejki samorząd terytorialny był drugim, wobec administracji rządowej, sposobem zorganizowania ogólnej administracji państwowej. O ile administracja rządowa oparta jest na zasadzie centralizacji i hierarchicznego podporządkowania organów niższego rzędu organom szczebla wyższego, to administracja samorządowa opiera się na zasadzie decentralizacji i samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych jej potwierdzonych⁴⁵⁵. Jerzy Panejko podkreślał, że błędem jest mówienie o publicznych prawach podmiotowych przysługujących korporacji samorządowej wobec państwa („jednostki samorządowe są tylko organami państwa”)⁴⁵⁶. Autor ten stwierdził zresztą, że dla określenia danego sposobu zorganizowania administracji publicznej jako „samorządu terytorialnego” obojętne jest, czy jego istotą jest publicznoprawna korporacja ludzi, czy bezosobowa administracja terenowa⁴⁵⁷. Zdaniem J. Panejki publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego przysługują im wobec organów administracji rządowej, natomiast nie w odniesieniu do państwa jako takiego: „[o] publicznym prawie podmiotowym jednostek samorządowych jako prawie w stosunku do państwa mówić nie można, ponieważ

⁴⁵³ Zob. np. J. Siegień, W jakim kierunku zmierza samorząd terytorialny?, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/w-jakim-kierunku-zmierza-samorzad-terytorialny,100763.html>, dostęp: 29.03.2023 r.

⁴⁵⁴ J. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, s. 97.

⁴⁵⁵ Tamże, s. 95.

⁴⁵⁶ Tamże, s. 93.

⁴⁵⁷ Tamże, s. 95.

podmiotem publicznych praw podmiotowych jest samo państwo, a jednostki samorządowe są tylko organami państwa”⁴⁵⁸.

Tezy te wywodził J. Panejko z krytyki „teorii własnego prawa gminy”. Konsekwencją tej krytyki jest teza, że jednostki samorządowe istnieją z woli państwa i działają na podstawie woli państwa. W ujęciu tym nieprawdziwe ma być rozróżnienie na zadania „własne” i „poruczone” jednostek samorządowych. Wszystkie zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządowe wywodzą się bowiem z ustawy ustanowionej przez władze państwowe. Autor ten wskazywał, że nie można tym samym wskazać nienaruszalnego zakresu spraw, których wykonywanie nie może zostać ograniczone przez ustawodawcę. Wreszcie o państwowym charakterze przesądzać miała, w ujęciu J. Panejki, przymusowa konstrukcja członkostwa człowieka w korporacji samorządowej, niezależna od woli jednostki i powstająca na skutek obowiązywania normy ustawowej⁴⁵⁹. Oceniając, po latach poglądy Jerzego Panejki należy pamiętać, że poglądy tego autora wyrażane były w czasach dominacji pozytywizmu prawniczego i przekonania o dominującej roli państwa w życiu społecznym⁴⁶⁰. Przy czym sam autor swoją postawą aprobeował działalność aparatu państwa totalitarnego.

Poglądy J. Panejki miały duże znaczenie dla przedwojennej doktryny prawa administracyjnego. Postrzeganie samorządu terytorialnego jako części administracji państwowej przyjmował m.in. Jerzy Langrod⁴⁶¹. Taki stan rzeczy był skutkiem rozwoju etatystycznego podejścia do sposobu organizacji społeczeństwa i państwa, która widoczna była także w Polsce. Współcześnie zauważa się, że państwowa teoria samorządu terytorialnego Jerzego Panejki opierała się na teoretycznym założeniu Hansa Kelsena o państwie „jako całości prawa”⁴⁶². Pozytywistyczne podejście do problematyki samorządu terytorialnego nie widziało we wspólnocie (zrzeszeniu ludzi zamieszkujących dany teren) istoty tegoż. Samorząd terytorialny w tym ujęciu jest sposobem zorganizowania administracji publicznej opartym o zasadę decentralizacji władzy państwowej. Celem tak rozumianego samorządu terytorialnego jest uzupełnianie lub zastępowanie administracji rządowej w wykonywaniu jej zadań⁴⁶³.

⁴⁵⁸ Trzeba zaznaczyć, że sam J. Panejko zauważał, że teza ta nie stoi na przeszkodzie uznania prywatnoprawnych praw podmiotowych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego na zasadzie analogicznej do *fiskusa*. Tamże, s. 94.

⁴⁵⁹ Tamże, s. 42-54.

⁴⁶⁰ zob. J. Dobkowski, Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii, *Studia Prawnoustrojowe*, nr 26, 2014, s. 47-62.

⁴⁶¹ J.S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931, s. 39.

⁴⁶² J. Dobkowski, Jerzy Karol Panejko (1886-1973) - zarys biografii, *Studia Prawnoustrojowe* nr 26, 2014, s. 48.

⁴⁶³ J. Dobkowski, O poglądzie Jerzego Panejki na instytucję samorządu – supplementums, *Prawo i Więź*, nr 1 (35) wiosna 2021, s. 244.

Odmienne założenia teoretyczne stały za teorią Tadeusza Bigi. Podstawowym założeniem tej teorii jest dostrzeżenie, że ustawodawca rozróżnia związki (korporacje, zrzeszenia) z uwagi na ich prywatnoprawny lub publicznoprawny charakter⁴⁶⁴. Autor zwracał uwagę, że pojęcie związku publicznoprawnego nie jest tylko pojęciem języka prawnego, kategorią teoretyczną. Kategoria ta ma oparcie w przepisach prawa pozytywnego i przez to znaczenie praktyczne. Wyróżnikami związków publicznoprawnych są „1. sposób powstania i członkostwa 2. stosunek do państwa 3. środki działania”⁴⁶⁵. Na tym tle T. Bigo podaje następującą definicję związku publicznoprawnego: „Związek publ.-prawny – w rozumieniu polskiego ustawodawstwa – jest to związek uposażony we władztwo i powołany do życia przez państwo wzgl. przy jego czynnym współdziale”⁴⁶⁶. Częścią natury związku publicznoprawnego jest możliwość przymusowego nabycia statusu członka takiego związku. Koncepcja ta przewiduje także, że związkom publicznoprawnym przysługują publiczne prawa podmiotowe. Prawa te występują jednakowo w układach związek publicznoprawny – państwo oraz związek publicznoprawny – członkowie związku. Prawom tym odpowiadają obowiązki leżące, odpowiednio, po stronie państwa lub członka związku publicznoprawnego. Co więcej prawa te, w nowoczesnym państwie, podlegają ochronie sądowej⁴⁶⁷. Publiczne prawa podmiotowe występują też w relacji odwrotnej państwo – związek publicznoprawny oraz członkowie związku – związek publicznoprawny. T. Bigo zauważa, że tym, co odróżnia związek publicznoprawny od związku prywatnoprawnego w sferze praw członkowskich, jest to, że mają one ograniczony charakter. Członkowie korporacji publicznoprawnej nie dysponują prawem do określania ustroju tego związku (nie biorą oni udziału w „akcie konstytucyjnym”). Ich najistotniejszym uprawnieniem jest natomiast prawo do kreowania organów związku⁴⁶⁸.

Istotne jest na tym tle dostrzeżenie, że pojęcie „związku publicznoprawnego” obejmuje swoim znaczeniem wiele różnych podmiotów administrujących. Sam T. Bigo wymieniał w tym kontekście kasy chorych, korporacje przemysłowe i cechy, izby rzemieślnicze, śląską izbę rolniczą, izby lekarskie, izby adwokackie, spółki wodne, spółki drogowe, spółki łowieckie, samorządowe, żydowskie gminy wyznaniowe i związki międzykomunalne⁴⁶⁹. W obecnym stanie prawnym za „związki publicznoprawne” należy uznać jednostki samorządu

⁴⁶⁴ T. Bigo, dz. cyt., s. 56.

⁴⁶⁵ Tamże, s. 76.

⁴⁶⁶ Tamże, s. 82.

⁴⁶⁷ Tamże, s. 142.

⁴⁶⁸ Tamże, s. 216.

⁴⁶⁹ Tamże, s. 95-119.

terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, samorzady zawodowe, związek metropolitalny w województwie śląskim⁴⁷⁰ lub Polski Związek Łowiecki⁴⁷¹.

We współczesnej literaturze synonimem pojęcia „związku publicznoprawnego” jest „korporacja publicznoprawna”. Przemysław Charzewski wskazuje, że konieczność wyodrębnienia takiej grupy podmiotów administrujących jest celowe z uwagi na fakt, że dysponują one władztwem statutowym, które wiąże się ze sposobem wykonywania przez te podmioty władztwa administracyjnego oraz władztwa organizacyjnego⁴⁷². Przez wykonywanie władztwa administracyjnego należy w tym wypadku rozumieć możliwość oddziaływania przez korporację na pozycję jednostek niebędących jej członkami. Z kolei władztwo organizacyjne polega na możliwości ukształtowania struktury wewnętrznej korporacji w zakresie określonym przez prawo. Sensem władztwa statutowego jest możliwość regulowania treści stosunku członkostwa przez sam związek publicznoprawny⁴⁷³. Użyteczność koncepcji związku publicznoprawnego we współczesnym prawie administracyjnym potwierdzają też Iwona Niżnik-Dobosz i Agata Niżnik-Mucha. Umożliwia ona wejście „w ciągle otwartą problematykę relacji pomiędzy pojęciami: człowiek, obywatel, członek wspólnoty państwowej, samorządowej, wspólnota samorządowa, jednostka samorządu terytorialnego, stopnie samorządu terytorialnego, gmina, powiat, samorząd województwa, związek jednostek samorządu terytorialnego, zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego, obszar i związek metropolitalny, państwo, międzynarodowe zrzeszenia i ugrupowania.”⁴⁷⁴. Trzeba jednak pamiętać, że wspólnota samorządowa jako taka nie ma osobowości prawnej⁴⁷⁵. Osobowość prawna przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego, na które składają się dwa komponenty – właściwa wspólnota samorządowa i teren, na którym ona funkcjonuje.

⁴⁷⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

⁴⁷¹ Zob. art. 32 i n. ustawy prawo wodne.

⁴⁷² P. Charzewski, 3. Korporacje publicznoprawne współcześnie [w:] red. W. Jakimowicz, Aktualność pojęć prawa administracyjnego, Warszawa 2021, LEX.

⁴⁷³ J. Korczak, 5. Pojęcie władztwa statutowego [w:] red. J. Korczak, Układ administracji publicznej, Warszawa 2020, LEX.

⁴⁷⁴ I. Niżnik-Dobosz, A. Niżnik-Mucha, Związek publicznoprawny jako prawno-ustrojowa forma organizacji zbiorowości, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 4058, PRAWO CCCXXXIII, s. 410.

⁴⁷⁵ A. Wróbel, Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, Warszawa 2022, s. 323-324.

4.3. Wspólnoty samorządowe w polskim prawie administracyjnym od lat 80. XX wieku do dzisiaj.

4.3.1. Proces przywracania podmiotowości wspólnotom samorządowym i ich członkom w latach 80. i latach 90. XX wieku.

W okresie PRL kształtowanie administracji terenowej w Polsce miało wyraźnie centralistyczny charakter, który w znacznej mierze opierał się na wzorcach stalinowskich. Po zakończeniu II wojny światowej Polska znalazła się w strefie wpływów ZSRR, co wpłynęło na model organizacji administracyjnej kraju. Wprowadzony system, oparty na radach narodowych, wykluczał tradycyjny samorząd terytorialny, który był zorganizowany na zasadzie decentralizacji i samodzielności. Zamiast tego, władze PRL preferowały centralistyczne struktury, które podlegały bezpośrednio administracji rządowej⁴⁷⁶.

W ramach ustroju PRL, administracja terenowa była zorganizowana na podstawie rad narodowych, które obejmowały wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne szczeble. Rady te nie były jednak samodzielnymi organami, lecz jedynie wykonawcami polityki państwowej, podporządkowanymi centralnej władzy. Zgodnie z ustawą z 11 września 1944 r. o organizacji rad narodowych, rady te działały na zasadzie hierarchicznego podporządkowania Krajowej Radzie Narodowej, która miała decydujący wpływ na wytyczne dla innych rad. Ta struktura była całkowicie sprzeczna z wcześniejszymi założeniami samorządności, które zakładały pewną autonomię lokalnych wspólnot. Istotę wprowadzonego wówczas systemu władzy, w odniesieniu do funkcjonowania administracji terenowej, określa Michał Kasiński, stwierdzając: „[...] partia komunistyczna funkcjonowała w sposób ściśle scentralizowany, to i w systemie terenowych sowietów (rad ludowych, rad narodowych) dominowały nieuchronnie powiązania pionowe, a elementy poziomego podporządkowania organów wykonawczo-zarządzających i ich aparatu działającym plenarnie (na sesjach) sowietom tego samego szczebla mogły być tylko korekturą, mającą chronić sowiecki system władzy w terenie przed nadmierną biurokratyzacją. W tym samym celu podejmowano próby wdrażania metod pracy sowietów w sposób uwzględniający więź z masami oraz oddolną kontrolę społeczną. Nadzieje, iż umacnianie relacji poziomych w układach „podwójnego podporządkowania” doprowadzi do rzeczywistej demokratyzacji systemu ustrojowego, musiały jednak okazać się płonne”.

Zjawisko to było pogłębione przez późniejsze zmiany, szczególnie w latach 50. i 60., kiedy to społeczeństwo lokalne zostało pozbawione jakiejkolwiek podmiotowości prawnej. Zamiast

⁴⁷⁶ Zob. A. Wendel, Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej, Przegląd historyczny 46/4, 1955, s. 543-560.

wspólnot lokalnych, tworzone były struktury oparte na organizacjach państwowych, takich jak spółdzielnie, związki zawodowe czy organizacje młodzieżowe, które miały zastąpić tradycyjny samorząd. W 1950 r. wprowadzono ustawę o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, która całkowicie zlikwidowała autonomię gmin i miast, zastępując je terenowymi organami władzy państwowej⁴⁷⁷. Jednym z bardziej symbolicznych momentów w tym procesie było wprowadzenie pojęcia „samorządu społecznego” w 1973 r.⁴⁷⁸. Jednakże podobnie jak wcześniej, nie oznaczało to rzeczywistego upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Nowelizacje te wprowadziły jedynie zmiany nominalne, które miały na celu wzmacnianie kontrolowanego przez państwo zarządzania terytorialnego, a nie przywracanie rzeczywistej samodzielności jednostek samorządowych.

Administracja terenowa w PRL była głęboko scentralizowana i podporządkowana centralnej władzy, co skutkowało brakiem realnej podmiotowości wspólnot samorządowych. Zamiast wspierać lokalną demokrację i samodzielność, system administracyjny PRL skupiał się na narzucaniu woli centralnych władz, co było typowe dla autorytarnego charakteru państwa⁴⁷⁹.

Krytyka scentralizowanego systemu rad narodowych prowadzona w środowisku naukowym pojawiła się pod koniec lat 70. W ramach Konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” przygotowano raport p.t. „Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL”⁴⁸⁰. Autorzy zwracali uwagę, że w systemie administracji PRL administracja terenowa była pozbawiona wpływu na rozwój państwa. System rad narodowych oparty był na układzie centralizacji. Sprawy rozdzielane były według kryterium resortowości, a nie terytorialności. Taki stan rzeczy powodował, że administrowanie sprawami lokalnymi było skrajnie nieefektywne⁴⁸¹. We wnioskach zawartych w raporcie wskazywano na konieczność ukształtowania nowego systemu administracji terenowej opartej na władzach lokalnych zdolnych do samodzielnego działania⁴⁸². Istotne jest, że w cytowanym opracowaniu akcentowano korporacyjną istotę samorządu terytorialnego. Autorzy raportu pisali „samorząd terytorialny stanowi jedną z najstarszych form zrzeszania się ludności”⁴⁸³. Wskazywali, że

⁴⁷⁷ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.).

⁴⁷⁸ Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 47, poz. 276).

⁴⁷⁹ Zob. I. Lewandowska-Malec, Dwie koncepcje udziału rad narodowych w życiu publicznym PRL, Państwo i społeczeństwo, 2001, nr 1, s. 123-139.

⁴⁸⁰ J. Regulski, P. Bury, A. Jewtuchowicz, T. Markowski, Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju Gospodarczym PRL, cyt. za: J. Regulski, Reforma samorządowa..., Warszawa 2000, s. 17-51.

⁴⁸¹ Tamże, s. 28-31.

⁴⁸² Tamże, s. 49-51.

⁴⁸³ Tamże, s. 21.

jednakowo instytucja samorządu miejskiego służyła ochronie wspólnych interesów ludności miejskiej oraz zaspokajaniu jej potrzeb. Z kolei w przypadku samorządu wiejskiego podstawą wspólnych interesów chronionych instytucją samorządu terytorialnego, była wspólna własność odnosząca się do gruntów, z których korzystali razem mieszkańcy danej wsi⁴⁸⁴.

Ustanowienie władz lokalnych, których powołanie postulowali autorzy raportu z 1978 r., nie mogło jednak nastąpić w ramach systemu jednolitej władzy państwowej. Zmiana statusu administracyjnoprawnego wspólnot lokalnych, będąca warunkiem koniecznym dla pojawienia się władzy lokalnej, mogła nastąpić jedynie na skutek obalenia marksistowskich założeń, na których opierała się organizacja administracji w PRL. Proces zmierzający do obalenia tych założeń trwał przez lata 80. XX wieku. Punktem, który można wskazać jako początek tego procesu, było powstanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w dniu 31 sierpnia 1980 r. Wydarzenie to miało charakter polityczny i skutkowało przełamaniem monopolu władzy komunistycznej (w znaczeniu realnym)⁴⁸⁵. Wydarzenia sierpnia 1980 r. i następujący po nich „karnawał Solidarności” same w sobie nie były materialnym źródłem prawa, które doprowadziło do zmian w zakresie administracyjnoprawnego statusu wspólnot lokalnych i mieszkańców. Stworzyły one jednak przestrzeń, w ramach której przedstawiciele doktryny prawniczej mogli prowadzić prace nad tą problematyką.

21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980 r.⁴⁸⁶ nie odwoływało się do spraw dotyczących wspólnot lokalnych i samorządu terytorialnego. Jednakże w protokole ustaleń MKS z komisją rządową w Gdańsku z 31 sierpnia 1980 r.⁴⁸⁷ wskazano, że Komitet postulował m.in. stworzenie warunków dla odrodzenia samorządu wiejskiego.

Mimo że kwestia samorządności terytorialnej nie była zasadniczym postulatem formułowanym przez NSZZ Solidarność, to działalność związku umożliwiła prowadzenie prac nad przygotowaniem reformy. W roku 1981 r. prace te opierały się jeszcze na założeniu, że samorząd terytorialny powinien być częścią administracji państwa socjalistycznego. Nie zakładano wówczas, chociażby konieczności zreformowania podziału administracyjnego

⁴⁸⁴ Tamże.

⁴⁸⁵ Zob. np. J. Eisler, Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL, Warszawa 2018, s. 354-359.

⁴⁸⁶ 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980, pl.wikisource.org, https://pl.wikisource.org/wiki/21_postulat%C3%B3w_Mi%C4%99dzyzak%C5%82adowego_Komitetu_Strajkowego_z_17_sierpnia_1980, dostęp: 10.04.2023 r.

⁴⁸⁷ Protokół ustaleń MKS z komisją rządową w Gdańsku (1980), pl.wikisource.org, [https://pl.wikisource.org/wiki/Protok%C3%B3w%C5%82_ustale%C5%84_MKS_z_komisj%C4%85_rz%C4%85dow%C4%85_w_Gda%C5%84sku_\(1980\)](https://pl.wikisource.org/wiki/Protok%C3%B3w%C5%82_ustale%C5%84_MKS_z_komisj%C4%85_rz%C4%85dow%C4%85_w_Gda%C5%84sku_(1980)), dostęp: 10.04.2023 r.

państwa⁴⁸⁸. W czasie tym ukształtowały się podstawowe założenia, na których miała opierać się reforma administracji terenowej wprowadzająca samorząd terytorialny. Przyjmowano, że nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, ustanowienia mienia komunalnego (jako zespołu praw majątkowych przysługujących samorządowi terytorialnemu) i kompetencji do prowadzenia gospodarki komunalnej, przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa do zrzeszania się⁴⁸⁹. Istotne było także przyjęcie założenia, że odrodzony samorząd terytorialny musi być częścią państwa. Po latach współautorzy reformy samorządowej pisali, że: „[S]amorządu nie można było przeciwstawiać państwu. Lokalne władze publiczne są elementem państwa i istotną częścią jego organizacji; jest to i zawsze było oczywiste w doktrynie i praktyce europejskiej”⁴⁹⁰. Jakkolwiek wskazywano, że konieczne jest oddzielenie władzy państwowej o władzy samorządowej. Zakładano przy tym, że samorząd terytorialny powinien być korporacją ludzi zamieszkujących dany teren⁴⁹¹.

Delegalizacja NSZZ Solidarność i wprowadzenie stanu wojennego w PRL w dn. 13 grudnia 1981 r. wstrzymało możliwość prowadzenia otwartej dyskusji na temat przywrócenia samorządu terytorialnego. Działania te nie oznaczały jednak wstrzymania prac koncepcyjnych prowadzonych w tej sferze. Prace te prowadzone były w ramach ośrodków naukowych, w szczególności w ramach Zakładu Gospodarki Regionalnej Polskiej Akademii Nauk⁴⁹². Jednocześnie postulat zreformowania systemu administracji terenowej został dostrzeżony przez władzę komunistyczną.

Normatywnym wyrazem dostrzeżenia tego postulatu było uchwalenie ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ustawa ta formalnie wprowadziła ponownie do języka prawnego pojęcie „samorządu terytorialnego”, jednak nie realizowała żadnego z postulatów opracowanych w 1980 r. Przyjęta na jej gruncie koncepcja, w której rady narodowe były jednocześnie „samorządem terytorialnym” i organami administracji państwowej została oceniona krytycznie. Negatywną ocenę projektu ustawy przedstawił zespół naukowców współpracujących z Zakładem Gospodarki Regionalnej PAN. Krytyce podlegał m.in. brak przyznania osobowości prawnej radom narodowym, nieustanowienie mienia komunalnego i brak realnych środków działania przyznanych

⁴⁸⁸ J. Reguński, M. Kulesza, *Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1991)*, Warszawa 2009, s. 41.

⁴⁸⁹ Tamże, s. 40-43.

⁴⁹⁰ Tamże, s. 39.

⁴⁹¹ Z posiedzenia Społecznego Zespołu Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej pod przewodnictwem prof. Jerzego Reguńskiego [w:] J. Reguński, dz. cyt., s. 59.

⁴⁹² J. Reguński, M. Kulesza, dz. cyt., s. 35.

administracji terenowej⁴⁹³. Podobne krytyczne stanowiska zostały przedstawione przez inne środowiska. Zespół Doradców Sejmowych wskazywał, że rozwiązania zawarte w ustawie nie odpowiadają istniejącym potrzebom w zakresie upodmiotowienia społeczności lokalnych⁴⁹⁴. Z kolei Konferencja Episkopatu Polski na konieczność zagwarantowania samorządowi terytorialnemu odpowiednich środków finansowych i przyznania mu instrumentów gospodarczych, które umożliwią efektywne wykonywanie powierzonych mu zadań⁴⁹⁵.

Michał Kasiński zasadnie określa założenia ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. jako „teoretyczny absurd” z uwagi na niemożność pogodzenia w praktyce układu administracji państwowej z istotą samorządu terytorialnego. Zmianie nie uległ także status prawny pracowników urzędów obsługujących działalność rad narodowych. W dalszym ciągu posiadali oni status pracowników jednolitej administracji państwowej⁴⁹⁶. Autor ten postrzega ówczesne przepisy jako mistyfikację m.in. z uwagi na niedemokratyczne zasady wyborów do rad narodowych. Tymczasem to demokratyczne wybory do organów samorządu terytorialnego należy uznać za warunek konieczny funkcjonowania tegoż⁴⁹⁷. Ocena reformy administracji terenowej wdrożona w czasie stanu wojennego powinna uwzględniać przy tym szerszą perspektywę niż tylko ściśle normatywna. Jerzy Regulski wskazuje, że zmiany w zakresie organizacji rad narodowych, które w okresie PRL następowały zawsze na skutek kryzysów politycznych, jakie następowały w ówczesnym systemie⁴⁹⁸. Każda z tych reform ukierunkowana była formalnie na zwiększenie kompetencji rad narodowych, jednakże nie pociągała za sobą ustanowienia rozwiązań prawnych, które realizowałyby zasadę decentralizacji i zasadę samodzielności działania władz terenowych i w konsekwencji miałyby na celu zbliżenie istoty tych struktur do rzeczywistego samorządu terytorialnego.

Problem samorządu terytorialnego i w konsekwencji problem upodmiotowienia wspólnot lokalnych powrócił do oficjalnej debaty na temat zmian ustrojowych w końcu lat 80-. Powrót ten był skutkiem narastającego kryzysu gospodarczego oraz narastających tendencji

⁴⁹³ Stanowisko Zespołu IX Komisji Reformy Gospodarczej w sprawie wstępnego projektu ustawy o Radach Narodowych i społecznym samorządzie terytorialnym [w:] red. J. Regulski, dz. cyt., s. 103-113.

⁴⁹⁴ Opinia Zespołu Doradców Sejmowych o projekcie ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym [w:] red. J. Regulski, dz. cyt., s. 115-120.

⁴⁹⁵ List Episkopatu Polski w sprawie projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym [w:] tamże, s. 121-131.

⁴⁹⁶ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214).

⁴⁹⁷ M. Kasiński, Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce, Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce. Annales. Etyka W Życiu Gospodarczym, 2009, 12(2), s. 143.

⁴⁹⁸ J. Regulski, Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa 2000, s. 22-23.

ukierunkowanych na dokonanie politycznej reformy systemu⁴⁹⁹. Postulat reformy administracyjnej został włączony do agendy Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, który 18 grudnia 1988 r. podjął uchwałę, na mocy której powołano komisję ds. samorządu terytorialnego z Jerzym Regulskim jako jej przewodniczącym⁵⁰⁰. Niemniej jednak pod koniec 1988 r. kwestia reformy administracji terenowej oraz restytucja samorządu terytorialnego nie była uważana za kluczową z perspektywy strony rządowej, jak i strony opozycyjnej⁵⁰¹. Komisja ta 11 stycznia 1989 r. wypracowała dokument p.t. „Kierunki rozwoju samorządów terytorialnych”⁵⁰². „Samorząd terytorialny” zdefiniowany w nim został jako „ustawowy związek mieszkańców danego obszaru. Autorzy opracowania wskazywali, że samorządowi terytorialnemu powinna zostać zagwarantowana osobowość prawna w sferze prawa publicznego i w sferze prawa cywilnego, Domagano się zagwarantowania samodzielności samorządu terytorialnego w sferze powierzonych mu do realizacji zadań, wprowadzenia demokratycznych wyborów do organów przedstawicielskich, zapewnienia instrumentów prawnych służących samorządowi terytorialnemu do ochrony jego samodzielności. Powtarzano kluczowe postulaty z 1980 r., które dotyczyły ustanowienia mienia komunalnego oraz przyznania samorządowi własnych budżetów. Postulaty te znalazły się zarówno w pierwotnej, jak i ostatecznej wersji „tez”.

Na szczególną uwagę zasługuje definicja samorządu terytorialnego odwołująca się do zrzeszenia obywateli jako jego istoty. Pokazuje ona, że autorzy tez, w swoich postulatach dotyczących ukształtowania pozycji administracyjnoprawnej społeczności lokalnych i jej członków, odwoływali się do koncepcji związku publicznoprawnego. Na konieczność określenia charakteru stosunków łączących członków danego zrzeszenia samorządowego wskazywała w swoich uwagach do tez Irena Lipowicz. Autorka wyjaśniała, że jednym z kryteriów wyróżniających gminę, jako jednostkę samorządu terytorialnego, jest „więź łącząca mieszkańców danego obszaru, bliskość samorządu wobec obywatela”⁵⁰³. Z kolei Krzysztof Herbert zauważał w swoich uwagach, że korporacyjny charakter samorządu terytorialnego powinien być potraktowany jako aksjomat. Autor ten pisał: „Samorząd jest dobrowolnym zrzeszeniem jednostek »wolnych« [...], które w zrzeszaniu się widzą możliwość

⁴⁹⁹ A. Dudek, Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych, Pamięć i Sprawiedliwość: Biuletyn Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej, nr 1/2007, s. 105-118.

⁵⁰⁰ Powołanie Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie. Uchwała i oświadczenie [w:] red. J. Regulski, dz. cyt., s. 163.

⁵⁰¹ J. Regulski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 111.

⁵⁰² Przygotowania do „Okrągłego stołu”. Tezy programowe. Uwagi do tez. Wersja ostateczna. [w:] tamże, s. 177.

⁵⁰³ Tamże, s. 185.

łatwiejszego funkcjonowania, unikania konfliktów, obrony wspólnych interesów itp. Ta banalna skądinąd prawda odróżnia podział samorządowy Polski od podziału dzielnicowego Polski książęcej. Jeśli chodzi o konsekwencje – służy ona przypomnieniu, że o rozwiązaniu samorządowym możemy marzyć dopiero wtedy, kiedy na terenie gmin będą istnieli ludzie wyposażeni w podstawowe prawa, podmioty gospodarcze dysponujące wolnością gospodarowania oraz będą funkcjonowały podstawowe ramy prawne określające [...] podstawowe reguły gry obowiązujące na terenie całego kraju”⁵⁰⁴. Postulat ustanowienia samorządu terytorialnego jako struktury o korporacyjnym charakterze, posiadającą odrębną osobowość prawną oraz odrębność względem administracji państwowej został utrzymany w ostatecznej wersji tezy⁵⁰⁵. Na uwagę zasługuje sposób, w jaki sformułowano tezę 1.1., będącą założeniem wskazującym, w jaki sposób w przyszłości powinien zostać określony administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i ich mieszkańców: „Samorząd terytorialny jest związkiem zrzeszającym na mocy ustawy, mieszkańców określonego obszaru. Warunkiem faktycznego istnienia samorządu jest dysponowanie przez każdego z tych mieszkańców pełnią praw i swobód obywatelskich oraz gospodarczych”. Założenie to należy odczytywać jako konieczność upodmiotowienia wspólnot samorządowych wobec władz państwowych oraz konieczność jednoczesnego upodmiotowienia mieszkańców wobec tychże wspólnot.

Mimo tych prac programowych nie było jasne, czy problematyka samorządu terytorialnego zostanie włączona w oficjalną agendę rozmów prowadzonych pomiędzy władzą i opozycją. Prace nad przygotowaniem projektów ustaw mających na celu przywrócenie w Polsce samorządu terytorialnego prowadzono w ramach Obywatelskiego Centrum Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” z inicjatywy Kazimierza Barczyka⁵⁰⁶. Ekipa Wojciecha Jaruzelskiego, która w drugiej połowie lat 80. pracowała nad różnymi koncepcjami reformy ówczesnego systemu, nie postrzegała tych zagadnień jako istotnych⁵⁰⁷. Jakkolwiek jednym z czynników, które przyspieszyły erozję systemu komunistycznego i skłoniły władzę do prowadzenia bezpośrednich rozmów z opozycją były rezultat wyborów do rad narodowych w 1988 r. W założeniu władzy miały one być próbą demokratyzacji systemu na jego

⁵⁰⁴ Tamże, s. 187-188.

⁵⁰⁵ Tamże, s. 190.

⁵⁰⁶ S. Grodziski, Prace i osiągnięcia Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” [w:] red. S. Grodziski, Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980-1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze ludzie, dokonania i oceny, Kraków 2018, s. 17

⁵⁰⁷ A. Dudek, Reglamentowana rewolucja, Kraków 2004, s. 17-110.

najniższym szczeblu⁵⁰⁸. Same wybory zostały zbojkotowane przez opozycję. Ich rezultat z oficjalną frekwencją w kraju na poziomie 55%, okazał się porażką dla PZPR⁵⁰⁹. Na uwagę zasługuje fakt, że akcja wyborcza została skoordynowana ze zmianami stanu prawnego w zakresie pozycji administracyjnoprawnej rad narodowych. Nowelizacja Konstytucji PRL z czerwca 1988 r.⁵¹⁰ dokonała wyłomu w zasadzie jednolitości własności państwowej i ustanowiła mienie komunalne jako nowy rodzaj własności. Tego samego dnia dokonano także zmian w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym i radach narodowych⁵¹¹, które w założeniu socjalistycznego ustawodawcy miały rozszerzyć kompetencje rad narodowych. Ich skutkiem nie było jednak upodmiotowienie wspólnot lokalnych i ich członków w sferze prawa administracyjnego. Wprowadzone zmiany nie stworzyły politycznej legitymacji dla komunistycznego systemu władzy.

Kiedy na początku 1989 r. pracowano nad szczegółowym zakresem spraw będących przedmiotem obrad Okrągłego Stołu, istniało ryzyko, że kwestia samorządu terytorialnego nie będzie przedmiotem obrad⁵¹². Zaniechanie to zostało dostrzeżone przez stronę opozycją i na skutek działań Jerzego Regulskiego oraz Bronisława Geremka doszło do włączenia zagadnień dotyczących reformy samorządu terytorialnego do agendy Okrągłego Stołu.

W toku prac Okrągłego Stołu nie ustalono kompromisu w zakresie podstawowych założeń, na których powinien opierać się odrodzony samorząd terytorialny. W tym zakresie doszło do podpisania protokołu rozbieżności. Nie udało się wypracować wspólnego stanowiska w części istotnych spraw. Do porozumienia strony rozmów doszły w zakresie⁵¹³:

- 1) definicji samorządu terytorialnego jako zrzeszenia mieszkańców danej jednostki terytorialnej;
- 2) wprowadzenia własności komunalnej;
- 3) zapewnienia samodzielności finansowej m.in. poprzez ustanowienie systemu źródeł dochodów własnych oraz zapewnienie odrębności budżetowej jednostek samorządu terytorialnego wobec budżetu państwa;

⁵⁰⁸ P. Kowal, Koniec systemu władzy, Warszawa 2015, s. 457.

⁵⁰⁹ Tamże, s. 458-460.

⁵¹⁰ Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 129).

⁵¹¹ Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 19, poz. 130).

⁵¹² J. Regulski, Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa 2000, s. 52-53.

⁵¹³ Protokół końcowy grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego. [w:] red. J. Regulski, Reforma..., Warszawa 2000, s. 202.

- 4) zagwarantowania samorządowi terytorialnemu samodzielności gospodarczej wyrażonej w możliwości tworzenia własnych przedsiębiorstw (lub jednostek organizacyjnych innego rodzaju) oraz zakładania banków komunalnych, celem realizacji zadań powierzonych samorządowi terytorialnemu;
- 5) realizowania zadań o charakterze lokalnym przez związki międzykomunalne;
- 6) ustanowienia demokratycznej ordynacji wyborczej w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 7) ograniczenia zakresu nadzoru nad samorządem terytorialnym do kryterium legalności;
- 8) wprowadzenia instrumentów służących ochronie samodzielności samorządu terytorialnego w postaci możliwości zaskarżania rozstrzygnięć administracji państwowej do sądu administracyjnego lub sądu powszechnego;
- 9) dostosowania pozostałych przepisów prawa administracyjnego do nowych założeń systemowych, na których będzie się opierał odrodzony samorząd terytorialny.

Rozbieżności pomiędzy stronami rozmów ujawniły się w sprawach⁵¹⁴:

- 1) istoty lokalnych organów przedstawicielskich i organów wykonawczych samorządu terytorialnego – zdaniem strony rządowej powinny one mieć charakter mieszany – samorządowo-państwowy; strona opozycyjna postulowała oddzielenie administracji samorządowej od administracji państwowej;
- 2) ponadlokalnej organizacji zarządu terytorialnego – strona koalicyjno-rządowa postulowała ustanowienie samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim; strona opozycyjna wskazywała na brak możliwości, w ramach ówczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, wprowadzenia samorządu terytorialnego na szczeblu ponadlokalnym;
- 3) finansowej – strona opozycyjna postulowała wprowadzenie szczegółowych rozwiązań dotyczących zasad dotowania samorządu terytorialnego; strona rządowa nie zajęła stanowiska w tej sprawie, uznając ją za przedwczesną;
- 4) powołania związku miast i gmin – strona opozycyjna domagała się powołania takiej organizacji, jako przestrzeni współpracy, współdziałania i wzajemnej pomocy członków tej organizacji; także ten postulat został uznany za przedwczesny przez stronę rządową.

⁵¹⁴ Tamże, s. 203-205.

Przebieg rozmów prowadzonych w ramach tzw. podstolika ds. samorządu terytorialnego nie doprowadził do wypracowania wspólnego stanowiska strony rządowej i strony opozycyjnej⁵¹⁵. Zbigniew K. Wójcik zauważa przy tym, że kwestia braku porozumienia ws. samorządu terytorialnego nie budziła większych emocji u żadnej ze stron. W szczególności strona rządowa nie dostrzegała wagi tej problematyki i postrzegała dyskusję na temat przyszłości samorządu terytorialnego jako „stratę czasu”⁵¹⁶. Autor ten zwraca uwagę, że fiasko rozmów okrągłostołowych, z perspektywy czasu miało pozytywny skutek. W trakcie trwania X kadencji Sejmu PRL i I kadencji Senatu środowisko „Solidarności” miało „wolną rękę” podczas prac nad reformą samorządową, gdyż nie musiało w swoich pracach respektować stanowiska środowiska PZPR z uwagi na postępującą dekompozycję tego obozu politycznego⁵¹⁷.

Normatywną realizacją porozumień zawartych przy Okrągłym Stole była nowelizacja Konstytucji PRL uchwalona w dniu 7 kwietnia 1989 r.⁵¹⁸. Modyfikowała ona kompetencje Sejmu PRL, ustanawiała Senat oraz wybieranego przez Zgromadzenie Narodowe Prezydenta PRL jako głowę państwa. Ustawa konstytucyjna nie zmieniała stanu prawnego dotyczącego rad narodowych i samorządu terytorialnego z uwagi na brak ustaleń przyjętych przy Okrągłym Stole. Zmian prawnych w tym zakresie nie wprowadziła także kolejna nowelizacja konstytucji uchwalona już przez Sejm PRL X kadencji, która m.in. przywróciła nazwę państwa – Rzeczpospolita Polska⁵¹⁹.

Istotne zmiany prawne w zakresie odrodzenia samorządu terytorialnego oraz pozycji administracyjnoprawnej wspólnot samorządowych i ich członków nastąpiły dopiero w roku 1990 r. Inicjatywa zmian wyszła z Senatu, który na skutek wyborów z dnia 4 czerwca 1989 r. został praktycznie w całości zajęty przez senatorów ówczesnej opozycji. Już po ukonstytuowaniu się Senatu I kadencji w lipcu 1989 r. rozpoczęły się prace nad przygotowaniem reformy samorządowej⁵²⁰. Przedstawione wówczas założenia odpowiadały tym prezentowanym przez opozycję na początku lat 80. i podczas obrad Okrągłego Stołu. Co

⁵¹⁵ P. Olszewski, Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego stołu”, *Polityka i społeczeństwo* 4/2007, s. 100-101.

⁵¹⁶ Z. K. Wójcik, Okrągły stół a restytucja samorządu terytorialnego (zarys problematyki), *FK* 2010, nr 1-2, s. 8-18.

⁵¹⁷ Tamże.

⁵¹⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

⁵¹⁹ KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ UCHWALONA PRZEZ SEJM USTAWODAWCZY W DNIU 22 LIPCA 1952 R. (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.);

⁵²⁰ J. Regulski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 134-135.

istotne przewidywano, że reforma samorządowa powinna była objąć tylko szczebel gminny. W ówczesnych realiach nie widziano organizacyjnej możliwości wprowadzenia samorządu na szczeblu ponadlokalnym⁵²¹. Prace prowadzone w ramach Senatu doprowadziły do uchwalenia wiosną 1990 r. kolejnej nowelizacji Konstytucji PRL⁵²² i pakietu ustaw⁵²³, które doprowadziły do odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce (we właściwym rozumieniu tego pojęcia dla współczesnego prawa administracyjnego).

Skutkiem pierwszej reformy samorządowej z 1990 r. było utworzenie gmin – wspólnot mieszkańców, będących związkami publicznoprawnymi. Posiadały one osobowość prawną, korzystały z mienia komunalnego, dysponowały także własnymi budżetami, mogły prowadzić gospodarkę komunalną. Zadania powierzone do realizacji gminom podzielono na własne – służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wykonywane samodzielnie na własną odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego oraz zadania zlecone z zakresu administracji samorządowej. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przewidywał generalnie, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto ten sam przepis wymieniał także 15 spraw, będących szczegółowymi zadaniami własnymi gmin. Katalog ten obejmował w 1990 r. m.in. sprawy z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, dróg gminnych, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, zieleni komunalnej i cmentarzy komunalnych.

Nadzór nad wykonywaniem zadań własnych gmin został ograniczony do kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru nad działalnością gmin byli Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe. Gminom przyznano także prawo do zrzeszania się.

Organami gminy były rada gminy (miasta) oraz zarząd gminy (miasta) z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) jako przewodniczącym. Rady gmin zostały określone jako organy stanowiące-kontrolne. Ich kompetencje obejmowały m.in. stanowienie prawa miejscowego,

⁵²¹ Tamże, s.

⁵²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

⁵²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 z późn. zm.); ustawa z dnia 22 marca 1990 r. Pracownicy samorządowi (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.); ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191); ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198).

stanowienie o kierunkach rozwoju gminy oraz kontrolę działalności organów wykonawczych gminy. Radnych rad gmin wybierano w demokratycznych wyborach – cztero- lub pięcioprzymiotnikowych (w zależności od liczby mieszkańców danej gminy). Organ wykonawczy — zarząd gminy wybierany był przez radę gminy. Radnych rad gmin wybierano na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin⁵²⁴. Prawo wybierania radnych przyznano mieszkańcom właściwej gminy, będącym obywatelami polskimi. Była to konsekwencja przyjęcia zasady wiążącej prawo do głosowania z ujęciem wyborcy w spisie wyborców tworzonemu na podstawie rejestru osób zameldowanych na pobyt stały w danej gminie⁵²⁵. Ustawa nie przewidywała istnienia instytucji w postaci zaświadczenia o prawie do głosowania oraz możliwości dopisania się do spisu wyborców przez osobę niezameldowaną na pobyt stały w danej gminie. Tym samym czynne prawo wyborcze faktycznie mogło przysługiwać tylko członkom właściwej, gminnej wspólnoty samorządowej. Bierne prawo wyborcze przysługiwało natomiast obywatelom polskim niezależnie od miejsca, w którym byli oni zameldowani na pobyt stały.

Ustawa o samorządzie terytorialnym wprowadziła także instytucję referendum lokalnego. Uprawnienie do udziału w referendum lokalnym przysługiwało osobom stale zamieszkałym na terenie danej gminy, które miały czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy⁵²⁶, *de facto* osobami uprawnionymi do udziału w referendum gminnym byli pełnoletni członkowie danej wspólnoty samorządowej. Za pośrednictwem referendum lokalnego mieszkańcy gminy uzyskali możliwość samoopodatkowania się, co dało gminom możliwość pozyskania dodatkowego źródła dochodów na potrzebę realizacji zadań własnych.

Obsługa działalności nowo utworzonych gmin zapewniana była przez urzędy gmin (miast). Nowe urzędy nie były częścią aparatu administracji państwowej. W urzędach gmin zatrudniano urzędników samorządowych nowej kategorii – pracowników samorządowych. Ich status prawny określony był przepisami ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁵²⁷. Przed podjęciem pracy pracownik samorządowy zobowiązany był do złożenia ślubowania następującej treści: „Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu i społeczności lokalnej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania.”. Kierownictwo w urzędzie gminy przypisano do kompetencji wójta. Natomiast kompetencję w zakresie określenia wewnętrznej struktury

⁵²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96).

⁵²⁵ Art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96).

⁵²⁶ Art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).

⁵²⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. Pracownicy samorządowi (Dz. U. Nr 21, poz. 124).

urzędu (nadania regulaminu organizacyjnego) przypisano do właściwości zarządu gminy. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. powodowały, że celem działalności pracownika samorządowego była służba na rzecz państwa i konkretnej wspólnoty samorządowej, w ramach której wykonywał on swoją pracę.

Na poziomie województwa ustanowiono sejmiki samorządowe, w skład których wchodził delegaci wybrani przez rady gmin. Reforma z 1990 r., zgodnie z założeniami jej autorów nie skutkowałą jednak ustanowieniem samorządu wojewódzkiego. Kompetencje sejmików samorządowych miały charakter opiniodawczy, kontrolny i animacyjny⁵²⁸. Przy sejmikach samorządowych utworzono samorządowe kolegia odwoławcze, będące organami administracji, które orzekały jako organy II instancji w indywidualnych sprawach administracyjnych, zaliczonych do sfery zdań własnych gmin.

Za formalne dokończenie reformy samorządowej rozpoczętej wiosną 1990 r. można uznać uchwalenie tzw. Małej Konstytucji w 1992 r.⁵²⁹. Ustawa konstytucyjna umocniła pozycję ustrojową samorządu terytorialnego poprzez określenie struktury jego dochodów. Przepis art. 73 ust. 1 Małej Konstytucji przewidywał, że dochodami j.s.t. są dochody własne, subwencje i dotacje. Z kolei ust. 2 tego artykułu stanowił, że źródła dochodów są gwarantowane ustawowo.

W ówczesnej doktrynie prawniczej reforma samorządowa z 1990 r. spotkała się z życzliwym przyjęciem. Jerzy Reguński zaznacza, że jeszcze na etapie przygotowywanie projektów ustaw zostały one pozytywnie przyjęte na forum Rady Europy⁵³⁰. Karol Podgórski oceniał, że reforma przywróciła „właściwe rozumienie pojęciom samorządu terytorialnego i jego podstawowym instytucjom, tj. gminom”⁵³¹. Niezależnie od przytoczonego twierdzenia w doktrynie prawniczej istniała świadomość co do konieczności przeprowadzenia reformy samorządowej na szczeblach ponadlokalnego podziału państwa. Teresa Rabska wskazywała, że prowadzenie reform administracyjnych jest niezbędne dla dalszego kontynuowania reformy politycznej, reformy gospodarczej i reformy instytucjonalnej państwa⁵³². Przy czym autorka ta wskazywała, że konieczne jest kontynuowanie reformy administracyjnej z uwagi

⁵²⁸ Zob. np. art. 77 ust. 1 pkt 2 u.s.t. – „Do zadań sejmiku należy upowszechnianie doświadczeń samorządowych”.

⁵²⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

⁵³⁰ J. Reguński, *Samorząd...*, s. 89.

⁵³¹ K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Prawo samorządu terytorialnego 7, Katowice 1990, s. 3.

⁵³² T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 57, 1995, z. 2, s. 41.

na konieczność pełniejszej realizacji zasady decentralizacji i zasady subsydiarności. Cele te powinny zostać osiągnięte poprzez ustanowienie samorządu powiatowego oraz samorządu wojewódzkiego⁵³³. Wiesław Sieciński wskazuje na upodmiotowienie mieszkańców jako zasadnicze osiągnięcie związane z tą reformą⁵³⁴. Na aspekt związany z upodmiotowieniem w sferze prawa administracyjnego wspólnot samorządowych zwraca uwagę także Krzysztof Kociubiński. Autor ten stwierdza, że: „ustawodawca ujmując cele i zadania gminy jako wspólnoty samorządowej zdołał uniknąć jakichkolwiek akcentów ideologicznych i doktrynalnych”⁵³⁵. Z kolei zdaniem Marka Jakubiaka istotne było zagwarantowanie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego na poziomie konstytucyjnym oraz zerwanie z wcześniejszą, „fasadową”, strukturą administracji publicznej funkcjonującej na szczeblu terenowym⁵³⁶.

Odrodzenie samorządu gminnego w 1990 r. nie oznaczało końca prac nad reformą administracji terenowej. Kolejne etapy reformy miały objąć ustanowienie samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego. Z uwagi na istniejący w 1990 r. dwustopniowy układ podziału terytorialnego państwa, przeprowadzenie reform w tej sferze wiązały się z koniecznością przeprowadzenia zmian legislacyjnych w szerszym zakresie, niż miało to miejsce w przypadku samorządu gminnego. Odbudowa samorządu powiatowego oraz samorządu wojewódzkiego z natury rzeczy musiała zostać powiązana z reformą podziału administracyjnego państwa. W środowisku naukowym praktycznie od momentu wejścia w życie reformy z 1990 r. istniała silna tendencja zmierzająca w kierunku przeprowadzenia reformy na wyższych szczeblach podziału administracyjnego⁵³⁷. Pierwszy projekt ustawy o samorządzie powiatowym został opracowany przez Karola Podgórskiego w 1991 r.⁵³⁸. Przy czym projekt ten przewidywał, że powiat powinien być związkiem gmin. Założenie to nie stało jednak w sprzeczności z możliwością dalszego upodmiotawiania wspólnot samorządowych w sferze prawa administracyjnego. Autor projektu proponował np. by starosta powiatowy był wybierany przez mieszkańców w wyborach powszechnych.

⁵³³ Tamże, s. 41-56.

⁵³⁴ W. Sieciński, Tradycje i współczesność nowego samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia Administracyjne, nr 7/2015, s. 142.

⁵³⁵ K. Kociubiński, Budowa i reformy struktur ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki. Studia z Nauk Społecznych, 2013, Numer 6, s. 182.

⁵³⁶ M. Jakubiak, Tworzenie systemu władzy terytorialnej w Drugiej i w Trzeciej Rzeczypospolitej. Analiza porównawcza, Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej, Rok LVII (2), s. 146-160.

⁵³⁷ S. Kamosiński, Polska lokalna w exposé polskich premierów (od Tadeusza Mazowieckiego do Jarosława Kaczyńskiego), ST 2007, nr 7-8, s. 5-16.

⁵³⁸ M.W. Sienkiewicz, Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja, Lublin 2011, s. 91.

Pierwsze normatywne próby wprowadzenia samorządu powiatowego były podejmowane przez Sejm I kadencji, w latach 1991-1993. Michał Kulesza, jako pełnomocnik rządu ds. reformy administracji publicznej, wskazywał w Sejmie RP, że przywrócenie powiatów (zarówno tzw. powiatów ziemskich, jak i dużych miast mających taki status będących także wspólnotami samorządowymi) pozwoli na realizację trzech istotnych celów, z perspektywy organizacji państwa, jako całości⁵³⁹. Zdaniem pełnomocnika rządu działanie to pozwoliłoby na precyzyjne określenie funkcji samorządu terytorialnego i administracji rządowej, w ramach systemu administracji publicznej. Jednocześnie skutkiem przywrócenia powiatów byłoby ograniczenie zakresu zadań terenowej administracji rządowej. Wreszcie przywrócenie trójstopniowego układu administracyjnego będzie skutkowało pełniejszą realizacją zasady decentralizacji – wymusi nowy podział zadań pomiędzy administracją centralną, terenową administracją rządową (zespołą i niezespołą) oraz samorządem terytorialnym. W prace przygotowujące do przeprowadzenia kolejnej reformy administracyjnej zaangażowanych było wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, poprzez zaangażowanie w prace Urzędu Rady Ministrów lub Sejmu – byli to Hubert Izdebski, Mirosław Stec, Teresa Rabska, Karol Podgórski, Irena Lipowicz i Leon Kieres⁵⁴⁰.

Przeprowadzenie reformy powiatowej i reformy wojewódzkiej także miało odpowiadać założeniu, że samorząd terytorialny jest wspólnotą mieszkańców danego terenu. Intencją autorów przyszłej reformy nie było nadanie podmiotowości prawnej nowym wspólnotom, sztuczne wykreowanie ich w sferze prawnej. Michał Kulesza zaznaczał, że przywrócenie powiatów jest konieczne z uwagi na istniejące w ramach polskiego społeczeństwa powiązania pomiędzy obywatelami. „Polska [...] jest genetycznie nastawiona na powiaty. Wręcz widać, jak odtwarzają się dawne instytucje międzygminne, ponadgminne, rejonowe itd. One po prostu w różnych formach istniały i istnieją. Zatem na powiat jesteśmy skazani [...]”⁵⁴¹ – pisał w roku 1993. Andrzej Bałaban wskazywał wówczas, że wprowadzenie powiatów będzie skutkowało zredefiniowaniem funkcji województwa⁵⁴². Szczebel samorządu wojewódzkiego w założeniu powinien realizować funkcje administracyjne właściwe dla samorządu szczebla regionalnego.

⁵³⁹ M. Kulesza, Powiaty na start [w:] M. Kulesza, Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007, Warszawa 2008, s. 91.

⁵⁴⁰ J. Sługocki, Trzydzieści lat funkcjonowania samorządu terytorialnego – nauka prawa administracyjnego wobec reform ustrojowych. Zagadnienia wprowadzające, RPEiS Rok LXXXII – Zeszyt 4 – 2020, s. 14-16

⁵⁴¹ M. Kulesza, Reformować administrację konsekwentnie i zdecydowanie [w:] red. R. Sowiński, Dyskusja o powiatach, Wytyczne kierunków reformy powiatowej, Tom I, Poznań 1993, s. 31.

⁵⁴² A. Bałaban, Prawne aspekty wieloszczeblowej organizacji administracji państwowej i samorządu terytorialnego [w:] red. R. Sowiński, dz. cyt., s. 24-27.

Podczas prac nad reformą mającą wprowadzić samorząd szczebla ponadgminnego nie było jasne, czy będzie oznaczała ona upodmiotowienie wspólnot lokalnych istniejących na kolejnych poziomach podziału administracyjnego państwa. Zbigniew Leoński pisał wówczas, że dopuszczalne jest postrzeganie powiatu zarówno jako wspólnoty mieszkańców (korporację mieszkańców) jak i związku gmin stanowiących powiat (korporację gmin)⁵⁴³. Autor ten dostrzegał także odmienność powiatów względem gmin z uwagi na specyfikę zadań, które te powinny wykonywać. Zadania samorządu gminnego związane są zaspokajaniem bieżących potrzeb mieszkańców, którzy zazwyczaj na poziomie gminy koncentrują swoją aktywność życiową (mieszkają i pracują). Stąd na podstawowym szczeblu „najlepiej można ustalać i zaspokajać lokalne potrzeby”⁵⁴⁴. Jednakże gminy jako jednostki szczebla podstawowego, nie są w stanie efektywnie zaspakajać wszystkich potrzeb. Dlatego też zadania powiatu powinny być wyznaczone według kryterium efektywności – zakres właściwości powiatu powinien obejmować te zadania, których realizacja przekracza możliwości pojedynczych gmin⁵⁴⁵.

Leon Kieres zauważał, że skutkiem ustanowienia samorządu gminnego bez przeprowadzenia analogicznych reform na kolejnych szczeblach podziału terytorialnego państwa skutkowało powstaniem „luki kompetencyjnej” w przestrzeni pomiędzy gminą i władzami centralnymi⁵⁴⁶. Autor ten opowiadał się za przyjęciem koncepcji, w której powiat powinien być wspólnotą mieszkańców, gdyż jednym z zasadniczych celów reformy samorządowej z 1990 r. było upodmiotowienie społeczeństwa i cel ten powinien być realizowany także w reformach dotyczących szczebla powiatowego oraz wojewódzkiego⁵⁴⁷. Istotny jest przy tym postulat odnoszący się do kryteriów, na podstawie które ustawodawca powinien wyznaczyć granice powiatów. Zasadniczym kryterium powinno być kryterium efektywności ekonomicznej i racjonalności, rozumianej jak zdolności do prawidłowego wykonywania zadań publicznych przypisanych do właściwości jednostek samorządu terytorialnego tego szczebla oraz do odpowiedniej dyslokacji infrastruktury wykorzystywanej przez administrację publiczną w ramach powiatu (koncepcja jednego centrum administracyjnego). Kryterium to powinno być jednak uzupełnione o zasady „jednolitości kulturowej powiatu, tradycji, prężności środowisk politycznych wynikającej z przynależności do pewnego terenu”⁵⁴⁸. Owe

⁵⁴³ Z. Leoński, *Reforma powiatowa – zagadnienia prawno-ustrojowe*, RPEiS, Rok LV — zeszyt 3 — 1993, s. 17.

⁵⁴⁴ Tamże, s. 20.

⁵⁴⁵ Tamże.

⁵⁴⁶ L. Kieres, *Twórzmy powiaty ale ostrożnie ale z nadzieją...* [w:] red. R. Sowiński, dz. cyt., s. 68.

⁵⁴⁷ Tamże, s. 69.

⁵⁴⁸ Tamże, s. 71.

kryterium uzupełniające należy interpretować jako instrument zagwarantowania podmiotowości wspólnoty samorządowej istniejącej na szczeblu powiatu.

Istotnym elementem prac prowadzonych nad wprowadzeniem powiatów, w ramach środowiska naukowego, było uruchomienie tzw. programu pilotażowego. Celem tego programu było zweryfikowanie jak większe jednostki samorządu terytorialnego – miasta radzą sobie z wykonywaniem zadań ponadgminnych. W szerszym kontekście działanie to zmierzało do ustalenia, czy przyszła struktura podziału administracyjnego Polski powinna być dwu-, czy trójszczeblowa⁵⁴⁹. Początkowo, w 1993 r., „program pilotażowy” objął tylko większe gminy o statusie miast⁵⁵⁰, dopiero w 1995 r. został rozszerzony na powiaty ziemskie⁵⁵¹. Zakres „programu pilotażowego” ze swej istoty nie mógł bezpośrednio dotknąć sfery ustrojowej i tym samym kwestii upodmiotowienia wspólnot samorządowych istniejących na szczeblu przyszłych powiatów. W ramach „programu pilotażowego” gminy otrzymały do realizacji szereg nowych zadań publicznych z zakresu oświaty i kultury, ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej i przestrzennej, budownictwa, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, zarządzania drogami, ewidencji ludności oraz bezpieczeństwa publicznego⁵⁵². Przekazaniu zadań towarzyszyło także przekazanie gminom dodatkowych środków finansowych na potrzebę realizacji tychże. W trakcie prac nad wyznaczeniem ostatecznego zakresu zadań publicznych, które miały być wykonywane przez przyszłe powiaty, zwracano także uwagę na kompleksowość usług publicznych świadczonych na rzecz obywateli w ramach powiatu. Zakładano, że w ramach przestrzeni powiatu, zadania publiczne wykonywane przez gminy, uzupełnione zadaniami świadczonymi przez powiat pozwolą obywatelom na kompleksowe zaspokojenie ich potrzeb. W ten sposób chciano uczynić powiaty „małymi ojczyznami”, w ramach których możliwe będzie odradzanie i wzmacnianie lokalnych tożsamości, oraz budowania poczucia wspólnoty⁵⁵³. Tym samym istotną konsekwencją reformy powiatowej byłoby włączenie obywateli w znacznie szerszy zakres wykonywania zadań publicznych, niż miało to miejsce po przeprowadzeniu reformy z 1990 r. W układzie powstałym po przywróceniu samorządu gminnego, zadania o charakterze ponadlokalnym

⁵⁴⁹ M.W. Sienkiewicz, dz. cyt., s. 98-99.

⁵⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie zadań i kompetencji z zakresu administracji ogólnej i specjalnej, jakie mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu tego przekazywania, Dz. U. 1993, nr 65, poz. 309.

⁵⁵¹ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

⁵⁵² D. Sześciło, P. Jakubowski, Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją [w:] red. G.P. Kubalski, Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli, Nowy Sącz 2018, s. 8.

⁵⁵³ Tamże, s. 10-11.

zastrzeżone były do właściwości administracji rządowej wojewodów, ich ekspozytur w urzędach rejonowych oraz administracji wyspecjalizowanej. Planowanym skutkiem ustanowienia samorządu powiatowego było także włączenie wspólnot lokalnych w procesy decyzyjne związane z wykonywaniem tych zadań.

Jednocześnie z procesem polegającym na przygotowywaniu reformy powiatowej prowadzone były prace nad reformą województw, która miała polegać na ustanowieniu samorządu terytorialnego na regionalnym szczeblu podziału administracyjnego państwa oraz na zmianie, istniejącego od lat 70. układu administracyjnego poprzez zwiększenie liczby województw oraz zmianie ich granic. W piśmiennictwie zwracano uwagę na fakt, że utrzymanie układu 49 małych województw uniemożliwiłoby upodmiotowienie wspólnot samorządowych funkcjonujących na szczeblu regionalnym. Obawiano się, że bez zmiany siatki podziału terytorialnego, sejmiki usamorządowionych województw mogłyby się stać faktycznymi przedstawicielstwami terenowych nomenklatur partyjnych, a nie reprezentacją mieszkańców regionu⁵⁵⁴.

Dlatego też w założeniu autorów reforma granic województw i reforma ustanawiająca samorząd wojewódzki, miały być ze sobą ściśle powiązane. Nowe granice województw od początku planowane były jako pochodna układu powiatowego⁵⁵⁵. Jednocześnie przyjmowano, że przyszły samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki, w ramach systemu administracji publicznej, będzie realizował różne funkcje. Samorząd powiatowy w ramach tego systemu miał realizować funkcje związane z wykonywaniem zadań publicznych na szczeblu ponadlokalnym, komplementarnie względem zadań gminnych (lokalnych). Natomiast samorząd wojewódzki wiązano ze szczeblem regionalnym i regionalizacją. Michał Kulesza wskazywał, że kluczowym problemem związanym z przeprowadzeniem reformy wojewódzkiej była kwestia charakteru regionalizacji – ustalenia, czy zostanie ona przeprowadzona tylko w aspekcie administracyjnym, czy obejmie również aspekt polityczny⁵⁵⁶. Podczas prac nad przygotowaniem reformy wojewódzkiej przyjęto, że zakres działania samorządu tego szczebla powinien odpowiadać ustrojowej zasadzie państwa unitarnego⁵⁵⁷. Na skutek przyjęcia tego założenia zakładano, że na szczeblu

⁵⁵⁴ I. Lipowicz, Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej, RPEiS, Rok LXXI - zeszyt 2 – 2009, s. 152.

⁵⁵⁵ M. Kulesza, Mapy i co dalej? – rozmowa Marii Starkowskiej z prof. Michałem Kuleszą [w:] red. M. Kulesza, Budowanie samorządu..., s. 125.

⁵⁵⁶ M. Kulesza, Regionalizacja – czy wiemy o co chodzi? [w:] tamże, s. 39.

⁵⁵⁷ M. Stec, Reforma ustroju województwa z 1998 r. – geneza, założenia, projekt [w:] red. A. Kozłowski, Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza, Wrocław 2022, s. 205.

wojewódzkim powinien funkcjonować samorząd terytorialny oraz terenowa administracja rządowa – wojewoda, jako zwierzchnik administracji zespolonej. Zakładano także, że reorganizacji powinna ulec funkcja województw. Zadania publiczne powierzone do realizacji samorządowi szczebla regionalnego, w założeniu autorów reformy, powinny obejmować sprawy z zakresu rozwoju. Dlatego też przewidywano, że „nowe” województwa powinny być jednostkami możliwie najsilniejszymi pod względem ekonomicznym, powinny być to jednostki duże – pod względem zajmowanego terenu oraz liczby ludności zamieszkującej dany region⁵⁵⁸. Województwa w nowym kształcie, tak ja gminy i powiaty, miały być korporacjami mieszkańców je zamieszkujących⁵⁵⁹. Jednocześnie, to planowane do powołania województwa miały być jednostkami podziału terytorialnego państwa o samorządowo-rządowym charakterze⁵⁶⁰. Przy czym wykonywanie władzy politycznej w województwie powinno zostać pozostawione we właściwości samorządu wojewódzkiego (poprzez zarządzanie zmianami – rozwój oraz wykonywanie zadań publicznych), zaś kompetencje wojewody powinny mieć charakter tylko administracyjny⁵⁶¹.

Założenia wypracowane przez doktrynę prawa administracyjnego nie doczekały się jednak pełnej realizacji. W szczególności nie udało się zrealizować założenia mówiącego o konieczności utworzenia „dużych” województw. Autorzy reformy wojewódzkiej pierwotnie planowali powołanie 12 jednostek podziału administracyjnego państwa na tym szczeblu. Jednakże na skutek działań o charakterze ściśle politycznym, ostatecznie doszło do utworzenia „nowych” 16 województw⁵⁶². Na etapie prac nad reformą wojewódzką istniał konsensus co do tego, że samorząd szczebla regionalnego, podobnie jak istniejące gminy i projektowane powiaty, także powinien być związek publicznoprawną – regionalną wspólnotą samorządową⁵⁶³.

Omawiając przebieg prac nad reformą powiatową i reformą wojewódzką trzeba mieć na względzie fakt, że w tym samym czasie były prowadzone prace nad nową konstytucją. Wśród ówczesnych aktorów sceny politycznej panował konsensus co do konieczności

⁵⁵⁸ J.A. Wendt, Terytorializacja władzy barierą rozwoju regionalnego [w:] red. S. Ciok, S. Ilnicki, Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, Wrocław 2000, s. 437-447.

⁵⁵⁹ M. Turek, Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców, *Homo Politicus* vol. 11/2016, s. 62.

⁵⁶⁰ H. Izdebski, TRZECI ETAP REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DE(RE)CENTRALIZACJA, POSTCOVID I... ?, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego, ANALIZA CELOWA nr 4/2021s. 11.

⁵⁶¹ J. Kraś, Reforma administracji publicznej w III RP: od koncepcji do realizacji, *Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej* 12, 2005, s. 315-316.

⁵⁶² Jan Wendt, dz. cyt.

⁵⁶³ M. Żukowski, Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja, Warszawa 2012, s. 471-472.

uregulowania w niej ustroju samorządu terytorialnego. Jednakże autorzy projektów konstytucji prezentowali bardzo zróżnicowane propozycje w zakresie umocowania samorządu terytorialnego w przepisach ustawy zasadniczej. We wszystkich projektach nowej konstytucji, złożonych przez główne siły polityczne funkcjonujące w czasie prac Sejmu II kadencji przyjmowano, że samorząd terytorialny powinien być osobną władzą publiczną wobec administracji rządowej⁵⁶⁴. Projekty te zakładały istnienie osobowości prawnej i mienia komunalnego jako podstawowych instrumentów gwarantujących samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Większość projektów przewidywała zagwarantowanie na poziomie konstytucyjnym rozróżnienia pomiędzy zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, które miały być wykonywane przez samorząd terytorialny. Zawierały one także projekt przepisów ustanawiających demokratyczne (tzn. oparte przynajmniej na czterech przymiotnikach – powszechności, bezpośredniości, równości i zasadzie głosowania tajnego) zasady wyborów do organów samorządu terytorialnego oraz projekty przepisów przewidujących istnienie referendum lokalnego. Natomiast tylko część projektów przewidywała określenie samorządu terytorialnego jako wspólnot mieszkańców. Bardzo zróżnicowane były propozycje dotyczące liczby szczebli samorządu terytorialnego. Niektóre projekty w ogóle nie zawierały regulacji w tym zakresie, część zobowiązywała ustawodawcę do ustanowienia wieloszczeblowego samorządu terytorialnego, wskazując, że powinien on obejmować gminy i powiaty, inne przewidywały istnienie blankietowego upoważnienia do ustanowienia innych, niż gminy szczebli samorządu terytorialnego. Tylko jeden z projektów przewidywał istnienie samorządu terytorialnego wyłącznie na szczeblu gminnym⁵⁶⁵.

W przepisach uchwalonej w dn. 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP⁵⁶⁶ przewidziano istnienie samorządu terytorialnego jako wspólnot mieszkańców. Nowa konstytucja wskazywała na gminy – podstawowe jednostki samorządu terytorialnego i pozostawiała ustawodawcy zwykłą swobodę w ustanowieniu samorządu terytorialnego na wyższych szczeblach. Przepisy ustawy zasadniczej regulowały także zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, dzieliła zadania publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny na zadania własne i zadania zlecone, gwarantowała istnienie referendum lokalnego. Określała także zasady finansowania działalności samorządu

⁵⁶⁴ R. Chruściak, Proces kształtowania konstytucyjnych regulacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989–1997, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 1 (23)/2015, s. 93-114.

⁵⁶⁵ Omówienie za: J. Regulski, *Samorząd...*, s. 156-157.

⁵⁶⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

terytorialnego – regulowała rodzaje dochodów samorządu terytorialnego, zawierała adresowane do ustawodawcy dyrektywy co do sposobu kształtowania źródeł dochodów. Nowością w polskiej rzeczywistości, jeżeli chodzi o zakres spraw regulowanych przez ustawę zasadniczą, było określenie zasad, na jakich dopuszczalne jest tworzenie, znoszenie oraz dokonywanie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego.

Można powiedzieć, że wejście w życie nowej konstytucji wzmocniło dotychczasową pozycję ustrojową gmin. Jednakże ustrojodawca w przepisach konstytucji nie ustanowił przepisów gwarantujących wprost istnienie samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego. Ustawodawcy zwykłemu przyznano swobodę w ustanowieniu samorządu terytorialnego na innych szczeblach podziału administracyjnego państwa.

Istotne znaczenie dla sposobu, w jaki określono pozycję ustrojową w przepisach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., dla wzmocnienia statusu istniejących już gmin oraz wytyczną co do sposobu zorganizowania powiatów i województw miała Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁵⁶⁷. Jakub Robel stwierdza wprost, że Karta miała kluczowe znaczenie dla procesu polegającego na przekształceniu komunistycznej administracji terenowej w nowoczesny samorząd terytorialny dla wszystkich państw Europy Środkowej. Autor zaznacza, że: „Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowiła istotną podstawę prawnokonstytucyjną dla kształtowania systemów samorządowych w regionie. Jej postanowienia były zobowiązujące i stanowiły punkt odniesienia, do którego państwa zobowiązane były dostosować swoje prawodawstwo”⁵⁶⁸.

EKSL została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w 1993 r. Postanowienia Karty zobowiązywała państwa-strony do uznania zasady samorządności lokalnej w prawie wewnętrznym (optymalnie w konstytucji), określała istotę samorządu terytorialnego jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych” do wykonywania zadań publicznych w sposób oparty na zasadach samodzielności i w interesie mieszkańców. EKSL przewidywała także, że władza samorządu terytorialnego powinna opierać się na demokratycznych podstawach, a ustrój samorządu terytorialnego powinien umożliwiać mieszkańcom uczestniczenie w bieżącym wykonywaniu tej władzy m.in. poprzez konsultowanie decyzji podejmowanych przez organy j.s.t. Z postanowień Karty wynikały także dyrektywy odnoszące się do sposobu

⁵⁶⁷ T. Szewc, Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ST 2003, nr 1-2, s. 132-139.

⁵⁶⁸ J. Robel, Wpływ standardów Rady Europy o charakterze "miękkiego prawa" na transformację prawnokonstytucyjną w obszarze samorządu terytorialnego w państwach członkowskich, ST 2024, nr 7-8, s. 175-184.

kształtowania granic społeczności lokalnych, zakresu i charakteru powierzanych im do realizacji zadań publicznych. Określała ona także standard dotyczący dopuszczalności kontrolowania (nadzorowania) samorządu terytorialnego przez władze centralne (m.in. ograniczenie zakresu kontroli tylko do kryterium legalności), gwarancje związane z ochroną samodzielności samorządu terytorialnego (m.in. prawo do drogi sądowej w takich sprawach), a także wytyczne co do sposobu ukształtowania systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego.

Oceniając adekwatność rozwiązań prawnych zawartych w EKSL wobec stanu prawnego regulującego pozycję prawną gmin w 1994 r., Bogdan Dolnicki konkludował, że polskie rozwiązania ustawowe zasadniczo odpowiadały standardowi wynikającemu z postanowień Karty⁵⁶⁹. Ocena ta nie była jednak pozbawiona uwag krytycznych. Autor wskazywał na konieczność dokonania zmian w regulacjach prawnych dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym (ograniczenie jego zakresu). Postulował także konieczność kompleksowego uregulowania spraw związanych z samorządowymi finansami. Do podobnych wniosków doszedł także Leon Kieres⁵⁷⁰. Autor ten formułował swoją ocenę już po przeprowadzeniu reformy powiatowej i wojewódzkiej. Na tym tle pozytywnie oceniał krajowe rozwiązania w zakresie prawa ustrojowego. Jednakże w sposób krytyczny odnosił się co do realizacji standardów wynikających z EKSL w prawie materialnym, którego szczegółowe rozwiązania prawne niekiedy nie odpowiadają temu standardowi.

Prace nad reformą powiatową i reformą wojewódzką zostały sfinalizowane w 1998 r. wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. Jednocześnie dokonano zmiany podziału administracyjnego państwa, zreformowano podział kompetencji i zadań pomiędzy samorząd terytorialny oraz administrację rządową. Skutkiem reformy było upodmiotowienie powiatowych i wojewódzkich wspólnot samorządowych. W przypadku powiatów wdrożono założenie stanowiące o konieczności rozdzieleniu statusu tzw. powiatów ziemskich od „powiatów grodzkich”⁵⁷¹. Przyjęto, że „powiaty ziemskie” obejmują teren kilku gmin (przynajmniej pięciu) i są lokalnymi wspólnotami samorządowymi. Z kolei „powiaty grodzkie” określono jako gminy, mające status miasta, któremu powierzono do realizacji zadania powiatu. Można powiedzieć, że formuła

⁵⁶⁹ B. Dolnicki, Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?, ST 1994, nr 9, s. 11-22.

⁵⁷⁰ L. Kieres, Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ST 1998, nr 9, s. 3-80.

⁵⁷¹ W. Budner, T. Kaczmarek, R. Matykowski, Podstawowe kryteria tworzenia powiatów, RPEiS, Rok LV – Zeszyt 3 – 1993, s. 47-60.

„powiatów grodzkich” polegała na zespoleniu szczebla gminnego i szczebla powiatowego w ramach jednej gminy – jednostki samorządu terytorialnego. W miastach na prawach powiatu rada miasta miała wykonywać kompetencje rady powiatu, zaś prezydent miasta kompetencje zarządu powiatu i starosty. Z kolei województwa określono jako regionalne wspólnoty samorządowe. Zarówno powiaty, jak i województwa otrzymały osobowość prawną, której podstawą jest korporacja mieszkańców zamieszkujących dany teren. Korporacja ta została określona przez ustawodawcę mianem „lokalnej wspólnoty samorządowej” na szczeblu powiatowym oraz mianem „regionalnej wspólnoty samorządowej” na szczeblu wojewódzkim.

Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego utrzymano założenie, że samorząd powiatowy i samorząd województwa wykonują zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W pierwotnym brzmieniu przepisów ustawy o samorządzie powiatowym⁵⁷² określono katalog 22 zadań publicznych, będących zadaniami własnymi samorządu tego szczebla. Istotne jest to, że ustawodawca określił zadania te jako zadania o charakterze ponadgminnym. Natomiast, w pierwotnym brzmieniu ustawy o samorządzie województwa⁵⁷³ katalog zadań własnych obejmował 15 spraw jako zadań własnych. Zadania własne województwa zostały zbiorczo określone przez ustawodawcę jako zadania o charakterze regionalnym. Trzeba zauważyć, że ustawodawca, określając zakres zadań własnych powiatu i województwa zrezygnował z ogólnego przepisu zadaniowego zawierającego zwrot mówiący o „zaspakajaniu potrzeb” właściwej wspólnoty samorządowej.

Powiaty i województwa otrzymały osobowość prawną i prawo do korzystania z własnego mienia komunalnego. Oba rodzaje jednostek samorządu terytorialnego posiadały własne budżety. W odrębny, względem siebie, sposób ukształtowano system źródeł dochodów powiatów i województw. Odmienne określono źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego obu szczebli⁵⁷⁴. W przeciwieństwo do gmin mieszkańcom powiatów i województw nie przyznano prawa do samoopodatkowania się.

Analogicznie względem samorządu gminnego uregulowano organizację nadzoru nad działalnością powiatów i województw. Kompetencje w tym zakresie przypisano do właściwości Prezesa Rady Ministrów, wojewody oraz regionalnych izb obrachunkowych.

⁵⁷² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578).

⁵⁷³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (Dz. U. Nr 91, poz. 576).

⁵⁷⁴ J. Kotlińska, Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, RPEiS, ROK LXXI - zeszyt 3 – 2009, s. 143-160.

Z uwagi na konieczność zabezpieczenia samodzielności powiatów i województw nadzór nad wykonywaniem zadań własnych ograniczono do kryterium legalności.

Mieszkańcy powiatów i województw uzyskali prawo do uczestniczenia w referendum lokalnym, którego przedmiotem mogły być sprawy dotyczące odpowiednio powiatów i województw. Organy stanowiąco-kontrolne, rada powiatu i sejmik województwa, miały pochodzić z demokratycznych, pięcioprzymiotnikowych wyborów. Organy wykonawcze – zarząd powiatu i zarząd województwa, były wybierane przez radę powiatu i sejmik województwa. Przewodniczącym zarządu powiatu był starosta, przewodniczącym zarządu województwa marszałek województwa. Reorganizacja podziału zadań pomiędzy samorząd terytorialny i administrację rządową spowodowała, że niektóre sprawy z zakresu administracji rządowej pozostawiono na poziomie ponadlokalnym, a kompetencje związane z wykonywaniem tych zadań przypisano do właściwości starosty. Tym samym status starosty został ukształtowany w swoisty sposób. Z jednej strony starosta był przewodniczącym zarządu powiatu (organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego) i monokratycznym organem terenowej administracji rządowej⁵⁷⁵.

Na szczeblu wojewódzkim utrzymano dychotomiczny rozdział administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Organy samorządu wojewódzkiego oddzielono od wojewody oraz innych terenowych organów administracji rządowej. Sposób, w jaki ukształtowano ustrój samorządowego województwa, był pozytywnie oceniany w doktrynie. Bogdan Dolnicki wskazywał, że ustawodawca ukształtował samorząd regionalny w zgodzie ze standardami wynikającymi z przepisów Konstytucji RP i EKSL. Mankamentem związanym z zakresem upodmiotowienia regionalnej wspólnoty samorządowej był brak możliwości poddania rozstrzygnięciu w referendum lokalnym spraw z zakresu utworzenia, zmiany granic lub zniesienia województwa⁵⁷⁶. Andrzej Bałaban stawia tezę, że doniosłe znaczenie z perspektywy rozwoju państwa miała reforma. Województwa stały się tymi przestrzeniami, w ramach których miał dokonywać się rozwój cywilizacyjny. Powiaty, jako jednostki funkcjonujące na szczeblu lokalnym (i przez to posiadające ograniczone ich wielkością możliwości rozwoju) nie mogły pełnić takiej funkcji⁵⁷⁷. Przeprowadzenie reformy z 1998 r. nie oznaczało jednak, że kwestia pozycji prawnej powiatów i województw została zamknięta. Kazimierz Barczyk stwierdza, że

⁵⁷⁵ M. Dąbrowski, Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 5 (27)/2015, s. 87-107.

⁵⁷⁶ B. Dolnicki, Koncepcja województwa samorządowego, *ST* 1999, nr 6, s. 15-22.

⁵⁷⁷ A. Bałaban, Rozdział VIII Polska reforma samorządowa z 1998 r. [w:] *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003, LEX.

konieczne są dalsze zmiany prawne odnoszące się m.in. do zakresu zadań publicznych wykonywanych przez województwa, standardów wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz zasad finansowania lub współfinansowania zadań samorządu terytorialnego przez państwo⁵⁷⁸.

4.3.2. Problem statusu wspólnot samorządowych na obszarach metropolitalnych we współczesnej Polsce

Ustanowienie trójszczeblowego układu samorządu terytorialnego nie zamknęło ostatecznie problemu upodmiotowienia wspólnot samorządowych i ich członków w sferze prawa administracyjnego. W trakcie prac nad reformami samorządowymi z 1990 r. i 1998 r. dostrzegano specyfikę społeczności lokalnych funkcjonujących w ramach metropolii. Specyfika ta dostrzegana była w nauce już w XIX wieku m.in. przez Ferdinand Tonnies⁵⁷⁹. W naukach społecznych metropolie postrzegane są obszarami będącymi swego rodzaju alternatywami wobec regionów. Obszary metropolitalne obejmują tereny o geograficznie mniejszej powierzchni względem regionów, cechują się większą gęstością zaludnienia oraz obejmują funkcjonalnie powiązane ze sobą duże miasto (metropolię) i jej przedmieścia⁵⁸⁰. Specyfika obszarów metropolitalnych polega na istnieniu silnych połączeń funkcjonalnych jednakowo pomiędzy mieszkańcami zamieszkującymi poszczególne jednostki podziału terytorialnego, które składają się na metropolię oraz istniejących w zakresie istniejącego układu przestrzennego na takich obszarach⁵⁸¹. Podejście nakazujące traktować metropolię, jako swoistą alternatywę dla regionu powoduje, że konieczność uregulowania pozycji prawnej metropolii była trudna do osadzenia w ramach trójszczeblowego układu samorządu terytorialnego, w którym funkcjonują: województwo, jako samorząd regionalny, oraz powiat i gmina, jako samorząd lokalny. Jednocześnie z uwagi na stosunkowo mniejszy obszar geograficzny metropolii pojawia się kwestia skupiania w ramach takich obszarów funkcji lokalnych i funkcji regionalnych. Źródłem problemu, jak wskazuje Magdalena Niziołek, są liczne i intensywne powiązania funkcjonalne istniejące pomiędzy jednostkami administracyjnymi tworzącymi obszar metropolitalny⁵⁸². Dlatego też w doktrynie wskazuje się

⁵⁷⁸ K. Barczyk, Labor omnia vincit – Refleksje samorządowa i współautora reform samorządowych [w:] red. W poszukiwaniu dobrego prawa. Tom I Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca, Warszawa 2022, s. 845-846.

⁵⁷⁹ F. Tonnies, dz. cyt., s.

⁵⁸⁰ Ł. Mikuła, Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS, FOLIA OECONOMICA 245, 2010, s. 49-61.

⁵⁸¹ T. Komornicki i in., Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami, Warszawa 2013.

⁵⁸² M. Niziołek, Część I. Pojęcie i specyfika rozwoju aglomeracji miejskiej [w:] Problemy ustroju aglomeracji miejskich (ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy), Warszawa 2007.

także na trudności z prawnym upodmiotowieniem metropolii polegające na nadaniu tym obszarom odpowiedniej struktury organizacyjnej⁵⁸³. Pochodną takiego szerszego problemu jest problem upodmiotowieniem metropolitalnej wspólnoty samorządowej i jej mieszkańców w prawie administracyjnym. W piśmiennictwie wskazuje się, że układ samorządu terytorialnego mający swoją podstawę w przepisach Konstytucji RP oraz jego kształt będący skutkiem reform z 1990 r. i 1998 r. nie przystaje do specyfiki zarządzania dużymi miastami⁵⁸⁴.

Jednocześnie dostrzega się, że obszary metropolitalne nie obejmują tylko dużych miast. Obejmują one także obszary przyległe do nich – tereny podmiejskie o odmiennej zabudowie i funkcji, które pozostają jednak w ścisłym związku funkcjonalnym z dużym miastem⁵⁸⁵. Dlatego też wskazuje się na konieczność uregulowania ustroju administracji działającej na takich obszarach w sposób odpowiedni do ich specyfiki. Na tym tle Marta Woźniak dostrzega, że istnienie aglomeracji (metropolii), jako obszarów o silnych powiązaniach funkcjonalnych, których obszar wykracza poza granice gmin lub powiatów, jest rozpoznawane w przepisach administracyjnego prawa materialnego (np. w ustawie prawo wodne⁵⁸⁶), jednak brak jest kompleksowej regulacji ustrojowej dotyczącej tych obszarów⁵⁸⁷.

Na tym tle symptomatycznej ewolucji podlegał ustrój miasta stołecznego Warszawy. Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 maja 1990 r.⁵⁸⁸ określała miasto stołeczne jako związek dzielnic-gmin, który miał osobowość prawną. Konsekwencją takiego rozwiązania normatywnego było określenie ustroju m.st. Warszawy jako szczególnego związku międzygminnego. Podmiotowość prawną posiadały wspólnoty mieszkańców dzielnic-gmin. Tym samym nie istniała kategoria mieszkańca m.st. Warszawy. Zadania publiczne wykonywane przez m.st. Warszawę obejmowały sprawy wynikające ze stołecznego charakteru Warszawy i sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim wyodrębnione spośród zadań własnych gminy określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym. Były to zadania, których

⁵⁸³ T. Markowski, T. Marszał, Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi, ST 2005, nr 7-8, s. 7-16.

⁵⁸⁴ M. Pisz, 2. Konstytucyjna koncepcja samorządu terytorialnego a regulacje odnoszące się do szczególnych problemów zadań i ustroju samorządu dużych miast [w:] Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Zintegrowane inwestycje terytorialne na tle konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego, Warszawski 2018, LEX.

⁵⁸⁵ M. Augustyniak, B. Dolnicki, R. Marchaj, Rozdział I Wokół pojęcia metropolii – koncepcje metropolitalne [w:] M. Augustyniak, B. Dolnicki, R. Marchaj, Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji. Studium prawnoporównawcze, Warszawa 2023, LEX.

⁵⁸⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.).

⁵⁸⁷ M. Woźniak, AGLOMERACJA – BYT PRAWNY CZY FAKTYCZNY? [w:] Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, QUOTATION.EDITOR B. Dolnicki, Warszawa 2018, LEX.

⁵⁸⁸ Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200).

wykonanie przekraczało możliwości dzielnic i wymagało współdziałania międzykomunalnego. Szczegółowy podział zadań i kompetencji między Warszawą a dzielnicami określał statut Związku wydany zgodnie z obowiązującymi ówczesnie przepisami ustawowymi.

Związek posiadał własne organy – radę Warszawy jako organ stanowiąco-kontrolny oraz zarząd i Prezydenta Warszawy. Radni Rady Warszawy wybierani byli przez rady gmin-dzielnic. Rada Warszawy wybierała Prezydenta Warszawy i na jego wniosek pozostałych członków zarządu. Miasto Stołeczne Warszawa posiadało własny budżet, posiadało określone w ustawie źródła dochodów oraz mogło korzystać z mienia komunalnego. Miasto stołeczne Warszawa posiadało także prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej. Osobne budżety i własne prawa majątkowe posiadały gminy-dzielnice tworzące związek komunalny. Organami gmin-dzielnic były rady dzielnic (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd dzielnicy z burmistrzem jako przewodniczącym (organ wykonawczy). Organy dzielnic funkcjonowały na zasadach zbliżonych do tych, na podstawie których funkcjonowały organy gminy.

Następnie ustroj stolicy państwa regulowany był przepisami ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 25 marca 1994 r.⁵⁸⁹. Jej uchwalenie nie skutkowało upodmiotowieniem stołecznej wspólnoty samorządowej i jej mieszkańców na poziomie ogólnomiejskim. Ustawa utrzymywała rozwiązanie, w którym m.st. Warszawy było związkiem międzygminnym – związkiem komunalnym. Przepisy ustawy z 1994 r. ustanawiały nominalnie 11 gmin warszawskich, które z mocy prawa stanowiły związek komunalny. Przepisy powierzały do realizacji gminom m.st. Warszawy szereg nowych zadań publicznych jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania te obejmowały m.in. sprawy z zakresu zapewnianiem pieczy nad miejscami o szczególnym znaczeniu dla Narodu oraz niezbędnych warunków dla funkcjonowania w mieście stołecznym Warszawie władz państwowych, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, przedstawicielstw państw obcych i organizacji międzynarodowych, a także sprawy związane z zapewnieniem niezbędnych warunków przyjmowania delegacji zagranicznych, zapewnienia możliwości korzystania z obiektów komunalnych, tras reprezentacyjnych oraz miejsc przeznaczonych na potrzeby przyjmowania gości i wizyt zagranicznych, oraz imprez międzynarodowych, sprawy z zakresu udzielania pomocy w uzyskaniu lokalu lub nieruchomości dla działalności statutowej organizacji międzynarodowych, pozarządowych oraz gospodarczych, oraz sprawy polegające

⁵⁸⁹ Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195).

na zapewnieniu ochrony, dbałości o estetykę, oraz nadzoru nad miejscami o szczególnym znaczeniu dla kultury i historii Narodu Polskiego.

Istotną zmianą stanu prawnego, względem przyjętego w 1990 r., było przyznanie m.st. Warszawie jako związkowi komunalnemu, zadań własnych. Zadania te obejmowały sprawy dotyczące planowania strategii rozwoju i zagospodarowania m. st. Warszawy, przedsięwzięć publicznych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla całego m. st. Warszawy lub dla kilku gmin warszawskich, w tym w szczególności sprawy inicjowania i rozwijania współpracy międzygminnej na rzecz realizacji tych przedsięwzięć i ich wspomagania, oraz obejmowały wspomaganie gmin w celu wyrównywania rażących dysproporcji w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnot samorządowych (wspólnot poszczególnych „warszawskich” gmin). Podobnie jak w ustawie z 1990 r. „warszawskie” gminy posiadały osobne budżety i dysponowały własnym mieniem.

Ustawa z 1994 r. zmieniała także ustrój organów m.st. Warszawy. Przepisy w niej zawarte wciąż nie odwoływały się do pojęcia mieszkańca miasta stołecznego Warszawy, jednakże ustawodawca przyznał, na mocy jej przepisów, mieszkańcom gmin „warszawskich” prawo do wybierania radnych Rady m.st. Warszawy w powszechnych wyborach, na takich samych zasadach, na jaki wybierano radnych rad gmin. Zmianie uległ także ustrój organu wykonawczego m.st. Warszawy – kolegiálny zarząd m.st. Warszawy na czele z prezydentem, został zastąpiony organem monokratycznym – prezydentem m.st. Warszawy, któremu przyznano kompetencje do powoływania i odwoływania zastępców prezydenta. Prezydent m.st. Warszawy i jego zastępcy nie stanowili jednak kolegiálnego organu wykonawczego związku komunalnego. Nietypowym rozwiązaniem prawnym było powiązanie Prezydenta m.st. Warszawy jednakowo ze związkiem komunalnym oraz gminą Warszawa-Centrum. Prezydent wybierany był przez radę gminy Warszawa-Centrum spośród kandydatów zgłoszonych przez tę radę oraz kandydatów zgłoszonych przez pozostałe „warszawskie” gminy. Prezydent m.st. Warszawy był jednocześnie organem wykonawczym gminy Warszawa-Centrum. Kompetencję do odwołania prezydenta posiadała rada m.st. Warszawy oraz rada gminy Warszawa-Centrum.

Ustawa z 1994 r. nie dokonała znaczących zmian w zakresie zasad funkcjonowania „warszawskich” gmin, względem rozwiązań przyjętych w 1990 r. Istotnej zmianie nie uległy także przepisy dotyczące osobowości prawnej m.st. Warszawy, budżetu i finansów, mienia komunalnego oraz gospodarki komunalnej wykonywanej przez tę jednostkę. Na skutek

reformy powiatowej z 1998 r. utworzono także powiat warszawski, który obejmował teren „warszawskich” gmin oraz miasta Wesoła i gminy Sulejówek.

Ustrój miasta stołecznego Warszawy został dostosowany do systemu samorządu terytorialnego, wdrożonego na skutek reformy powiatowej i reformy wojewódzkiej w 1998 r., ustawą z dnia 15 marca 2002 r.⁵⁹⁰. Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie posługują się wprost pojęciem „stołecznej” lub „warszawskiej” wspólnoty samorządowej. Jednakże upodmiotowienie tejże nastąpiło na skutek odrzucenia koncepcji, w której m.st. Warszawa było specjalnym związkiem gmin. Nowa ustawa uregulowała ustrój m.st. Warszawy jako gminy mającej status miasta na prawach powiatu. Konsekwencją takiego założenia było przyjęcie, że istotę m.st. Warszawy jako podmiotu prawa stanowią jego mieszkańcy stanowiący jedną wspólnotę samorządową. Ustawodawca przewidział, że utworzenie jednostek pomocniczych gminy – dzielnic w ramach m.st. Warszawy jest obowiązkowe. Analiza przepisów ustawy z 2002 r. prowadzi jednak do wniosku, że mieszkańcy dzielnic tworzą także wspólnoty samorządowe (art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy). Jakkolwiek osobowość prawną posiada tylko miasto stołeczne Warszawa, dzielnicowe wspólnoty samorządowe nie posiadają odrębnej osobowości prawnej. Ustawa z 2002 r. określała, które dzielnice funkcjonowały w ramach miasta stołecznego w dniu wejścia w życie ustawy. Utworzenie nowej dzielnicy lub zmiana granic dzielnic już istniejących następuje na skutek podjęcia odpowiedniej uchwały przez radę miasta stołecznego. Tryb tworzenia nowych dzielnic oraz tryb zmiany granic dzielnic już istniejących jest określony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, jest tożsamy z tworzeniem lub zmianą granic jednostek pomocniczych w gminach. Postępowanie to wymaga zapewnienia udziału mieszkańców poprzez przeprowadzenie konsultacji społecznych w takiej sprawie.

Do zadań publicznych m.st. Warszawy zaliczono zadania gminy, zadania powiatu oraz zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta. Przy czym te ostatnie mają charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ustawa z 2002 r. tylko częściowo reguluje podział zadań pomiędzy miasto stołeczne i jego dzielnice. Do właściwości dzielnic, z mocy ustawy, przypisano m.in. sprawy z zakresu utrzymywania i eksploatacji gminnych zasobów lokalowych, utrzymywania i eksploatacji dzielnicowych obiektów administracyjnych, sprawowania nadzoru nad jednostkami niższego rzędu utworzonymi na obszarze danej dzielnicy. Na uwagę zasługuje zadanie własne dzielnicy polegające na podejmowaniu we własnym zakresie działań na rzecz zaspokajania zbiorowych

⁵⁹⁰ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361).

potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy. Jest to rozwiązanie analogiczne względem ogólnego, gminnego zadania publicznego polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Szczegółowy podział zadań i kompetencji pomiędzy miastem stołecznym oraz jego dzielnicami regulowany jest przepisami statutów dzielnic, które uchwalane są przez radę m.st. Warszawy.

Przepisy ustawy z 2002 r. przewidują, że organem stanowiąco-kontrolny jest rada m.st. Warszawy. Organem wykonawczym jest prezydent m.st. Warszawy. Oba organy wybierane są w powszechnych i bezpośrednich wyborach przez mieszkańców m.st. Warszawy. Organami dzielnic są rady dzielnic pochodzące z wyborów powszechnych. Organami wykonawczymi są zarządy dzielnic, z burmistrzami jako przewodniczącymi. Zarządy dzielnic są wybierane i odwoływane przez rady dzielnic.

Określenie m.st. Warszawy jako jednej gminy skutkowało także zmianami w sferze budżetowej i sferze mienia komunalnego. Od wejścia w życie ustawy z 2002 r. tylko m.st. Warszawa dysponuje własnym budżetem. Budżety poszczególnych dzielnic są uchwalane przez radę m.st. Warszawy jako załączniki do budżetu miasta. Kompetencja dzielnic ogranicza się tylko do opiniowania właściwego załącznika. Jakkolwiek przepisy ustawy z 2002 r. określają źródła dochodów własnych, które są dochodami planu finansowego poszczególnych dzielnic. Konsekwencją przyjęcia założenia, że w ramach miasta stołecznego Warszawy osobowość prawna przysługuje tylko miastu stołecznemu. Taka zmiana stanu prawnego wywołała też skutki w zakresie spraw dotyczących mienia komunalnego. Prawa majątkowe składające się na mienie komunalne przysługują tylko miastu stołecznemu, dzielnice są tylko podmiotami korzystającymi z tego mienia komunalnego.

Konieczność uregulowania ustroju stolicy miała źródło w „wewnętrznej” (miasto o największej powierzchni oraz o największej liczbie ludności) i „zewnętrznej” (konieczność realizowania zadań będących pochodną funkcjonujących w stolicy urzędów centralnych oraz przedstawicielstw dyplomatycznych innych państw) specyfice Warszawy⁵⁹¹. Czynniki te powodowały, że ogólne rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego nie były możliwe do przełożenia wprost na obszar stolicy. Hanna Gronkiewicz-Waltz i Beata Jakacka stwierdzają, że zmiany prawa odnoszące się do ustroju stolicy można określić jako ewolucję, przebiegającą na osi określającej stopień koncentracji władzy, od „federalizmu”

⁵⁹¹ S. Faliński, Ewolucja ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990-2002, *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*, 2011, nr 4 (35), s. 143-144.

do „centralizmu”⁵⁹². Ustawy z 1990 r. i 1994 r. przewidywały, że miasto stołeczne było swoistym związkiem międzygminnym. „Pierwsza ustawa warszawska” przyznawała większość zadań publicznych i kompetencji, wykonywanych w ramach struktury miasta stołecznego. Władze ogólnomiejskie były odpowiedzialne za dość ograniczony zakres spraw i były pozbawione demokratycznej legitymizacji. „Druga ustawa warszawska” była krokiem zmierzającym w kierunku wzmocnienia pozycji prawnej władz ogólnomiejskich, co wyrażało się przede wszystkim w zespoleniu organu wykonawczego miasta stołecznego i gminy Warszawa Centrum (będącej zresztą największą „warszawską” gminą). Całkowite odwrócenie logiki, w określeniu ustroju stolicy nastąpiło w 2002 r., poprzez sprowadzenie dzielnic do roli jednostek pomocniczych gmin i uzależnienie zakresu ich zadań od statutów nadawanych przez radę m.st. Warszawy. Znacząco zwiększyło się znaczenie prezydenta m.st. Warszawy, który jako ogólnomiejski monokratyczny organ wykonawczy pochodzący z bezpośrednich wyborów uzyskał zdecydowanie silniejszą pozycję ustrojową, niż zarządy poszczególnych dzielnic wybierane przez rady dzielnic. H. Gronkiewicz-Waltz i B. Jakacka stwierdzają, że ewolucja ustroju miasta stołecznego jest świadectwem zmiany sposobu myślenia o ustroju dużego miasta. Zmiana ta polega na dostrzeżeniu, że w przypadku takiej jednostki administracyjnej istnieją zarówno lokalne, jak i ogólnomiejskie potrzeby wspólnoty samorządowej, przy czym te drugie mają w życiu społeczno-gospodarczym większe znaczenie⁵⁹³. Stanisław Faliński zauważa, że kolejne zmiany ustrojowe były miały swoje obiektywne i subiektywne przyczyny⁵⁹⁴. Przyczyny obiektywne wyrażały się w niezdolności „warszawskich” gmin do wykonywania zadań ogólnomiejskiej. Z kolei przyczyny subiektywne związane były z politycznym znaczeniem urzędu prezydenta miasta stołecznego Warszawy w skali lokalnej oraz ogólnopolskiej. Paulina Rychlewska ocenia, że zmiany dokonane w ramach ustroju stolicy wywołały pozytywny skutek w zakresie efektywności realizowania zadań publicznych przez stołeczny samorząd terytorialny⁵⁹⁵. Przy czym zwiększenie efektywności odbyło się kosztem oddalenia władzy od mieszkańców, co było efektem przypisania większości zadań publicznych wykonywanych w ramach Warszawy do szczebla stołecznego. Niezależnie od powyższych obserwacji trzeba zauważyć, że problem dostosowania ustroju m.st. Warszawy do specyfiki funkcjonowania stołecznej wspólnoty

⁵⁹² H. Gronkiewicz-Waltz, B. Jakacka, O ustroju miasta stołecznego Warszawy, RPEiS, Rok LXXVII – zeszyt 3 – 2015, s. 147.

⁵⁹³ Tamże, s. 162.

⁵⁹⁴ S. Faliński, dz. cyt., s. 155-156.

⁵⁹⁵ P. Rychlewska, Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3 (37)/2009, s. 98.

samorządowej oraz zadań publicznych miasta stołecznego należy uznać za otwarty. Zasadny jest pogląd Igora Zachariasza, który stwierdził, że: „Problem ustroju Warszawy jest silnie związany z pełnieniem przez warszawski obszar metropolitalny licznych funkcji stołecznych, co powoduje, że od początku XX w. poszukuje się rozwiązania kwestii ustroju Warszawy w sposób odmienny od innych aglomeracji / obszarów metropolitalnych kraju. Warszawę postrzega się jako region stołeczny, który powinien mieć swoje usytuowanie w zasadniczym podziale terytorialnym państwa”⁵⁹⁶.

Ewolucja rozwiązań prawnych służących uregulowaniu ustroju jest indywidualnym przykładem rozwiązania problemu związanego z określeniem statusu prawnego obszaru metropolitalnego i jego mieszkańców. Jakkolwiek trudno jest przyjąć, że stan prawny wynikający z przepisów ustawy z 2002 r. rozwiązuje ten problem kompleksowo. Do chwili obecnej otwarta pozostaje kwestia uregulowania ustroju metropolii warszawskiej, w zakresie, w jakim powinna ona obejmować m.st. Warszawę i przynajmniej bezpośrednio przyległych do niej powiatów. Powiązania funkcjonalne istniejące w ramach obszaru metropolii warszawskiej wykraczają poza administracyjne granice miasta stołecznego⁵⁹⁷. Obszar ten jest obecnie wyodrębniony pod względem statystycznym⁵⁹⁸ i planistycznym (zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego, jako Warszawski Obszar Funkcjonalny)⁵⁹⁹. Brak jest jednak kompleksowej regulacji ustawowej w sprawach dotyczących obszaru metropolii warszawskiej. Podejmowane są jednak próby uchwalenia ustawy, która w kompleksowy sposób uregulowałaby ustrój Warszawy i terenów funkcjonalnie z nią powiązanych⁶⁰⁰.

Problem określenia statusu prawnego społeczności dużego miasta nie odnosi się tylko do Warszawy. W Polsce wyodrębnia się (w zależności od przyjętej metodologii) ok. 7 obszarów metropolitalnych⁶⁰¹. Próbą całościowego kompleksowego określenia statusu

⁵⁹⁶ I. Zachariasz, *Metropolia stołeczna – próby utworzenia władz metropolitalnych Warszawy po reformie gminnej 1990 r.*, ST 2024, nr 3, s. 85-96.

⁵⁹⁷ Zob. np. E. Szczech-Pietkiewicz, M.-J. Radło, A.F. Tomeczek, *Powiązania miast w województwie mazowieckim. Determinanty i konstrukcja modelu funkcjonowania województwa*, Warszawa 2022.

⁵⁹⁸ K. Wojnarowski, *Europejska klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla województwa mazowieckiego*, *Mazovia Regional Studies* 2019/28, s. 49-56.

⁵⁹⁹ Uchwała 22/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r., bip.mazovia.pl, dostęp: 29.04.2023 r.

⁶⁰⁰ Zob. np. Druk 2114, Sejm III kadencji, Poselski projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym, orka.sejm.gov.pl, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2114.htm>, dostęp: 30.04.2023 r.; Druk 1259, Sejm VIII kadencji, sejm.gov.pl, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1259>, dostęp: 30.04.2023 r.

⁶⁰¹ M. Smętkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i analizy EUROREG 1/2009, s. 73, A. Krześ, *Delimitacja obszarów metropolitalnych*, *Biblioteka Regionalisty*, nr 12 (2012), s. 63-71.

obszarów metropolitalnych była ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych⁶⁰². Ustawa pozwalała na tworzenie związków metropolitalnych – zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów) funkcjonujących na obszarach metropolitalnych. Ustawodawcy towarzyszyło założenie o dopuszczalności utworzenia związku metropolitalnego tylko na obszarze jednego województwa⁶⁰³. Związki metropolitalne były korporacjami j.s.t. i ich struktura nie przewidywała upodmiotowienia społeczności metropolitalnych oraz ich mieszkańców. Ustawa przewidywała, że za obszar metropolitalny uznawano spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzująca się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 000 mieszkańców. Decyzja w sprawie utworzenia związku metropolitalnego należała do Rady Ministrów, która w tym celu wydawała rozporządzenie. Rozporządzenie mogło być wydane z urzędu lub na wniosek gminy rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego. Na podstawie przepisów ustawy o związkach metropolitalnych z uwagi na stosunkowo krótki czas jej obowiązywania nie utworzono żadnego takiego związku. Jakkolwiek w czasie jej obowiązywania prowadzono prace nad utworzeniem związku metropolitalnego w województwie śląskim⁶⁰⁴

Związkom metropolitalnym powierzono do realizacji zadania własne w sprawach kształtowania ładu przestrzennego na obszarze działania związku, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocji obszaru metropolitalnego. Ponadto na podstawie porozumień związki metropolitalne mogły realizować zadania gmin, powiatów lub województw. Ustawa przyznawała im także fakultatywną kompetencję do wykonywania realizacji zadań publicznych – wykonywanych przez j.s.t. będące członkami związki.

Związki metropolitalne miały mieć osobowość prawną, własne budżety, korzystać z mienia komunalnego oraz prowadzić działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej. Organami związku metropolitalnego były zgromadzenie związku metropolitalnego jako organ stanowiąco-kontrolny oraz zarząd związku metropolitalnego, jako organ wykonawczy.

⁶⁰² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890).

⁶⁰³ T. Bąkowski, art. 1 [w:] R. Gajewski, J.H. Szlachetko, K. Ważny, T. Bąkowski, Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz, Warszawa 2016, LEX.

⁶⁰⁴ UCHWAŁA Nr XIV/364/2016 RADY MIASTA GLIWICE z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gliwic, dotyczących przystąpienia miasta Gliwice do związku metropolitalnego (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2016 r. poz. 1863).

W skład zgromadzenia związku mieli wchodzić, z urzędu, wójtowie gmin oraz starostowie powiatów będących członkami związku wraz z radnym — przedstawicielem gminy lub powiatu będącego członkiem związku metropolitalnego. Członkowie zarządu związku metropolitalnego mieli być wybierani przez zgromadzenie związku. Badający przepisy ustawy o związkach metropolitalnych z 2015 r. Bogdan Dolnicki zauważa, że przepisy te były zasadniczo krytykowane przez doktrynę. Autor, prezentując te poglądy pisze, że: „Wprawdzie ustawa o związkach metropolitalnych stanowiła realizację postulatów dotyczących jednolitego uregulowania kwestii zarządzania obszarami metropolitalnymi, jednak jej rozwiązania spotkały się z szeroką krytyką. W literaturze negatywnie oceniono m.in. uniwersalny charakter ustawy i podnoszono, że stanowi on rozwiązanie kompromisowe, którego celem jest stworzenie ogólnych norm prawnych dla funkcjonowania metropolii w ogóle, nie zaś dla rozwiązania problemów specyficznych dla danego terenu z uwzględnieniem istniejących form współpracy samorządów i sposobu organizacji wykonywania zadań publicznych. Zgłaszano zastrzeżenia co do wykładni przepisów ustawy dotyczących delimitacji obszarów metropolitalnych i tworzenia w ich granicach administracyjnych związków metropolitalnych. Sygnalizowano, że ustalony przez ustawodawcę zakres działania związku metropolitalnego nie do końca wypełnia lukę zadaniowo-kompetencyjną uniemożliwiającą zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców obszarów metropolitalnych. Zastrzeżenia budził także przyjęty w ustawie sposób regulacji tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych. Podkreślano centralistyczny i autorytatywny model relacji państwo – samorząd, rzadko spotykany w innych państwach europejskich”⁶⁰⁵.

Ogólna regulacja statusu związków metropolitalnych została uchylona w 2017 r. Jednocześnie zastąpiono ją ustawą o wymiarze jednostkowym – ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁶⁰⁶. Ustawa z 2017 r. w znacznej mierze powieliła rozwiązania przyjęte w ustawie o związkach metropolitalnych, przy czym ograniczała możliwość utworzenia związku metropolitalnego tylko do obszaru województwa śląskiego. Badający organizację i kompetencje związku metropolitalnego w województwie śląskim Roman Marchaj konkluduje, że struktura ta przyjmuje formułę „metropolitalnego podregionu”⁶⁰⁷. Tym samym obecną praktykę funkcjonowania związku metropolitalnego

⁶⁰⁵ B. Dolnicki, Koncepcja związków metropolitalnych w Polsce, ST 2024, nr 3, s. 7-17.

⁶⁰⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

⁶⁰⁷ R. Marchaj, Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania, ST 2018, nr 12, s. 5-18.

należy rozpatrywać jako pośredni szczebel administracyjny pomiędzy powiatem i województwem. W innym opracowaniu Roman Marchaj wraz z Bogdanem Dolnickim określając administracyjnoprawny status związku metropolitalnego w województwie śląskim, podsumowują: „Związek metropolitalny nie jest związkiem komunalnym w rozumieniu ustaw samorządowych. Niedopuszczalne jest nawet odpowiednie stosowanie do niego przepisów o związkach międzygminnych, powiatów czy powiatowo — gminnych. Mamy zatem do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego”⁶⁰⁸.

Oceniając, ustawę o związkach metropolitalnych Tomasz Moll wskazywał, że jej zaletą było uregulowanie sposobu wykonywania zadań publicznych o charakterze metropolitalnym⁶⁰⁹. Autor ten negatywnie oceniał natomiast ogólny sposób uregulowania ustroju związku metropolitalnego jako zbyt ogólny i uznawał za zasadne określenie ustroju poszczególnych polskich metropolii w osobnych ustawach, których przepisy odpowiadałyby specyfice właściwych aglomeracji. Można powiedzieć, że postulat ten został w zrealizowany przez ustawodawcę, który uchylił ustawę ogólną i w jej miejsce wprowadził ustawę szczególną, której przedmiotem jest stworzenie podstaw do utworzenia związku metropolitalnego na konkretnym obszarze. Funkcje przyznane związkowi metropolitalnemu w województwie śląskim oceniane są jako komplementarne względem funkcji powiatów, gmin i województw⁶¹⁰. W piśmiennictwie prowadzona jest dyskusja o możliwości utworzenia kolejnych związków metropolitalnych na podstawie szczególnych ustaw, które miałyby regulować ustrój poszczególnych polskich metropolii⁶¹¹. Z uwagi na rozwiązania przyjęte w ustawie o związkach metropolitalnych i ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim można odnieść wrażenie, że koncepcja prawnego ustroju metropolii nie jest postrzegana, jako nowy rodzaj jednostki samorządu terytorialnego – wspólnoty mieszkańców. Odmienne stanowisko prezentuje jednak Jakub H. Szlachetko. Autor ten postuluje uregulowanie statusu metropolii jako jednostki samorządu terytorialnego. Wskazuje on na konieczność uregulowania statusu metropolii jako szczebla samorządu terytorialnego o charakterze ponadgminnym. Jakkolwiek regulacja ustawowa powinna odpowiadać specyfice danej metropolii i w

⁶⁰⁸ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, ST 2017, nr 7-8, s. 5-18.

⁶⁰⁹ T. Moll, Ustawa o związkach metropolitalnych - rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?, PPP 2017, nr 7-8, s. 149-151.

⁶¹⁰ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, 10. Podsumowanie [w:] M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, LEX.

⁶¹¹ Zob. np. J. Korczak, Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych, ST 2021, nr 7-8, s. 48-62, J.H. Szlachetko, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot – proces instytucjonalizacji i scenariusze dalszego rozwoju, ST 2022, nr 12, s. 71-85.

szczególnych przypadkach powinna przyjąć konstrukcję związku metropolitalnego – korporacji jednostek samorządu terytorialnego, a nie korporacji mieszkańców danego obszaru⁶¹².

Kwestia upodmiotowienia prawnego wspólnot aglomeracyjnych jest świadectwem trwającego procesu upodmiotawiania społeczności lokalnych, który nie został zakończony. Proces ten dotyczy nie tylko zbiorowości terytorialnych jako takich, jest widoczny także w odniesieniu do statusu administracyjnoprawnego mieszkańców – członków tych zbiorowości. Przykładem istotnej zmiany w tym zakresie jest sprawa modelu wyboru organu wykonawczego gminy. Układ samorządu terytorialnego powstały na skutek przeprowadzenia reform z 1990 r. i 1998 r. przewidywał, że tylko organy stanowiąco-kontrolne j.s.t. pochodziły z powszechnych wyborów. Tym samym członkowie wspólnot samorządowych posiadali tylko prawo do wybierania radnych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Jednakże równolegle z pracami nad reformami samorządowymi toczyła się dyskusja nad nowym określeniem zasad wyboru organów wykonawczych j.s.t., szczególnie intensywna w odniesieniu do pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ostatecznie na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r.⁶¹³ doszło zmiany modelu organu wykonawczego gminy. Zlikwidowane został kolegialny zarządy gminy (zarząd miasta) z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, jako przewodniczącym. Zostały one zastąpione organem monokratycznym – wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, który odtąd wybierany był w powszechnych i bezpośrednich wyborach przez mieszkańców danej gminy.

Dyskusja nad wprowadzeniem zmian w tym zakresie miała swoje źródło w grze politycznej, jaka prowadzona była od połowy lat 90. przy okazji przygotowywania reformy powiatowej i reformy wojewódzkiej⁶¹⁴. Koncepcja zmiany modelu wyborów organu wykonawczego gminy

⁶¹² „Metropolia będąca lokalną i ponadgminną jednostką samorządową, powinna mieć podmiotowość prawną i samodzielność, a także odrębną władzę. Dla niektórych specyficznych obszarów postuluje się dodatkową formę organizacyjną w postaci związku jednostek samorządu lokalnego (gmin, powiatów, metropolii), określaną mianem „związku metropolitalnego”. Należałoby zatem przyjąć następujące założenia: 1) Metropolia powinna być lokalną ponadgminną, wspólnotą samorządową. 2) Władze metropolii powinny stanowić organ stanowiąco-kontrolny (rada metropolii) oraz organ wykonawczy (zarząd metropolii). 3) Metropolia, pełniąc funkcję koordynacyjną w zakresie działalności gmin, powinna być wyposażona w dodatkowe organy o charakterze doradczym. 4) Metropolia powinna móc realizować zadania publiczne za pomocą różnorodnych jednostek organizacyjnych. 5) Metropolie powinny mieć prawną możliwość podejmowania współdziałania w formie związku metropolitalnego.” cyt. za: J.H. Szlachetko, Normatywny model samorządu terytorialnego, Gdańsk 2020, s. 374-375.

⁶¹³ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

⁶¹⁴ S. Michałowski, Wpływ realizacji idei bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na kształtowanie świadomości samorządowej mieszkańców gmin [w:] red. A. Hess, W. Świerczyńska-Głównia,

nie miała głębszego osadzenia w dogmatyce prawa administracyjnego. Odwołanie się przez jej autorów, do konieczności szerszego upodmiotowienia prawnego mieszkańców gmin miało związek z kalkulacją polityczną, której skutek był obliczony na wzmocnienie ich siły politycznej⁶¹⁵. Dlatego też inicjatywy zmierzające do wprowadzenia powszechnych i bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) były krytycznie oceniane przez ówczesnych przedstawicieli doktryny.

Rafał Budzisz zauważa, że najistotniejszym skutkiem zmiany modelu wyboru organu wójta było wytworzenie nowego układu w relacjach pomiędzy organem stanowiąco-kontrolnym i organem wykonawczym tej j.s.t.⁶¹⁶. Dlatego też przyznanie członkom wspólnoty samorządowej dodatkowych uprawnień w postaci prawa wybierania wójta nie było postrzegane jako główny cel przeprowadzonej w 2002 r. reformy. Monika Kamińska, Monika Krakowiak-Drzewiecka i Agnieszka Kristof⁶¹⁷ oceniały reformę z 2002 r. po upływie kilkunastu lat od jej wdrożenia. Autorki wskazują, że najpoważniejsze skutki wywołała ona w sferze administracyjnej poprzez wzmocnienie pozycji ustrojowej organu wykonawczego, kosztem organu stanowiąco-kontrolnego. Jednocześnie istotne skutki są dostrzegane w sferze społecznej. Zwraca się uwagę na wzrost frekwencji w wyborach samorządowych oraz uzyskanie w lokalnej polityce pozycji dominującej przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Umocnienie pozycji ustrojowej organu wykonawczego gminy było zasadniczo skutkiem pozbawienia rady gminy kompetencji do odwołania ze stanowiska piastuna organu wykonawczego. Uprawnienia w tym zakresie zostały zastrzeżone w całości dla członków wspólnoty samorządowej, którzy rozstrzygnięcia w takiej sprawie podejmują za pośrednictwem referendum lokalnego. Lech Mażewski zauważa, że przesunięcie kompetencji w tej sferze należy postrzegać jako działanie polegające na upodmiotowieniu wspólnoty samorządowej⁶¹⁸.

4.4. Podsumowanie.

Wypracowaną w przedwojennej doktrynie koncepcję związku publicznoprawnego należy postrzegać jako założenie określające istotę polskiego samorządu terytorialnego. Zgodnie z nim

Nie bądźmy obojętni: człowiek, społeczeństwo, polityka: Prace ofiarowane prof. dr hab. Teresie Sasińskiej-Klas, Kraków 2020, s. 71-96

⁶¹⁵ W. Wojtasik, Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce, *Roczniki Nauk Społecznych*. Tom 5(41), numer 1 – 2013, s. 62-64.

⁶¹⁶ R. Budzisz, Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie, *ST* 2007, nr 1-2, s. 37-49.

⁶¹⁷ M. Kamińska, M. Krakowiak-Drzewiecka, A. Kristof, Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta - założenia a rzeczywistość, *PPP* 2018, nr 6, s. 70-95.

⁶¹⁸ L. Mażewski, O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego, *ST* 2019, nr 12, s. 48.

samorząd terytorialny należy postrzegać jako administrację wykonywaną przez korporacje samorządowe na swoją własną rzecz. O ile w II Rzeczypospolitej panował w doktrynie konsensus co do tego, że wyznacznikiem odrębności samorządu terytorialnego w ramach układu administracji publicznej jest samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, to nie było zgody co do istoty samorządu terytorialnego. Część autorów dopuszczała stanowisko nakazujące postrzegać samorząd terytorialny jako bezosobową administrację państwową. Równolegle w doktrynie prezentowano także stanowisko alternatywne. Alternatywą było przyjęcie, że samorząd terytorialny jest rodzajem administracji publicznej, który oparty jest na korporacji mieszkańców danego terenu, która to korporacja przez swoje organy wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej. Współcześnie stwierdza się, że powierzenie wykonywania władzy publicznej korporacji mieszkańców danego terenu za pomocą ustawy wspólnoty samorządowe stają się częścią państwa. Zygmunt Niewiadomski dostrzega, że współcześnie nie jest zasadne przeciwstawianie interesów korporacji samorządowych interesom państwa⁶¹⁹. Wspólnoty samorządowe są tworzone przez państwo w celu wykonywania części władzy państwa. Kluczowe jest dostrzeżenie w tym procesie, iż przekazaniu zadań publicznych z poziomu państwa na poziom wspólnot samorządowych towarzyszy przekazanie odpowiedzialności za ich wykonywanie korporacjom mieszkańców. Odpowiedzialność ma przy tym podwójny charakter. Jest odpowiedzialnością wobec państwa za realizowanie obowiązków nałożonych ustawą. Jednocześnie jest odpowiedzialnością wobec samej wspólnoty samorządowej za sposób wykonywania tych zadań publicznych. Ponadto samorząd terytorialny, w procesie powierzania mu do realizacji zadań publicznych, jest wyposażony w szereg uprawnień umożliwiających samodzielne wykonywanie tych zadań.

Z przyjęcia założenia mówiącego o korporacyjnym charakterze samorządu terytorialnego płynie także istotny wniosek co do sposobu postrzegania pozycji prawnej mieszkańców terenu, na którym funkcjonuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Pomiędzy daną jednostką samorządu terytorialnego i mieszkańcami danego terenu istnieje relacja w postaci prawnego stosunku członkostwa łączącego człowieka z konkretnym samorządem. W takim ujęciu mieszkaniec jest członkiem właściwej korporacji samorządowej. W ramach stosunku członkostwa istnieje wiązka wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy korporacją samorządową a jej członkiem.

⁶¹⁹ Z. Niewiadomski, 1.2. ISTOTA SAMORZĄDU [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, Warszawa 2022, LEX.

Weryfikacja tego, które z tych stanowisk stało się oparciem dla współczesnego samorządu terytorialnego, nastąpiła w historycznym procesie trwającym w Polsce od 1944 r. Pierwsza faza tego procesu polegała na całkowitym pozbawieniu wspólnot lokalnych i ich mieszkańców podmiotowości administracyjnoprawnej. Pozbawienie podmiotowości prawnej odbywało się zarówno w sferze formalnej, jak i w sferze materialnej. „Socjalistyczny” ustawodawca do lat 50. zrezygnował praktycznie całkowicie z terminologii świadczącej o podmiotowym traktowaniu wspólnoty samorządowej w sferze prawnej (m.in. z samego pojęcia prawnego „samorząd terytorialny” i zastąpienie go pojęciem „rad narodowych”) i usunął z systemu prawnego mechanizmu gwarantujące taką podmiotowość w praktyce. Jednocześnie administrację samorządową zastąpiono terenową administracją państwową funkcjonującą w ramach scentralizowanego układu opartego na podległości organów administracji ulokowanych na niższym szczeblu organom szczebla wyższego. Brak podmiotowości prawnej wspólnot samorządowych widoczny był także w sferze finansowej (brak własnego budżetu – rady narodowe były dysponentami części budżetu państwa), w sferze administracyjnej (urzędy obsługujące działalność rad narodowych były urzędami państwowymi i ich pracownicy byli pracownikami administracji państwowej), w sferze majątkowej (radom narodowym nie przysługiwały własne prawa majątkowe, użytkowały one jedynie mienie należące do państwa) oraz w sferze politycznej (radni rady narodowej byli przedstawicielami ludu pracującego miast i wsi, a nie reprezentantami danej społeczności lokalnej).

Przyznanie podmiotowości prawnej wspólnotom lokalnym było możliwe na skutek odrzucenia w całości założeń, na których oparta była administracja w państwie socjalistycznym. Odrzucenie tych założeń określane jest jako przełamanie pięciu monopolów państwa totalitarnego⁶²⁰:

- 1) monopolu władzy politycznej;
- 2) monopolu jednolitego systemu organów państwa;
- 3) monopolu jednego budżetu państwa;
- 4) monopolu własności państwowej;
- 5) monopolu urzędników państwowych rozumianego w ten sposób, że urzędnicy administracji samorządu terytorialnego należą do tej samej kategorii, co urzędnicy administracji państwowej.

⁶²⁰ J. Stępień, Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców, ST 2015, nr 1-2, s. 11-19.

Przełamanie tych monopolii nastąpiło poprzez ustanowienie przepisów prawa, na mocy których jednostkom samorządu terytorialnego została przyznana osobowość prawna. Jednocześnie mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego przyznano prawo wybierania w wyborach do organów stanowiąco-kontrolnych. Jednostki samorządu terytorialnego od tego momentu mogły prowadzić swoją gospodarkę finansową na podstawie własnych budżetów i korzystały z własnych praw majątkowych (mienia komunalnego). Aparat służący obsłudze działalności samorządu terytorialnego powierzono urzędom gmin i zatrudnionym w nim pracownikom samorządowym. W 1990 r. mechanizmy te znalazły zastosowanie w odniesieniu do gmin a od 1998 r. także w odniesieniu do powiatów oraz województw. Podmiotowe potraktowanie wspólnot samorządowych w tych sferach pozwoliło na rzeczywiste upodmiotowienie wspólnot samorządowych w prawie administracyjnym. Jerzy Regulski podsumowywał przeprowadzone wówczas zmiany, stwierdzając: „Aby samorząd zaistniał, społeczność lokalna musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami. A to oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje odpowiednie możliwości, ale również musi istnieć świadoma społeczność obywatelska, która chce uczestniczyć w życiu publicznym i umie podejmować rząd, ale również i władze lokalne. Władz samorządowych nie wolno jednak przeciwstawiać państwu, bo stanowią one jego istotną część wspólnie właściwe decyzje. Bo państwo to nie tylko parlament rząd, ale również i władze lokalne. Władz samorządowych nie wolno jednak przeciwstawiać państwu, bo stanowią one jego istotną część”⁶²¹.

Przyjęcie perspektywy polegającej na postrzeganiu statusu administracyjnoprawnego wspólnot samorządowych przez pryzmat pięciu przełamanych monopolii państwowych pozwala na wyznaczenie swoistego obszaru referencyjnego, w ramach którego należy badać obecny administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych.

Przeprowadzenie bazujących na powyższych założeniach reform samorządowych nie oznacza, że problem zakresu upodmiotowienia wspólnot samorządowych i ich członków w ramach polskiego prawa administracyjnego można uznać za zamknięty. O tym, że zakres uprawnień wyznaczający administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych i ich członków może podlegać zmianom świadczyć, chociażby proces polegający na przyznaniu mieszkańcom gmin prawa do wybierania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Wyzwaniem dla ustawodawcy pozostaje wciąż kwestia upodmiotowienia prawnego wspólnot funkcjonujących na obszarach metropolitalnych. Członkowie tego rodzaju

⁶²¹ J. Regulski, Samorząd a model państwa, *Infos*, nr 10(80), s. 2-3.

społeczności lokalnych są związani ze sobą innego rodzaju więziami, niż ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego w postaci gmin wiejskich, małych miast i powiatów. Specyfika obszarów metropolitalnych powoduje, że ludzie realizują swoją sprawę dnia codziennego oraz identyfikują się z obszarem wykraczającym poza teren jednej tradycyjnie rozumianej gminy. Ponadto jednostki znajdujące się w obszarach metropolitalnych połączone są siecią intensywnych powiązań społeczno-gospodarczych, co uzasadnia zorganizowanie administracji na ich terenie (w tym administracji rządowej na specjalnych zasadach). Przykład ewolucji ustroju miasta stołecznego Warszawy pokazuje, że możliwe jest przejście na obszarze metropolitalnym od modelu administracji opartego na korporacji międzygminnej do korporacji mieszkańców.

Przebieg procesu polegającego na upodmiotawianiu wspólnot samorządowych, który rozpoczął się w Polsce jako prace koncepcyjne w latach 80. i przyjął postać zmian prawnych w latach 90. XX wieku, jest także dowodem na słuszność założenia o korporacyjnym charakterze samorządu terytorialnego. Koncepcja ta znalazła swój normatywny wyraz w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Konstytucji RP. Na uwagę zasługuje zwłaszcza sposób określenia istoty samorządu terytorialnego, „jako zdolności społeczności lokalnych”, co potwierdza, że rozumienie samorządu terytorialnego jako upodmiotowionych w sferze prawa administracyjnego korporacji mieszkańców stało się standardem właściwym dla zachodniej kultury prawnej.

5. Administracyjnoprawny status wspólnoty samorządowej

5.1. Uwagi wstępne

Wspólnoty samorządowe, jako osoby prawne prawa publicznego, zachowują swoją odrębność wobec państwa rozumianego jako układ administracji rządowej, administracji publicznej oraz innego rodzaju władz publicznych po, mimo że stanowią integralną część władzy publicznej funkcjonującej w Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też w ramach układu państwo – wspólnoty samorządowe istnieją prawa i obowiązki wyznaczające administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych. Status ten obejmuje sfery dotyczące tworzenia, zmian granic i znoszenia tych korporacji, obowiązków wspólnot samorządowych oraz przysługujących im uprawnień, oraz kompetencji. Status administracyjnoprawny wspólnot samorządowych obejmuje także instrumenty związane z ochroną ich samodzielności. Ta ostatnia sfera jest zresztą swoistym

kryterium wyróżniającym wspólnoty samorządowe od innych podmiotów administrujących działających w ramach administracji publicznej.

Pierwotny sposób utworzenia, obecnie istniejących wspólnot samorządowych został obszernie omówiony w rozdziale poświęconym procesowi ich upodmiotowienia. Dlatego też w niniejszym rozdziale okoliczności ich pierwotnego powołania zostały jedynie wspomniane. Obszernie omówiono reguły dotyczące dokonywania zmian granic i znoszenia istniejących wspólnot samorządowych. Przedmiotem tego podrozdziału są zasady oraz tryb w oparciu o które wykonywane są tego rodzaju przekształcenia.

Na tym tle został omówiony także problem obywatelskiego prawa do samorządu terytorialnego. Przedstawienie tego zagadnienia łącznie z problematyką obejmującą zmianę granic i likwidację jest zasadne, gdyż przekształcenia w układzie wspólnot samorządowych wywołują skutki odnoszące się do członków korporacji samorządowych. Zmiana granicy jednostki zasadniczego podziału administracyjnego państwa, w ramach której funkcjonuje dana wspólnota samorządowa, zazwyczaj powoduje skutek polegający na zerwaniu więzów prawnych łączących człowieka z jedną wspólnotą samorządową i utworzeniu więzi łączących go z inną samorządową korporacją (chyba że zmiana granic dotyczy terenów niezamieszkałych przez ludzi).

W kolejnym podrozdziale omówiono obowiązki wspólnot samorządowych. Przyjęto założenie, że prawodawca powołuje wspólnoty samorządowe w celu wykonywania przez nie zadań publicznych, z kolei realizacja tego celu jest ich głównym obowiązkiem. Dlatego też przedstawiono konstrukcję prawną zadań publicznych wykonywanych przez wspólnoty samorządowe. Zasada subsydiarności i zasada decentralizacji wyznaczające kryteria podziału zadań publicznych pomiędzy administrację rządową oraz samorząd terytorialny zostały przedstawione w rozdziale poświęconie instytucjonalnemu otoczeniu wspólnot samorządowych. Dlatego też w tej części opracowania przeanalizowano rozkład zadań publicznych pomiędzy wspólnoty samorządowe różnych szczebli oraz charakter tych zadań.

Kolejnym aspektem wyznaczającym administracyjnoprawny status wspólnot samorządowych są ich prawa i kompetencje. Przypisanie wspólnotom samorządowym publicznych praw podmiotowych związanych z wykonywaniem przez nie zadań publicznych jest kolejnym wyróżnikiem ich szczególnego statusu w ramach układu administracji publicznej. W podrozdziale tym została omówiona treść poszczególnych uprawnień przysługujących j.s.t. Problematyka ta została powiązana z ogólnym przymiotem samodzielności samorządu

terytorialnego, który należy uznać za generalną podstawę praw przysługujących wspólnotom samorządowym. Uprawnienia te, odnoszące się do sfery finansowej, majątkowej i organizacyjnej umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie powierzonych im zadań publicznych.

Ostatnia część niniejszego rozdziału poświęcona jest instytucjom służącym ochronie samodzielności wspólnot samorządowych. Zagadnienie to jest traktowane szerzej, niż wynika to bezpośrednio z przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który odnosi się tylko do sądowej ochrony samodzielności j.s.t. Przyjęto bowiem założenie, że samodzielność jest chroniona nie tylko za pomocą instytucji prawnych o charakterze procesowym, ale też instytucji materialnoprawnych i ustrojowych. Dlatego też, w zakresie rozważań dotyczących tego zakresu pracy mieszczą się sprawy z zakresu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęty przez ustrojodawcę i gwarantowany w EKSL ograniczony zakres tego nadzoru ma zabezpieczać bowiem samodzielność samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych i przez to stanowi gwarancję dla efektywności praw wspólnot samorządowych.

Tytułem wstępu trzeba wyjaśnić, że nie wszystkie instytucje prawne służące ochronie samodzielności wspólnot samorządowych zostały omówione w dedykowanym temu zagadnieniu podrozdziale. W podrozdziale dotyczącym tworzenia wspólnot samorządowych i ich przekształceń pojawiła się kwestia kontroli legalności rozporządzeń Rady Ministrów wywołujących skutki w tej sferze. Zagadnienie to jest bezpośrednio związane z instytucjonalnym wymiarem ochrony samodzielności wspólnot samorządowych. Jednakże z uwagi na zakres tej kwestii zasadne było przedstawienie łącznie z zasadami i trybem dokonywania zmian w układzie wspólnot samorządowych. Problem możliwości rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm oraz środki tzw. nadzoru personalnego zostały przedstawione w podrozdziale poświęconym obowiązkom wspólnot samorządowych. Uczyniono tak z uwagi na powiązanie możliwości zastosowania tych środków prawnych w związku ze stwierdzeniem, że dana wspólnota samorządowa (działając poprzez swoje organy) nieprawidłowo wykonuje spoczywające na niej obowiązki. Przyjęcie tej perspektywy z jednej strony pozwala na patrzenie na konieczność wykonywania zadań publicznych przez j.s.t. jako na obowiązek, za którego realizację jednostki te ponoszą odpowiedzialność. Z drugiej zaś strony ograniczenie możliwości posługiwania się przez władze publiczne tymi instytucjami służą ochronie samodzielności wspólnot samorządowych. W

podrozdziale tym omówiono możliwości działania przez j.s.t. w ramach niektórych procedur administracyjnych i sądowych.

5.2. Podmiotowość wspólnot samorządowych w procesie kształtowania ich granic

5.2.1. Wspólnoty samorządowe – zasady tworzenia, zmian granic i likwidacji

Wspólnoty samorządowe przymusowo istnieją na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istnienie poszczególnych wspólnot samorządowych ściśle wiąże się z zasadniczym podziałem administracyjnym państwa. Zrzeszenie w postaci wspólnoty samorządowej powstaje z mocy samego prawa (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Podstawą dla wyodrębnienia konkretnej wspólnoty samorządowej jest określenie granic terenu, na którym ona funkcjonuje, co realizowane jest poprzez wyodrębnienie jednostki zasadniczego podziału administracyjnego państwa. Wyodrębnienie to następuje poprzez ustanowienie odpowiedniej normy prawnej przez władze państwa.

Oznacza to, że zasady tworzenia, zmian granic oraz znoszenia jednostek zasadniczego podziału państwa dotyczą również wspólnot samorządowych. Władze państwa nie dysponują jednak swobodą w procesie kształtowania ich granic. Zasada wiążąca w tym zakresie władze publiczne zawarta jest w przepisie art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje ona dwa kryteria związane ze sposobem zorganizowania podziału terytorialnego państwa. Pierwsze kryterium (formalne) przewiduje, że określenie zasadniczego podziału terytorialnego państwa następuje w ustawie. Drugie kryterium (materialne) obejmuje kryteria, jakimi ustawodawca zobowiązany jest kierować się ustawodawca przy określaniu zasadniczego podziału terytorialnego. Może on uwzględniać istniejące na danym terenie więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Tym samym zasadniczy podział terytorialny musi być kreowany w sposób umożliwiający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji RP nie zawiera bezpośredniego odwołania do kategorii wspólnot samorządowych. Jednakże z uwagi na treść przepisu art. 16 ust. 1 Konstytucji RP istnieje systemowy, ścisły związek pomiędzy wspólnotą samorządową i jednostką zasadniczego podziału administracyjnego państwa. Zgodnie z tym przepisem jednostki podziału administracyjnego wyznaczają obszar, na którym funkcjonują poszczególne wspólnoty samorządowe. Oznacza to, że zasadniczy podział terytorialny państwa jest wyznaczany dla celów samorządu terytorialnego, a nie administracji rządowej⁶²². Konieczność

⁶²² P. Tuleja, art. 15 [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021.

powiązania kryteriów delimitacji jednostek podziału państwa, o których mowa w przepisie art. 15 ust. 2 konstytucji z mieszkańcami danego terenu wynika też z samego charakteru tych „więzi”. Nie istnieją one w sposób abstrakcyjny w oderwaniu mieszkańców danego obszaru i innych podmiotów prawa. Ustrojodawca wskazał na faktycznie istniejące powiązania pomiędzy ludźmi na danym terenie i od istnienia tych więzi uzależnił proces kształtowania wewnętrznej organizacji terytorialnej państwa. Więzi te są w obecnym stanie prawnym zobiektywizowanymi kryteriami delimitacji granic zasadniczego podziału terytorialnego⁶²³. Ustrojodawca literalnie wymienił w konstytucji więzi o charakterze społecznym, gospodarczym lub kulturowym.

Wojciech Piątek i Andrzej Skoczylas zauważają jednak, że wyliczenie to nie powinno być uznawane za zamknięte. Kryteriami uwzględnianymi w procesie określania struktury i granic wspólnot samorządowych powinny być m.in. „klimat, występowanie złóż mineralnych, stopień urbanizacji oraz uprzemysłowienia, walory turystyczne”⁶²⁴. Swoje stwierdzenie autorzy opierają na fakcie, że zasadniczy podział administracyjny państwa tworzony jest nie tylko dla potrzeb samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Na podstawie zasadniczy podział administracyjny państwa funkcjonuje wiele podmiotów administrujących o zróżnicowanym charakterze, w tym tzw. administracja wyspecjalizowana⁶²⁵. Dodatkowe, postulowane w doktrynie kryteria nie zostały jednak określone ani w przepisach ustawy zasadniczej, ani w przepisach ustaw. Symptomatyczne przy tym jest, że odnoszą się one do specyfiki geograficznej kraju, a nie do obrotu społeczno-gospodarczego, związanego z życiem obywateli.

Celem ustanowienia kryteriów wymienionych w przepisie art. 15 ust. 2 Konstytucji RP jest normatywne wyodrębnianie rzeczywistych wspólnot funkcjonujących na terytorium państwa polskiego. Andrzej Wróbel słusznie dostrzega, że wspólnoty socjologiczne są wyodrębniane na podstawie innych kryteriów, niż te wymienione w konstytucji⁶²⁶. Jednak zdaniem tego autora ukonstytuowanie się wspólnot samorządowych następuje tylko w oparciu o kryterium terytorialności, które konkretyzowane jest przez władcze działanie państwa (uchwalenie

⁶²³ P. Sarnecki, art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.

⁶²⁴ W. Piątek, A. Skoczylas, art. 15 [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Legalis; inaczej: W. Skrzydło, art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2013, LEX.

⁶²⁵ Wyodrębnienie administracji wyspecjalizowanej często wiąże się z wyznaczeniem specjalnego podziału administracyjnego z uwagi na specyfikę jej działania. Zob. np. T. Rabska, RPEiS 1992, nr 2, s. 32-33.

⁶²⁶ A. Wróbel, 4.5.2. WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania, Warszawa 2022, LEX.

ustawy, wydanie rozporządzenia w sprawie zmiany granic j.s.t.). Nie sposób w pełni podzielić stanowiska tego autora, gdyż owo kryterium terytorialności ma charakter formalny – granice danej wspólnoty samorządowej są określane prawem. Jednak ustanowienie takiego prawa (wyodrębnienie granic wspólnoty samorządowej) musi być skutkiem zastosowania przepisu art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który to przepis odwołuje się do materialnych (rzeczywiście istniejących) więzów łączących mieszkańców danego terenu.

Obok więzi łączących mieszkańców danego terenu ustrojodawca wskazał także na kryterium w postaci zdolności jednostek terytorialnych do wykonywania zadań publicznych. Kryterium to można określić mianem kryterium efektywności ekonomicznej w wykonywaniu zadań publicznych⁶²⁷. Ustrojodawca wprost wskazał na „zdolność jednostek terytorialnych” do wykonywania zadań publicznych. W istocie rzeczy regulacja ta odnosi się do wspólnot samorządowych i tworzonego przez nie samorządu terytorialnego⁶²⁸. „Jednostka terytorialna” rozumiana jako wyodrębniona część terytorium państwa, pozbawiona komponentu osobowego, nie dysponuje potencjałem do wykonywania zadań publicznych. Potencjałem tym dysponują wspólnoty samorządowe, które wraz z określonym terenem są jednostkami samorządu terytorialnego. Zdolność do wykonywania zadań publicznych jest normatywnie przypisana samorządowi terytorialnemu (art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP). W naukach o zarządzaniu zauważa się, że efektywność w wykonywaniu zadań publicznych przez j.s.t. jest zasadniczo zależna od liczebności danej wspólnoty samorządowej – liczby mieszkańców zamieszkujących daną jednostkę terytorialną⁶²⁹.

Zastosowanie w praktyce kryterium „zdolności do wykonywania zadań publicznych” zmusza organ stosujący prawo (w takiej roli występuje też ustawodawca zwykły określający zasadniczy podział administracyjny państwa) do przeanalizowania, czy powstała na skutek zmian w tym podziale jednostka samorządu terytorialnego, będzie w stanie efektywnie wykonywać zadania publiczne powierzone do jej właściwości na mocy przepisów konstytucji i ustaw. Tym samym kryterium to, staje się kryterium równoważącym, rezultat zastosowania kryterium więzi

⁶²⁷ E. Gąsiorek, Efektywność wykorzystania środków publicznych. Wybrane problemy, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, Nr 144, s. 142-152.

⁶²⁸ W przypadku administracji rządowej i administracji państwowej zdolność do wykonywania zadań publicznych nie jest warunkowana jednostką terytorialną na obszarze której działają organy tworzące administrację tych rodzajów. Potencjał takich podmiotów administrujących zależy od zasobów finansowych i techniczno-organizacyjnych w jakie wyposaży je państwo.

⁶²⁹ J. Orłowska, Czynniki i bariery rozwoju lokalnego [w:] red. E. Gruszevska i in., Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. T. 1, Wzrost, rozwój i polityka gospodarcza, Białystok 2018, s. 44-55; E. Gąsiorek, Efektywność wykorzystania środków publicznych. Wybrane problemy, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, nr 144, Efektywność - rozważania nad istotą i pomiarem, s. 142-156.

łączących mieszkańców danego terenu. Celem tego kryterium jest zapobieżenie takiemu określeniu granic j.s.t. w sposób, który uczyni daną jednostkę niezdolną do wykonywania spoczywających na niej zadań.

W zakresie określania granic wspólnot samorządowych ustawodawca jest także związany regułą wynikającą z postanowienia art. 5 EKSL. Postanowienie to zobowiązuje państwa-strony konwencji do konsultowania spraw związanych ze zmianami granic społeczności lokalnych z członkami tych społeczności. Postanowienie to przewiduje, że optymalnym rozwiązaniem jest podejmowanie rozstrzygnięć w takich sprawach poprzez referendum, rozwiązanie to należy jednak uznać preferowane w świetle postanowień konwencji i nie musi być stosowane przez państwa-strony.

Gminne wspólnoty samorządowe zostały utworzone wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 r. Powstały one w ramach podziału administracyjnego istniejącego w Polsce od 1975 r. w ramach istniejących ówczesnie jednostek stopnia podstawowego (miast, gmin). Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁶³⁰ z dniem 1 stycznia 1999 r. utworzono powiatowe wspólnoty („lokalne”) samorządowe oraz wojewódzkie („regionalne”) wspólnoty samorządowe. Przepisy ustawowe regulują obecnie rodzaje jednostek zasadniczego podziału administracyjnego państwa (gminy, powiaty i województwa) oraz nominalnie określają istniejące województwa. Nie regulują one natomiast trybu tworzenia województw, zmiany ich granic oraz znoszenia województw. Tym samym takie czynności prawne muszą być bezpośrednio regulowane przepisami ustawy. Dlatego też w obecnym stanie prawnym nie istnieje żadna sformalizowana procedura dokonywania zmian podziału administracyjnego państwa na szczeblu wojewódzkim. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest brak możliwości włączenia członków regionalnych wspólnot samorządowych w proces poprzedzający dokonanie takich zmian. Zdaniem Bogdana Dolnickiego zaniechanie w tym zakresie powoduje, że polski ustawodawca nie realizuje standardu wynikającego z postanowień EKSL⁶³¹.

Inne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do gmin i powiatów. Kompetencje w zakresie tworzenia, zmiany granic lub likwidacji tych j.s.t. przypisano do właściwości Rady Ministrów. Przepisy ustaw przewidują, że posiada ona kompetencje do tworzenia, łączenia, dzielenia

⁶³⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

⁶³¹ B. Dolnicki, Koncepcja województwa samorządowego, ST 1999, nr 6, s. 15-22.

i znoszenia gminy i powiatów, oraz ustalania ich granic⁶³². Ponadto zmiana granic powiatów może odbywać się tylko poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu lub połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście (w takim przypadku z dniem połączenia j.s.t. wygasają prawa powiatu posiadane dotychczas przez miasto).

Rozporządzenie RM w sprawie ustalenia granic gminy lub powiatu może nastąpić na wniosek zainteresowanego organu stanowiącego j.s.t. lub z urzędu. Anna Feja-Paszkiewicz zauważa, że stworzenie możliwości regulowania granic wspólnot samorządowych w drodze rozporządzenia, nie wyłącza dopuszczalności regulowania takich spraw bezpośrednio przez ustawę. Autorka wyjaśnia także, że rozporządzenia RM mają charakter jednostkowy – odnoszą się do jednej lub kilku konkretnych jednostek zasadniczego podziału administracyjnego (wspólnot samorządowych). Dlatego też rozwiązanie polegające na przyznaniu RM kompetencji do rozstrzygania o istnieniu i przebiegu granic gmin oraz powiatów nie narusza art. 15 ust. 2 Konstytucji RP⁶³³. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, w zakresie, w jakim upoważniają one Radę Ministrów do określania przebiegu granic j.s.t., zostały uznane za zgodne z przepisami konstytucji i EKSL przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 4 listopada 2003 r.⁶³⁴.

Wydanie rozporządzenia w sprawie ustalenia lub zmiany granic gmin, lub powiatów wymaga przeprowadzenia postępowania z udziałem mieszkańców oraz określonych w przepisach ustaw organów administracji publicznej – konsultacji społecznych. Wnioski wypracowane w ich toku nie wiążą Rady Ministrów⁶³⁵ zarówno w zakresie konieczności wydania rozporządzenia, jak i jego treści.

Obligatoryjne konsultacje społeczne muszą zostać także przeprowadzone przez organ stanowiący j.s.t., jeżeli rozporządzenie RM ma zostać wydane na skutek wniosku organu stanowiącego. Z uwagi na fakt, że złożenie wniosku wymaga podjęcia odpowiedniej uchwały przez radę gminy lub radę powiatu, to uchybienie formalne polegające na nieprzeprowadzeniu

⁶³² art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g.; art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.p.; W odniesieniu do gmin RM posiada także kompetencje do nadawania gminie lub miejscowości status miasta i ustalania jego granic. Z kolei zarówno w odniesieniu do gmin i powiatów RM może w drodze rozporządzenia ustalać i zmieniać nazwy j.s.t. oraz siedziby ich władz. Kompetencje te nie mają jednak przełożenia na istotę wspólnoty samorządowej – nie mają one związku z granicami obszaru, na którym funkcjonuje wspólnota i przez to nie wpływają na zakres jej członków.

⁶³³ A. Feja-Paszkiewicz, Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - wybrane problemy, PPIA 2010, nr 83, s. 21-47.

⁶³⁴ Wyrok TK z 4.11.2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

⁶³⁵ M. Nowińska, Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, LEX.

konsultacji społecznych poprzedzających jej uchwalenie będzie skutkowało istotnym naruszeniem prawa przez organ stanowiący kontrolny i w konsekwencji stworzy podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały⁶³⁶.

W obecnym stanie prawnym, w odniesieniu do ustalania granic gmin uregulowano w przepisach u.s.g. dopuszczalność poddania takiej sprawy referendum lokalnemu. Analogicznego rozwiązania nie wprowadzono jak dotąd do przepisów u.s.p. i przepisów u.s.w. Przepisy te można uznać za *superfluum* ustawowe, gdyż do czasu ich włączenia do przepisów u.s.g. w doktrynie wskazywano na możliwość przeprowadzenia takiego głosowania powszechnego na podstawie ogólnych przepisów o referendum lokalnym⁶³⁷. Celem nowelizacji przepisów u.s.g. z 2011 r. było jednak wzmocnienie pozycji prawnej mieszkańców gmin⁶³⁸ w sprawach związanych z ustalaniem ich granic⁶³⁹. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że skutkiem ważnego i zakończonego pozytywnym rozstrzygnięciem referendum nie jest automatyczna zmiana granic gminy⁶⁴⁰. Skutkiem rozstrzygnięcia referendalnego jest jedynie zobowiązanie rady gminy do złożenia wniosku do RM o wydanie rozporządzenia, co skutkuje koniecznością przeprowadzenia postępowania poprzedzającego jego wydanie w pełnym zakresie. Roman Marchaj wskazuje ponadto, że inicjatywa referendalna w takiej sprawie należy wyłącznie do mieszkańców gminy i nie jest dopuszczalne przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy rady gminy⁶⁴¹.

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie odnoszą się wprost do kwestii likwidacji istniejącej jednostki samorządu terytorialnego. Działanie takie w istocie rzeczy oznacza

⁶³⁶ E. Olejniczak-Szałowska, Konsultacje we wspólnocie samorządowej, ST 1997, nr 1-2, s. 103-119.

⁶³⁷ E. Olejniczak-Szałowska, dz. cyt.

⁶³⁸ Prawo mieszkańców gminy do inicjowania zmian w strukturze jej granic podlega jednak istotnym ograniczeniom, które są konsekwencją obowiązywania kryterium efektywności ekonomicznej wynikającego z przepisu art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy przewidują, że właściwy wojewoda zobowiązany jest do przeprowadzenia swoistej analizy skutków społeczno-gospodarczych dla gmin na granice których wpłynie rozstrzygnięcie referendalne. Jeżeli na skutek tej analizy zostanie ustalone, że dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.) lub gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie odpowiedniego rozporządzenia RM, to referendum lokalnego nie przeprowadza się.

⁶³⁹ Interesującą uwagę w związku z tą zmianą czyni Anna Rytel-Warzocha. Autora wskazuje, że sprawy poddawane referendum lokalnemu powinny być sprawami co do których rada gminy nie ma kompetencji do podejmowania uchwał. Zob. A. Rytel-Warzocha, Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce, Studia Wyborcze, 2011, nr 12, s. 29-45.

⁶⁴⁰ M. Mączyński, art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e) [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, LEX.

⁶⁴¹ R. Marchaj, 4(c) [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

połączenie dwóch lub większej liczby j.s.t. w jedną jednostkę, lub włączenie terenów należących do jednej j.s.t. do innych jednostek. W praktyce sytuacje, w których dochodzi do likwidacji istniejącej j.s.t., mają charakter wyjątkowy. Stopień faktycznej komplikacji spraw związanych z likwidacją j.s.t. jest tak duży, że wymusza przeprowadzenie takiego procesu w trybie tzw. specustawy⁶⁴² i przez to nie odbywa się na zasadach określonych w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Taki zabieg legislacyjny został negatywnie oceniony w doktrynie. Irena Lipowicz zaznacza, że rozwiązania przyjęte w związku z likwidacją gminy Ostrowice były sprzeczne z zasadami decentralizacji oraz subsydiarności z uwagi na dyskrecjonalne działanie ustawodawcy w tej sprawie⁶⁴³.

W przypadku połączenia j.s.t., które prowadzi do zniesienia istniejącej jednostki przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, określają zasady następstwa prawnego będącego skutkiem takiego przekształcenia⁶⁴⁴. Przepisy te przewidują sukcesję uniwersalną. Jednostka samorządu terytorialnego powstała w wyniku połączenia istniejących j.s.t. wstępuje w ogół praw i obowiązków (zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i prawa publicznego) połączonych jednostek. Oznacza to, że nowopowstała wspólnota samorządowa staje się sukcesorem uprawnień oraz obowiązków wcześniej istniejących wspólnot.

Niezależnie od trybu zainicjowania zmian w podziale administracyjnym państwa, w zakresie granic gmin i granic powiatów, to wiążące rozstrzygnięcie w tej sprawie należy do wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych określają wytyczne, jakimi RM zobowiązana jest kierować się podczas ustalania i zmiany granic gmin, oraz powiatów. Przepisy⁶⁴⁵ przewidują, że ustalenie i zmiana granic gmin, dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Analogiczną rozwiązania prawne zawarte są w ustawie o samorządzie powiatowym. Przewidują one, że ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu.

⁶⁴² Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432).

⁶⁴³ I. Lipowicz, 3.1.3. Kryzys idei pomocniczości jako mechanizmu ochronnego i jej odrodzenie [w:] Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2019, LEX.

⁶⁴⁴ art. 4eb u.s.g.; art. 3cb u.s.p.

⁶⁴⁵ Przewidują one również, że w takim sam sposób RM ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Na tym tle interesujący pogląd formułują Zbigniew Niewiadomski i Wojciech Grzelczak, których zdaniem regulacja ta wiąże się dość poważną ingerencją w samodzielność j.s.t. Autorzy zwracają uwagę, że dopuszczalne jest pozostawienie rozstrzygnięć w przedmiocie nazwy j.s.t. i siedziby jej władz samej wspólnotie samorządowej. Zob. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem, Warszawa 1990, s. 8.

Dokonywanie zmian w układzie gmin i powiatów polegające na tworzeniu nowej j.s.t. lub łączeniu dotychczasowych jednostek wiąże się z koniecznością powołania pełnomocnika rządu. Głównym zadaniem pełnomocnika jest przygotowanie organizacyjne i prawne gminy do wykonywania zadań publicznych, w tym przygotowanie projektu uchwały budżetowej gminy w trybie i na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Ponadto do czasu formalnego połączenia istniejących j.s.t. lub utworzenia nowej pełnomocnik przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji ich organów przekształcanych jednostek⁶⁴⁶. Oznacza to, że czynności polegające na utworzeniu nowej j.s.t. odbywają się poza jakąkolwiek kontrolą członków przyszłej wspólnoty samorządowej. Takie rozwiązanie prawne należy ocenić krytycznie. Zasadne byłoby wprowadzenie do rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby współdziałanie członkom wspólnot samorządowych z pełnomocnikiem rządu w procesie tworzenia nowej j.s.t.

5.2.2. Problem kontroli konstytucyjności rozporządzeń wydawanych w sprawie zmian granic j.s.t.

W przypadku rozporządzeń RM w sprawie ustalenia granic j.s.t. istnieje w dogmatyce prawa administracyjnego spór co do charakteru takiego aktu stosowania prawa. Konsekwencją tego sporu są wątpliwości co do możliwości poddania takiego rozporządzenia kontroli sądowej.

Formalnie rozporządzenia te są powszechnie obowiązującymi źródłami prawa w rozumieniu przepisu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Na tym tle istnieje problem badawczy odnoszący się do dopuszczalności badania zgodności z ustawami i Konstytucją RP rozporządzeń RM dotyczących ustalania granic j.s.t. przez Trybunał Konstytucyjny. Istotą problemu jest kwestia ich normatywności. Przepis art. 188 pkt 3 konstytucji nie przewiduje wprost, że kontroli TK podlegają rozporządzenia, w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji. Przy czym w konstrukcji tego przepisu posłużono się zwrotem „przepisy prawa”. Znaczenie tego pojęcia zostało wypracowane następnie w judykaturze Trybunału. Przyjęto, że przedmiotem zaskarżenia mogą być tylko takie przepisy prawa, z których wynikają generalne i abstrakcyjne normy prawne⁶⁴⁷. Stąd z upływem czasu, w praktyce orzeczniczej TK pojawiła się wątpliwość co do normatywnego charakteru rozporządzeń RM, które z istoty rzeczy adresowane są

⁶⁴⁶ W. Baranowska-Zajac, Pozycja, zasady i tryb powoływania oraz zadania pełnomocnika do spraw tworzenia nowej gminy lub łączenia gmin oraz pełnomocnika do spraw tworzenia nowego powiatu lub łączenia powiatów, PPP 2018, nr 9, s. 82-99.

⁶⁴⁷ W. Płowiec, Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2017, nr 2, s. 36-53; M. Zubik, "Akt normatywny" jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, GSP 2014, nr 1, s. 731-746.

do konkretnych adresatów i dotyczą ich indywidualnej sytuacji (gmin lub powiatów, których granice ulegają przekształceniom).

W początkowym okresie obowiązywania przepisów Konstytucji RP skargi, których przedmiotem dotyczące przepisów takich rozporządzeń, były przyjmowane do merytorycznego rozpoznania⁶⁴⁸. Normatywności rozumianej jako generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych wynikających z przepisów rozporządzenia TK upatrywał w systemowym znaczeniu takich rozporządzeń. Przyjmowano, że zmiana układu granic j.s.t. skutkuje zmianami w zakresie właściwości rzeczowej jednostki samorządu terytorialnego i wpływa na ogólny zakres spraw, której znajdują się w jej właściwości. Taka linia orzecznicza miała jednak przede wszystkim istotne znaczenie dla podmiotowości wspólnot samorządowych. Dzięki takiemu podejściu weryfikacji (przy okazji rozpoznawania spraw tego rodzaju) podlegały określone w przepisach konstytucji i ustaw dyrektywy dotyczące sposobu ukształtowania granic jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie, w jakim dotyczą one więzi istniejących na danym terenie.

Z upływem czasu, doszło jednak do zmiany stanowiska Trybunału Konstytucyjnego⁶⁴⁹. Przyjęto, że rozporządzenia RM dotyczące przebiegu granic j.s.t., tworzenia lub znoszenia j.s.t., nie są aktami normatywnymi, natomiast są aktami o charakterze indywidualnym i konkretnym. Tym samym Trybunał nie ma kompetencji do orzekania o ich zgodności z ustawami oraz konstytucją. Zmiana w linie orzeczniczej TK była konsekwencją przyjęcia innej percepcji na skutek prawny, jaki wywołują rozporządzenia RM wydawane w sprawach ustalenia granic j.s.t. Analizujący orzecznictwo Trybunału Bogdan Dolnicki wyjaśnia, że w nowszej linii orzeczniczej przyjęto stanowisko zakładające, że: „Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa (...). Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie zmian w podziale terytorialnym, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją.”⁶⁵⁰.

⁶⁴⁸ Zob. Wyrok TK z 27.11.2000 r., U 3/00, OTK 2000, nr 8, poz. 293; Wyrok TK z 1.06.2004 r., U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54; Wyrok TK z 18.07.2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80; Wyrok TK z 5.12.2006 r., U 2/06, OTK-A 2006, nr 11, poz. 168.

⁶⁴⁹ Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47; Postanowienie TK z 5.11.2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, nr 10, poz. 152; Postanowienie TK z 8.02.2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4.

⁶⁵⁰ B. Dolnicki, Indywidualny akt normatywny, PPP 2017, nr 6, s. 56-64.

Zmiana praktyki orzeczniczej TK jest różnie oceniana w doktrynie. Marek Mączyński zwraca uwagę, że spór o właściwość Trybunału w sprawach dotyczących rozporządzeń RM wydawanych w sprawach ustalania granic j.s.t. nie powinien się ograniczać tylko do sporu ściśle formalnego – o normatywny charakter takich rozporządzeń. Autor ten zauważa, że problem ten należy osadzać szerszej, w sferze aksjologii ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W istocie rzeczy kwestia kontroli legalności w tego rodzaju sprawach wiąże się z podmiotowością i samodzielnością wspólnot samorządowych⁶⁵¹. Niemniej jednak autor ten konkluduje, że rozporządzenia RM nie mają charakteru normatywnego i dlatego też nie powinny podlegać kontroli TK. Włączenie spraw wynikających ze skarg na takie akty do właściwości Trybunału byłoby dopuszczalne tylko na skutek zmiany obecnego stanu prawnego. Do podobnych wniosków dochodzi także Marcin Wiącek. Autor ten stwierdza wprost, że rozporządzenia RM wydawane w sprawach ustalenia granic gmin i powiatów nie są rozporządzeniami w rozumieniu przepisu art. 92 Konstytucji RP i dlatego nie mogą być kontrolowane przez TK⁶⁵².

Bardziej krytyczne stanowisko prezentuje z kolei Marcin Gubała: „akty prawne dotyczące ustalenia granic gmin mają [...] charakter normatywny, albowiem przewidują rozstrzygnięcia, które nie wyczerpują się w jednorazowym zastosowaniu oraz w wielu płaszczyznach bezpośrednio i względnie trwale oddziałują na wspólnoty samorządowe, organy władzy publicznej i obywateli, a przez to ustanawiają reguły postępowania o charakterze abstrakcyjnym.”⁶⁵³. Bardzo krytyczne stanowisko, odnoszące się nie tylko judykatury TK, ale też do zasad i trybu dokonywania zmian w zasadniczym podziale administracyjnym państwa prezentuje Jerzy Korczak. Autor ten ocenia, że obecnie obowiązujące regulacje nie stabilizują podziału terytorialnego oraz nie chronią wspólnot samorządowych przed arbitralną ingerencją władz państwowych (zresztą przed ingerencją opartą w praktyce na kryterium politycznym)⁶⁵⁴.

Trzeba także zauważyć, że kwestia zasad i trybu dokonywania zmian podziale administracyjnym państwa (a przez to zmian w układzie wspólnot samorządowych) nie powinna być postrzegana jako sprawa o charakterze ściśle ustrojowym. Zmiany dokonywane

⁶⁵¹ M. Mączyński, Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, GSP 2020, nr 1, s. 153-165.

⁶⁵² M. Wiącek, Kontrola konstytucyjności rozporządzeń dotyczących zmian w podziale terytorialnym państwa. Glosa do postanowienia TK z dnia 15 lipca 2020 r., U 5/19, ST 2021, nr 4, s. 90-96.

⁶⁵³ M. Gubała, Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, ST 2020, nr 1-2, s. 151-160.

⁶⁵⁴ Jerzy Korczak, Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu, RPEiS 2020, Nr 4, s. 97–111.

w tym zakresie znajdują bezpośrednie przełożenie na zakres uprawnień obywateli. Konsekwencją zmian podziale administracyjnym państwa jest zniesienie praw, które przysługują grupie członków wspólnoty samorządowej wobec jednej wspólnoty i powodują, że prawa te aktualizują się względem drugiej wspólnoty. Dlatego też kwestia ta wpisuje się w szerszy problem dotyczący obywatelskiego prawa samorządu terytorialnego. Hubert Izdebski wyjaśnia, że obywatelskie prawo do samorządu terytorialnego należy wiązać z prawem do dobrej administracji⁶⁵⁵. Treścią tego prawa jest szeroko rozumiane uprawnienie do uczestniczenia w wykonywaniu władzy publicznej na szczeblu lokalnym oraz regionalnym. H. Izdebski zauważa, że prawo to wpisało się współcześnie w standard zakresu praw człowieka właściwy dla europejskiej kultury prawnej, przy czym istnieją systemy prawne, w których bywa ono „rozumiane jako kwalifikowana formuła gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”⁶⁵⁶.

Podobnie na obywatelskie prawo do samorządu patrzy również Igor Zachariasz. Autor ten proponuje, by prawo to rozumieć w następujący sposób: „tak skonstruowane prawo powinno zakładać co najmniej wolność tworzenia samorządu terytorialnego przez mieszkańców określonego terytorium państwa, a także prawo do określania zakresu wykonywanych przez wspólnotową władzę zadań i kompetencji przysługujących organom samorządu w związku z ich realizacją. We współczesnych państwach samorząd terytorialny jest raczej fragmentem administracji publicznej, ukształtowanym z woli państwa i na potrzeby realizacji zadań uznanych przez państwo za lokalne czy regionalne. Naturalną konsekwencją jego utworzenia jest ustanowienie licznych publicznych praw podmiotowych o charakterze wolnościowym, jak i praw podmiotowych do współdecydowania o organizacyjnych, zadaniowych czy finansowych elementach konstrukcyjnych jednostek samorządu terytorialnego.”⁶⁵⁷.

Obywatelskie prawo do samorządu, w obecnym stanie prawnym, pozostaje wytworem judykatury oraz doktryny. Nie zostało ono zagwarantowane wprost w przepisach Konstytucji RP⁶⁵⁸. Pojęcie to pojawiło się jednak w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego⁶⁵⁹. Trybunał powiązał je ściśle z prawem do dobrej administracji. Następnie, z założenia tego wyprowadził wniosek mówiący o tym, że prawo do samorządu nie jest prawem o charakterze

⁶⁵⁵ H. Izdebski, Prawo do samorządu - prawo obywateli i prawo mieszkańców, ST 2018, nr 10, s. 5-16.

⁶⁵⁶ Tamże.

⁶⁵⁷ I. Zachariasz, Prawo do samorządu terytorialnego - prawo wspólnot samorządowych, ST 2018, nr 10, s. 17-30.

⁶⁵⁸ M. Kallas, Rozdział II [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1997, LEX.

⁶⁵⁹ Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

indywidualno-konkretnym, lecz jest prawem o charakterze systemowym. Dlatego też nie może być ono rozumiane jako prawo obywatela do przynależności do konkretnej wspólnoty samorządowej. Zdaniem TK konstrukcja tego prawa wyraża się w uprawnieniu obywatela do aktywnego uczestniczenia w we władzy wykonywanej przez samorząd terytorialny⁶⁶⁰.

Podsumowując dyskusję dotyczącą dopuszczalności kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w sprawach zmian granic jednostek samorządu terytorialnego, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością skutecznego inicjowania postępowań w takich sprawach. Pogląd przeciwny, który zdominował nowsze orzecznictwo TK, opiera się na formalistycznym argumente – rozporządzenia wydawane w sprawach zmian granic j.s.t. nie są „przepisami prawa” w rozumieniu Konstytucji RP, gdyż nie mają charakteru generalno-abstrakcyjnego (zdaniem Trybunału). Pogląd ten można uznać za zasadny tylko wtedy, gdy patrzy się na bezpośrednie skutki prawne, jakie wywołuje wejście w życie przepisów takich rozporządzeń. W sensie ścisłym są one adresowane tylko do konkretnie oznaczonych j.s.t., których granice ulegają przekształceniu. Tymczasem normy prawne wynikające z tych rozporządzeń oddziałują pośrednio na sytuację prawną członków wspólnot samorządowych. Zmiana granic j.s.t. wywołuje skutek w postaci przekształcenia struktury wspólnot samorządowych istniejących na terenie tych jednostek. Dochodzi do zmiany w zakresie sfery praw związanych z przynależnością do wspólnoty samorządowej – z mocy prawa ustają uprawnienia wynikające ze stosunku członkostwa w danej wspólnocie i powstają uprawnienia przysługujące mieszkańcom wobec innej wspólnoty samorządowej. Dlatego też, w istocie rzeczy, normy prawne wynikające z rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w sprawach zmian granic j.s.t. są adresowane do określonej rodzajowo (przez przynależność do danych wspólnot samorządowych) grupy adresatów, co prowadzi do wniosku, że można przypisać tym rozporządzeniom przymiot normatywności.

Ponadto za uznaniem dopuszczalności kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawach tego rodzaju przemawiają także argumenty natury systemowej. Preambuła Konstytucji RP podkreśla, że celem działania władz publicznych jest umacnianie praw obywateli i ich wspólnot. Uznanie, że rozporządzenia Rady Ministrów są wyłączone z kognicji Trybunału

⁶⁶⁰ „Prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie i granice nie mogą podlegać zmianom. Przeczyłoby to zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, który nie jest zbudowany na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczy się z rzeczywistością i uwzględnia doświadczenia wynikające z funkcjonowania tworzonych przez siebie instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmiennym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu.”, cyt. za: tamże.

Konstytucyjnego, prowadziłyby do wniosku, że w ramach polskiego porządku prawnego nie istnieją żadne rozwiązania prawne służące ochronie wspólnot samorządowych przed władczą ingerencją administracji rządowej w ich strukturę. Kontrola konstytucyjności inicjowana wnioskiem nie jest typowym środkiem ochrony uprawnień, niemniej jednak, w szerokim ujęciu funkcją wniosku skierowanego do TK w sprawie zbadania zgodności z konstytucją rozporządzenia dotyczącego zmian granic j.s.t. służy zweryfikowaniu, czy prawidłowo zostały zastosowane przepisy konstytucji regulujące takie przekształcenia i tym samym służą *de facto* ochronie podmiotowości wspólnot samorządowych.

5.3.Obowiązki wspólnot samorządowych wobec innych władz publicznych

5.3.1. Zadania własne i zadania zlecone j.s.t. jako obowiązki wspólnot samorządowych.

Jednostki samorządu terytorialnego, których istotę stanowią wspólnoty samorządowe, są częścią administracji publicznej. Podstawowym obowiązkiem wspólnot samorządowych jest wykonywanie zadań publicznych, Iwona Niżnik-Dobosz stwierdza, że: „Zdolność administrowania, wykonywania zadań publicznych przez gminę jest szczególną wartością ustrojowo-pragmatyczną, ponieważ konstytucyjną ratio wprowadzenia do ustroju administracji publicznej jednostek samorządu terytorialnego (których substratem osobowym są wspólnoty samorządowe) jest zdecentralizowane, względnie samodzielne przypisanie im uczestniczenia w wykonywaniu władzy publicznej w celu wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”⁶⁶¹.

Zakres zadań publicznych przypisanych do właściwości samorządu terytorialnego został uregulowany w przepisach Konstytucji RP oraz przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Przepisy konstytucji określają skierowane do ustawodawcy dyrektywy odnoszące się do sposobu podziału zadań publicznych pomiędzy samorząd terytorialny, a innego rodzaju władze publiczne. Opierając się na zasadach decentralizacji władzy publicznej⁶⁶² i zasady subsydiarności⁶⁶³ ustrojodawca skonstruował mechanizm, który można określić mianem „zasadą podwójnego domniemania”. W ramach podziału zadań pomiędzy samorząd terytorialny, a władze publiczne innego rodzaju obowiązuje zasada

⁶⁶¹ I. Niżnik-Dobosz, art. 1 [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, LEX.

⁶⁶² G. Giejlaszewska, Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce, PPP 2018, nr 2, s. 80-97.

⁶⁶³ R. Kamiński, Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności, Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny 8/2013, s. 52.

domniemania zadań na rzecz samorządu terytorialnego („domniemanie pierwsze”; art. 163 Konstytucji RP). Natomiast w ramach samorządu terytorialnego obowiązuje zasada domniemania zadań publicznych na rzecz gminy („domniemanie drugie”; art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Przyjęcie tych rozwiązań oznacza, że ustawodawca delimitując podział zadań publicznych pomiędzy samorząd terytorialny oraz pozostałe rodzaje władz publicznych znaczną ich część zobowiązany jest do powierzenia do właściwości samorządu terytorialnego i w konsekwencji uczynić odpowiedzialnymi za ich wykonywanie wspólnoty samorządowe, przy czym znaczna część z tych zadań powinna zostać przypisana do właściwości gmin. Z przywołanych wyżej zasad wynika ponadto zakaz powierzania do realizacji samorządowi terytorialnemu wszystkich zadań publicznych⁶⁶⁴. Oznacza to, że z przepisów tych wynika także uprawnienie ustawodawcy do powierzania zadań publicznych innego rodzaju władzom publicznym⁶⁶⁵. Analizując charakter norm prawnych wynikających z przepisów art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny dostrzega także związek tych norm prawnych ze zdolnością wspólnot samorządowych do wykonywania zadań publicznych. Na tym tle za niedopuszczalne TK uznaje powierzenie do realizacji zadań publicznych jednostkom podziału terytorialnego, w ramach których nie funkcjonują wspólnoty samorządowe⁶⁶⁶.

Konstytucyjne domniemania w zakresie podziału zadań publicznych mają charakter formalny. Przepisy art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP nie określają materialnych kryteriów wyznaczających zakres zadań samorządu terytorialnego. Formalne dyrektywy odnoszące się do sposobu podziału zadań publicznych pomiędzy władze publiczne wynikają także z postanowień EKSL. Postanowienie art. 4 ust. 1 Karty zobowiązuje państwa-strony

⁶⁶⁴ B. Kotarba, Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym, PPP 2016, nr 9, s. 19-30.

⁶⁶⁵ „Jednakże niezależnie od sygnalizowanego zróżnicowania opinii ustawodawca jest konstytucyjnie umocowany do tego, by - jak stanowi art. 163 Konstytucji - zastrzec konkretne zadania publiczne dla organów innych władz publicznych aniżeli samorząd terytorialny. Czyniąc tak w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, ustawodawca nie narusza Konstytucji, ale wykonuje jej postanowienia. Z art. 163 Konstytucji, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 163 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 1).” Cyt. za wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

⁶⁶⁶ „Jeśli nawet przyjęte w zakwestionowanym przepisie sformułowanie było skutkiem niedopatrzania ustawodawcy, to obowiązek poszanowania konstytucyjnej zasady podstawowego charakteru gmin (a więc także gminy miasta stołecznego Warszawy), w powiązaniu z powołanymi wyżej innymi zasadami i gwarancjami konstytucyjnymi, nakazuje uznać, że art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej, w części zmieniającej brzmienie art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warszawskiej oraz art. 1 pkt 3 lit. c jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji przez to, że narusza pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę samodzielności, pozbawiając gminę prawa wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia i prowadzenie żłobków.” cyt. za: Wyrok TK z 7.12.2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.

do określenia zakresu zadań publicznych znajdujących się we właściwości samorządu terytorialnego w przepisach konstytucji lub ustaw. Uznaniu państw-stron pozostawiono możliwość upoważnienia samych wspólnot samorządowych, by określały one własne „specyficzne zadania”, których realizacja powinna następować zgodnie z prawem.

Hubert Izdebski wskazuje, że domniemania prawne wynikające z przepisów art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP nie są możliwe do bezpośredniego stosowania w ramach działalności samorządu terytorialnego⁶⁶⁷. Szeroka wykładnia tych przepisów konstytucji może prowadzić do wniosku, że samorząd terytorialny może wykonywać zadania publiczne, których zakres nie znajduje wyraźnego oparcia w przepisach prawa. Jej konsekwencją byłoby przyznanie samorządowi terytorialnemu dyskrecjonalnej władzy zależnej od uznania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego czy dana sprawa za istotną dla właściwej wspólnoty samorządowej staje się sferą jej działalności. Taki sposób rozumowania wchodzi w kolizję z zasadą legalizmu, wyrażoną w przepisie art. 7 Konstytucji RP. Dlatego też w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się stanowisko mówiące o niemożności wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych, które nie zostały określone przepisami ustawy⁶⁶⁸. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń stwierdził, że taki sposób uregulowania udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych nie przyznaje kompetencji do działania w sprawach, które sam uzna za istotne w lokalnej perspektywie⁶⁶⁹.

Odpowiedzi na pytanie: „Czy obowiązuje ogólna klauzula do zaspokajania potrzeb wspólnoty przez gminę?” poszukuje także Adrian Misiejko⁶⁷⁰. Autor ten analizując historyczną ewolucję, jaką przeszedł polski samorząd terytorialny⁶⁷¹, wpływ EKSL oraz rozwiązania obowiązujące w tym zakresie w innych porządkach prawnych dochodzi do wniosku, że gmina może wykonywać inne zadania publiczne, niż te które wynikają z przepisów ustaw. Autor konkluduje: „gmina może podejmować się dobrowolnych, niewymienionych wprost w ustawie zadań, które mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej wspólnoty samorządowej i nie zostały przypisane innym podmiotom lub organom albo nie zostały wprost wyłączone z zakresu jej działania. Realizacja tych zadań może następować z wykorzystaniem czynności faktycznych, które nie mają charakteru publicznoprawnego, oraz w drodze prywatnoprawnych czynności prawnych (a

⁶⁶⁷ H. Izdebski, Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego - klauzule generalne dotyczące zadań samorządu, ST 2015, nr 1-2, s. 69-76.

⁶⁶⁸ Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4240/21, LEX nr 3395415.

⁶⁶⁹ Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

⁶⁷⁰, s. 230-234.

⁶⁷¹ Właściwie polska gmina – autor bada także zakres samodzielności zadaniowej gmin w okresie PRL.

wyjątkowo – także przy zastosowaniu form władczych, które zostały przypisane organom gminy za pomocą generalnych klauzul kompetencyjnych”⁶⁷². Pogląd ten należy uznać za niezwykle wartościowy, gdyż jest on rezultatem wszechstronnej analizy, odwołującej się do argumentów o zróżnicowanym charakterze. Wydaje się, że teza A. Misiejko zasługuje na aprobatę także z tego względu, gdyż jest ona zgodna z trendami będącymi konsekwencją procesu europeizacji polskiego prawa administracyjnego.

Poza kryteriami formalnymi, które określają sposób, w jaki ustawodawca zobowiązany określać właściwość samorządu terytorialnego oraz innego rodzaju władz publicznych w związku z wykonywaniem zadań publicznych przepisy określają także kryterium materialne. Przepis art. 166 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z kolei przepis art. 166 ust. 2 konstytucji dopuszcza możliwość zlecania jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (tzw. zadania zlecone). Tym samym w obecnym stanie prawnym zrealizowano koncepcję podziału zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny na dwie kategorie – zadania własne i zadania zlecone.

Kategoria zadań własnych samorządu terytorialnego, rozumianych jako zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnych, które wykonywane są na własną odpowiedzialność wspólnoty samorządowej oraz pod ograniczonym nadzorem ze strony władz państwowych, ukształtowała się w 2 połowie XIX stulecia⁶⁷³. Obecnie obowiązująca konstrukcja zadań własnych wprost nawiązuje do tej koncepcji i opiera się na założeniu, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują je we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność⁶⁷⁴. Istotą zadań własnych samorządu terytorialnego jest „ich personalny wymiar” – powiązanie ich z potrzebami wspólnoty samorządowej⁶⁷⁵. Ów personalny wymiar należy postrzegać jako swoiste kryterium podziału logicznego, które pozwala na zobiektywizowane rozróżnienie zadań własnych, od zadań zleconych samorządu terytorialnego. Według Trybunału Konstytucyjnego zadaniami własnymi są zadania, które służą „zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych”⁶⁷⁶. W judykaturze

⁶⁷² Tamże, s. 234.

⁶⁷³ I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 71.

⁶⁷⁴ Wyrok TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 30.

⁶⁷⁵ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, St.Pr.-Ek. 1992, nr 46, s. 53 i n.

⁶⁷⁶ Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

sądów administracyjnych zwraca się także uwagę na konieczność postrzegania zadań własnych gminy jako zadań adresowanych do wszystkich członków wspólnoty samorządowej, a nie tylko niektórych mieszkańców danej gminy lub poszczególnych osób⁶⁷⁷. Niezależnie od materialnoprawnego rozróżnienia pomiędzy zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi j.s.t. w doktrynie panuje konsensus co do tego, że zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone są zadaniami wykonywanymi w ramach funkcji współczesnego państwa. Za trafny pogląd w tej materii należy uznać stwierdzenie Ewy Olejniczak Szałowskiej: „Zadania wykonywane przez administrację rządową i przez samorząd terytorialny tworzą jednorodną kategorię zadań z zakresu administracji publicznej. Gmina (inne jednostki samorządu terytorialnego) nie ma żadnych własnych zadań, wywodzących się z praw naturalnych, i obecnie już nie przeciwstawia się zadań gminy (samorządu) zadaniom państwa. Aby stwierdzić, czy jakieś zadanie należy do zakresu własnego, czy zleconego, trzeba każdorazowo analizować konkretny przypadek na gruncie prawa materialnego”⁶⁷⁸.

Piotr Czarny dostrzega, że zadania własne można rodzajowo podzielić na zadania kategoriale (stałe zadania o bieżącym charakterze) oraz zadania indywidualne (mające związek z potrzebami konkretnej jednostki samorządu terytorialnego i warunkowane jej specyfiką)⁶⁷⁹. Istotne jest przy tym spostrzeżenie, że samodzielność w wykonywaniu zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie wyklucza ich standaryzacji⁶⁸⁰. Oznacza to, że ustawodawca ma kompetencję do ramowego określenia sposobu (konkretnych działań oraz form organizacyjnych), z których wykorzystaniem wspólnoty samorządowe wykonują zadania własne. Jednakże regulacja ustawowa musi uwzględniać swobodę poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem przez nie zadań własnych. Kwestia ta została lapidarnie ujęta w innym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że: „Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej.”⁶⁸¹.

⁶⁷⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.05.2021 r., I SAB/Bd 3/21, LEX nr 3206209; Wyrok NSA z 14.10.2021 r., I GSK 908/21, LEX nr 3269310;

⁶⁷⁸ E. Olejniczak-Szałowska, Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, ST 2000, nr 12, s. 13.

⁶⁷⁹ P. Czarny, art. 166 [w:] red. P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021.

⁶⁸⁰ Wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49.

⁶⁸¹ Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

Ustawodawca, konkretyzując zakres zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, jest zobowiązany do takiego ukształtowania stanu prawnego, który przyzna im kompetencje do wykonywania tych zadań zarówno w sferze władczej, jak i w sferze właścicielskiej⁶⁸². W doktrynie i orzecznictwie zasadniczo przyjmuje się, że samorząd terytorialny nie może wykonywać zadań własnych, innych niż te przewidziane wprost (wskazane nominalnie) przepisami ustawy⁶⁸³. Odmienne stanowisko w tej sprawie prezentował Michał Kulesza, który wprost opowiadał się za koncepcją tzw. pozaustawowych zadań własnych gminy⁶⁸⁴. Niemniej jednak, jak stwierdza Marek Szewczyk jednostki samorządu terytorialnego, w ramach samodzielności związanej z wykonywaniem zadań własnych, powinny dysponować swobodą w zakresie „konkretyzacji tego, co mieści się w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych oraz w jaki sposób powinno się dokonywać zaspokajanie tych potrzeb.”⁶⁸⁵.

Zakres zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli został określony przepisami ustaw. Przepis art. 7 u.s.g. określa zadania własne samorządu gminnego. Regulacja ta zbudowana jest na podstawie dwa elementy – klauzulę generalną i katalog spraw zaliczonych przez ustawodawcę do kategorii zadań własnych gmin. Klauzula generalna jest literalnym powtórzeniem przepisu art. 166 ust. 1 konstytucji i stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Szczegółowy katalog zadań własnych obejmuje obecnie 23 sprawy, które zostały zaliczone do tej kategorii. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” powoduje, że wyliczenie to ma charakter przykładowy. Ze wskazanych wyżej względów (kolizja z zasadą legalizmu, konieczność określania zadań własnych w przepisach prawa materialnego) zwrot ten nie może być interpretowany jako upoważnienie do wykonywania zadań publicznych nieokreślonych w przepisach ustaw lub do tworzenia nowych zadań publicznych w prawie miejscowym. Jak zauważają P. Chmielnicki, P. Dobosz, M. Mączyński i I. Niżnik-Dobosz zwrot „w szczególności” należy raczej traktować jako swoiste odesłanie

⁶⁸² M. Masternak-Kubiak, art. 166 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX.

⁶⁸³ M. Augustyniak, T. Moll art. 7[w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX; A. Szewc, art. 7 [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2012, LEX i powołane tam orzecznictwo.

⁶⁸⁴ M. Kulesza, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2023, nr 1-2, s. 101-116.

⁶⁸⁵ M. Szewczyk, Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?), Rok LXXXII RPEiS, 2020, Nr 4, s. 147.

do przepisów szczególnych, zawartych w ustawach prawa administracyjnego materialnego⁶⁸⁶, które określają inne zadania własne gmin np. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie⁶⁸⁷, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu⁶⁸⁸ lub wypłata dodatków mieszkaniowych⁶⁸⁹. Trzeba mieć świadomość, że sposób normatywnego ukształtowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że jednostki te mają obowiązek wykonywania ich w rzeczywisty sposób w ramach działania na rzecz interesów całej wspólnoty samorządowej⁶⁹⁰.

Jak się wydaje zadania własne gminy określone w przepisie art. 7 ust. 1 u.s.g., należy traktować jako zadania ogólne – takie, które dedykowane są wszystkim gminom istniejącym w Rzeczypospolitej Polskiej. Obok zadań ogólnych przepisy prawa ustanawiają także indywidualne zadania własne gmin. Jako przykład indywidualnych zadań własnych gminy można wskazać na dodatkowe zadania własne gminy, o których mowa w przepisach art. 46 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe⁶⁹¹.

W odniesieniu do zadań własnych gmin występuje także ich podział na zadania obowiązkowe i fakultatywne. Jest to konsekwencja obowiązywania przepisu art. 7 ust. 2 u.s.g., który wskazuje, że ustawodawca dysponuje możliwością określenia zadania gminy jako obowiązkowego lub fakultatywnego. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie w perspektywie ustrojowej. Wprowadzenie tego rozróżnienia jest konsekwencją świadomości ustawodawcy co do zakresu zróżnicowania poszczególnych gmin. Zróżnicowanie to bierze się z rozbieżnych potrzeb zbiorowych właściwych wspólnot samorządowych. Konsekwencją tego zróżnicowania jest również niejednorodny potencjał społeczno-gospodarczy, jakim dysponują te wspólnoty, co przekłada się na ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Katarzyna Błonka-Bielenin dodatkowo zwraca uwagę także, na skutek jaki podział zadań publicznych

⁶⁸⁶ P. Chmielnicki, P. Dobosz, M. I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, art. 7 [w:] K. Bandarzewski, R. Budzisz, D. Dąbek, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. W. Kryczko, S. Płażek, K. Właźlak, P. Chmielnicki, P. Dobosz, M. I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, LEX.

⁶⁸⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.).

⁶⁸⁸ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.).

⁶⁸⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2021 z późn. zm.).

⁶⁹⁰ P. Dobosz, art. 7 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX.

⁶⁹¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151).

na obligatoryjne i fakultatywne wywołuje dla sfery praw jednostki. Autorka stwierdza, że w przypadku zadań o charakterze obligatoryjnym można mówić o obowiązku gminy do ich wykonywania, co przekłada się na przyznanie członkom właściwej wspólnoty samorządowej roszczenia o ich realizację⁶⁹². Taki stosunek prawny nie występuje natomiast w przypadku zadań własnych o charakterze fakultatywnym.

W doktrynie podnosi się, że samo ujęcie zadania publicznego w katalogu spraw wymienionych w przepisie art. 7 ust. 1 u.s.g. nie powoduje, że jest to zadanie o charakterze obligatoryjnym. O tym, czy dane zadanie publiczne posiada taki przymiot, rozstrzyga ustawodawca, który w przepisie prawa wprost przewiduje, że dane zadanie publiczne ma charakter obligatoryjny. Przykładem regulacji prawa administracyjnego materialnego wskazującej wprost na obligatoryjność zadania publicznego jest prowadzenie działalności kulturalnej⁶⁹³. Łukasz Młynarkiewicz, analizując orzecznictwo sądów administracyjnych zauważa, że *de facto* zadaniem fakultatywnym jest m.in. zaopatrzenie członków wspólnoty samorządowych w nośniki energii (gaz, energię elektryczną)⁶⁹⁴, a więc zadanie, o którym mowa w *in fine* przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Z kolei fakultatywnym zadaniem własnym gminy jest także: prowadzenie szkół ponadpodstawowych lub artystycznych⁶⁹⁵. Ustawodawca wprowadza rozróżnienie na zadania własne o charakterze obowiązkowym oraz na zadania o charakterze fakultatywnym także w ramach tego samego obszaru działania j.s.t. W obszarze pomocy społecznej katalog 20 zadań własnych gminy, wykonywanych w tej sferze, określa przepis art. 17 ust. 1 u.p.s.⁶⁹⁶. Natomiast 6 zadań własnych o charakterze fakultatywnym zostało określonych w przepisie art. 17 ust. 2 u.p.s.

W odniesieniu do powiatów, ich katalog zadań własnych został określony w przepisie art. 4 ust. 1 u.s.p. Konstruując ten przepis, ustawodawca określił katalog 25 zadań własnych powiatów⁶⁹⁷, które zbiorczo mają charakter ponadlokalny. Zadania własne powiatu,

⁶⁹² K. Płonka-Bielenin, Zakres pojęcia "interes publiczny" a organizacje pożytku publicznego, Admin. 2007, nr 4, s. 145-170.

⁶⁹³ art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).

⁶⁹⁴ Ł. Młynarkiewicz, 2. Zaopatrzenie wspólnoty lokalnej w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe [w:] red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014, LEX.

⁶⁹⁵ art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).

⁶⁹⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901).

⁶⁹⁷ edukacja publiczna; promocja i ochrony zdrowia; pomoc społeczna; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityka prorodzinna; wspieranie osób niepełnosprawnych; polityka senioralna; transport zbiorowy i drogi publiczne; kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami; kultura fizyczna i turystyka; geodezja, kartografia i kataster; gospodarka nieruchomościami; administracja architektoniczno-budowlana; gospodarka

wymienione w tym przepisie stanowią zamknięty katalog. Ustawodawca nie posłużył się bowiem zwrotem „w szczególności” w przepisie art. 4 ust. 1 u.s.p. Niemniej jednak ustawy szczególne mogą zaliczyć do właściwości powiatów także inne niż te wymienione w ustawie ustrojowej, zadania publiczne (taką możliwość przewiduje wprost przepis art. 4 ust. 3 u.p.s.). Przykładami spraw, które z mocy ustaw szczególnych zostały zaliczone do zadań własnych powiatu, są przeciwdziałanie przemocy w rodzinie⁶⁹⁸, usuwanie statków lub innych obiektów pływających oraz prowadzenie strzeżonego portu, lub przystani⁶⁹⁹, prowadzenie postępowania w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, oraz przyjmowanie i przechowania rzeczy znalezionych, oraz poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru⁷⁰⁰.

Wiele z zadań własnych powiatu pokrywa się zakresowo z zadaniami własnymi gminy. Przymiot ich „ponadlokalności” powoduje jednak, że ich zakres jest komplementarny wobec zadań gminy⁷⁰¹. Doprecyzowanie zakresu zadań własnych gminy i powiatu, które dotyczą tych samych spraw, następuje we właściwych ustawach prawa materialnego. Anna Sidorowska-Cieślak i Anna Pośpiech-Kłak wyjaśniają, że komplementarny zakres zadań własnych powiatu należy roznieć dwojako⁷⁰². Po pierwsze są to zadania ponadgminne, których specyfika powoduje, że ich realizacja przekracza teren jednej gminy. Po drugie w ramach zadań własnych powiatu można wyróżnić grupę zadań o charakterze uzupełniającym – zadań publicznych, których zakres powoduje, że możliwość ich realizacji przekracza zdolność (np. finansową, organizacyjną) jednej gminy.

Taki sposób zorganizowania podziału zadań publicznych pomiędzy gminy i powiaty jest konsekwencją obowiązywania zasady subsydiarności. Dlatego też w przepisie art. 4 ust. 6 u.s.p. ustawodawca wskazał, że zadania powiatu nie mogą naruszać zadań gminy. Powiatowe

wodna; ochrona środowiska i przyrody; rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe; porządek publiczny i bezpieczeństwa obywateli; ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy; ochrona praw konsumenta; utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronność; promocja powiatu; współpraca i działalność 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; działalność w zakresie telekomunikacji.

⁶⁹⁸ art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249).

⁶⁹⁹ art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 714).

⁷⁰⁰ art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 501).

⁷⁰¹ R. Cybulska, art. 4 [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, LEX.

⁷⁰² A. Sidorowska-Cieślak, A. Pośpiech-Kłak, art. 4 [w:] red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2019, Legalis.

wspólnoty samorządowe, w wykonywaniu zadań publicznych nie mogą z własnej inicjatywy zastępować gminnych wspólnot samorządowych i wykonywać zadań zastrzeżonych przez ustawodawcę do właściwości gmin⁷⁰³. W przypadku zadań własnych powiatu ustawodawca zrezygnował z rozróżnienia ich na zadania obligatoryjne i zadania fakultatywne. Można jednak dojść do wniosku, że każde z zadań własnych powiatu może zostać uznane za swego rodzaju zadanie fakultatywne. Ustawodawca dopuszcza możliwość przekazywania zadań własnych powiatu gminom. Prawna podstawa do przekazywania zadań publicznych wynika z normy prawnej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 5 u.s.p. Na jej podstawie powiaty mogą przekazać zastrzeżone do ich właściwości zadania własne gminom, które wystąpią w tym celu z uzasadnionym wnioskiem. W związku z obowiązywaniem tej regulacji należy przyjąć, że nie jest dopuszczalne przekazanie powiatowego zadania publicznego gminie z inicjatywy zainteresowanego powiatu.

Przekazanie do realizacji zadania publicznego następuje na podstawie odpowiedniego porozumienia zawartego pomiędzy zainteresowaną gminą i powiatem. W piśmiennictwie wskazuje się, że zawieranie porozumień o przekazywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego „wyższego” szczebla jednostkom szczebla „niższego” powinno następować w oparciu o kryterium efektywności⁷⁰⁴. Rozwiązanie to jest pochodną zasady subsydiarności. Oznacza to, że przekazywane „w dół” zadania własne mogą być tylko te zadania, które w danym wypadku mogą być skuteczniej (z uwagi na koszty tychże zadań i społeczne skutki związane z ich wykonywaniem) wykonywane przez gminy. Przekazanie zadania publicznego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli powoduje, że jednostka otrzymująca do realizacji zadania publiczne zyskuje także możliwość wykonywania władczych i właścicielskich kompetencji niezbędnych do ich realizacji⁷⁰⁵. W przepisie art. 4 ust. 6 u.s.p. zawarto przepis stanowiący wprost, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Zadania własne województw zostały określone w przepisie art. 14 ust. 1 u.s.w., który to przepis wymienia 18 spraw mających taki charakter. Przepis ten przewiduje, że zakres tych zadań ma wymiar ogólnowojewódzki. Renata Cybulska zwraca uwagę na ukierunkowanie zadań

⁷⁰³ M. Bator, Realizacja zadań publicznych w zakresie komunikacji lokalnej, NZS 2010, nr 5, s. 82.

⁷⁰⁴ M. Miłosz, Prawnoustrojowe uwarunkowania przekazywania i powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego jako przejaw dostosowywania organizacji administracji publicznej do ich efektywniejszego wykonywania [w:] red. T. Bąkowski, Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015, LEX.

⁷⁰⁵ D. Dąbek, 8. Przeniesienie kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w drodze porozumienia [w:] Prawo miejscowe, Warszawa 2007, LEX.

własnych województwa na rozwój regionalny i rozwój społeczny⁷⁰⁶. W redakcji przepisu art. 14 ust. 1 u.s.w. podobnie jak w przypadku zadań własnych gminy, ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”, co powoduje, że katalog wojewódzkich zadań własnych ma otwarty charakter.

Podobnie jak w przypadku zadań własnych powiatu, zadania województwa mają charakter komplementarny wobec zadań własnych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego „niższego szczebla”. Ustawodawca także w tym zadań własnych samorządu regionalnego, w przepisie art. 4 ust. 1 u.s.w., zastrzegł, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności gminy i powiatu. W przepisach ustawy nie zawarto rozróżnienia na zadania obligatoryjne i fakultatywne. Jednakże w przepisie art. 8 ust. 2 u.s.w. zawarta została regulacja pozwalająca na przekazywanie, na podstawie odpowiedniego porozumienia, wojewódzkich zadań własnych powiatom i gmin z terenu właściwego województwa do realizacji. Ustawodawca odstąpił przy tym od wymogu przekazywania tych zadań na podstawie uzasadnionego wniosku jednostki samorządu terytorialnego „niższego szczebla”. Dlatego też należy przyjąć, że przekazanie zadania publicznego w tym trybie może nastąpić zarówno z inicjatywy województwa, jak i samorządu lokalnego. Niemniej jednak, z uwagi na zasadę subsydiarności, aktualna pozostaje konieczność powiązania procesu przekazywania zadań publicznych z uwagi na kryterium efektywności ich realizacji. Samodzielność gmin i powiatów w wykonywaniu zadań publicznych z terenu danego województwa została potwierdzona wprost w przepisach art. 4 u.s.w.⁷⁰⁷. Wynikające z nich normy prawne przewidują, że zakres działalności samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, oraz przewidują, że organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Drugim, obok zadań własnych, obszarem działań jednostek samorządu terytorialnego są zadania zlecone mające charakter „innych zadań publicznych”. Podstawą do powierzenia ich do realizacji samorządowi terytorialnemu jest przepis art. 166 ust. 2 Konstytucji RP. Są to takie zadania publiczne, których wykonywanie ma na celu zaspokajanie potrzeb całego

⁷⁰⁶ R. Cybulska, art. 14 [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, LEX.

⁷⁰⁷ P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik, art. 4 [w:] P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2005, LEX.

społeczeństwa, a nie wspólnoty samorządowej⁷⁰⁸. Zadania publiczne, które mogą zostać zaliczone do tej kategorii, zasadniczo mogłyby się znaleźć we właściwości administracji rządowej lub administracji państwowej. Zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadania zleconego może nastąpić tylko na podstawie ustawy, której przepisy muszą określać tryb przekazywania i sposób wykonywania takich zadań publicznych lub upoważniając do zawarcia porozumienia pozwalającego na przekazaniu wspólnocie samorządowej do realizacji zadania z zakresu administracji rządowej. Przepis ten nie stoi na przeszkodzie temu, by przekazywanie do realizacji samorządowi terytorialnemu zadań zleconych następowało za pośrednictwem porozumień pomiędzy właściwymi organami administracji rządowej lub państwowej a zainteresowaną jednostką samorządu terytorialnego⁷⁰⁹. Przepisy konstytucji określają też materialnoprawne przesłanki kreowania zadań zleconych. Z przepisu art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika konieczność ustanawiania zadań zleconych tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione potrzebami państwa, ponadto konsekwencją obowiązywania przepisu art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jest konieczność zapewnienia odpowiedniego źródła finansowania zadań zleconych. Aneta Szymczak wskazuje ponadto, że ustawodawca konstruując zadanie zlecone, powinien brać pod uwagę fakt, że jednostki samorządu terytorialnego są odrębnymi wobec państwa podmiotami prawa i pozostawiać im minimum decyzyjności co do sposobu wykonywania tych zadań⁷¹⁰. Autorka zauważa także, że z uwagi na treść przepisu art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zakres zadań zleconych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie może przewyższać zakresu spraw wykonywanych jako zadania własne⁷¹¹.

5.3.2. Sankcje stosowane wobec wspólnot samorządowych w związku z nieprawidłowym wykonywaniem obowiązków

Wykonywanie zadań publicznych, zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych, jest obowiązkiem wspólnot samorządowych działających, jako jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też ustawodawca przewiduje istnienie sankcji dla tych wspólnot samorządowych⁷¹², które nie są w stanie realizować swoich obowiązków w tym zakresie. Jednakże z uwagi na fakt,

⁷⁰⁸ A. Skoczylas, W. Piątek, art. 166 [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, Legalis.

⁷⁰⁹ I. Niżnik-Dobosz, Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy, Rok LXXXII, RPEiS 2020, Nr 4, s. 24.

⁷¹⁰ A. Szymczak, Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego - gwarancje konstytucyjne, FK 2019, nr 10, s. 7-17.

⁷¹¹ Tamże.

⁷¹² P. Chmielnicki, art. 96 [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, LEX.

że wspólnoty mieszkańców, zorganizowane w samorząd terytorialny, działają poprzez swoje organy, to sankcje te skierowane są do wobec tych organów. Mieszczą się one w ramach instrumentów nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym.

Przepisy Konstytucji RP nie regulują wprost odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego powstałej z tytułu niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania zadań publicznych. Przepis art. 171 ust. 3 konstytucji przewiduje jedynie, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Sankcja ta, adresowana do organu samorządu terytorialnego posiadającego demokratyczną legitymację może być zastosowana wyjątkowo tylko w przypadku naruszeń prawa o ciągłym charakterze⁷¹³. W doktrynie wskazuje się, że przesłanka „rażącego naruszania Konstytucji lub ustaw”, o których mowa w dyspozycji tego przepisu może być rozumiana nie tylko jako aktywne podejmowanie działań sprzecznych z prawem, ale też zaniechanie w wykonywaniu zadań publicznych polegające np. na niepodjęciu przez organ stanowiący uchwał, których konieczność podjęcia wynika z przepisów prawa⁷¹⁴. Środek prawny, o którym mowa w przepisie art. 171 ust. 3 Konstytucji RP traktowany jest w doktrynie jako swoiste *ultima ratio*. Uchwała Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego j.s.t. wchodzi w życie w momencie jej podjęcia⁷¹⁵, nie jest także możliwe poddanie jej legalności kontroli Trybunału Konstytucyjnego lub sądu administracyjnego⁷¹⁶. W piśmiennictwie podkreśla się nadzwyczajny i wyjątkowy charakter przesłanek umożliwiających zastosowanie takiego instrumentu nadzorczego⁷¹⁷.

Ponadto przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują możliwość zastosowania, wobec organów j.s.t. niewykonujących zadań publicznych, szerszego katalogu sankcji. Określone w przepisach konstytucji rozwiązanie polegające na możliwości rozwiązania organu stanowiącego j.s.t. przez Sejm jest powtórzone w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych⁷¹⁸. W odniesieniu do powiatu i województwa ustawodawca przewiduje, że konsekwencją rozwiązania organu stanowiącego jest także rozwiązanie organu

⁷¹³ K. Sikora, Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym, *Studia Iuridica Lublinensia* 14, 2010, s. 117.

⁷¹⁴ M. Radajewski, Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm, *ST* 2016, nr 6, s. 25-33.

⁷¹⁵ G. Węgrzyn, Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, *ST* 2007, nr 7-8, s. 55-69.

⁷¹⁶ J. Jagoda, 3.1. Zakres podmiotowy skargi [w:] *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, LEX.

⁷¹⁷ A. Rzetecka-Gil, art. 96 [w:] *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el. 2015.

⁷¹⁸ art. 96 ust. 1 u.s.g.; art. 83 ust. 1 u.s.p.; art. 84 ust. 1 u.s.w.

wykonawczego danej j.s.t. Przyjęcie takiego rozwiązania jest logiczne z uwagi relacje istniejące pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi powiatów oraz województw, w ramach której skład zarządu powiatu i zarządu województwa jest kreowany przez właściwą radę powiatu lub sejmik województwa. Innego rodzaju rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do organu wykonawczego gminy (a więc organu, którego piastun wybierany jest w demokratycznych wyborach). Ustawodawca przewiduje, że jeżeli naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń. Jeżeli wezwanie to jest bezskuteczne, to wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Prezes Rady Ministrów załatwia sprawę wydając rozstrzygnięcie nadzorcze, które może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego na takich samych zasadach jak innego rodzaju akty nadzoru nad samorządem terytorialnym⁷¹⁹.

W odniesieniu do wszystkich organów j.s.t. regulacja ustawowa przewiduje także, że rozwiązanie kolegialnych organów j.s.t. w tym trybie powoduje konieczność powołania osoby, która do czasu wyborów nowych organów j.s.t. pełni ich funkcję. Osoba wyznaczona w tym trybie wykonuje kompetencje i zadania rozwiązanych organów⁷²⁰. Katarzyna Borówka wyjaśnia, że celem zastosowania opisanych wyżej środków prawnych nie jest zniesienie organów j.s.t., lecz zmiana ich obsady personalnej⁷²¹.

Mniej dolegliwą sankcją, możliwą do zastosowania wobec niewykonujących zadań publicznych organów j.s.t., jest możliwość czasowego zawieszenia tych organów i ustanowienie zarządu komisarycznego. Instytucja ta jest w tożsamy sposób uregulowana w ustrojowych ustawach samorządowych⁷²². Możliwość zastosowania tej instytucji ustawodawca wiąże wprost z brakiem skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy j.s.t. Kompetencja do zawieszenia organów j.s.t. i ustanowienia zarządu komisarycznego przysługuje Prezesowi Rady Ministrów, jako organowi nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Możliwość jej zastosowania pojawia się w przypadku nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy j.s.t. W doktrynie wskazuje się, że chodzi

⁷¹⁹ J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, 3. Kompetencje organów administracji rządowej w przypadku powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw przez organy samorządu terytorialnego [w:] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, Warszawa 2020, LEX.

⁷²⁰ T. Szewc, Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, RPEiS 2007, nr 2, s. 81.

⁷²¹ K. Borówka, Ewolucja środków nadzoru o charakterze personalnym na przykładzie rozwiązania rady gminy i odwołania wójta, GSP 2015, nr 2, s. 103-114.

⁷²² art. 97 u.s.g.; art. 84 u.s.p.; art. 85 u.s.w.

o niewykonywanie zadań publicznych polegające na niemożności zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej⁷²³, będące skutkiem niewywiązywania się z określonych ustawowo obowiązków⁷²⁴. Na problem niewykonywania ustawowych obowiązków samorządu terytorialnego zwrócił uwagę NSA w wyroku 5.03.2013 r. (II OSK 135/13)⁷²⁵, w uzasadnieniu, do którego wyjaśnił, że: „Niewykonywanie ustawowo przekazanych jednostce samorządu terytorialnego zadań publicznych oznacza naruszenie podstawowych, ustawowych obowiązków władzy samorządowej. Organy władzy publicznej, jakimi są organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa i wykonywanie zadań publicznych jest ich obowiązkiem, a nie prawem.”. Magdalena Jerominek zauważa przy tym, że przesłanka braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych dotyczy jednocześnie występującej dysfunkcji w działaniu organów stanowiąco-kontrolnych oraz organów wykonawczych j.s.t.⁷²⁶. Stąd można wyprowadzić wniosek, że intencją ustawodawcy było powiązanie omawianej sankcji z niezdolnością wspólnoty samorządowej do wykonywania zadań publicznych. Jednak sam sposób skonstruowania przesłanki uzasadniającej zawieszenie organów j.s.t. jest krytykowane. Paweł Chmielnicki wskazuje, że ustawodawca, posługując się pojęciem „braku skuteczności”, w istocie rzeczy odwołuje się do kryterium celowości, co narusza zasadę nadzorowania samorządu terytorialnego (w zakresie wykonywania przezeń zadań własnych) tylko w oparciu o kryterium legalności⁷²⁷.

Procedura poprzedzająca zawieszenie organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego składa się z kilku etapów. Ustawodawca wymaga by wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie ich zawieszenia, było poprzedzone przedstawieniem zarzutów organom j.s.t. i wezwaniem ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji danej jednostki. Dopiero, jeżeli wezwanie to okaże się bezskuteczne, to minister właściwy ds. administracji może skierować do Prezesa Rady Ministrów wniosek o zawieszenie tych organów. Samo rozstrzygnięcie nadzorcze wydawane jest w ramach uznania administracyjnego (ustawodawca posługuje się zwrotem „może”). Zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu

⁷²³ A. Rzetecka-Gil, art. 97 [w:] Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz, LEX/el. 2015, LEX.

⁷²⁴ A. Matan, art. 97 [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX.

⁷²⁵ Wyrok NSA z 5.03.2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

⁷²⁶ M. Jerominek, Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji, Admin. 2007, nr 2, s. 66-83.

⁷²⁷ P. Chmielnicki, ROZDZIAŁ V Pozostałe akty nadzoru [w:] Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, LEX; A. Rzetecka-Gil, dz. cyt.; A. Matan, dz. cyt.

komisarycznego mają charakter czasowy. Może ono objąć okres do dwóch lat i nie może trwać dłużej niż do wyboru rady lub sejmiku (w przypadku gminy wójta) na kolejną kadencję.

5.4.Prawa wspólnot samorządowych

5.4.1. Prawo do wykonywania zadań własnych

Na wspólnotach samorządowych spoczywają obowiązki wobec Rzeczypospolitej Polskiej (państwa) polegające na konieczności przestrzegania prawa oraz wykonywania zadań publicznych (zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych), które zostały określone przepisami ustaw. Jednakże przyznanie wspólnotom samorządowym osobowości prawnej i zorganizowanie ich pod postacią samorząd terytorialny w ramach układu administracji publicznej powoduje, że relacja państwo – wspólnota samorządowa nie jest relacją jednostronną. Stosunek administracyjnoprawny nie obejmuje tylko obowiązków przypisanych prawem do wspólnot samorządowych, obejmuje też uprawnienia tych wspólnot.

O ile w przypadku tzw. zadań zleconych, nie ma wątpliwości co do tego, że konieczność ich wykonywania jest obowiązkiem samorządu terytorialnego, to w przypadku zadań własnych zasadne jest postrzeganie możliwości wykonywania tych zadań także jako prawa wspólnoty samorządowej. Taki wniosek wynika z literalnego brzmienia postanowienia art. 3 ust. 1 EKSL, który definiuje istotę samorządu terytorialnego. Jednym z elementów tej definicji jest prawo społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. W przepisach prawa krajowego, w konstytucji oraz w ustawach, brak jest analogicznej regulacji do postanowienia art. 3 ust. 1 EKSL, która wprost pozwalałaby na określenie zadań własnych, jako uprawnień wspólnot samorządowych. Jedynie w Preambule do Konstytucji RP wprost jest mowa o „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zwrot ten należy traktować jako dyrektywę interpretacyjną uzasadniającą stwierdzenie, że wspólnoty samorządowe korzystają z publicznych praw podmiotowych, w tym z prawa do wykonywania zadań publicznych.

Mimo braku wyraźnej regulacji stanowiącej o prawach wspólnot samorządowych w ogólności⁷²⁸ piśmiennictwie można znaleźć liczne poglądy świadczące o tym, że wspólnoty samorządowe korzystają z wielu publicznych praw podmiotowych. Grażyna Giełaszewska dostrzega źródła owego publicznoprawnego uprawnienia w zasadzie decentralizacji władzy

⁷²⁸ Za wyjątkiem przepisu art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z którego wprost wynika prawo j.s.t. do posiadania mienia komunalnego.

publicznej⁷²⁹. Z kolei Joanna Jagoda wskazuje na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako na źródło przysługujących im publicznych praw podmiotowych⁷³⁰. Autorka wskazuje przy tym na bardzo szeroki zakres publicznych praw podmiotowych przysługujących j.s.t., w ramach którego to zakresu prawo do wykonywania zadań własnych jest jednym z takich publicznych praw podmiotowych⁷³¹. Daniel Wacinkiewicz pisze o „prawie decydowania”, z którego korzystają wspólnoty samorządowe. Prawo to należy rozumieć jako prawa do rozstrzygania o sposobie wykonywania zadań własnych. Istnienie tego prawa oraz lokalny (regionalny) charakter zadań własnych, jest kryterium pozwalającym na odróżnienie tych zadań publicznych od zadań zleconych⁷³². Autor ten wskazuje także na źródło takiego publicznego prawa podmiotowego w postaci pochodnej „własnej” odpowiedzialności, jaką ponoszą j.s.t. w związku z ich wykonywaniem, co wynika wprost z przepisu art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowisko to zostało sformułowane w oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym z wyroków stwierdził, że: „Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu.”⁷³³. Istotny jest także wywód zawarty w dalszej części uzasadnienia wyroku, w którym TK wskazał, że: „Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych.”. Na uwagę zasługuje fakt, że Trybunał powiązał istotę zadań własnych z możliwością podejmowania przez organy j.s.t. decyzji politycznych związanych ze sposobem ich wykonywania. Taki sposób rozumowania jest konsekwencją postrzegania samorządu terytorialnego w sposób podmiotowy – jako upodmiotowienia wspólnot samorządowych, których członkowie bezpośrednio lub za pośrednictwem ich

⁷²⁹ G. Giejałszewska, Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce, PPP 2018, nr 2, s. 80-97.

⁷³⁰ J. Jagoda, 1.5. Samodzielność jako prawo podmiotowe [w:] Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, LEX; Zob. także J. Jagoda, Samodzielność samorządu terytorialnego jako prawo podmiotowe [w:] red. A. Matan Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza, Warszawa 2022, s. 215-223.

⁷³¹ Autorka pisze tu cyt.: „Gdy chodzi o publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego względem państwa, to mają one charakter analogiczny do tych, z jakich korzystają osoby fizyczne i osoby prawne, z zastrzeżeniem, że prawa te mieszczą się w zakresie, w jakim jednostki te nie działają w imieniu państwa.”. Zadania własne wykonywane są nie w imieniu państwa, lecz w imieniu danej j.s.t., co wynika wprost z przepisu art. 16 ust. 2 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 EKSL.

⁷³² D. Wacinkiewicz, Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2016, s. 317.

⁷³³ Wyrok TK z 28.06.2001 r., U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123.

organów mają prawo do podejmowania decyzji politycznych. Teza ta utrwaliła się w judykaturze i została powtórzona m.in. w wyrokach TK z dnia 20 marca 2007 r.⁷³⁴, w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r.⁷³⁵ a także w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r.⁷³⁶. Można zatem dojść do wniosku, że przymiot „samodzielności” samorządu postrzegany jest jako swego rodzaju uprawnienie wspólnot samorządowych. Za takim stwierdzeniem przemawia rozumowanie Trybunału Konstytucyjnego, który badając dopuszczalne ograniczenie samodzielności j.s.t., wyznacza dopuszczalny zakres ograniczenia samodzielności z wykorzystaniem reguły proporcjonalności stosowanej do procesu ograniczania konstytucyjnych praw jednostek. Na tym tle Trybunał stwierdził, że: „Nie wykluczają zatem ograniczeń samodzielności i swobody społeczności lokalnych w decydowaniu o sprawach ich bezpośrednio dotyczących, ograniczenia te muszą jednak być podyktowane doniosłymi względami. Na tle polskiego systemu prawnego należałoby powiedzieć o względach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem bezpieczeństwie lub porządku publicznym, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i prawach innych osób”⁷³⁷. Przed ograniczaniem samodzielności samorządu terytorialnego przestrzega Piotr Lisowski. Autor ten stwierdza, że brak poszanowania dla tego przedmiotu i ustawowe zmiany ograniczające samodzielność wspólnot samorządowych w wykonywaniu zadań publicznych w istocie rzeczy ogranicza ich potencjał do administrowania⁷³⁸.

Za zasadnością postrzegania zadań własnych j.s.t., jako publicznego prawa podmiotowego przemawia też analiza szczególnych publicznych praw podmiotowych, w które ustrojodawca i ustawodawca wyposażyli wspólnoty samorządowe. Wykonywanie zadań publicznych polegających na zaspokajaniu potrzeb członków wspólnoty samorządowej jest bowiem sensem istnienia samorządu terytorialnego⁷³⁹.

Dlatego też należy przyjąć, że wszystkie szczególne publiczne prawa podmiotowe, które przysługują j.s.t., mają służebny charakter wobec prawa do wykonywania zadań własnych. W odniesieniu do zadań zleconych Zygmunt Niewiadomski wskazuje, że sposób konstytucyjnego ukształtowania tychże powoduje, że j.s.t. przysługują roszczenia związane

⁷³⁴ Wyrok TK z 20.03.2007 r., K 35/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 28.

⁷³⁵ Wyrok TK z 18.12.2008 r., K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182.

⁷³⁶ Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.

⁷³⁷ Wyrok TK z 26.09.2006 r., K 1/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 110.

⁷³⁸ P. Lisowski, Aksjologia samorządu terytorialnego – in rebus angustis?, RPEiS, Rok LXXIX – Zeszyt 3, 2017 s. 59-60.

⁷³⁹ M. Kasiński, 2.3.4. Poszukiwania definicji samorządu w naukach prawnych [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy funkcjonowania. Tom I., Warszawa 2022, s. 107-113.

z mechaniką ich finansowania, które mogą być dochodzone przed sądem⁷⁴⁰. Stwierdzenie to na zasadzie wnioskowania z mniejszego na większe prowadzi do refleksji na temat sposobu postrzegania zadań własnych. Skoro w przypadku zadań zleconych (których wykonywanie jest obowiązkiem) j.s.t. przysługują publicznoprawne uprawnienia w postaci roszczeń, to w przypadku zadań własnych publicznoprawne uprawnienia mają postać zarówno roszczeń, jak i publicznych praw podmiotowych, to zasadne jest postrzeganie wykonywania zadań własnych jako jednoczesnego obowiązku i prawa j.s.t. Należy przy tym zauważyć, że postrzeganie wykonywania zadań własnych jako prawa wspólnot samorządowych jest w sposób szczególnie widoczne na przykładzie kategorii fakultatywnych zadań własnych j.s.t. W przypadku takich zadań publicznych z pewnością nie można mówić o prawnym obowiązku ich wykonywania. Sfera związana z ich realizacją jest sferą dozwolenia prawnego – ustawodawca przyznaje jedynie j.s.t. możliwość ich wykonywania. To czy fakultatywne zadanie własne będzie wykonywane przez daną j.s.t., jest zależne tylko od decyzji politycznej podjętej przez właściwą wspólnotę samorządową. Biorąc pod uwagę istotę zadań własnych, niezależnie od ich obligatoryjnego lub fakultatywnego charakteru, trzeba dojść do wniosku, że nie istnieje jakościowa różnica między zadaniami obiema kategoriami. Dlatego też nieuzasadnione byłoby postrzeganie zadań własnych (zarówno tylko w zakresie zadań obligatoryjnych, jak i w ogóle) jako li tylko obowiązku j.s.t. Stąd płynie wniosek, że wykonywanie zadań własnych jest także prawem wspólnot samorządowych.

5.4.2. Prawo do adekwatnych dochodów

Kluczowym gwarantem prawa do wykonywania zadań własnych przez wspólnoty są publiczne prawa podmiotowe przysługujące j.s.t. w ramach samodzielności finansowej. Jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami sektora finansów publicznych. W ramach tej sfery ich szczególna pozycja wyraża się w samodzielności finansowej, która przysługuje im w ramach tego sektora. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18.09.2006 r. wskazał na kluczowe znaczenie samodzielności finansowej dla samorządu terytorialnego, wyjaśniając, że: „Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota jej wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im, przy uwzględnieniu

⁷⁴⁰ Z. Niewiadomski, Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] red. ks. W. Chrostowski, Czynić sprawiedliwość w miłości. Księga pamiątkowa od Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego dla Jego Eminencji Józefa Kardynała Glempa w dwudziestą rocznicę posługi prymasowskiej, Warszawa 2001, s. 54-55.

wymogów ustawowych, swobodę w kształtowaniu wydatków oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie”⁷⁴¹.

Samo pojęcie „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” jest pojęciem konstytucyjnym. Przepisy ustawy zasadniczej ani przepisy ustaw, nie określają natomiast w jaki sposób należy je rozumieć. Termin „samodzielność” pojawia się wprost w przepisie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącym o sądowej ochronie samodzielności j.s.t. Jednakże przymiot samodzielności samorządu terytorialnego można wyinterpretować z innych przepisów konstytucji. Samodzielność w sposób nierozrywally wiąże się z zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). Przymiot samodzielności jest także konsekwencją brzmienia przepisu art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, że istotna część zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny wykonywana jest w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W zakresie systemu finansowania samorządu terytorialnego przepisy Konstytucji RP określają podstawową zasadę ukształtowania systemu finansowego samorządu terytorialnego – zasadę adekwatności dochodów j.s.t. wobec wykonywanych przez nie zadań (art. 167 ust. 1 i ust. 4). Zasada ta pełni funkcję gwarancyjną wobec zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Zobowiązuje ona ustawodawcę do takiego skonstruowania mechaniki finansowania działalności samorządu terytorialnego, by j.s.t. dysponowały środkami pieniężnymi w kwotach pozwalających na wykonywanie zadań publicznych przypisanych do ich właściwości⁷⁴². Zakres obowiązywania tej zasady obejmuje zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone⁷⁴³.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje na fundamentalne znaczenie zasady adekwatności dochodów j.s.t. względem wykonywanych przez nie zadań. Dlatego też samodzielność j.s.t. opiera się w znacznej mierze na samodzielności finansowej⁷⁴⁴. W wyroku z dnia 20 lutego 2002 r.⁷⁴⁵ Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na systemowe znaczenie omawianej regulacji konstytucyjnej. W orzeczeniu tym TK sformułował tezę zgodnie z mówiącą o konieczności oceniania konstytucyjności przepisów prawa regulujących mechanikę finansową samorządu terytorialnego w pewnej perspektywie czasowej, a nie *ad hoc* poprzez ocenę bezpośredniego skutku, jaki wywołuje regulacja ustawowa. Trybunał stwierdził,

⁷⁴¹ Wyrok TK z 18.09.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 105.

⁷⁴² M. Kłowskiak, Znaczenie zasady adekwatności dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, *Studia Iuridica LXXXV*, s. 290-294.

⁷⁴³ A. Szymczak, Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego - gwarancje konstytucyjne, *FK* 2019, nr 10, s. 7-17.

⁷⁴⁴ Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

⁷⁴⁵ Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.

że: „Powierzone jednostkom samorządu terytorialnego zadania, w szczególności mające na celu realizację dobra wspólnego społeczności lokalnych (np. budowa i remonty infrastruktury komunikacyjnej, realizacja inwestycji w zakresie kultury edukacji itd.), wymagają częstokroć działań ukierunkowanych na znaczne przedziały czasowe. Są to przedsięwzięcia realizowane w cyklach wieloletnich, a ich ostateczne powodzenie uwarunkowane jest często (jak w przypadku robót budowlanych) systematycznością wykonywania poszczególnych etapów. Dla zapewnienia harmonijnego rozwoju społeczności lokalnej zadania te winny być też planowane z dużym wyprzedzeniem. Jest to możliwe wyłącznie w przypadku zapewnienia gminom zrównoważonego i przewidywalnego w dłuższej perspektywie czasowej poziomu dochodów oraz możliwości racjonalnego dysponowania ich majątkiem.”⁷⁴⁶. Omawiana regulacja konstytucyjna ma charakter dyrektywy programowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4.03.2014 r. wskazuje, że ustrojodawca „preferuje” dochody własne jako główne źródło dochodów j.s.t.⁷⁴⁷. Dlatego też ustawodawca powinien dążyć do takiego ukształtowania systemu dochodów samorządu terytorialnego, by dochody własne stanowiły możliwie jak największe źródło dochodów. Niemniej jednak dopuszczalne jest również takie ukształtowanie systemu dochodów j.s.t., w którym większa część dochodów będzie pochodziła z innych źródeł pod warunkiem, że nie doprowadzi to do naruszenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W tym samym orzeczeniu wyjaśniono także, że zakres ingerencji Trybunału w swobodę ustawodawcy, w sposób ukształtowania systemu finansowania samorządu terytorialnego jest ograniczony. Ingerencja TK jest dopuszczalna tylko w przypadku „ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań wówczas, gdy dochodzi do »oczywistych dysproporcji« między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t.»⁷⁴⁸. Ponadto, oceniając taką regulację Trybunał „nie może określać »właściwego« czy też »optymalnego« poziomu ich realizacji, a więc stwierdzać jednoznacznie, jaki poziom środków byłby adekwatny»⁷⁴⁹. Na gruncie omawianej problematyki Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.11.2019 r.⁷⁵⁰ stwierdził niekonstytucyjność regulacji ustawowej, która nakładała obowiązek wykonywania zadania publicznego bez zabezpieczenia, w związku z tym zadaniem, odpowiedniego mechanizmu finansowania. Trybunał podtrzymał stanowisko, zgodnie z którym j.s.t. przysługuje „ochrona”

⁷⁴⁶ Tamże.

⁷⁴⁷ Wyrok TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.

⁷⁴⁸ Tamże.

⁷⁴⁹ Tamże.

⁷⁵⁰ Wyrok TK z 20.11.2019 r., K 4/17, OTK-A 2019, nr 67.

jednakowo przed powierzeniem im nowych zadań publicznych, bez odpowiedniego finansowania oraz przed modyfikacją zakresu zadań już istniejących w taki sposób, że sposób, w jaki ukształtowano system dochodów j.s.t. nie pozwala na ich efektywne finansowanie po takiej zmianie. Analizująca orzecznictwo TK w sprawach dotyczących możliwości naruszenia zasady adekwatności dochodów j.s.t. Elżbieta Kornberger-Sokołowska stwierdza, że możliwość skutecznego zastosowania tego wzorca kontroli konstytucyjności prawa jest stosunkowo ograniczona. Autorka pisze: „poszerzenie przez ustawodawcę zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań i jeżeli jednocześnie narzucone powinności nie redukują nadmiernie swobody decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Niezgodność z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji (wskazanymi jako wzorce kontroli konstytucyjności) wystąpiłaby więc wtedy, gdyby mimo podjęcia działań zmierzających do zintensyfikowania efektywnego wykorzystania dotychczasowych źródeł i ich optymalnego wykorzystania (np. przez racjonalizację struktur organizacyjnych, wprowadzenie nowoczesnych technologii, bardziej oszczędne gospodarowanie zasobami) samorząd nie byłby w stanie zrealizować w pełni nowych zadań bez konieczności ograniczenia bądź rezygnacji z realizacji innych zadań o charakterze nieobligatoryjnym (w tym przede wszystkim inwestycji).”⁷⁵¹.

W zakresie zasady adekwatności dochodów samorządu terytorialnego względem zadań wykonywanych przez j.s.t. trzeba zwrócić uwagę na odmienne podejście do tej kwestii polskiego ustrojodawcy i postanowień EKSL. Normy prawne wynikające z przepisów Konstytucji RP mają charakter dyrektywy programowej, której pochodną jest prawo wspólnot samorządowych do ochrony przed ustanowieniem regulacji, które uniemożliwią im nieefektywne (pod względem finansowym) zadań publicznych. Natomiast w przypadku postanowienie art. 9 ust. 1 EKSL wprost stanowi o prawie wspólnot lokalnych „do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji” (jakkolwiek prawo to realizowane jest „w ramach krajowej polityki ekonomicznej”). Natomiast, sama zasada adekwatności dochodów samorządu terytorialnego jest wyrażona w postanowieniu art. 9 ust. 2 EKSL.

Przepis art. 167 ust. 2 Konstytucji RP określa także źródła dochodów j.s.t., wskazując na dochody własne, subwencje i dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa. Za Andrzejem

⁷⁵¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, PiP 2022, nr 10, s. 306-319.

Niezgodą trzeba zauważyć, że konstytucyjny katalog dochodów samorządu terytorialnego nie jest katalogiem zamkniętym i możliwe jest pozyskiwanie przez j.s.t. środków z wykorzystaniem innych źródeł, pod warunkiem że źródła te są uregulowane ustawowo⁷⁵². Dochodami własnymi są takie dochody, które pobierane są ze źródeł znajdujących się na terenie danej j.s.t. i co do których właściwe j.s.t. mają wpływ na ustalanie ich wysokości⁷⁵³. Kategoria ta bywa jednak rozumiana szeroko i w tym zakresie obejmuje ona również dochody pochodzące z udziału samorządu terytorialnego w podatkach państwowych⁷⁵⁴. Subwencje są chodami pochodzącymi z budżetu państwa. W ramach subwencji j.s.t. mają swobodę w wydatkowaniu środków z nich pochodzących zarówno co do celu ich przeznaczenia, jak i okresu wydatkowania, środki pochodzące z subwencji mają charakter bezzwrotny⁷⁵⁵. Z uwagi na zakres swobody, jaką j.s.t. dysponują w wydatkowaniu środków pochodzących z dochodów własnych, jak i subwencje powinny wykorzystywane do finansowania zadań własnych j.s.t.⁷⁵⁶.

W inny sposób skonstruowana jest dotacja celowa jako źródło dochodu samorządu terytorialnego. Dotacje celowe mogą być wydatkowane na konkretne zadanie, a w przypadku wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystania podlegają zwrotowi⁷⁵⁷.

Uregulowanie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu finansowego samorządu terytorialnego pozostawiono ustawodawcy. Dlatego też zasady funkcjonowania systemu dochodów samorządu terytorialnego w szczegółowych sposób określone są przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁵⁸. Przepisy u.d.j.s.t. określają m.in. poszczególne źródła dochodów stanowiących kategorię dochodów własnych j.s.t., zasady wyliczania i rodzaje subwencji, przeznaczenie oraz zasady i tryb udzielania j.s.t. dotacji celowych, a także rozliczania tychże.

⁷⁵² A. Niezgoda, 3. System dochodów społeczności lokalnych w Konstytucji RP [w:] red. A. Hanusz, Źródła finansowania samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, LEX.

⁷⁵³ Wyrok TK z 18.12.2008 r., K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182; J. Kotlińska, Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, RPEiS, nr 3, 2009, s. 144-145.

⁷⁵⁴ Zob. np. D. Wyszowska, A. Wyszowski, Podatek dochodowy od osób fizycznych jako źródło dochodów miast wojewódzkich – kontrowersje wokół zasad podziału, RPEiS, nr 3, 2021, s. 169.

⁷⁵⁵ M. Masternak-Kubiak, art. 167 [w:] red. M. Haczowska, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, LEX.

⁷⁵⁶ Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28.

⁷⁵⁷ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, FK 2014, nr 1-2, s. 53-68.

⁷⁵⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267).

Z perspektywy praw wspólnot samorządowych (istniejących w ramach relacji łączących je z państwem) na uwagę zasługują te przepisy u.d.j.s.t., które służą efektywnej realizacji zasady samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych. Przepis art. 13 ust. 1 u.d.j.s.t. przyznaje j.s.t. prawo do odsetek z tytułu nieterminowego przekazania im udziałów w dochodach z tytułu podatków pobieranych przez administrację skarbową, które to udziały w podatkach stanowią dochody własne j.s.t. Taka regulacja potwierdza niezależność j.s.t. od państwa w sferze finansowej w zakresie prawa do dysponowania przez j.s.t. własnymi środkami pieniężnymi w ramach jednostek sektora finansów publicznych, niezależnie od państwa. Trzeba zaznaczyć, że istotą „odsetek” jako instytucji prawnej wyraża się w traktowaniu ich jako wynagrodzenia za korzystanie z cudzych pieniędzy bez tytułu prawnego⁷⁵⁹.

W przypadku dochodów w postaci dotacji celowych na uwagę zasługuje przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., który przyznaje wspólnotom samorządowym prawo do dochodzenia kwoty dotacji celowej (wraz z odsetkami). Prawo to dotyczy dotacji, przyznanej w związku ze zleceniem j.s.t. zadania publicznego, w wysokości umożliwiającej pełne i terminowe wykonanie tych zadań. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 2023 r.⁷⁶⁰ wskazał, że przepis ten przyznaje j.s.t. publicznoprawne roszczenie do dochodzenia odpowiedniej kwoty od organu administracji zlecającego zadanie. Jednocześnie Sąd wyjaśnił, że regulacja ta stanowi: „[g]warancję ochrony interesów finansowych gmin realizujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej”.

Analogiczne rozwiązanie prawne (względem roszczeń opisanych wyżej roszczeń) nie istnieje jednak w odniesieniu do subwencji. Przepis art. 37 ust. 4 u.d.j.s.t. zobowiązuje j.s.t. do zwrotu swoistej nadpłaty przyznanej im w ramach wypłaty subwencji w części oświatowej. Niemniej jednak ustawodawca nie uregulował jak dotąd sytuacji j.s.t., które otrzymały subwencje w części oświatowej w kwocie niższej, niż ta która powinna być ustalona na podstawie przepisów prawa. Dlatego też nie przysługuje im roszczenie z tytułu niedopłaty subwencji⁷⁶¹. Odpowiednie rozwiązania prawne nie istnieją także w odniesieniu do pozostałych części subwencji przysługujących j.s.t.

⁷⁵⁹ A. Olejniczak, art. 359 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, LEX; L. Etel, art. 53 [w:] R. Dowgier, G. Liszewski, B. Pahl, P. Pietrasz, M. Popławski, W. Stachurski, K. Teszner, L. Etel, Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023.

⁷⁶⁰ Wyrok NSA z 13.04.2023 r., I GSK 159/19, LEX nr 3520303.

⁷⁶¹ Wyrok NSA z 7.04.2022 r., I GSK 2409/18, LEX nr 3346673.

5.4.3. Prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych

W sferze finansowej, związanej z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych istotne znaczenie posiada także władztwo podatkowe samorządu terytorialnego. Przepis art. 168 Konstytucji RP przyznaje j.s.t. prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Prawo to regulowane jest także w postanowieniu art. 9 ust. 3 EKSL. Podatki i opłaty lokalne mieszczą się w kategorii dochodów własnych j.s.t. Cechami tego rodzaju świadczeń publicznoprawnych jest to, że dochody z takich tytułów w całości zasilają budżet właściwej j.s.t., organy samorządu terytorialnego posiadają kompetencje do określania m.in. wysokości danin oraz ich pozostałych elementów konstrukcyjnych (jakkolwiek same daniny tego rodzaju określane są w ustawie) i gospodarcze ich źródła znajdują się na terenie danej j.s.t.⁷⁶². Konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe umocowanie tego prawa wspólnot samorządowych pozwala na stwierdzenie, że mogą one prowadzić własną politykę podatkową⁷⁶³. Jakkolwiek swoboda w kreowaniu tej polityki musi odbywać się w granicach upoważnień ustawowych⁷⁶⁴. Podstawowe znaczenie w zakresie wykonywania prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych mają przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷⁶⁵.

Regulacja u.p.o.p.l. nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Istnieją podatki i opłaty lokalne, których funkcjonowanie regulowane jest przepisami ustaw szczególnych. Doniosłe znaczenie społeczno-gospodarcze posiada np. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷⁶⁶.

Przepisy konstytucji nie regulują natomiast wprost zasad prowadzenia gospodarki budżetowej j.s.t. Brak jest także przepisu konstytucji stanowiącego wprost o konieczności oparcia systemu finansów samorządu terytorialnego o własne budżety j.s.t. Jednakże konieczność wyposażenia j.s.t. w odrębne od budżetu państwa plany finansowe jest logiczną konsekwencją przyznania j.s.t. osobowości prawnej oraz obowiązywania zasady samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych.

⁷⁶² B. Pahl, Rozdział I POJĘCIE, ISTOTA I FUNKCJE PODATKÓW I OPLAT LOKALNYCH [w:] Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka, Warszawa 2017, LEX.

⁷⁶³ Wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2016 r., I SA/GI 588/15, LEX nr 1995484.

⁷⁶⁴ Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III FSK 416/22, LEX nr 3443398, Wyrok WSA w Rzeszowie z 20.04.2004 r., SA/Rz 128/03, FK 2004, nr 7-8, poz. 127.

⁷⁶⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

⁷⁶⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.).

Konstytucyjne regulacje w zakresie finansów j.s.t. są dość lakoniczne. W doktrynie zwraca się nawet uwagę, że swego rodzaju błędem ustrojodawcy było określenie rozdziału X ustawy zasadniczej jako „Finanse Publiczne” przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu regulacji przepisów tego rozdziału tylko do budżetu państwa. Postuluje się tym samym zmianę nazwy tego rozdziału na „Finanse Państwa”⁷⁶⁷. Mechanika działania finansów j.s.t. w zakresie praw budżetowych regulowana jest przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁶⁸ oraz przepisami ustrojowych ustaw samorządowych.

5.4.4. Prawo do własności komunalnej

Prawem, które służy zapewnieniu j.s.t. samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych, jest prawo własności komunalnej⁷⁶⁹. Uprawnienie to wynika z przepisu art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Sam sposób zredagowania tego przepisu pozwala na stwierdzenie, że zagwarantowanie praw możliwości dysponowania przez j.s.t. prawami majątkowymi jest konsekwencją przyznania wspólnotom samorządowym osobowości prawnej. Przepis konstytucji określa literalnie przedmiot tego prawa jako prawo do „własności i innych praw majątkowych”. Pojęcie to powinno być jednak wykładane możliwie szeroko jako synonim „własności” w znaczeniu właściwym dla nauk ekonomicznych⁷⁷⁰. Wykładnia tego pojęcia nie powinna być prowadzona przez pryzmat przepisów kodeksu cywilnego lub innych ustaw regulujących sprawy z zakresu praw majątkowych. Prawa podmiotowe przysługujące wspólnotom samorządowym nie mają tylko charakteru majątkowego. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają także z praw o charakterze niemajątkowym, m.in. posiadają własne dobra osobiste, które podlegają ochronie sądowej⁷⁷¹. Dorota Fleszer definiuje „mienie komunalne” bardzo szeroko, definiując: „Własność i inne prawa majątkowe należące do gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych tym przedsiębiorstw, będąc wprost z ustawy elementami składowymi mienia komunalnego, stanowią jednolitą kategorię prawną, obejmującą całokształt praw majątkowych, czyli jedynie aktywa przysługujące samorządowi gminnemu”⁷⁷².

⁷⁶⁷ A. Buczek, Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego - kwestie dyskusyjne, *Studia Prawnicze: rozprawy i materiały*, Tom 7 (2011), s. 37-38.

⁷⁶⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

⁷⁶⁹ J. Jagoda, 2.2. Mienie samorządowe [w:] *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, LEX.

⁷⁷⁰ Wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135.

⁷⁷¹ A. Doliwa, Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego, *GSP* 2020, nr 1, s. 62-75.

⁷⁷² D. Fleszer, Mienie komunalne, *CASUS* 2015, nr 4, s. 16-22.

Mimo że przepisy prawa nie posługują się pojęciem „własność komunalna” lub „mienie komunalne”, to termin ten występuje w języku prawniczym. Brak normatywnego wyodrębnienia mienia komunalnego jest konsekwencją ujednolicenia formy własności, do której doszło w okresie transformacji ustrojowej⁷⁷³. Jedną z konsekwencji tej zmiany było też odrzucenie hierarchii typów i form własności. W obecnym stanie prawnym własność prywatna, własność Skarbu Państwa i własność komunalna są traktowane jako równorzędne, jakkolwiek w obrocie społeczno-gospodarczym to własność prywatna powinna odgrywać jak największe znaczenie⁷⁷⁴.

Własność komunalna postrzegana jest jako gwarancja podmiotowości prawnej wspólnot samorządowych. Umożliwia ona samorządowi terytorialnemu, występowanie jako partner, wobec administracji rządowej⁷⁷⁵. Zbigniew Gromek postrzega własność komunalną jako jeden z fundamentów, na których opiera się samodzielność samorządu terytorialnego. Autor ten wskazuje na praktyczną różnicę w zarządzaniu mieniem komunalnym przez j.s.t. i zarządzaniu mieniem powierzonym administracji rządowej stwierdzając: „Konsekwencją przyznania samorządowi prawa własności jest swoboda decyzyjna co do nabywania lub zbywania składników majątkowych służących realizacji zadań publicznych. Swoboda ta jest znacznie większa niż w przypadku administracyjnoprawnych form zarządzania mieniem, w których podmiot zarządzający jedynie korzysta ze składników majątkowych, nie będąc ich właścicielem”⁷⁷⁶. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że instytucja mienia komunalnego jest gwarantem „realności” systemu samorządowego⁷⁷⁷. Dzięki własności komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać powierzone im do realizacji zadania publiczne i zaspokajać potrzeby wspólnot samorządowych. W innym z wyroków Trybunał wskazał, że gwarancje dla odrębności mienia komunalnego wyrażają się w tym, że prawa podmiotowe, składające się na mienie komunalne, zostały poddane takiej samej ochronie jak cywilnoprawne prawa podmiotowe w ogóle⁷⁷⁸. Jednocześnie TK podnosi, że mienie komunalne, w swej istocie, realizuje inne funkcje niż mienie prywatne. Dlatego też ustawodawca kształtując reguły nabywania i zbywania mienia komunalnego musi brać pod uwagę okoliczność, że mienie komunalne przeznaczone jest przede wszystkim do zaspokajania

⁷⁷³ P. Czechowski, Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, *Studia Iuridica* 2020, nr 85, s. 32.

⁷⁷⁴ A. Bałaban, Rozdział IV Ogólna charakterystyka polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. [w:] *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003, LEX.

⁷⁷⁵ Wyrok NSA z 23.08.2018 r., II FSK 2296/16, LEX nr 2588218.

⁷⁷⁶ Z. Gromek, *Samodzielność...*, s. 266.

⁷⁷⁷ Wyrok TK z 10.03.2015 r., K 29/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 28.

⁷⁷⁸ Wyrok TK z 13.03.2014 r., P 38/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 31.

potrzeb wspólnoty samorządowej. Do ograniczenia praw wspólnot samorządowych w zakresie mienia komunalnego może dojść „wobec przeważającego interesu publicznego, a tym bardziej — wobec potrzeby realizacji konstytucyjnych praw jednostek”⁷⁷⁹. Oznacza to, że ograniczanie praw majątkowych j.s.t. może odbywać się tylko zgodnie z zasadą proporcjonalności – musi istnieć wartość chroniona przez normę prawną, dla której ochrony ograniczane są uprawnienia wspólnot oraz ograniczenia te muszą być proporcjonalne w sensie ścisłym.

Uznanie podmiotowości wspólnot samorządowych połączone z restytucją samorządu terytorialnego zostało systemowo powiązane z ustanowieniem mechanizmów służących wyposażeniu nowo utworzone j.s.t. w prawa majątkowe. Proces pierwotnego nabywania mienia komunalnego rozpoczął się w momencie utworzenia gmin w 1990 r. oraz w momencie utworzenia powiatów i województw z dniem 1 stycznia 1999 r. W odniesieniu do gmin proces nabywania mienia komunalnego został uregulowany przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁷⁸⁰. Natomiast w odniesieniu do powiatów i województw przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁷⁸¹. Podstawową zasadą obowiązującą w procesie tworzenia mienia komunalnego było tworzenie tegoż na bazie mienia państwowego. Gminy przejmowały m.in. jako mienie komunalne, mienie państwowe, które należało do rad narodowych i rad terenowych stopnia podstawowego, przedsiębiorstwa państwowe, dla których organy administracji państwowej tego rodzaju były organami założycielskimi, przejmowały także zakłady i inne jednostki podporządkowane takim organom. Analogiczne rozwiązania znalazły zastosowanie do mienia komunalnego powiatów i województw. Nowo tworzone jednostki samorządu terytorialnego tych szczebli przejmowały jako własne mienie organów administracji terenowej, zależnych od nich państwowych osób prawnych oraz podległych im jednostek organizacyjnych, których zadania i kompetencje były przejmowane przez ponadlokalne wspólnoty samorządowe i regionalne wspólnoty samorządowe. W przypadku pierwotnego nabywania własności komunalnej przyjęto, że powstanie prawa własności przysługującego jednostce samorządu terytorialnego następowało z mocy samego prawa, jakkolwiek dla potwierdzenia takiego zdarzenia prawnego przepisy szczególne przewidywały, że konieczne jest wydanie

⁷⁷⁹ Wyrok TK z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 24.

⁷⁸⁰ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

⁷⁸¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

przez właściwy organ administracji publicznej decyzji administracyjnej o deklaratoryjnym charakterze⁷⁸².

Konsekwencją wyposażenia wspólnot samorządowych w prawa majątkowe było ustanowienie regulacji prawnych (lub dostosowanie już obowiązujących przepisów prawa), które regulują zasady gospodarowania tym mieniem. Przepisy te służą do efektywnego wykonywania poszczególnych praw będących konsekwencją przyznania j.s.t. prawa własności – m.in. prawa do zbywania składników mienia komunalnego, obciążania rzeczy stanowiących taki zasób prawami majątkowymi osób trzecich lub określających zasady pobierania z nich cywilnych pożytków. Zasady gospodarowania oraz obrotu nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego są w zasadniczy sposób regulowane obecnie przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁸³. Szczególne rozwiązania prawne, odnoszące się do spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, będącymi mieniem komunalnym, w zakresie poszczególnych zadań własnych zawarte są w przepisach ustaw tzw. prawa materialnego, których regulacje dotyczą tychże zadań. W przypadku gminnego zadania polegającego rozwoju mieszkalnictwa komunalnego należy wskazać na przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁷⁸⁴. Z kolei w zakresie gospodarowania nieruchomościami posiadającymi status drogi odpowiednie normy prawne wynikają z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷⁸⁵. Regulacje odnoszące się do zarządu nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne zawarte są też w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych.

Z wielu przepisów zawartych w powyższych ustawach wynikają normy kompetencyjne, które określają zakres kompetencji organów j.s.t. w zakresie spraw dotyczących komunalnych nieruchomości. Z innych przepisów zawartych w tych ustawach wynikają także upoważnienia ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego lub podejmowania innego rodzaju uchwał, które regulują zarząd takim mieniem⁷⁸⁶. Oznacza to, że wspólnoty samorządowe posiadają także prawo do regulowania we własnym zakresie spraw związanych z zasadami zarządzania mieniem komunalnym.

⁷⁸² Wyrok NSA z 8.03.2023 r., I OSK 1411/21, LEX nr 3537505.

⁷⁸³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

⁷⁸⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725).

⁷⁸⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.).

⁷⁸⁶ Zob. art. 40 ust. 2 pkt 3-4 u.s.g., art. 40 ust. 2 pkt 3-4 u.s.p. W przepisach u.s.w. brak jest analogicznej regulacji prawnej.

Zasadą jest, że do właściwości organu wykonawczego j.s.t. zastrzeżono kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym i dokonywania czynności prawnych w sprawach dotyczących tego mienia⁷⁸⁷. W przypadku gmin, posiadających monokratyczny organ wykonawczy występuje zasada jednoosobowej reprezentacji osoby prawnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast w odniesieniu do powiatów i województw, j.s.t. posiadających kolegialny organ wykonawczy, występuje zasada reprezentacji dwuosobowej. Ustawodawca wymaga by oświadczenia woli w imieniu powiatów, w sprawach majątkowych, były składane zawsze przez dwóch członków zarządu działających razem lub przez członka zarządu i osobę upoważnioną przez zarząd. Jakkolwiek starosta może reprezentować powiat na zewnątrz samodzielnie, to zarząd powiatu (jako organ kolegialny) posiada ogólną kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym⁷⁸⁸. W podobny sposób kwestię tę uregulowano w przypadku województw. Przepisy u.s.w. przewidują, że oświadczenia woli, w sprawach majątkowych, w imieniu województwa składane są przez marszałka województwa działającego łącznie z członkiem zarządu. Przy czym w statucie województwa można ustanowić inne rozwiązanie prawne a sejmik województwa może, odrębną uchwałą, udzielić marszałkowi województwa upoważnienia do jednoosobowego składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych⁷⁸⁹. Z mocy ustawy, w pozostałych sprawach marszałek województwa reprezentuje regionalną wspólnotę samorządową na zewnątrz samodzielnie. Analogicznie, jak na poziomie powiatu, zarządowi województwa powierzono kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym⁷⁹⁰. Powierzenie organom wykonawczym j.s.t. kompetencji do gospodarowania mieniem komunalnym powoduje, że na ich piastunach spoczywa obowiązek zachowywania szczególnej staranności w tej sferze. Joanna Jagoda stwierdza na tym tle, że: „Jest to naturalna konsekwencja tego, że w przypadku podmiotów, takich jak jednostki samorządu terytorialnego, właściciel jest w pewnym sensie podmiotem abstrakcyjnym. Brak jest zatem zidentyfikowanego właściciela w rozumieniu ekonomicznym, dbającego o mienie nie tylko w okresie i w perspektywie swojej i nie wyłącznie (lub głównie) w związku z politycznymi naciskami i uwarunkowaniami”⁷⁹¹. Pogląd ten trafnie identyfikuje faktyczną podstawę ustanowienia szczególnych obowiązków związanych z zarządem mieniem

⁷⁸⁷ A. Szewc, 1.4. Gospodarowanie mieniem komunalnym [w:] A. Szewc, T. Szewc, Wójt, burmistrz, prezydent miasta, T. Szewc, Warszawa 2006, LEX; G. Bieniek, W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej, Rejent 2003, nr 2, s. 21;

⁷⁸⁸ E. Hadrowicz, Reprezentacja powiatu - czyżby instytucja wymagająca zmian?, ST 2010, nr 10, s. 22-28.

⁷⁸⁹ B. Dolnicki, Struktura organizacyjna województwa samorządowego, GSP 2002, nr 1, s. 53-62.

⁷⁹⁰ M. Chlipała, Koncepcja zarządu autorskiego w samorządzie województwa w świetle obowiązujących unormowań prawnych, PPP 2011, nr 10, s. 66-74.

⁷⁹¹ J. Jagoda, Zasady zarządzania mieniem samorządowym, Studia Prawnoustrojowe, 53, 2021, s. 231-232.

komunalnym. Jakkolwiek w ujęciu politycznym właścicielem mienia komunalnego jest wspólnota samorządowa mieszkańców danej j.s.t.

Powiązanie szeroko rozumianej reprezentacji na zewnątrz wspólnoty samorządowej z organem wykonawczym j.s.t. nie oznacza, że kompetencje te są realizowane całkowicie samodzielnie w całkowitym oderwaniu od kompetencji organów stanowiąco-kontrolnych j.s.t. Rady i sejmiki pozbawione są możliwości bezpośredniego oddziaływania na czynności prawne wykonywane przez organy wykonawcze. Jednakże przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, przepisy u.g.n. i przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷⁹² oraz innych przepisów szczególnych, uzależniają ważność czynności prawnych dotyczących mienia komunalnego (rozporządzania nim lub zaciągania zobowiązań) od zgody wyrażonej w uchwale przez organ stanowiąco-kontrolny⁷⁹³. Jakkolwiek dopuszczalne jest podjęcie uchwał, które zwalniają organ wykonawczy z uzyskiwania takiej zgody przy składaniu oświadczeń woli w określonych w nich sprawach. Należy także zwrócić uwagę na przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, u.g.k. i u.g.n. przyznające radom gmin, radom powiatów i sejmikom województw kompetencje do określania zasad korzystania z mienia komunalnego oraz cen i opłat ponoszonych przez osoby trzecie za korzystanie z tego mienia⁷⁹⁴. Kompetencje te mają istotne znaczenie, gdyż ich realizacja powoduje, że organy stanowiąco-kontrolne podejmując uchwały na podstawie tych przepisów, kształtują treść czynności prawnych dokonywanych przez organy wykonawcze j.s.t.

Należy podkreślić, że nieruchomości, w praktyce obrotu społeczno-gospodarczego, stanowią składnik mienia komunalnego, bez którego nie jest możliwe wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Niemniej jednak mienie komunalne, z uwagi na szeroki zakres tego pojęcia, obejmuje też rzeczy ruchome, papiery wartościowe, środki pieniężne oraz prawa majątkowe jeszcze innego rodzaju. Wspólnotom samorządowym przysługują także prawa podmiotowe ze sfery prawa prywatnego, które nie mają charakteru praw majątkowych.

⁷⁹² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

⁷⁹³ J. Jagoda, Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem, ST 2022, nr 4, s. 7-21.

⁷⁹⁴ J. Wilk, Ustawa o gospodarce komunalnej - ustalenie wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, NZS 2013, nr 6, s. 79; Wyrok NSA z 3.08.2021 r., III OSK 272/21, LEX nr 3361454; Wyrok NSA z 12.10.2022 r., III OSK 1530/21, LEX nr 3421323; W. Gonet, Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej, ST 2008, nr 7-8, s. 65-75.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają uprawnienia w postaci dóbr osobistych i mogą korzystać z roszczeń mających na celu ich ochronę⁷⁹⁵.

Szczególnym prawem gminnych wspólnot samorządowych, będące konsekwencją przyznania im osobowości prawnej jest prawo do dziedziczenia. Przepis art. 935 k.c. przewiduje, że w przypadku braku innych spadkobierców ustawowych, to spadek przypadek przypada gminie będącej ostatnim miejscem zamieszkania spadkodawcy (jeżeli ten zamieszkiwał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Oznacza to, że gminnej wspólnocie samorządowej przysługuje prawo do dziedziczenia spadku po jej mieszkańcu, jako dziedzicowi koniecznemu (przymusowemu)⁷⁹⁶. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że pozycja prawna wspólnoty samorządowej, jako spadkobiercy jest szczególna względem innych spadkobierców. Nie jest dopuszczalne wyłączenie gminy z grona spadkobierców poprzez testament negatywny⁷⁹⁷. Gmina nie może zawrzeć umowy o zrzeczenie się dziedziczenia⁷⁹⁸. Ponadto gmina nie może spadku odrzucić i zawsze zobowiązana jest do przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza⁷⁹⁹. Brak normatywnej możliwości odrzucenia spadku przez wspólnotę samorządową realizuje dwa cele. Po pierwsze, zapobiega ono pojawianiu się w obrocie prawnym majątku niczyjego. Po drugie, rozwiązanie to należy postrzegać jako wyraz solidarności łączącej członków wspólnoty samorządowej zgodnej z zasadą subsydiarności. W sytuacji, w której brak jest osób, z mocy ustawy lub testamentu, powołanych do dziedziczenia zasadne jest powierzenie funkcji dziedzica koniecznego wspólnocie samorządowej, która jest podmiotem najbliższym spadkodawcy.

5.4.5. Prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej

Za pochodną konstytucyjnego prawa do mienia komunalnego, przysługującego wspólnotom samorządowym jest także prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej. Zdolność do prowadzenia gospodarki komunalnej bywa także postrzegana jako pochodna powszechnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej, która przysługuje także j.s.t.⁸⁰⁰. Sfera

⁷⁹⁵ A. Doliwa, Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego, GSP 2020, nr 1, s. 62-75.

⁷⁹⁶ A. Sylwestrza, art. 935 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, red. M. Balwicka-Szczyrba, LEX/el. 2023, LEX.

⁷⁹⁷ M. Pazdan, Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa - po nowelizacji kodeksu cywilnego w 2003 r., Rejent 2003, nr 2, s. 13 i n.

⁷⁹⁸ A. Malinowski, Umowa o zrzeczenie się dziedziczenia w ujęciu Kodeksu cywilnego, NPN 2004, nr 4, s. 34.

⁷⁹⁹ A. Kidyba, E. Niezbecka [w:] A. Kidyba, E. Niezbecka, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Spadki, wyd. IV, Warszawa 2015, art. 935.

⁸⁰⁰ L. Kieres, Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego [w:] red. I. Skrzydło-Niżnik, Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 329.

gospodarki komunalnej jest instrumentem służącym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej przez jednostki samorządu terytorialnego – podstawowego celu ich istnienia⁸⁰¹. Prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej nie jest uprawnieniem, które wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP.

Zasady prowadzenia gospodarki komunalnej regulują przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z jej przepisami gospodarka komunalna prowadzona jest w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną, w szczególności w ramach sfery użyteczności publicznej. Jeżeli przyjąć, że gospodarka jest rodzajem kwalifikowanej podmiotowo i przedmiotowo działalności gospodarczej, to trzeba dojść do wniosku, że posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „użyteczności publicznej” służy ograniczeniu swobody działalności gospodarczej prowadzonej przez j.s.t.⁸⁰². Samo pojęcie „użyteczności publicznej” nie zostało prawnie zdefiniowane. W piśmiennictwie wskazuje się, że oznacza ono takie usługi publiczne, które muszą być dostarczane ludności w trybie ciągłym i są niezbędne dla jej prawidłowego funkcjonowania⁸⁰³. Drugim kryterium różnicującym gospodarkę komunalną względem powszechnej swobody działalności gospodarczej jest cel tej działalności. O ile działalność gospodarcza prowadzona w celach prywatnych jest z istoty ukierunkowana na osiągnięcie zysku⁸⁰⁴, to w przypadku gospodarki komunalnej celem tej działalności jest dostarczenie społeczeństwu dóbr publicznych — także takich dóbr, które z uwagi na swoją specyfikę nie mogą wygenerować zysku⁸⁰⁵.

Z uwagi na fakt, że gospodarka komunalna jest prowadzona zasadniczo w ramach właścicielskiej sfery działania administracji, to ustawodawca przyznał wspólnotom samorządowym swobodę w zakresie wyboru rodzajów jednostek organizacyjnych oraz prawnych form działania, za pomocą których możliwe jest prowadzenie gospodarki komunalnej. Przepisy u.g.k. wskazują na samorządowe zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego (tzw. spółki komunalne będące spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością,

⁸⁰¹ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, ST 7-8/2012, s. 7-24.

⁸⁰² R. L. Kwaśnicki, P. Izdebski, *Ograniczenia wolności działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie spółek prawa handlowego* [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, Warszawa 2020, LEX.

⁸⁰³ M. Kolasiński, 3. Pojęcie usług użyteczności publicznej [w:] red. T. Skoczny, *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, LEX.

⁸⁰⁴ T. Kocowski, *Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej a prawo własności*, PPIA 2016, nr 103, s. 195-206.

⁸⁰⁵ R. Tanajewska, A. Malarewicz-Jakubów, 2. Cel działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw komunalnych [w:] red. A. Kidyba, *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, Warszawa 2014, LEX.

spółkami akcyjnymi, spółkami komandytowymi lub spółkami komandytowo-akcyjnymi) jako na podstawowe formy organizacyjne wykorzystywane w tej sferze⁸⁰⁶. Ponadto ustawodawca, w przepisach u.g.k., przewiduje, że zadania z zakresu gospodarki komunalnej wspólnoty samorządowe mogą zlecać za pomocą umów osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej⁸⁰⁷. Umowy te mogą być zawierane na zasadach ogólnych (na podstawie ogólnych regulacji prawa cywilnego) lub na podstawie wymienionych w ustawie ustaw szczególnych⁸⁰⁸.

Regulacji wynikających przepisów u.g.k. nie można jednak uznać za wyczerpujące całość sfery działania j.s.t. jaką jest gospodarka komunalna. Działalność ta prowadzona jest w sferach, których specyfika wymaga poddania ich osobnej regulacji, co odbywa się w ramach ustaw tzw. administracyjnego prawa materialnego. Niekiedy specyfika dóbr publicznych zapewnianych przez wspólnoty samorządowe powoduje, że dobra te dostarczane są w inny sposób, niż przez prowadzenie formalnoprawnie gospodarki komunalnej w rozumieniu u.g.k. Jakkolwiek wspólnym mianownikiem tych działań jest to, że odbywają się one w ramach sfery uprawnień właścicielskich.

Na tym tle donośne znaczenie w praktyce życia społecznego odgrywa gospodarowanie odpadami komunalnymi, które odbywa się na zasadach określonych w przepisach u.u.c.p.g. Do katalogu usług publicznych zaliczyć można także usługi świadczone w sferze edukacji, zasady świadczenia, których określają przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁸⁰⁹ i ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸¹⁰. Podobnie do sfery gospodarki komunalnej można zliczyć także działalność polegającą na świadczeniu usług kulturalnych, która prowadzona jest np. na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁸¹¹ oraz ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach⁸¹². Podkreślenia wymaga jednak, że przepisy zawarte w tych

⁸⁰⁶ M. Ciepiela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, PUG 2001, nr 6, s. 18.

⁸⁰⁷ A. Trela, *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015, nr 3, s. 243-258.

⁸⁰⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 z późn. zm.); ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 30 z późn. zm.); ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.); ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571); ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 z późn. zm.); ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 140).

⁸⁰⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900);

⁸¹⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).

⁸¹¹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).

⁸¹² Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 385).

ustawach mają charakter szczególny i wynikające z nich rozwiązania w zakresie form organizacyjnych i prawnych form działania administracji, z których mogą korzystać wspólnoty samorządowe w tych sferach, mają swoisty charakter, odrębny od ogólnych rozwiązań przyjętych w u.g.k.

5.4.6. Prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego

Istotnym uprawnieniem, przysługującym wspólnotom samorządowym jest prawo do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w ramach przepisów ustaw. Źródłem tego uprawnienia jest przepis art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, z którego wynika norma kompetencyjna upoważniająca organy stanowiące j.s.t. do określania tegoż. Kwestia ta regulowana jest także postanowieniem art. 6 ust. 1 EKSL, z którego wynika dyrektywa wskazująca państwom-stronom Karty na konieczność dozwolenia wspólnotom samorządowym na samodzielne ustalenie ich wewnętrznej struktury administracyjnej.

Norma kompetencyjna wynikająca z przepisu art. 169 ust. 4 konstytucji jest źródłem szczególnego rodzaju upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego w sprawach dotyczących ustroju wewnętrznego j.s.t. Ów szczególny rodzaj upoważnienia wynika z odmiennej logiki analizowanego przepisu. O ile akty prawa miejscowego, o których mowa w przepisie art. 94 Konstytucji RP stanowione są na podstawie i w granicach ustaw, wobec których mają charakter wykonawczy⁸¹³, to akty prawa miejscowego regulujące urząd wewnętrzny j.s.t. nie mogą naruszać granic wyznaczonych przez normy prawne wynikające z ustaw. Oznacza to, że prawodawca lokalny nie może ustanowić w tej materii przepisów prawa sprzecznych z przepisami ustaw⁸¹⁴. Marcin Wiącek formułuje na tym tle tezę o swoistym domniemaniu kompetencji organu stanowiącego j.s.t. w sprawach ich ustroju wewnętrznego, jeżeli brak jest odpowiedniej regulacji ustawowej obowiązującej w danej materii⁸¹⁵. Szeroki zakres swobody przyznany prawodawcom lokalnym w kształtowaniu ustroju wewnętrznego j.s.t. nie oznacza jednak, że dopuszczalne jest, w przepisach prawa miejscowego tego rodzaju, modyfikowanie przepisów ustawowych lub modyfikowanie pojęć ustawowych⁸¹⁶. Statuty jednostek samorządu terytorialnego zawierają przepisy prawa o charakterze organizacyjno-porządkowym określające zadania oraz sposób działania ich organów, oraz jednostek

⁸¹³ Wyrok NSA z 28.05.2010 r., II OSK 531/10, LEX nr 673876.

⁸¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 1.12.1999 r., II SA 1868/99, LEX nr 46739.

⁸¹⁵ M. Wiącek, Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP, ZNSA 2013, nr 3, s. 104-114.

⁸¹⁶ M. Stych, Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym, Ius et Administratio, Rocznik 2014, Tom 4, s. 66.

w ramach sfery wewnętrznej danej wspólnoty samorządowej⁸¹⁷. Jednocześnie statuty są aktami prawa miejscowego, w rozumieniu przepisu art. 94 Konstytucji RP, co oznacza, że normy prawne wynikające z nich obowiązują wszystkie podmioty znajdujące się na terenie danej j.s.t. Normy prawne wynikające z przepisów statutu j.s.t. wiążą także jej organy. Dlatego też uchwały i zarządzenia organów j.s.t., wydane z naruszeniem przepisów jej statutu mogą zostać za wydane z istotnym naruszeniem prawa i dopuszczalne jest stwierdzenie ich nieważności⁸¹⁸.

Swoboda w kształtowaniu ustroju wewnętrznego wspólnoty samorządowej jest normatywnym wyrazem zasady samodzielności samorządu terytorialnego w sferze publicznoprawnej⁸¹⁹. Kompetencja do stanowienia o ustroju wewnętrznym j.s.t. konstytucyjnie została zastrzeżona do właściwości ich organów stanowiących, co oznacza, że nie jest dopuszczalne delegowanie jej do właściwości organów wykonawczych lub powierzenie jej członkom wspólnoty samorządowej do rozstrzygnięcia np. poprzez referendum lokalne⁸²⁰.

Najbardziej doniosłe znaczenie w zakresie regulowania ustroju wewnętrznego wspólnot samorządowych mają statuty jednostek samorządu terytorialnego. Znaczenie to bierze się z faktu, że statut osoby prawnej jest normatywnym źródłem jej wyodrębnienia. Pogląd ten podzielany jest m.in. przez Krzysztofa Tora, który w statucie j.s.t. upatruje się normatywnego wyrazu zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁸²¹. Autor ten wskazuje, że obowiązujące w polskim porządku prawnym rozwiązania ustawowe, nie są adekwatne wobec standardów wynikających z postanowień EKSL. Albowiem nie w pełni realizują zasadę samodzielności. Ograniczenia w tym zakresie dotyczą konieczności uzgadniania statutów niektórych j.s.t. z Prezesem Rady Ministrów oraz z braku możliwości regulowania w statutach spraw związanych z finansami wspólnot samorządowych⁸²².

W przypadku statutów gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców i statutów województw konieczne jest uzgodnienie takiego aktu prawa miejscowego z Prezesem Rady Ministrów⁸²³. Uzgodnienie statutu, o którym mowa w przepisach ustrojowych

⁸¹⁷ E. Ochendowski, Prawotwórcza funkcja gminy, RPEiS R ok LIII — zeszyt 2 — 1991, s. 25-26.

⁸¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 9.03.1999 r., II SA 6/99, LEX nr 46743.

⁸¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 20.07.2022 r., III SA/Gl 1725/21, LEX nr 3395655, nieprawomocny; A. Bień-Kacała, Jeszcze o aktach prawa wewnętrznego. Z Adamem Krzywoniem nieco polemicznie, Prz.Sejm. 2015, nr 3, s. 47-56.

⁸²⁰ Wyrok NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, ONSAiWSA 2015, nr 3, poz. 52.

⁸²¹ K. Tor, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a regulacje prawa krajowego dotyczące statutów gmin, PiS V 2005, nr 4, s. 47.

⁸²² Tamże, s. 47-49.

⁸²³ Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych zawierają semantyczne rozbieżności. Przepis art. 3 ust. 2 u.s.g. przewiduje, że uzgodnieniu podlega projekt statutu miasta liczącego pow. 300 000 mieszkańców. Z kolei przepis art. 7 ust. 1 u.s.w. statut województwa uchwalany jest po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

ustaw samorządowych, należy uznać za swego rodzaju nadzór o charakterze prewencyjnym. Uzgodnienie, jako instytucja prawa administracyjnego, zakłada bowiem, że stanowisko Prezesa Rady Ministrów jest wiążące dla właściwej j.s.t.⁸²⁴. Iwona Niżnik-Dobosz wskazuje, że w świetle zasady samodzielności samorządu terytorialnego wątpliwe jest *ratio legis* takiego rozwiązania prawnego⁸²⁵, z uwagi na ograniczenie nadzoru nad samorządem tylko do kryterium legalności. Statuty jako akty prawa miejscowego, podlegają także nadzorowi wykonywanemu przez wojewodów nad uchwałami organów stanowiących j.s.t., na zasadach ogólnych. Dlatego też w obecnym stanie prawnym legalność przepisów statutu badana jest dwukrotnie *ex ante* (w procesie uzgadniania projektu statutu z Prezesem Rady Ministrów) oraz *ex post* (po podjęciu uchwały przez organ stanowiący). Stąd wymóg uzgodnienia projektu statutu j.s.t. postrzegany jest jako instrument stwarzający możliwość politycznego oddziaływania ustrój wewnętrzny tych jednostek⁸²⁶.

Przepisy określające zakres spraw regulowanych w statutach j.s.t. zawarte są w szczególnych przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Analizując te przepisy, w doktrynie wyróżnia się następujące materie, które muszą być uregulowane w przepisach statutów jednostek samorządu terytorialnego⁸²⁷, jako sprawy:

- 1) związane z zasadami i trybem pracy organu stanowiącego oraz przewodniczącego tego organu;
- 2) dotyczące komisji organu stanowiącego – ich liczbę oraz zasady działania;
- 3) dotyczące komisji rewizyjnej – zasad i trybu przeprowadzania kontroli, zasady powoływania członków komisji, sposobu wykonywania przez komisję przyznanych jej przepisami ustawy kompetencji opiniodawczych;
- 4) związane z tworzeniem komisji doraźnych;
- 5) dotyczące tryb pracy organu wykonawczego j.s.t.;
- 6) w odniesieniu do gmin: dotyczące zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, uprawnienia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, a także uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej;

⁸²⁴ D. Dąbek, 2.2.2. Uzgodnienie [w:] Prawo miejscowe, Warszawa 2020, LEX.

⁸²⁵ I. Niżnik-Dobosz, art. 3 [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, LEX.

⁸²⁶ Tamże.

⁸²⁷ A. Wierzbica, art. 3 [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX; D. Dąbek, I. Skrzydło-Niżnik, art. 2 [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2005, LEX; P. Chmielnicki i in., art. 7 [w:] P. Chmielnicki i in., Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2005, LEX.

- 7) w odniesieniu do powiatów i województw: określające wykaz członków organów wykonawczych zatrudnianych na podstawie wyboru;
- 8) dotyczące zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Analizując przedmiotowy zakres prawa wspólnoty samorządowej do kształtowania swojego ustroju wewnętrznego, trzeba mieć na względzie, że dyspozycja przepisu art. 169 ust. 4 Konstytucji RP nie posługuje się pojęciem „statutu jednostki samorządu terytorialnego”. Fakt, że w praktyce administracyjnej statuty j.s.t. mają najbardziej doniosłe znaczenie i z tego tytułu bywają nawet niekiedy publicystycznie nazywane „konstytucją jednostki samorządu terytorialnego”⁸²⁸, nie powoduje jednak, że uprawnienie to realizowane jest tylko w przypadku kształtowania treści przepisów statutu j.s.t. Uprawnienie to realizowane jest także w innego rodzaju aktach prawa miejscowego stanowionych przez organ stanowiący.

Szeroki zakres swobody legislacyjnej prawodawców lokalnych, będącej konsekwencją władztwa statutowego j.s.t. powoduje, że statuty j.s.t. mogą być wykorzystywane jako przestrzeń do tworzenia instytucjonalnych innowacji w sferze prawa samorządu terytorialnego. W praktyce funkcjonowania prawa samorządowego zdarza się, że instytucje prawne tworzone są przez same wspólnoty samorządowe w ramach władztwa statutowego, a dopiero następnie regulowane są przepisami ustawy. Za przykład takiego zjawiska można uznać uregulowanie w statucie j.s.t. takiej instytucji jak obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Przepisy ustawowe regulujące jej funkcjonowanie weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁸²⁹. Niezależnie od działań ustawodawcy była ona jednak ustanawiana wcześniej przez prawodawców lokalnych w ramach statutów j.s.t. Przepisy statutów regulujące tę kwestię były uznawane za legalne sądy administracyjne.⁸³⁰

W obecnym stanie prawnym sama nazwa „statut” nie jest zastrzeżona tylko dla „statutu jednostki samorządu terytorialnego”. We wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego mogą także obowiązywać statuty młodzieżowej rady lub sejmiku (gminy, powiatu lub województwa) oraz statuty rady seniorów (gminy, powiatu lub województwa). Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie formułowany jest pogląd, że takie akty prawa miejscowego,

⁸²⁸ Zob. np. S. Bukowski, Prawo nie pozwala radnemu objąć stanowiska? Więc radni zmieniają prawo, <https://zpruszkowa.pl/prawo-nie-pozwala-radnemu-objac-stanowiska-wiec-radni-zmieniaja-prawo>, dostęp: 18.06.2023 r.

⁸²⁹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

⁸³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 14.05.2013 r., II SA/Ol 196/13, LEX nr 1316820.

jako kształtujące ustroj wewnętrzny j.s.t., są stanowione także w ramach granic wyznaczonych przez ustawy⁸³¹.

Na poziomie samorządu gminnego w związku z możliwością tworzenia jednostek pomocniczych gminy (sołectw, osiedli lub dzielnic) konieczne jest nadanie jednostce pomocniczej jej statutu. Także w przypadku statutów jednostek pomocniczych gminy przyjmuje się, że są one stanowione w ramach granic ustaw. Na tym tle WSA w Kielcach wyjaśnił, że: „Rada gminy decydując się na utworzenie jednostki pomocniczej, korzysta ze znacznego zakresu samodzielności przy regulacji statutu takiej jednostki. Ograniczona jest jedynie wyraźną treścią przepisów ustawowych oraz koniecznością uwzględnienia zasady, że jednostka pomocnicza nie jest jednostką samorządu terytorialnego”⁸³². Natomiast, w innej sprawie dotyczącej zakresu swobody prawodawcy gminnego w ukształtowaniu ustroju jednostki pomocniczej gminy, NSA wyjaśnił, że „milczenie ustawodawcy” w sprawie z zakresu ustroju wewnętrznego j.s.t. nie oznacza, że prawodawca lokalny ma zakaz uregulowania jej w prawie miejscowym. Zakaz stanowienia prawa miejscowego w przedmiocie ustroju wewnętrznego j.s.t. musi wynikać z wyraźnego przepisu ustawy⁸³³.

5.4.7. Prawo do zrzeszania się

Wspólnoty samorządowe posiadają także prawo do zrzeszania się. Uprawnienie to wynika z przepisów art. 172 Konstytucji RP. Zakres tego prawa obejmuje możliwość zrzeszania się lokalnych wspólnot samorządowych i regionalnych wspólnot samorządowych na poziomie krajowym oraz na poziomie międzynarodowym. Określenie zasad, na jakich wspólnoty samorządowe mogą tworzyć zrzeszenia, pozostawiono ustawodawcy. Konstytucja nie określa form, w jakich wspólnoty samorządowe mogą wykonywać swoje prawo do zrzeszania się. Tym samym prawo to nie jest bezpośrednio skuteczne i może być wykonywane tylko w ramach form określonych przez ustawodawcę zwykłego. Hubert Izdebski wyjaśnia, że uprawnienie wspólnot samorządowych do zrzeszania się jest szczególnym uprawnieniem względem powszechnej wolności zrzeszania się, o której mowa w przepisach art. 12 i art. 58 ust. 1 Konstytucji RP⁸³⁴. Oznacza to, że wspólnoty samorządowe korzystają z prawa innej treści, niż obywatele indywidualnie. Z kolei, odnosząc się do prawa j.s.t. do zrzeszania się na poziomie

⁸³¹ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/GI 641/20, LEX nr 3172415; Wyrok WSA w Gliwicach z 6.05.2022 r., III SA/GI 335/22, LEX nr 3359838; P. Bącal, Granice swobody regulacyjnej rady gminy przy kształtowaniu statutu młodzieżowej rady gminy. Glosa do wyroku WSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., III SA/GI 407/20, OwSS 2022, nr 1, s. 130-137.

⁸³² Wyrok WSA w Kielcach z 18.01.2023 r., II SA/Ke 666/22, LEX nr 3481292, prawomocny.

⁸³³ Wyrok NSA z 11.01.2023 r., III OSK 6395/21, LEX nr 3558371.

⁸³⁴ H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji RP Art. 15, 16, 163-172, Warszawa 2020, s. 326-327.

międzynarodowym Piotr Winczorek wskazuje, że ograniczeniem tego uprawnienia jest zasada suwerenności i jednolitości Rzeczypospolitej⁸³⁵.

Prawo wspólnot samorządowych do zrzeszania się jest gwarantowane także postanowieniami art. 10 EKSL. Regulacje zawarte w Karcie obejmuje dwa aspekty. Po pierwsze prawo to obejmuje zarówno prawo do współpracy, jak i zrzeszania się wspólnot samorządowych w sprawach „które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”. Po drugie, wspólnoty samorządowe mogą stowarzyszać w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz przystępować do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych uznawanych w każdym państwie. Zakres, wynikającego z postanowienia art. 10 Karty, prawo wspólnot samorządowych do zrzeszania się nie obejmuje prawa do tworzenia organizacji zrzeszających j.s.t. w ramach poszczególnych państw. Adam Mikołajczyk widzi w omawianej regulacji prawną podstawę do tworzenia współpracy transgranicznej i współpracy międzyterytorialnej⁸³⁶.

Przepisy u.s.g. i u.s.p. określają formy zrzeszania się wspólnot samorządowych na poziomie krajowym oraz zasady, na jakich takie formy współdziałania j.s.t. są tworzone. Formami realizacji prawa wspólnot samorządowych do zrzeszania są związki komunalne (związki międzygminne, związki powiatowo-gminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne), Związek Metropolitalny w Województwie Śląskim, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, porozumienia komunalne (porozumienia międzygminne, porozumienia powiatowo-gminne i porozumienia między powiatami) i międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych oraz regionalnych.

Związki jednostek samorządu terytorialnego (tzw. związki komunalne) są najbardziej sformalizowaną formą, w której realizowane jest prawo wspólnot samorządowych do zrzeszania się. Jakub Szlachetko stwierdza nawet, że: „Analiza obowiązującego ustawodawstwa prowadzi do wniosku, że normy prawa ustrojowego petryfikują model organizacyjny związku komunalnego tak silnie, że sama instytucja traci na praktycznym wykorzystaniu”⁸³⁷. Z uwagi na naturę związków komunalnych w ramach administracji publicznej, są one zaliczane do sfery samorządu terytorialnego⁸³⁸. Paweł Klimek wyjaśnia

⁸³⁵ P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 342.

⁸³⁶ A. Mikołajczyk, Rozdział V Regiony i współpraca transgraniczna [w:] red. Z. Brodecki, Regiony, Warszawa 2005.

⁸³⁷ J.H. Szlachetko, Model organizacyjny związku komunalnego. W kierunku uelastycznienia ustawowej regulacji, STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA, tom XXXII, 2023, s. 211.

⁸³⁸ J. Kastelik-Fendryk, Struktura organizacyjna związku komunalnego, PPP 2014, nr 1, s. 73-110.

jednak, że nie mogą być one uznane za jednostki samorządu terytorialnego, mimo że mogą one wykonywać zadania własne samorządu terytorialnego⁸³⁹. Renata Cybulska zauważa jednak, że pomimo braku możliwości zakwalifikowania związków komunalnych jako j.s.t., to podobnie jak j.s.t. wykonują one zadania własne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁸⁴⁰.

Związki międzygminne, związki powiatowo-gminne i związki powiatów tworzone są w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych⁸⁴¹, mogą ponadto wydawać decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁸⁴². Leon Kieres formułuje pogląd mówiący o możliwości wykonywania przez związki komunalne szerokiego zakresu zadań publicznych – mogą one wykonywać zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone samorządu terytorialnego⁸⁴³. Zbigniew Leoński wskazuje, że związki komunalne wykonując zadania publiczne, mogą korzystać zarówno z prawnych form działania administracji właściwych dla sfery władczej, jak i sfery właścicielskiej⁸⁴⁴. W doktrynie dopuszcza się nawet możliwość subdelegowania na związki komunalne kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego⁸⁴⁵. W celu prawidłowego wykonywania zadań publicznych związki komunalne wyposażane są we własne środki finansowe i własne mienie⁸⁴⁶. Województwa nie mają możliwości tworzenia i uczestniczenia w związkach komunalnych. Brak możliwości uczestniczenia województw w związkach komunalnych ogranicza elastyczność j.s.t. tego rodzaju w wykonywaniu zadań publicznych. Tego rodzaju rozróżnienie pozycji prawnej województw względem gmin i powiatów wydaje się nieuzasadnione. Wszak ustawodawca dozwala województwom na zawieranie porozumień z gminami i powiatami. Możliwość tworzenia związków komunalnych z udziałem województw mogłoby pozytywnie wpłynąć na możliwość wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza na obszarze tych województw o najmniejszej powierzchni geograficznej.

⁸³⁹ P. Klimek, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego - stowarzyszenie czy związek, FK 2012, nr 5, s. 13-20.

⁸⁴⁰ R. Cybulska, art. 65 [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX.

⁸⁴¹ art. 64 ust. 1 u.s.g.

⁸⁴² Jakkolwiek prawo to zostało zapisane wprost tylko w odniesieniu do związków powiatowo-gminnych i związków powiatów: art. 65 ust. 1 u.s.p., art. 72a ust. 1 u.s.p.

⁸⁴³ L. Kieres, Ustrój i zadania celowych związków gmin, ST 1994, nr 3, s. 3-19.

⁸⁴⁴ Z. Leoński, Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym, ST 1995, nr 4, s. 55-60.

⁸⁴⁵ K. Ziemiński, 3. Dopuszczalność subdelegowania porozumieniem kompetencji prawodawczych nabytych na podstawie porozumienia JST [w:] red. A. Misiejko, K. Ziemiński, Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego, Warszawa 2020, LEX.

⁸⁴⁶ A. Niezgoda, 6.3. Wspólne wykonywanie zadań a podział zasobów [w:] Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową, Warszawa 2012, LEX.

Związki komunalne, niezależnie od rodzajów tworzących je j.s.t., skonstruowane są w analogiczny do siebie sposób. Są one korporacjami wspólnot samorządowych, którym przysługuje osobowość prawna. Dlatego też powierzone im do realizacji zadania publiczne wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują, że organami stanowiąco-kontrolnymi związków komunalnych są zgromadzenia związków, z kolei organami wykonawczymi zarządy wybierane przez zgromadzenia. W skład zgromadzeń związków międzygminnych wchodzi wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) gmin będących jego członkami. Na wniosek organu wykonawczego gminy rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Statut związku między gminnego może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy. W przypadku związków powiatów w skład ich zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Natomiast, w przypadku związków powiatowo-gminnych pozostawiają sprawę reprezentacji j.s.t. w zgromadzeniu związku regulacji statutowej takiego związku. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie odnoszą się do składu zarządu związku komunalnego, pozostawiając regulację tej materii statutowi związku komunalnego. Iwona Niżnik-Dobosz wskazuje ponadto, że związki komunalne także korzystają z przymiotu samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych, jakkolwiek zakres tej samodzielności jest węższy, niż w przypadku wspólnot samorządowych⁸⁴⁷.

Normatywną podstawę działania związku komunalnego określa jego statut, którego treść musi być uzgodniona z właściwym miejscowo wojewodą⁸⁴⁸. Statut związku komunalnego określa m.in. jego nazwę, organy i ich zadania, zadania związku komunalnego, zasady uczestnictwa w związku komunalnym jego członków i rozliczeń między nimi, oraz zasady jego likwidacji. Statut związku komunalnego uchwalany jest przez organy stanowiące tworzących związek komunalnych j.s.t. Nabycie osobowości prawnej przez związek następuje w momencie ogłoszenia jego statutu we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym⁸⁴⁹. Związki komunalne podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego

⁸⁴⁷ I. Niżnik-Dobosz, art. 65 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX.

⁸⁴⁸ M. Kruszewska-Gagoś, Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Admin. 2014, nr 1, s. 78-111.

⁸⁴⁹ M. Karciarz, M. Kielbus, Statuty związków międzygminnych w rozstrzygnięciach organów nadzoru, ST 2016, nr 3, s. 68-79.

ds. administracji publicznej. Działalność związków komunalnych podlega nadzorowi na odpowiednio stosowanych zasadach do nadzoru nad działalnością j.s.t.

Tworzenie związków komunalnych jest co do zasady dobrowolne. Niemniej jednak przepis ustawy może ustanowić obowiązek powołania takiej korporacji. W obecnym stanie prawnym jedynym przykładem przymusowego związku komunalnego jest związek metropolitalny w województwie śląskim utworzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r.⁸⁵⁰.

Prawo tworzenia stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego przysługuje wszystkim rodzajom wspólnot samorządowych⁸⁵¹. Ustawodawca dozwala ponadto by w ramach jednego stowarzyszenia były zrzeszone gminy, powiaty i województwa. Stowarzyszenia j.s.t., podobnie jak związki komunalne są osobami prawnymi typu korporacyjnego. Inny jest jednak cel ich istnienia. O ile związki komunalne tworzone są w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, to stowarzyszenia gmin mogą być tworzone celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów⁸⁵². Analogiczne ograniczenie dotyczące przedmiotu działalności stowarzyszenia nie dotyczy stowarzyszeń, których członkami byłyby tylko powiaty lub województwa⁸⁵³. Konsekwencją obowiązywania takich rozwiązań prawnych jest brak możliwości wykonywania zadań publicznych przez stowarzyszenia z udziałem gmin, w przypadku stowarzyszeń zrzeszających powiaty lub województwa dopuszczalne jest określenie jako celu statutowego stowarzyszenia zadań publicznych wykonywanych przez j.s.t. tego szerebu⁸⁵⁴. Utworzenie związku komunalnego lub przystąpienie j.s.t. nie wywołuje skutku w postaci zmiany w ramach struktury wspólnot samorządowych j.s.t. tworzących taki związek, lub stowarzyszenie. Tym samym w odniesieniu do członków wspólnot samorządowych czynności w postaci utworzenia związków komunalnych lub stowarzyszeń j.s.t. nie powoduje zmian w sferze ich praw, lub obowiązków. Oznacza to, że pomiędzy mieszkańcem j.s.t. a korporacją, do której ta j.s.t. przynależy, nie istnieje żaden stosunek publicznoprawny. Wszystkie prawa i obowiązki wynikające ze stosunku łączącego j.s.t. z właściwym związkiem komunalnym lub stowarzyszeniem wykonywane są przez organy danej

⁸⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz. U. poz. 1290).

⁸⁵¹ art. 84 ust. 1 u.s.g., art. 75 ust. 1 u.s.p., art. 8b ust. 1 u.s.w.

⁸⁵² art. 84 ust. 1 u.s.g.

⁸⁵³ art. 75 ust. 1 u.s.p., art. 8b ust. 1 u.s.w.

⁸⁵⁴ P. Niemczuk, 2.3. Stowarzyszenia komunalne [w:] Sposoby realizacji zadań publicznych, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, LEX.

wspólnoty samorządowej. Członkowie tej wspólnoty są pozbawieni możliwości oddziaływania na procesy zarządzania takim podmiotem prawa.

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, w zakresie zasad działania stowarzyszeń komunalnych odsyłają do przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach⁸⁵⁵. Jedyne przepisy szczególne zawarte w ustawach ustrojowych przewiduje, że do założenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego wystarczy trzech członków-założycieli. Stąd struktura wewnętrzna i zakres działania stowarzyszenia komunalnego są znacznej mierze zależne od woli zrzeszonych wspólnot samorządowych, wyrażonej w statucie stowarzyszenia⁸⁵⁶. W przeciwieństwie do związków komunalnych stowarzyszenia komunalne rejestrowane są jedynie w Krajowym Rejestrze Sądowym, organy administracji rządowej nie rejestrują ich dodatkowo.

Stowarzyszeniom komunalnym została przyznana istotna funkcja w zakresie współdziałania z Radą Ministrów. Przepisy art. 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁸⁵⁷ przewidują, że strona rządowa w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego składa się z przedstawicieli organizacji reprezentujących gminy (w oddzielnych kategoriach dla gmin liczących powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gmin posiadających status miasta, gmin, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin i gmin nieposiadających statusu miasta i niemających siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin), powiaty i województwa. Sensem istnienia KWRiST jest wypracowywanie wspólnego stanowiska Rady Ministrów oraz samorządu terytorialnego. Jak stwierdza Hubert Izdebski cel ten, realizowany jest faktycznie poprzez kompetencje opiniodawcze przysługujące komisji, które odnoszą się do projektów aktów normatywnych przygotowywanych przez Radę Ministrów lub ministrów⁸⁵⁸. Paweł Sularz stwierdza natomiast, że pozycja ustrojowa KWRiST jest zbliżona do organów pomocniczych RM⁸⁵⁹. Obserwację to należy uznać za cenną. Uczynienie, organu będącego reprezentacją wspólnot samorządowych, organem pomocniczym Rady Ministrów jest

⁸⁵⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).

⁸⁵⁶ A. Rzetecka-Gil, art. 10 [w:] Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2022.

⁸⁵⁷ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

⁸⁵⁸ H. Izdebski, Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ST 2013, nr 12, s. 7-20.

⁸⁵⁹ P. Sularz, Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd - samorząd czy dialog rząd - organizacje jednostek samorządu terytorialnego?, PPP 2017, nr 3, s. 114-128.

niewątpliwie świadectwem mocnej systemowej pozycji jaką samorząd terytorialny pełni w układzie polskiej administracji publicznej.

Przepisy ustawy nie określają bezpośrednio organizacji samorządowych uprawnionych do zgłaszania swoich przedstawicieli do KWRiST. Kompetencja ta przysługuje Radzie Ministrów, która wydaje odpowiednie rozporządzenie w tej sprawie. W rozporządzeniu RM w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁸⁶⁰, wskazano na Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Wszystkie te organizacje są stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

O ile związki komunalne i stowarzyszenia komunalne są upodmiotowionymi prawnie formami, w których wspólnoty samorządowe realizują swoje prawo do zrzeszania się, to porozumienia komunalne stwarzają formalną podstawę do współdziałania niezależnych od siebie podmiotów⁸⁶¹. Istotą porozumienia komunalnego jest możliwość przekazywania pomiędzy j.s.t. - stronami porozumienia — do realizacji zadań publicznych, w drodze porozumienia administracyjnego dopuszczalne jest przekazywanie do realizacji zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych samorządu terytorialnego⁸⁶². Jak stwierdzają Antoni Agopszowicz i Paweł Wagner w przypadku porozumień komunalnych nie chodzi o wspólne wykonywanie zadań publicznych przez j.s.t., a o powierzenie do realizacji zadania publicznego tylko jednej ze stron porozumienia⁸⁶³. Autorzy zwracają także uwagę, że zawarcie porozumienia nie zwalnia j.s.t. przekazującej zadanie publiczne z odpowiedzialności za jego wykonanie – na „zdającej” wspólnocie samorządowej wciąż spoczywa obowiązek wykonywania zadania publicznego, jakkolwiek jego realizacja jest delegowana na inną wspólnotę⁸⁶⁴. Porozumienie komunalne może mieć charakter dwu- lub wielostronny⁸⁶⁵. Dopuszczalne jest także zawieranie porozumień

⁸⁶⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 15, poz. 97).

⁸⁶¹ P. Wojewski, Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych, BSP, Vol. 25 nr 1, 2020, s. 143.

⁸⁶² P. Brzezicka, Niektóre zagadnienia zawierania porozumień przez organy samorządu terytorialnego, ST 2000, nr 3, s. 39-47.

⁸⁶³ A. Agopszowicz, P. Wagner, Mienie związków i porozumień komunalnych (artykuł dyskusyjny), ST 1995, nr 6, s. 42-47.

⁸⁶⁴ Tamże.

⁸⁶⁵ L. Wengler, Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego, ST 1997, nr 4, s. 34-45.

między j.s.t. i organami administracji rządowej w zakresie przejmowania do realizacji zadań tej administracji⁸⁶⁶. Ponadto porozumienia zawierane pomiędzy j.s.t. mogą być zawierane także w układzie wertykalnym – pomiędzy j.s.t. funkcjonującymi na różnych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa⁸⁶⁷. W treści porozumienia komunalnego należy określić prawa i obowiązki j.s.t. „przyjmującego” zadanie publiczne, natomiast w odniesieniu do j.s.t. „zdającego” zadanie publiczne spoczywa obowiązek partycypacji w kosztach zadania publicznego będącego przedmiotem porozumienia.

Porozumienia komunalne ogłaszane są we właściwych wojewódzkich dziennikach urzędowych. Podlegają one także nadzorowi ze strony wojewodów na odpowiednio stosowanych zasadach dotyczących nadzoru nad działalnością j.s.t.⁸⁶⁸.

W odniesieniu do wykonywania prawa wspólnot samorządowych do zrzeszania się na szczeblu międzynarodowym to zasady wykonywania tego uprawnienia są określone w przepisach ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁸⁶⁹. Prawo do zrzeszania się limitowane jest nie tylko obowiązującym porządkiem prawnym. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. są granice zadań i kompetencji zrzeszanych j.s.t., polskie prawo wewnętrzne, polityka zagraniczna państwa oraz międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, w odniesieniu do województw, dodatkowe ograniczenia wynikają z „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” uchwalonej przez właściwy sejmik województwa⁸⁷⁰. Dodatkowe ograniczenie wynika także z przepisu art. 3 u.z.p., który to przepis przewiduje zakaz przekazywania na rzecz międzynarodowego zrzeszenia lub jego członków zadań publicznych do wykonywania oraz zakaz przekazywania na ich rzecz nieruchomości, lub innych praw majątkowych przysługujących polskim wspólnotom samorządowym. Tak szeroki zakres ograniczenia prawa do zrzeszania się na płaszczyźnie międzynarodowej bierze się z faktu, że aktywność wspólnot samorządowych prowadzona poza

⁸⁶⁶ M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25 października 1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów*, ST 1995, nr 12, s. 127-137.

⁸⁶⁷ art. 8 ust. 2a u.s.g., art. 5 ust. 2, art. 8 ust. 2 u.s.w.

⁸⁶⁸ C. Kociński, *Nadzór wojewody nad porozumieniami zawieranymi między jednostkami samorządu terytorialnego*, NZS 2005, nr 3, s. 23.

⁸⁶⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

⁸⁷⁰ S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, PiP 2000, nr 11, s. 54-66.

granicami Rzeczypospolitej Polskiej stanowi „paradyplomację”⁸⁷¹. Tymczasem przepisy art. 146 ust. 1 i art. 133 ust. 3 Konstytucji RP zastrzegają kompetencję do prowadzenia polskiej polityki zagranicznej do właściwości Rady Ministrów i współdziałającego z nią Prezydenta RP. Andrzej Szmyt wskazuje, że istniejące formuły międzynarodowych zrzeszeń j.s.t. mają na celu rozwijanie współpracy na płaszczyznach spraw z zakresu kultury, oświaty, turystyki, ochrony środowiska, planowania przestrzennego oraz układów komunikacyjnych⁸⁷².

Konsekwencją znajdowania się prawa wspólnot samorządowych do zrzeszania się na płaszczyźnie międzynarodowej na styku polityki zagranicznej państwa jest poddanie realizacji tego uprawnienia bardzo rozbudowanemu nadzorowi ze strony administracji rządowej. Przystąpienie j.s.t. do międzynarodowego zrzeszenia uzależnione jest od podjęcia przez jej organ stanowiący odpowiedniej uchwały. Uchwała ta podlega nadzorowi wykonywanemu przez wojewodę, jednakże poza samą uchwałą konieczne jest także przekazanie organowi nadzoru statutu zrzeszenia lub innego dokumentu ustalającego zasady działania tej organizacji, listę jej członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski⁸⁷³. Sejmik województwa (jeżeli województwo wyraża zamiar dołączenia do takiego zrzeszenia) przedstawia ponadto „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Wejście w życie uchwały w sprawie przystąpienia do zrzeszenia uzależnione jest od uzyskania zgody wyrażone przez ministra właściwego ds. spraw zagranicznych w formie decyzji administracyjnej. Ponadto, w przypadku zmiany celów lub zasad działania danego zrzeszenia do dalszego członkostwa j.s.t. w zrzeszeniu wymagane jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący tej jednostki⁸⁷⁴.

5.5. Instytucje służące ochronie praw wspólnot samorządowych

5.5.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy ochrony praw wspólnot samorządowych przed ingerencją administracji rządowej

Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Przepis ten nie wskazuje poszczególnych płaszczyzn, w ramach których samorząd terytorialny (i przez to wspólnoty samorządowe) korzystają z przymiotu

⁸⁷¹ W.T. Modzelewski, Dylematy w określaniu aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych - kategoria paradyplomacji, ST 2019, nr 3, s. 15-29.

⁸⁷² A. Szmyt, Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego, GSP 2017, nr 1, s. 337.

⁸⁷³ art. 4 ust. 4 u.z.p.

⁸⁷⁴ art. 10 u.z.p. W przypadku podjęcia takiej uchwały także konieczne jest przedstawienie wojewodzie statutu zrzeszenia wraz z tłumaczeniem na język polski. Jeżeli pojawi się rozbieżność pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia.

samodzielności. Stąd przyjmuje się, że ustrojodawca obejmuje sądową ochroną samodzielność wspólnot samorządowych jako taką. Huber Izdebski wskazuje, że możliwe jest wyodrębnienie kilku sfer działalności samorządu terytorialnego powiązanych z przymiotem „samodzielności”. Autor ten wskazuje na⁸⁷⁵:

- 1) samodzielność ustrojową (w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego wspólnot samorządowych);
- 2) samodzielność administracyjną (rozumianą jako zdolność do wyboru środków organizacyjnych i prawnych form działania, za pomocą których j.s.t. wykonują swoje zadania);
- 3) samodzielność majątkową (zdolność do dysponowania zasobami gospodarczymi w obrocie cywilnoprawnym);
- 4) samodzielność finansową (o bardzo zróżnicowanym zakresie obejmującym samodzielność w zakresie dochodów j.s.t., w zakresie wydatków j.s.t. oraz w zakresie budżetu j.s.t.).

Dlatego też samodzielność samorządu terytorialnego uznawana jest za wartość konstytucyjną⁸⁷⁶. Prawo wspólnot samorządowych do sądowej ochrony swojej samodzielności jest jednym z instrumentów, które jest w istocie wtórne wobec samodzielności j.s.t. rozumianej w sposób materialnoprawny. Uprawnienie, o którym mowa w przepisie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP jest w istocie rzeczą uprawnieniem o charakterze procesowym, które może być wykonywane na podstawie szeregu rozwiązań o charakterze materialnoprawnym i ustrojowym. To przepisy ustrojowe i przepisy prawa materialnego stwarzają podstawy do występowania przez wspólnoty samorządowe do sądów w celu otrzymania od nich ochrony.

Fundamentalne znaczenie dla ochrony samodzielności samorządu terytorialnego i praw wspólnot samorządowych będących pochodną samodzielności, posiadają ustrojowe regulacje prawne ograniczające nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego tylko do kryterium legalności wraz z pozostałymi przepisami prawa wyznaczającymi ramy nadzoru nad samorządem terytorialnym. Gwarancje te mają swoje źródło w przepisach art. 171 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto zasady, na jakich ma być wykonywany nadzór nad samorządem terytorialnym, zostały uregulowane także w postanowieniach EKSL. Postanowienie art. 8 ust. 2 Karty przewiduje, że „kontrola administracyjna działalności

⁸⁷⁵ H. Izdebski, Komentarz... dz. cyt., s. 206-207.

⁸⁷⁶ Z. Gromek, III. Przesłanki ograniczeń w sferze samodzielności samorządu terytorialnego [w:] Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP, Warszawa 2022, LEX.

społeczności lokalnych⁸⁷⁷ powinna być ograniczona do przestrzegania przez wspólnoty samorządowe zasad ustawowych i konstytucyjnych.

Postulat ograniczenia kryteriów nadzoru nad samorządem terytorialnym, tylko do weryfikowania zgodności z prawem, został sformułowany już w II połowie XIX stulecia, podczas procesu kształtowania nowoczesnego samorządu terytorialnego⁸⁷⁸. Jego sformułowanie miało na celu wyłączenie samorządu terytorialnego ze zhierarchizowanej struktury administracji państwowej. Z jednej strony postulat ten miał na celu uniemożliwienie władzom państwowym kierowanie działalnością samorządu terytorialnego. Z drugiej strony, skutkiem jego sformułowania było uniemożliwienie władzom państwowym dokonywania władczej oceny działalności samorządu terytorialnego z perspektywy ekonomicznych lub społecznych rezultatów tej działalności. Dlatego też zasadę ograniczenia nadzoru nad samorządem terytorialnym tylko do kryterium zgodności z prawem należy rozpatrywać jako fundament dla skutecznej ochrony samodzielności wspólnot samorządowych, funkcjonujący w ramach sfery prawa ustrojowego. Nadzór nad samorządem terytorialnym może być wykonywany tylko przez organy administracji publicznej, którym konstytucja przyznaje kompetencje nadzorcze i w formach określonych przepisami konstytucji oraz ustaw⁸⁷⁹.

Posłużenie się przez ustrojodawcę, w dyspozycji przepisu art. 171 ust. 1 Konstytucji RP pojęciem „nadzoru” powoduje, że możliwości władczego ingerowania przez władze państwowe w działalność samorządu terytorialnego ograniczone są tylko do relacji prawnej o takim charakterze. Tym samym ustawodawca nie może kształtować stosunków prawnych pomiędzy administracją państwową i samorządem terytorialnym (choćby na zasadzie stosunku kierownictwa), który zakładałby ze swej istoty możliwości władczego oddziaływania w szerszym zakresie, niż nadzór⁸⁸⁰. Odnosząc się do istoty konstytucyjnego kryterium legalności, to jest ono rozumiane jako zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym, a nie literalnym brzmieniem przepisu ustawy⁸⁸¹. Andrzej Matan i Krystian Ziemiński wskazują przy tym, że zgodność z prawem w ramach nadzoru nad samorządem terytorialnym oznacza konieczność zachowania zgodności przepisów prawa stanowionych przez organy j.s.t. nie tylko z ustawami,

⁸⁷⁷ Pojęcie „kontroli” użyte w cytowanym postanowieniu EKSL należy traktować jako synonim „nadzoru” w znaczeniu nadanego temu pojęciu przez doktrynę polskiego prawa administracyjnego.

⁸⁷⁸ I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 71-72.

⁸⁷⁹ Wyrok TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

⁸⁸⁰ Zob. M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015.

⁸⁸¹ K. Majewski, P. Majewska, *Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex?*, *RAiP* nr XVI(1), s. 123.

ale z ogółem norm prawnych wynikających ze źródeł prawa umiejscowionych na wyższych szczeblach ich hierarchicznego systemu⁸⁸².

Jednocześnie w EKSL dopuszczony jest wyjątek pozwalający państwom-stronom na oparciu nadzoru na kryterium celowości w przypadku zadań zleconych wspólnotom samorządowym. W piśmiennictwie wskazuje się, że ów wyjątek jest rozwiązaniem nieodpowiadającym polskiej regulacji konstytucyjnej, która ustanawia bardziej rygorystyczne wymogi co do zakresu nadzoru nad samorządem terytorialnym, w zakresie jego kryteriów⁸⁸³.

Z uwagi na zmianę konstytucyjnego standardu, dotyczącego nadzoru nad samorządem terytorialnym doszło do istotnych zmian w przepisach „ustrojowych ustaw samorządowych”. Pierwotne brzmienie przepisu art. 85 u.s.t. przewidywało, że nadzór nad całością działalności „komunalnej” był prowadzony na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w odniesieniu do zadań zleconych również na podstawie kryteriów rzetelności, gospodarności i celowości. W 2001 r. ustawodawca wprowadził jednolity standard w zakresie nadzoru nad działalnością gmin, ograniczony tylko do kryterium zgodności z prawem, niezależnie od charakteru wykonywanych przez nie zadań. W odniesieniu do powiatów i województw, od momentu uchwalenia pierwotnego brzmienia ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa, nadzór nad działalnością powiatów i województw, zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zadań zleconych został ograniczony tylko do kryterium legalności. Bogdan Dolnicki stwierdza, że sposób ukształtowania przepisów Konstytucji RP nie pozwala na ustanowienie żadnych wyjątków od zasady wyłączności kryterium zgodności z prawem w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym⁸⁸⁴. Autor ten dostrzega również, że determinantą intensywności nadzoru nad samorządem terytorialnym jest liczba środków prawnych, w jakie wyposażone są organy administracji publicznej. Również Krystian Ziemiński i Andrzej Matan oceniają, że aktualnie w piśmiennictwie panuje konsensus co do tego, że przepisy konstytucji i postanowienia EKSL wykluczają możliwość oparcia nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Ponadto autorzy Ci oceniają konstytucyjne ograniczenie nadzoru tylko do kryterium zgodności z prawem jako osiągnięcie polskiego prawa samorządu terytorialnego⁸⁸⁵. Opinię tę należy w pełni podzielić, gdyż tego rodzaju rozwiązanie

⁸⁸² A. Matan, K. Ziemiński, 1.2.2. KRYTERIA NADZORU [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom III. Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy, Warszawa 2023, LEX.

⁸⁸³ J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, 4. Ogólne zasady kontroli i nadzoru [w:] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, Warszawa 2020, LEX.

⁸⁸⁴ B. Dolnicki, Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 2015, nr 3, s. 60-74.

⁸⁸⁵ A. Matan, K. Ziemiński, dz. cyt.

prawne powinno dawać wspólnotom samorządowym ochronę przed arbitralną ingerencją administracji rządowej w sposób, w jaki wykonują one zadania publiczne.

Przepisy Konstytucji RP określają zamknięty katalog organów administracji publicznej będących organami nadzoru nad samorządem terytorialnym i zaliczają do niego Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe. Za swego rodzaju formę nadzoru nad samorządem terytorialnym jest też uznawana kompetencja Sejmu do rozwiązywania organu stanowiącego j.s.t., wynikająca z przepisu art. 171 ust. 4 Konstytucji RP⁸⁸⁶. Poza kompetencją Sejmu, o której mowa w tym przepisie, pozostałe przepisy konstytucji nie określają konkretnych kompetencji nadzorczych organów nadzoru. Ustrojodawca wyznaczył jednak właściwość organów nadzoru wskazując w dyspozycji przepisu art. 171 ust. 2 konstytucji, że regionalne izby obrachunkowe wykonują nadzór w zakresie spraw finansowych. Stąd też w doktrynie r.i.o. określane są jako organy „nadzoru wyspecjalizowanego”, a wojewodowie i Prezes Rady Ministrów nazywani są „nadzorem ogólnym”⁸⁸⁷.

Pojęcie „sprawy finansowej” nie zostało zdefiniowane przez ustrojodawcę i przez to należy uznać je za pojęcie niedookreślone. Przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁸⁸⁸ przewiduje, że r.i.o. nadzorują zarządzenia i uchwały wydawane przez organy j.s.t. w 11 sprawach wymienionych w dyspozycji tego przepisu⁸⁸⁹. Katalog ten ma charakter zamknięty. Taki stan prawny prowadzi do wniosku, że właściwość r.i.o. w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym ma charakter szczególny i jako wyjątek od zasady powierzenia ogółu kompetencji nadzorczych wojewodom i Prezesowi Rady Ministrów, nie powinna być interpretowana rozszerzająco. Niemniej jednak w praktyce administracyjnej zdarza się, że r.i.o. dokonują szerokiej wykładni pojęcia „spraw finansowych” i na tej podstawie przypisują sobie właściwość w sprawach niewymienionych w przepisach u.r.i.o. Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie

⁸⁸⁶ K. Borówka, Ewolucja środków nadzoru o charakterze personalnym na przykładzie rozwiązania rady gminy i odwołania wójta, GSP 2015, nr 2, s. 104.

⁸⁸⁷ R.P. Krawczyk, Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce – aktualne problemy [w:] red. K. Skotnicki, K. Wlaźlak, Regiony w prawie i w praktyce Polska – Ukraina, Łódź 2015, s. 120.

⁸⁸⁸ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325).

⁸⁸⁹ Są to sprawy dotyczące procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

stwierdzają jednak, że właściwość r.i.o. musi wynikać z konkretnego przepisu ustawy i nie może być domniemywana⁸⁹⁰.

Przepisy prawa materialnego mogą przyznawać organom nadzoru jeszcze innego rodzaju kompetencje nadzorcze niż te wymienione w przepisach ustrojowych. Przykładem takiej kompetencji szczególnej są kompetencje regionalnych izb obrachunkowych wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych⁸⁹¹. Przepisy u.f.p. zobowiązują r.i.o. do zastępczego ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w przypadkach określonych w tych przepisach. Szczególną kompetencją przysługującą r.i.o. jest również kompetencja do uchwalania programu postępowania naprawczego wynikająca z przepisu art. 240a u.f.p. W odniesieniu do ostatniej kompetencji r.i.o. trzeba odnotować pogląd Patryka Kowalskiego. Autor ten dostrzega, że powierzenie izbom kompetencji do uchwalenia programu postępowania naprawczego może być oceniane jako nowy rodzaj nadzoru – nadzór ekonomiczny⁸⁹².

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego najistotniejsze znaczenie odgrywają kompetencje nadzorcze dotyczące badania legalności uchwał i zarządzeń organów j.s.t. W odniesieniu do tej kompetencji instrumentem służącym ochronie samodzielności wspólnot samorządowych jest zastosowanie zasady proporcjonalności do procesu weryfikowania zgodności z prawem uchwał lub zarządzeń wydawanych przez organy j.s.t. Sama zasada proporcjonalności jest instytucją prawną służącą zabezpieczeniu praw i wolności jednostki przed nadmierną ingerencją (nieuzasadnioną koniecznością ochrony określonych prawem wartości) ze strony władz publicznych⁸⁹³. Zasada proporcjonalności jest elementem polskiego, współczesnego porządku ustrojowego, innych państw oraz prawa Unii Europejskiej.

Z uwagi na fakt, że istotą samorządu terytorialnego są samodzielne wspólnoty samorządowe, zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie do ochrony praw wspólnot samorządowych. Konstytucja RP nie zawiera przepisów nakazujących wprost stosowanie tej zasady do wykonywania nadzoru nad samorządem terytorialnym. Odpowiednia reguła wynika natomiast z postanowienia art. 8 ust. 3 EKSL. Postanowienie to przewiduje, że kontrola

⁸⁹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020 r., V SA/Wa 2073/19, LEX nr 3085723.

⁸⁹¹ E. Feret, Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych, FK 2013, nr 1-2, s. 48-62.

⁸⁹² P. Kowalski, Regionalne izby obrachunkowe jako organ nadzoru formalnoprawnego czy organ nadzoru ekonomicznego?, FK 2015, nr 3, s. 61-67.

⁸⁹³ A. Śledzińska-Simon, Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka, Wrocław 2019, s. 29-36; H. Izdebski, Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego, ZNSA 2010, nr 1, s. 9-24.

administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Monika Chlipała wskazuje, że reguła ta znajduje zastosowanie do procesu stanowienia prawa oraz do procesu stosowania prawa⁸⁹⁴.

Normatywnym wyrazem zasady proporcjonalności w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych jest pojęcie „nieistotnego naruszenia prawa”⁸⁹⁵. Przepisy ustrojowe przewidują, że sankcja w postaci stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. może zostać orzeczona tylko w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru istotnego naruszenia prawa⁸⁹⁶. Gabriel Węgrzyn dostrzega, że kryterium „istotności” odnosi do konieczności oceny skutków, jakie wywołałoby ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia, a nie do oceny samej niezgodności pomiędzy regulacją ustanowioną przez organ j.s.t. a przepisami prawa⁸⁹⁷. Pojęcie „istotności naruszenia prawa” zostało zdefiniowane w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Za „istotne naruszenie prawa” uznawane jest takie naruszenie prawa, które nie może być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym⁸⁹⁸. Za takowe uznaje się m.in. naruszenia prawa polegające na wydaniu aktu z naruszeniem przepisów kompetencyjnych⁸⁹⁹, podjęciu uchwały lub wydaniu zarządzenia bez podstawy prawnej⁹⁰⁰, ustanowieniu regulacji rażąco sprzecznej z prawem⁹⁰¹, lub rażące naruszenie przepisów regulujących tryb podejmowania uchwał, lub wydawania zarządzeń przez organy j.s.t.⁹⁰².

Powiązanie dolegliwości sankcji ze stopniem naruszenia prawa przez organ wspólnoty samorządowej ma na celu ochronę samodzielności tych korporacji prawa publicznego. Omawiane rozwiązanie legislacyjne uniemożliwia organom nadzoru stosowanie swego automatyzmu w wydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych i powinno skutkować ograniczeniem ilości aktów normatywnych wydawanych przez organy j.s.t. w odniesieniu do których stwierdzana jest nieważność. Dlatego też regulacje przepisów ustrojowych ustanawiające

⁸⁹⁴ M. Chlipała, Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 3, s. 25-33.

⁸⁹⁵ art. 91 ust. 4 u.s.g.; art. 79 ust. 4 u.s.p.; art. 85 ust. 5 u.s.w.

⁸⁹⁶ Wyrok NSA z 15.09.2017 r., I OSK 1136/17, LEX nr 2387396.

⁸⁹⁷ G. Węgrzyn, "Istotne" a "nieistotne" naruszenie prawa - aspekty praktyczne. Materialnoprawna podstawa do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego, NZS 2014, nr 5, s. 80 i n.

⁸⁹⁸ Wyrok NSA z 18.10.2016 r., II GSK 1650/16, LEX nr 2168693.

⁸⁹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 11.05.2023 r., I SA/Wr 874/22, LEX nr 3555782.

⁹⁰⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2023 r., II SA/Wa 629/22, LEX nr 3558124.

⁹⁰¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2023 r., III SA/Gl 773/22, LEX nr 3480786.

⁹⁰² Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.08.2022 r., III SA/Wr 890/21, LEX nr 3421165.

zasadę proporcjonalności w ramach procedury postępowań nadzorczych należy ocenić pozytywnie. Z tym jednak zastrzeżeniem, że efektywność tych norm prawnych w zakresie ochrony samodzielności j.s.t. uzależniona jest od praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych⁹⁰³.

Ochronie praw wspólnot samorządowych służy także ustanowienie zawitych terminów, w jakich organy nadzoru mogą wykonywać swoje kompetencje nadzorcze. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych⁹⁰⁴ przewidują, że stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. może nastąpić tylko w terminie do 30 dni, od dnia doręczenia organowi nadzoru uchwały lub zarządzenia. Termin ten zarówno w judykaturze sądów administracyjnych, jak i⁹⁰⁵ w doktrynie⁹⁰⁶ uznawany jest za termin zawity. Przepisy ustrojowe przewidują wprost, że uchybienie 30-dniowemu terminowi powoduje, że organy nadzoru nie mogą usunąć naruszenia prawa w trybie administracyjnym (stwierdzić nieważności rozstrzygnięciem nadzorczym) i mogą one usunąć naruszenie prawa tylko poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego⁹⁰⁷. Ponadto stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. może nastąpić tylko w ciągu jednego roku od dnia ich podjęcia⁹⁰⁸. Jakkolwiek ograniczenie to nie dotyczy aktów prawa miejscowego lub sytuacji, w których uchwała lub zarządzenie nie została przedstawiona organowi nadzoru w ustawowym terminie.

Procesowym instrumentem ochrony samodzielności wspólnot samorządowych w toku postępowań nadzorczych jest zagwarantowanie im prawa do czynnego udziału w takiej procedurze. Prawo czynnego udziału wspólnoty samorządowej w postępowaniu nadzorczym nie zostało wyrażone wprost. Jest ono konsekwencją odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego⁹⁰⁹ do postępowań nadzorczych. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjęto, że jednym z przepisów k.p.a. znajdujących zastosowanie do

⁹⁰³ Takie wnioski płyną z badań empirycznych nad praktyką orzeczniczą organów nadzoru. Zob. np. S. Zakroczyński, Dekomunizacja nazw ulic w praktyce, ST 2022, nr 5, s. 34-52.

⁹⁰⁴ art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁹⁰⁵ Wyrok NSA z 4.07.2022 r., II OSK 987/22, LEX nr 3390676, Wyrok NSA z 22.07.2014 r., II GSK 818/13, LEX nr 1519208, Wyrok NSA z 19.07.2011 r., I OSK 684/11, LEX nr 1082800.

⁹⁰⁶ R. Kostecki, Wybrane zagadnienia odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed regionalną izbą obrachunkową w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, FK 1994, nr 3, s. 14-23; P. Chmielnicki, art. 91 [w:] K. Bandarzewski i in., dz. cyt., LEX; A. Matan, art. 91 [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX.

⁹⁰⁷ art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁹⁰⁸ art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. i art. 83 ust. 1 u.s.w.

⁹⁰⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

takiego postępowania jest przepis art. 10 § 1 k.p.a. statuujący zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym⁹¹⁰. Wskazuje się przy tym, że zapewnienie wspólnocie samorządowej czynnego udziału w postępowaniu nadzorczym powinno uwzględniać zawiadomienie j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego⁹¹¹. W orzecznictwie wskazuje się także na przeprowadzenie postępowania nadzorczego w taki sposób, że wspólnota samorządowa pozbawiona jest możliwości wyrażenia swojego stanowiska w jego toku jest także naruszeniem prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia nadzorczego⁹¹². Jednocześnie wskazuje się, że omawiana regulacja (z uwagi na fakt, że opiera się ona na odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a.) jest dość lakoniczna, co w praktyce powoduje trudności z określeniem sposobu np. doręczania j.s.t. pism związanych z prowadzonym postępowaniem nadzorczym⁹¹³. Dlatego też w piśmiennictwie wskazuje się na konieczność pełniejszego uregulowania zasad postępowania nadzorczego w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych⁹¹⁴.

Należy także nadmienić, że ustawodawca w prawie materialnym ustanawia inne zasady oceny legalności aktów normatywnych stanowiących przez organy j.s.t. lub określa odmienny, od tego uregulowanego w przepisach tzw. „ustrojowych ustaw samorządowych”.

Ograniczenie zakresu naruszeń prawa, których stwierdzenie skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gmin nastąpiło w odniesieniu do planów ogólnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁹¹⁵. Ustawodawca przewiduje, że podstawą do stwierdzenia nieważności uchwał podejmowanych w takich sprawach mogą być tylko istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Katarzyna Szlachetko oceniając tę regulację komentuje: „Ograniczając przesłanki wyeliminowania planu ogólnego i planu miejscowego, ustawodawca zwiększa ich trwałość w obrocie prawnym, co należy uznać za uzasadnione, gdyż polityka przestrzenna powinna być długofalowa i ustabilizowana. Procedura sporządzenia obu aktów jest złożona, czasochłonna i kosztowna.

⁹¹⁰ Wyrok NSA z 1.03.2016 r., II GSK 2412/14, LEX nr 2066428; Wyrok NSA z 3.06.2009 r., I OSK 213/09, LEX nr 561265.

⁹¹¹ Uchwała NSA(7n) w Warszawie z 21.10.2002 r., OPS 9/02, ONSA 2003, nr 2, poz. 43.

⁹¹² W orzecznictwie wskazuje się, że takim naruszeniem prawa jest np. wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w tym samym dniu, w którym zawiadomiono j.s.t. o wszczęciu postępowania nadzorczego. Zob. Wyrok NSA z 3.11.2011 r., II OSK 1903/11, LEX nr 1152092.

⁹¹³ Wyrok NSA z 1.03.2016 r., II GSK 2412/14, LEX nr 2066428.

⁹¹⁴ S. Gajewski, A. Jakubowski, Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.), PPP 2012, nr 6, s. 54-73.

⁹¹⁵ art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Biorą w niej udział inne organy o kompetencjach ogólnych bądź specjalistycznych, których współdziałanie (szczególnie w trybie uzgodnień) powinno zapewniać prawidłowość merytoryczną i legalność ustaleń planistycznych. Dodatkowo legitymację tych aktów planowania przestrzennego wzmacniają gwarancje partycypacji społecznej – dużo większe niż w odniesieniu do innych uchwał organów samorządowych⁹¹⁶. Dlatego też omawiane rozwiązania prawne zawarte w przepisach u.p.z.p. należy traktować jako instrument zwiększania samodzielności wspólnot samorządowych w sferze zadania publicznego jakim jest planowanie przestrzenne.

Z kolei w odniesieniu do nadzoru nad uchwałami budżetowymi j.s.t. ustawodawca ustanowił dwuetapowe postępowanie nadzorcze. Regionalne Izby Obrachunkowe prowadząc postępowanie w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia⁹¹⁷. Dopiero nieusunięcie wad prawnych wskazanych w wezwaniu w terminie wskazanym przez Izbę daje podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały w całości lub w części. Wezwanie przez RIO do usunięcia naruszenia prawa we własnym zakresie z mocy samego prawa powoduje zawieszenie biegu terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, który określony jest w przepisach ustrojowych. Rozwiązanie to także należy ocenić jako wzmacniające samodzielność j.s.t., w szczególności w zakresie prawa do samodecydowania o własnym budżecie. Ustawodawca rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność, w całości lub w części, uchwały budżetowej traktuje jako *ultima ratio*. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą wszak funkcjonować bez budżetu. Dlatego też omawiane rozwiązanie ma na celu oddalenie groźby zastępczego ustalenia planu finansowego j.s.t. przez organ administracji rządowej jakim jest RIO. Obecne ukształtowanie stanu prawnego w tym zakresie należy ocenić pozytywnie, gdyż odpowiada ono wartościom konstytucyjnym i EKSL w zakresie upodmiotowienia wspólnot samorządowych.

Innego rodzaju aktem administracyjnym organu nadzoru jest zarządzenie zastępcze. O ile celem rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały lub zarządzenia organu j.s.t., które narusza prawo, to celem zarządzenia zastępczego jest wykonanie danej czynności za organ j.s.t., jeżeli istniał obowiązek jej wykonania w ustawowo określonym

⁹¹⁶ K. Szlachetko, art. 28 [w:] red. J. H. Szlachetko, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2024.

⁹¹⁷ art. 12 ust. 1 u.r.i.o.

terminie⁹¹⁸. Rozstrzygnięcia nadzorczej mają zawsze charakter kasatoryjny⁹¹⁹. Dlatego istotą zarządzenia zastępczego jest wykonanie czynności za organ wspólnoty samorządowej. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na fakt, że zarządzenia zastępcze mogą być wydawane w odniesieniu do wszelkich uchwał lub zarządzeń organów j.s.t. Zarządzenie zastępcze może zastępować zarówno akty prawa miejscowego jak i uchwały lub zarządzenia o charakterze indywidualnych aktów administracyjnych⁹²⁰.

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych⁹²¹ przewidują, że zarządzenia zastępcze wydawane są w przypadku następujących zaniechań ze strony organów j.s.t.:

- a) jeżeli organ stanowiący nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu radnego w terminie miesiąca od dnia wystąpienia takiej przyczyny⁹²²;
- b) jeżeli rada gminy nie stwierdzi wygaśnięcia mandatu wójta w terminie miesiąca od dnia wystąpienia takiej przyczyny;
- c) jeżeli organ stanowiący j.s.t. lub organ wykonawczy j.s.t. właściwy do rozwiązania stosunku pracy lub odwołania ze stanowiska pracownika samorządowego⁹²³ nie wykona takiej czynności z uwagi na naruszenie przez niego przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne lub w przypadku skazania takiego pracownika samorządowego prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Zarządzenia zastępcze wydawane są także na podstawie przepisów prawa materialnego. Za pomocą zarządzeń zastępczych są usuwane zaniechania rad gmin w zakresie określania warunków realizacji inwestycji celu publicznego⁹²⁴. Liczne wątpliwości związane z dopuszczalnością ingerencji administracji rządowej w samodzielność samorządu

⁹¹⁸ R. Suwaj, 4. Instrumenty ochrony interesu publicznego w związku z beczynnością administracji publicznej na etapie stosowania i wykonywania prawa przez administrację publiczną [w:] Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej, Warszawa 2014, LEX.

⁹¹⁹ P. Chmielnicki, W. Kisiel, Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?, FK 2005, nr 7-8, s. 5-13.

⁹²⁰ T. Szewc, Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, RPEiS 2007, nr 2, s. 81 i n.

⁹²¹ art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p., art. 86a u.s.w.

⁹²² Trzeba pamiętać, że organ stanowiący nie zawsze jest właściwy do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego lub mandatu wójta. Są sprawy, w których taka czynność należy do właściwości komisarzy wyborczego. Zob. art. 383 § 2 k.w.

⁹²³ Dyspozycja tego przepisu dotyczy tylko pracowników wymienionych w przepisie art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1090) lub przepisie art. 6a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

⁹²⁴ art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977).

terytorialnego⁹²⁵ pojawiły się w związku ze stosowaniem przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁹²⁶. Ustawodawca przyznał wojewodom, w przepisach tej ustawy, kompetencję do nadawania nowych nazw obiektom lub elementom infrastruktury, jeżeli uprzednio stwierdzono, że obowiązująca nazwa służyła do propagowania komunizmu lub innego systemu totalitarnego. Tryb wydawania zarządzeń zastępczych w tego rodzaju sprawach został ukształtowany w taki sposób, że wspólnota samorządowa została pozbawiona możliwości wyrażenia swojego stanowiska w przedmiocie nazwy określonej w zarządzeniu zastępczym. Taki stan prawny został negatywnie oceniony w doktrynie⁹²⁷. Stanisław Zakroczymski wskazuje, że instytucja zarządzenia zastępczego wojewody została potraktowana w sposób instrumentalny, przy czym administracja rządowa zyskała możliwość posługiwania się tym instrumentem w arbitralny sposób⁹²⁸.

Z zagadnieniem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego powiązana jest także kwestia tzw. „współdziałania fachowego”. O ile nadzór nad uchwałami i zarządzeniami wydawanymi przez organy j.s.t. jest nadzorem *ex post*, to współdziałanie fachowe jest formą nadzoru *ex ante*. Ustrojowe ustawy samorządowe⁹²⁹ zawierają przepisy określające zasady i tryb zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania rozstrzygnięć wydawanych przez organy j.s.t. Istotą „współdziałania fachowego” jest powiązanie ważności rozstrzygnięcia organu j.s.t. od wyrażenia stanowiska przez współdziałający organ administracji publicznej. Przepisy ustrojowe określają w terminy w jakich organ współdziałający powinien wyrazić swoje stanowisko w sprawie⁹³⁰. Andrzej Matan dostrzega, że „współdziałanie fachowe” pełni w systemie prawa funkcję zbliżoną do rozstrzygnięć nadzorczych, dlatego też akty

⁹²⁵ Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. kompetencja to do podejmowania uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych a także wnoszenia pomników należy do właściwości rady gminy i tym samym jest zadaniem własnym gminy.

⁹²⁶ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1103).

⁹²⁷ K. Szlachetko, Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej, ST 2019, nr 6, s. 48-60.

⁹²⁸ S. Zakroczymski, Dekomunizacja nazw ulic w praktyce, ST 2022, nr 5, s. 34-52.

⁹²⁹ art. 89 u.s.g.; art. 77b u.s.p. i art. 80a u.s.w.

⁹³⁰ Zasadniczo wyrażenie stanowiska powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi współdziałającemu rozstrzygnięcia lub jego projektu. Jeżeli organem współdziałającym jest organ stanowiący j.s.t., to termin ten wynosi 30 dni. Terminy te mają charakter instrukcyjny. Ich niedotrzymanie powoduje, że rozstrzygnięcie jest ważne mimo braku zajęcia stanowiska lub zajęcia go po terminie przez organ współdziałający. P. Chmielnicki, art. 89 [w:] K. Bandarzewski, i in., dz. cyt., Warszawa 2022, LEX.

administracyjne wydawane w tym trybie są formą ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego⁹³¹.

Na tle „współdziałania fachowego” i uwarunkowań nadzoru nad samorządem terytorialnym w praktyce pojawia się problem „nadzoru pozakonstytucyjnego”. W przepisach dotyczących „współdziałania fachowego” ustawodawca wymienia opiniowanie, uzgadnianie i zatwierdzanie. Niezależnie od skutku prawnego poszczególnych form współdziałania. Tymczasem uzgadnianie i zatwierdzanie rozstrzygnięcia mają charakter wiążący dla organu uzyskującego takie stanowisko. Ustawodawca nie dostrzega również zróżnicowanego charakteru „rozstrzygnięć”, o których mowa w przepisach ustrojowych przez co w ramach „współdziałania fachowego” obejmuje na równi akty prawa miejscowego, akty administracyjne i innego rodzaju prawne formy działania administracji. Dlatego też w odniesieniu współdziałania wykonywanego przez organy administracji rządowej dochodzi do poważnej ingerencji w samodzielność samorządu terytorialnego.

W ramach „współdziałania fachowego” przepisy ustaw prawa materialnego ustanawiają niekiedy instytucje prawne, które przez ustawodawcę nie są nominalnie określane jako kompetencje nadzorcze, jednakże jako takie są rozpoznawane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Problem ten występuje w odniesieniu do kuratorów oświaty i wydawanych przez nich opinii w niektórych sprawach. W licznych przepisach ustawy prawo oświatowe występuje pojęcie „pozytywnej opinii” kuratora oświaty, której uzyskanie jest konieczne w związku z realizowaniem niektórych czynności przez organy j.s.t. Tego rodzaju akty kuratorów oświatowy, wydawane w trybie „współdziałania fachowego” nie są jednak opiniami w znaczeniu nadanym im przez dogmatykę prawa administracyjnego – ich rozstrzygnięcie nie jest niewiążące dla organu pozyskującego uzgodnienie⁹³². W odniesieniu do wymogu pozyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego stwierdził, że opinia taka „jest aktem nadzoru organu administracji rządowej wobec jednostki samorządu terytorialnego, a zatem akt taki musi spełniać wszystkie wymogi stawiane aktowi nadzoru”⁹³³. Sądy administracyjne oceniają w analogiczny sposób także wymóg uzyskania pozytywnej

⁹³¹ A. Matan, Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy, CASUS 2010, nr 3, s. 18-24.

⁹³² L. Staniszevska, Instytucja współdziałania materialnego w wydawaniu aktów administracyjnych na przykładzie wybranych porządków prawnych – Polski i Republiki Federalnej Niemiec, RPEiS, Rok LXXXIII – zeszyt 1, 2021, s. 133.

⁹³³ Wyrok NSA z 20.04.2018 r., I OSK 2480/17, LEX nr 2592267.

opinii w innego rodzaju sprawach regulowanych przepisami p.o.⁹³⁴. W konsekwencji sądy administracyjne przyjmują, że kuratorzy oświaty wydając opinie tego rodzaju muszą oceniać projekt rozstrzygnięcia organu j.s.t. tylko na płaszczyźnie legalności. Paulina Łazutka-Gawęda oceniając rzeczywisty charakter wymogu uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświatowy w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez j.s.t. publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i szkół stwierdza, że „W rzeczywistości nie jest to opinia, tylko zgoda warunkująca utworzenie takiej sieci lub też odmawiająca możliwości takiego działania. Kompetencje samorządu zostały zatem ograniczone i ściśle powiązane z decyzją kuratora oświaty, który jest niewątpliwie organem zespolonej administracji rządowej”⁹³⁵. Oznacza to, że ustawodawca pod pozorem „współdziałania fachowego” w bardzo poważnym zakresie ograniczył samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie spraw oświatowych będących wszak zadaniem własnym tegoż. Danuta Kurzyna-Chmiel widzi w wymogu uzyskiwania „pozytywnych opinii” kuratora oświaty wyraz tendencji recentralizacyjnych istniejących obecnie w ramach administracji publicznej⁹³⁶.

Innym, występującym w ramach „współdziałania fachowego”, daleko idącym ograniczeniem samodzielności samorządu terytorialnego jest także rozwiązanie prawne polegające na uzgadnianiu statutów j.s.t. z Prezesem Rady Ministrów. Tego rodzaju rozwiązanie prawne występuje w odniesieniu do projektów statutu gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców⁹³⁷ oraz do projektów statutu województw⁹³⁸. W odniesieniu do procedury uzgadniania projektów statutu „większych gmin” ustawodawca ustanowił także enigmatyczny przepis przewidujący, że w sprawach spornych dotyczących takiego uzgodnienia rozstrzyga Rada Ministrów. Problem konieczności uzgodnienia projektu statutu j.s.t. nie występuje w odniesieniu do statutów powiatów.

Rozwiązanie polegające na konieczności uzgadniania statutów niektórych j.s.t. należy uznać za swoisty relikw prawnoustrojowy. Wybór uzgodnienia, jako właściwej formy współdziałania, pomiędzy j.s.t. i organem administracji rządowej, powoduje, że stanowisko Prezesa Rady Ministrów jest wiążące dla wspólnoty samorządowej. W ten sposób dochodzi do poważnego

⁹³⁴ Wyrok NSA z 5.01.2023 r., III OSK 6388/21, LEX nr 3514014, Wyrok NSA z 5.10.2021 r., III OSK 3950/21, LEX nr 3354994, Wyrok NSA z 19.01.2021 r., III OSK 2976/21, LEX nr 3266242.

⁹³⁵ P. Łazutka-Gawęda, 4. Zagrożenia dla zasady decentralizacji i współdziałania [w:] red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce, Warszawa 2019, LEX.

⁹³⁶ D. Kurzyna-Chmiel, Samorząd terytorialny - teraźniejszość i wnioski na przyszłość, ST 2020, nr 9, s. 7-15.

⁹³⁷ art. 3 ust. 2 u.s.g.

⁹³⁸ art. 7 ust. 1 u.s.w.

ograniczenia samodzielności ustrojowej samorządu terytorialnego – prawa wspólnoty samorządowej do określania jej ustroju wewnętrznego. Rozwiązanie to koresponduje raczej z przedwojennym i starszym standardem funkcjonowania samorządu terytorialnego⁹³⁹, niżli ze standardem współczesnego, demokratycznego państwa prawnego.

Konieczność uzgadniania statutów gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców i statutów województw z Prezesem Rady Ministrów jest raczej krytycznie oceniana w doktrynie. Anna Sidorowska-Ciesielka zwraca uwagę na niejasność regulacji zawartej w u.s.g.⁹⁴⁰. Duże wątpliwości autorki budzi niemożność zakwalifikowania uzgodnienia statutu gminy jako formy nadzoru nad działalnością j.s.t. Iwona Niżnik-Dobosz dostrzega, że w sprawach dotyczących uzgodnienia statutu gminy, j.s.t. są pozbawione ochrony sądowej. Dostrzega ponadto, że celem ustanowienia tej instytucji jest raczej stworzenie przestrzeni politycznego oddziaływania na samorząd terytorialny, niż prewencyjna kontrola legalności przepisów statutu. Aspekt ten dostrzegany jest także przez Wiesława Kisiela, który wskazuje, że „wyłącznie względy pozaprawne mogą tłumaczyć” wprowadzenie obowiązku uzgadniania z Prezesem Rady Ministrów projektów statutu tylko gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców.

5.5.2. Prawo do sądowej ochrony samodzielności j.s.t.

Źródłem prawa wspólnot samorządowych do dochodzenia ochrony sądowej jest przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Uprawnienie o podobnym charakterze wynika także z postanowienia art. 11 EKSL. Postanowienie to stanowi o prawie wspólnot samorządowych do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Przywołane wyżej regulacje nie ustanawiają bezpośrednio środka prawnego, który przysługuje j.s.t. w związku z naruszeniem ich samodzielności np. skargi na naruszenie samodzielności wspólnoty samorządowej⁹⁴¹. Regulacje te nie stanowią samodzielnej podstawy do występowania z roszczeniami do sądu przez wspólnoty samorządowe wobec np. administracji rządowej⁹⁴².

⁹³⁹ Przepisy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.) uzależniały ważność licznych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego od ich zatwierdzenia przez organy administracji rządowej.

⁹⁴⁰ A. Sidorowska-Ciesielska, art. 3 [w:] red. S. Gajewski, A. Jakubowski, dz. cyt., Legalis.

⁹⁴¹ P. Czarny, art. 165[w:] red. P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2021, LEX.

⁹⁴² M. Bogucka-Felczak, Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów, FK 2012, nr 3, s. 5-13.

Zasada sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wyrażona w konstytucji i w EKSL zobowiązuje ustawodawcę do ustanowienia środków prawnych, które przyznają j.s.t. prawa do zainicjowania postępowania sądowego, jeżeli dochodzi do władczej ingerencji w sferę ich samodzielności⁹⁴³. Hubert Izdebski wskazuje, że przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia szczególny reżim ochrony samodzielności j.s.t. względem ogólnego systemu ochrony praw i wolności jednostki wynikającego z przepisów ustawy zasadniczej. Jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje bowiem prawo do sądu⁹⁴⁴, czy też prawo do złożenia skargi konstytucyjnej oraz prawo do wystąpienia o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich⁹⁴⁵.

5.5.3. Ochrona udzielana przez sądy administracyjne

W przypadku aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym, podstawowym instrumentem sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego jest skarga jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Ustrojowe ustawy samorządowe przewidują, że skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia j.s.t. Zaskarżanie aktów nadzoru odbywa się na takich samych zasadach jak indywidualnych decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu nadzoru, przy czym wnosząca skargę j.s.t. nie ma możliwości wnioskowania o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu.

Przepisy ustrojowe nie wymieniają rodzajów poszczególnych rozstrzygnięć nadzorczych, które mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego. Ustawodawca posługuje się ogólnym pojęciem „rozstrzygnięć organu nadzorczego” dotyczących j.s.t. Przy czym wyszczególnione, jako podlegające zaskarżeniu, są rozstrzygnięcia nadzorcze wydawane przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie odwołania ze stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub rozwiązania zarządu powiatu, lub zarządu województwa oraz rozstrzygnięcia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów w sprawie zawieszenia organu j.s.t. Wojciech Chróścielewski formułuje na tym tle pogląd, że z uwagi na prawo wspólnot samorządowych do sądowej ochrony ich samodzielności, kontroli sądowoadministracyjnej powinny podlegać wszystkie rozstrzygnięcia nadzorcze, nie tylko te określone przepisami ustrojowych ustaw samorządowych⁹⁴⁶. W praktyce jednak pojawiają się wątpliwości co do możliwości zaskarżenia

⁹⁴³ Z. Gromek, Zasada samodzielności... dz. cyt., s. 484-485.

⁹⁴⁴ Zob. także: K. Muzyczka, Prawo do sądu w sprawach administracyjnych, ZNSA 2022, nr 3, s. 75-86.

⁹⁴⁵ H. Izdebski, Komentarz... dz. cyt., s. 209.

⁹⁴⁶ W. Chróścielewski, Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych samorządu terytorialnego, ST 1994, nr 10, s. 49-58.

do sądu administracyjnego uchwały Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego j.s.t., o której mowa w przepisie art. 171 ust. 3 Konstytucji RP⁹⁴⁷. Niezależnie od tej wątpliwości zarówno doktryna, jak i⁹⁴⁸ piśmiennictwo⁹⁴⁹ opowiada się za szerokim rozumieniem „rozstrzygnięć nadzorczych”, o których mowa w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Na zasadach właściwych dla rozstrzygnięć nadzorczych zaskarżane są do sądów administracyjnych akty administracyjne wydawane w trybie współdziałania fachowego. Tym samym skarga na rozstrzygnięcie organu nadzorczego (w tym zarządzenia zastępcze) jest podstawowym instrumentem sądowej ochrony samodzielności j.s.t. przed władczą ingerencją w sprawy danej wspólnoty. Sądowa kontrola rozstrzygnięcia organu nadzorczego ograniczona jest tylko do kryterium zgodności z prawem takiego aktu administracyjnego. Na tym tle, w orzecznictwie został sformułowany pogląd o prawie j.s.t. do zbadania legalności rozstrzygnięcia nadzorczego⁹⁵⁰.

Prawo do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego przysługuje właściwej wspólnocie samorządowej. Dlatego też stronami postępowania sądowoadministracyjnego prowadzonego w sprawach dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych są co do zasady j.s.t. (jako skarżący) i organ nadzoru (jako organ administracji publicznej)⁹⁵¹. Jakkolwiek na mocy przepisów szczególnych może się zdarzyć, że interes prawny w sprawie dotyczącej rozstrzygnięcia organu nadzorczego i przez to stroną takiego postępowania może być także inny podmiot prawa⁹⁵². Wątpliwości pojawiają się natomiast w zakresie reprezentacji j.s.t. w takim postępowaniu sądowoadministracyjnym. O ile nie budzi wątpliwości, że to wspólnota samorządowa posiada zdolność sądową w sprawach tego rodzaju, to w praktyce pojawiają się spory co do możliwości przyznania zdolności procesowej organowi stanowiącemu j.s.t. w sprawach, w których zaskarżane do sądu są rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał tych organów. Jak się wydaje źródłem problemu są przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidujące, że podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu j.s.t., którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze⁹⁵³. Dlatego też organy stanowiące j.s.t. niekiedy

⁹⁴⁷ J. Jagoda, 3.1. Zakres podmiotowy skargi [w:] Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, LEX.

⁹⁴⁸ Uchwała NSA(7n) w Warszawie z 2.12.2002 r., OPS 8/02, ONSA 2003, nr 3, poz. 85.

⁹⁴⁹ A. Matan, Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy, CASUS 2010, nr 3, s. 18-24.

⁹⁵⁰ Postanowienie NSA z 1.07.2011 r., I OSK 1011/11, LEX nr 1082558.

⁹⁵¹ Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 915/14, LEX nr 1460174.

⁹⁵² Przepisy art. 98a ust. 3 u.s.g., art. 85a ust. 3 u.s.p. i art. 86a ust. 3 u.s.w. przewidują, że skargę na zarządzenie zastępcze wojewody w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego lub zakończenia stosunku pracy z pracownikiem samorządowym może wnieść także osoba, której mandat wygaszono lub zakończono stosunek pracy.

⁹⁵³ art. 98a ust. 3 u.s.g., art. 85a ust. 3 u.s.p. i art. 86a ust. 3 u.s.w.

upoważniają swoich przewodniczących do występowania przed sądami administracyjnymi. W orzecznictwie⁹⁵⁴ sądów administracyjnych dominuje stanowisko mówiące o tym, że zasadniczo zdolność procesowa powinna przysługiwać organowi wykonawczemu j.s.t. (także w sprawach dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwał organu stanowiącego). Pogląd ten zakłada, że przyznanie zdolności procesowej organowi stanowiącemu powinno być warunkowane szczególnymi okolicznościami faktycznymi danej sprawy. Jakkolwiek formułowane są też poglądy dalej idące – mówiące wprost o tym, że zdolność procesowa przysługuje także organowi stanowiącemu, jeżeli skarga wnoszona jest na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwał tego organu⁹⁵⁵.

Jednostki samorządu terytorialnego poza skargą na rozstrzygnięcie organu nadzorczego mogą wnosić także skargi na inne akty lub czynności mieszczące się we właściwości sądów administracyjnych i w ten sposób realizować prawo do uzyskania sądowej ochrony swojej samodzielności. Jednostki samorządu terytorialnego na zasadach ogólnych mogą wnieść skargę na ostateczną decyzję administracyjną lub postanowienie wydane przez organ administracji publicznej, jeżeli akt administracyjny dotyczył interesu prawnego wspólnoty samorządowej⁹⁵⁶. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wnosić skargi także w innych sprawach należących do właściwości sądów administracyjnych m.in. skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego⁹⁵⁷ oraz skargi na indywidualne interpretacje prawa podatkowego⁹⁵⁸. Ważnym instrumentem służącym ochronie samodzielności wspólnot samorządowych jest skarga na inne niż określone w akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień, lub obowiązków wynikających z przepisów prawa⁹⁵⁹. Wykorzystując skargę tego rodzaju j.s.t., mogą inicjować kontrolę legalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji rządowej lub państwowej, które nie mają formy decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia organu nadzoru

⁹⁵⁴ Postanowienie NSA z 11.08.2016 r., I OSK 1167/16, LEX nr 2100508; Uchwała NSA(7w) z 13.11.2012 r., I OPS 3/12, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 21.

⁹⁵⁵ Postanowienie NSA z 10.03.2009 r., II OSK 344/09, LEX nr 532198; J. Dorosz-Kruczyński, Zdolność procesowa organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2021 r. (III OZ 859/21), OwSS 2022, nr 2, s. 101-108; E. Żelasko-Makowska, Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze - wybrane aspekty procesowe, CASUS 2011, nr 3, s. 42-49; K. Bandarzewski, Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądowoadministracyjnym, PiP 2010, nr 10, s. 60-72.

⁹⁵⁶ T. Woś, Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym, PPP 2014, nr 4, s. 67-87, jakkolwiek jednostka samorządu terytorialnego nie może wnieść skargi na akt administracyjny wydany przez jej własny organ.

⁹⁵⁷ Zob. np. Postanowienie NSA z 14.09.2011 r., II GSK 787/10, LEX nr 1068867.

⁹⁵⁸ Zob. np. Wyrok NSA z 16.03.2022 r., I FSK 1413/19, LEX nr 3360747.

⁹⁵⁹ art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

a wpływają na prawa, lub obowiązki wspólnoty samorządowej. Przykładem tego rodzaju sprawy może być np. odmowa przyznania dofinansowania j.s.t. z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg⁹⁶⁰.

Sądy administracyjne są właściwe także w sprawach dotyczących rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Właściwość sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach wynika bezpośrednio z przepisu art. 166 ust. 3 Konstytucji RP. Spory kompetencyjne polegające na jednoczesnym uznaniu swojej właściwości w danej sprawie przez organ j.s.t. i organ administracji rządowej lub odmowie uznania swojej kompetencji w takiej sprawie przez te podmioty administrujące są rozumiane, jako konieczność załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (niekoniecznie poprzez wydanie decyzji administracyjnej w tej sprawie)⁹⁶¹. Tym samym sądowa ochrona samodzielności związana z powstaniem sporów kompetencyjnych nie obejmuje sporów dotyczących konieczności wykonywania zadania publicznego przez organy j.s.t. lub organy administracji rządowej, jednakowo w wymiarze abstrakcyjnym (dotyczącym zadania publicznego jako całości) lub w wymiarze indywidualno-konkretnym (w odniesieniu do konieczności realizacji konkretnego działania związanego z wykonywaniem zadania publicznego). Mateusz Kowalewski wskazuje, że kompetencja sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów kompetencyjnych nie obejmuje sporów kompetencyjnych pomiędzy wspólnotami samorządowymi jako takimi i administracją rządową⁹⁶².

5.5.4. Ochrona udzielana przez sądy powszechne

Sądowa ochrona samodzielności wspólnot samorządowych nie jest realizowana tylko przez sądy administracyjne. Jednostki samorządu terytorialnego, w ramach ochrony swojej samodzielności, mogą także inicjować postępowania przed sądami powszechnymi. Odpowiednie podstawy ku temu mogą stwarzać zarówno przepisy prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego⁹⁶³. Przykładem sprawy administracyjnej, która dotyczy samodzielności

⁹⁶⁰ Postanowienie NSA z 29.05.2020 r., I GSK 500/20, LEX nr 3017683; J. Dorosz-Kruczyński, Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego a dotacja z rządowego funduszu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I GSK 486/20, OSP 2022, nr 5, s. 48; W. Gonet, J. Przedańska, Prawo do zaskarżenia aktu Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zatwierdzenia ostatecznej listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I GSK 486/20, ST 2021, nr 7-8, s. 238-248.

⁹⁶¹ J. Jagoda, 5.1.1. Pojęcie, przedmiot i rodzaje sporów [w:] Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, LEX; zob. np. Postanowienie NSA z 21.09.2007 r., II FW 1/07, LEX nr 389713.

⁹⁶² M. Kowalewski, Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym, *Studia Administracyjne*, 2(14)/2021, s. 28.

⁹⁶³ B. Banaszak, art. 165 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. 2, Legalis.

j.s.t. oraz została zastrzeżona do właściwości sądów powszechnych, są spory z zakresu zwrotu dotacji celowej udzielonej przez inną j.s.t.⁹⁶⁴. W sprawach cywilnych konsekwencją obowiązywania zasady sądowej ochrony samodzielności j.s.t. jest możliwość występowania przez wspólnoty samorządowe jako strony postępowania cywilnego⁹⁶⁵. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym na takich samych zasadach jak innego rodzaju osobom prawnym⁹⁶⁶. Zdolność procesowa przysługuje zasadniczo organom wykonawczym j.s.t.⁹⁶⁷. Dopuszczalne jest również przyznanie zdolności procesowej kierownikom jednostek organizacyjnych j.s.t., które nie posiadają osobowości prawnej⁹⁶⁸. Przymiot zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym pozwala j.s.t. na sądową ochronę ich samodzielności w związku z przysługującymi prawami majątkowymi oraz innego rodzaju uprawnieniami mieszczącymi się w sferze prawa cywilnego.

5.5.5. Ochrona udzielana przez Trybunał Konstytucyjny

Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „sądowej ochrony” w dyspozycji przepisu art. 165 ust. 2 konstytucji powoduje, że uprawnienie to obejmuje prawo wspólnot samorządowych do inicjowania postępowań przed „sądami” w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Niemniej jednak wspólnoty samorządowe korzystają także z prawa do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uprawnienie to nie mieści się w pojęciu „ochrony sądowej”, o której mowa w przepisie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Niemniej jednak uprawnienie to w praktyce administracyjnej powinno także być postrzegane jako instytucja służąca ochronie praw wspólnot samorządowych⁹⁶⁹.

Źródłem tego uprawnienia jest przepis art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP przyznaje organom stanowiącym j.s.t. uprawnienie do występowania do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi ustaw, rozporządzeń lub przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe (te ostatnie podlegają kontroli także w zakresie ich zgodności z ustawami). Przepis art. 191 ust. 2 konstytucji przewiduje przedmiotowe ograniczenie tego uprawnienia. Wniosek skierowany do Trybunału przez organ stanowiący j.s.t. może dotyczyć tylko aktu normatywnego regulującego sprawy

⁹⁶⁴ art. 220 ust. 3 u.f.p.

⁹⁶⁵ M. Masternak-Kubiak, art. 165 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX.

⁹⁶⁶ Postanowienie SN z 29.05.2014 r., V CSK 403/13, LEX nr 1486995.

⁹⁶⁷ art. 67 § 1 k.p.c.; Postanowienie SN z 8.10.2014 r., II CSK 781/13, OSNC 2015, nr 9, poz. 108.

⁹⁶⁸ Uchwała SN z 19.01.1993 r., III CZP 160/92, OSNC 1993, nr 6, poz. 102.

⁹⁶⁹ D. Bach-Golecka, M.J. Golecki, art. 165 [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, Legalis.

mieszczące się we właściwości tego organu, co w praktyce oznacza, że wspólnoty samorządowe mogą inicjować postępowania dotyczące przepisów prawa, które regulują sprawy publiczne o charakterze lokalnym.

Przepis art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP wskazuje wprost na organ stanowiący j.s.t. jako na dysponenta uprawnienia do wniesienia wniosku do TK. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że uprawnienie to przynależy w istocie rzeczy do wspólnoty samorządowej, organ stanowiący jest jedynie w takiej sprawie reprezentantem właściwej wspólnoty samorządowej⁹⁷⁰. Takie rozwiązanie należy uznać od ustawowej zasady reprezentowania wspólnoty samorządowej przez jej organy wykonawcze. Ustanawiając takie rozwiązanie prawne, ustrojodawca zdecydował się na przyznanie prawa do wnoszenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego tym organom j.s.t., które posiadają polityczną legitymację z wyborów powszechnych⁹⁷¹. Dlatego też tylko uchwała organu stanowiącego może stanowić podstawę do wystąpienia z wnioskiem do TK⁹⁷².

Z uwagi na ograniczony przedmiotowo zakres wniosku organu stanowiącego j.s.t. do TK, taki instrument nie może być wykorzystany w każdej sprawie. Nie jest możliwe zainicjowanie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego, który oddziałuje na faktyczny interes wspólnoty samorządowej lub sposób jej funkcjonowania, jeżeli ów akt normatywny nie dotyczy zakresu działania j.s.t.⁹⁷³. W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że interes ekonomiczny wspólnoty samorządowej może zostać uznany za wystarczający do uznania legitymacji skargowej organu stanowiącego j.s.t.⁹⁷⁴. Trybunał wskazuje natomiast, że sprawy inicjowane przez organ stanowiący j.s.t. powinny dotyczyć istoty samorządu terytorialnego⁹⁷⁵. Z kolei samo pojęcie „spraw objętych ich [czyli j.s.t. – przyp. JDK] zakresem działania”, a więc zakresu spraw wyznaczających przedmiot wniosku, powinno być rozumiane jako „suma kompetencji” przysługująca j.s.t.⁹⁷⁶. Dlatego też przedmiotem wniosku organu stanowiącego

⁹⁷⁰ M. Stębel, Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego, *Prz.Sejm.* 2014, nr 2, s. 21-40.

⁹⁷¹ Przepis art. 169 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że organy stanowiące j.s.t. są wybierane w powszechnych, bezpośrednich i równych wyborach, zaś głosowanie w tych wyborach jest tajne. Zasady wyboru organów wykonawczych pozostawiono decyzji ustawodawcy zwykłego.

⁹⁷² A. Olechno, Samorząd przed Trybunałem, czyli o możliwościach występowania organów jednostek samorządu terytorialnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, *PPLiFS* 2018, nr 8, s. 6-11.

⁹⁷³ A. Mączyński, J. Podkowski, art. 191 [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, dz. cyt., *Legalis*.

⁹⁷⁴ Wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

⁹⁷⁵ Wyrok TK z 26.09.2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95.

⁹⁷⁶ B. Naleziński, art. 191 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, 2021, LEX.

j.s.t. nie mogą być sprawy niemieszczące się w zakresie działania samorządu terytorialnego, chociażby miały istotne znaczenie dla ogółu społeczeństwa lub Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁷⁷.

5.6. Podsumowanie

Ratyfikowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i następnie uchwalenie Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r. spowodowało znaczące ograniczenie swobody władz publicznych w zakresie możliwości ingerowania w strukturę wspólnot samorządowych. Normy prawne wynikające z ustawy zasadniczej i prawa międzynarodowego nałożyły na ustawodawcę obowiązek ustanowienia rozwiązań prawnych gwarantujących podmiotowe traktowanie mieszkańców danego terenu w procesie dokonywania przekształceń w układzie terytorialnym państwa, który został bezpośrednio powiązany ze zmianami układu wspólnot samorządowych.

W tym aspekcie ustanowiono szereg rozwiązań prawnych umożliwiających wspólnotom samorządowym, a właściwie ich członkom, wyrażenie swojego stanowiska w związku z planowanymi przekształceniami. Konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych poprzedzających podział lub połączenie jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwość inicjowania zmian w układzie terytorialnym na skutek ważnego rozstrzygnięcia podjętego w referendum lokalnym są ważnymi instytucjami zapewniającymi wspólnotom samorządowym (referendum lokalne) i ich członkom (konsultacje społeczne) udział w postępowaniach popędzających podział lub utworzenie nowej wspólnoty. Niemniej jednak ostateczne rozstrzygnięcie o kształcie danej wspólnoty samorządowej należy do Rady Ministrów, która może wydać w takiej sprawie odpowiednie rozporządzenie lub Sejmu, który może uchwalić ustawę skutkującą przekształceniem wspólnoty samorządowej. Z uwagi na fakt, że akty te są w istocie rzeczy aktami stosowania prawa, zainteresowane wspólnoty samorządowe nie mają możliwości ochrony swojej samodzielności przed taką władczą ingerencją przed sądem lub Trybunałem Konstytucyjnym.

Na uwagę zasługuje zresztą ewolucja orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących przekształceń wspólnot samorządowych. O ile w starszym orzecznictwie TK uznawał swoją właściwość w tego rodzaju sprawach dotyczących skarg na konstytucyjność rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zmian granic lub połączenia j.s.t., to stanowisko to wyewoluowało w kierunku uznawania takich skarg za niedopuszczalne. Trybunał przyjął w swojej argumentacji formalistyczne stanowisko skupiające się na zawężającej wykładni katalogu spraw, które znajdują się w jego właściwości. Przyjęcie, że tylko normatywne

⁹⁷⁷ Postanowienie TK z 21.11.2000 r., K 4/00, OTK 2000, nr 8, poz. 299.

rozporządzenia Rady Ministrów mogą być badane przez TK, zostało sformułowane w oderwaniu od aksjologii konstytucji. Stało się tak, mimo że z przepisów art. 15 i art. 16 oraz z Preambuły (w której jest mowa o „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”) do Konstytucji RP wynika konieczność podmiotowego traktowania wspólnot samorządowych i umacniania ich praw. Zmiana linii orzeczniczej Trybunału doprowadziła tymczasem do osłabienia uprawnień korporacji samorządowych. Pozostawienie poza kontrolą TK przepisów delimitujących granice wspólnot samorządowych spowodowało, że konstytucyjne dyrektywy określające sposób wyznaczania zasadniczego podziału administracyjnego państwa (i tym samym kształt wspólnot samorządowych), wynikające z przepisu art. 15 ust. 2 konstytucji, stają się raczej normą-polityką, niż rzeczywistą zasadą prawną. Problem ten widoczny jest jeszcze bardziej w odniesieniu do ustaw, które wywołują skutki w układzie wspólnot samorządowych. Wspólnoty samorządowe mogą kierować do TK wnioski tylko w zakresie spraw objętych ich zakresem działania, co wyłącza możliwość skarżenia do Trybunału aktów prawnych wywołujących skutek odnoszący się do istoty samej wspólnoty samorządowej. W obecnym stanie rzeczy wspólnota samorządowa chcąc chronić swą samodzielności i poszukująca ochrony przed władczym rozstrzygnięciem dotyczącym swojej substancji nie dysponuje żadną instytucją prawną umożliwiającą zweryfikowanie legalności działań Rady Ministrów lub Sejmu.

Kryterium odróżniające wspólnoty samorządowe od innych podmiotów administracji publicznej polega na traktowaniu powierzonych im zadań jako obowiązku. Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność prawną za realizację tych zadań. Z przepisów Konstytucji RP wynika wprost, że wykonywanie zadań publicznych (zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych) jest obowiązkiem samych wspólnot samorządowych, a nie obowiązkiem ich organów. Organy jednostek samorządu terytorialnego, mające także status organów administracji publicznej, w zakresie zadań własnych działają jedynie w imieniu wspólnot samorządowych, w ramach których funkcjonują. Normatywna konstrukcja zadań własnych, wynikająca z przepisów Konstytucji RP i postanowień EKSL, prowadzi do wniosku, że wspólnoty samorządowe mają prawo do zaspokajania zbiorowych potrzeb swoich członków. Tym samym możliwość wykonywania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego należy postrzegać zarówno jako ich prawo, jak i obowiązek.

Istotą zadań własnych samorządu terytorialnego jest to, że są one wykonywane samodzielnie względem administracji rządowej. Zakres oddziaływania administracji rządowej na funkcjonowanie wspólnot samorządowych w tej sferze został ograniczony tylko do nadzoru

nad sposobem ich realizacji, które jest ograniczone tylko do kryterium zgodności z prawem (legalności).

Współczesne ukształtowanie instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym powinno być postrzegane jako sposób ochrony prawa wspólnot samorządowych. Ograniczenie nadzoru nad samorządem terytorialnym tylko do kryterium legalności w zakresie zadań własnych było wpisane w koncepcję samorządu terytorialnego od momentu jej ukształtowania w europejskiej tradycji prawnej. Natomiast w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej lub administracji państwowej przyjmowano, że wspólnoty samorządowe i ich organy mogą działać jako część struktury tej administracji. Założenie to było zrealizowane w pierwotnym brzmieniu przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym, które przewidywały, że nadzór nad tymi zadaniami był wykonywany na gruncie kryteriów legalności, rzetelności, gospodarności i celowości. Wejście w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. spowodowało, że zakres samodzielności wspólnot samorządowych został zakreślony szerzej. W obecnym stanie prawnym także zadania zlecone mogą być wykonywane samodzielnie, przez co nadzór nad nimi także został ograniczony do kryterium zgodności z prawem. Ponadto sposób ukształtowania postępowania nadzorczego powoduje, że wspólnoty samorządowe traktowane są podmiotowo przez cały czas jego trwania. Niezawiadomienie wspólnot samorządowych o wszczęciu postępowania nadzorczego lub uniemożliwienie im zajęcia stanowiska w toku postępowania nadzorczego może skutkować nieważnością rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego na skutek przeprowadzenia postępowania obarczonego takimi uchybieniami. Istotną gwarancją prawa do samodzielności wspólnot samorządowych jest także uzależnienie sankcji zawartej w rozstrzygnięciu nadzorczym od stopnia naruszenia prawa przez j.s.t. Tylko kwalifikowane naruszenie prawa uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu organów wspólnoty samorządowej.

Samodzielność wspólnot samorządowych w wykonywaniu zadań publicznych nie jest tylko normą-polityką. Konsekwencją obowiązywania tej zasady konstytucyjnej jest istnienie szeregu szczegółowych uprawnień, które przysługują wspólnotom samorządowym. Prawo do adekwatnych dochodów, prawo do mienia komunalnego oraz do prowadzenia gospodarki komunalnej, a także prawo do decydowania o wyborze form prawnoorganizacyjnych (w tym tzw. władztwo statutowe) służą urzeczywistnieniu zasady samodzielności j.s.t. Uprawnienia te gwarantowane przepisami konstytucji i postanowieniami EKSL nie są jednak efektywnie realizowane w przepisach ustaw. Same normy konstytucyjne je statuujące nie są bezpośrednio skuteczne i nie stwarzają podstaw do dochodzenia konkretnych roszczeń przez wspólnoty

samorządowe. Dlatego też ustawodawca zobowiązany jest, by zapewnić ich efektywną realizację w przepisach ustaw.

Spośród poszczególnych uprawnień zagwarantowanym wspólnotom samorządowym w przepisach Konstytucji RP na krytyczną ocenę zasługuje sposób skonstruowania prawa do adekwatnych dochodów j.s.t. Ustrojodawca ustanowił normę prawną stanowiącą o konieczności kształtowania źródeł dochodów wspólnot samorządowych w sposób adekwatny do spoczywających na nich zadań publicznych. Z przepisów konstytucji i EKSL można także wyinterpretować wskazania co do optymalnych źródeł dochodów wspólnot samorządowych. Pożądanym rozwiązaniem jest przyznanie preferencji dochodom własnym jako źródłu, którego udział w strukturze dochodów powinien być największy. Dopiero w dalszej kolejności w strukturze dochodów powinny występować subwencje i odpowiednio dotacje celowe. Mimo formalnie szerokiego zakresu dochodów własnych praktyka działania samorządowych finansów pozostaje daleka od założeń ustrojodawcy. Ponadto z uwagi na fakt, że obecnie obowiązujące przepisy konstytucji w ogóle nie regulują spraw związanych z funkcjonowaniem budżetów wspólnot samorządowych. Dlatego zasadne wydaje się sformułowanie postulatu wprowadzenia do ustawy zasadniczej odpowiednich regulacji w tym zakresie. Zasadne byłoby np. ustanowienie przepisu bezpośrednio wskazującego na konieczność takiego ukształtowania zakresu dochodów w budżecie j.s.t., w którym dochody własne będą dominować.

Uwagę zwraca brak środków prawnych, z których wykorzystaniem wspólnoty samorządowe mogą chronić swoje prawo do adekwatnych dochodów budżetowych. Za efektywny instrument w tym zakresie trudno jest uznać wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów prawa, który może skierować do Trybunału Konstytucyjnego organ stanowiący j.s.t. Kontrola konstytucyjności wykonywana przez TK ma charakter generalny i abstrakcyjny. Przez co natura tego postępowania uniemożliwia dokonanie oceny, czy ustawodawca, kształtując zakres zadań wspólnot samorządowych, przyznał im źródła dochodów, które pozwalają na ich efektywną realizację. Taka ocena nie może odbywać się tylko na podstawie analizy samych przepisów prawa, powinna natomiast uwzględniać konieczność przeprowadzenia swoistego bilansu ekonomicznego działań ustawodawcy.

Zastrzeżenia pojawiają się także w odniesieniu do prawa do kształtowania ustroju wewnętrznego wspólnot samorządowych. Konstytucyjne uprawnienie jest ograniczane przez ustawodawcę, który w odniesieniu do gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców i województw nakazuje uzgadniać projekty statutów tych j.s.t. z Prezesem Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę fakt, że wspólnoty samorządowe działając w ramach władztwa statutowego

dysponują większą swobodą prawodawczą, niż w przypadku innego rodzaju aktów prawa miejscowego, wprowadzenie swoistego nadzoru prewencyjnego wydaje się nieuzasadnione. Zróżnicowanie zakresu prawa do określania ustroju wewnętrznego między różnymi rodzajami j.s.t. nosi cechy arbitralności. Trudno jest znaleźć chronioną konstytucyjnie wartość, która uzasadnia wprowadzenie takiego rozróżnienia.

Należy także zauważyć, że prawo do ukształtowania ustroju wewnętrznego wspólnot samorządowych jest rozumiane w praktyce orzeczniczej wojewodów i sądów administracyjnych zbyt wąsko. Przepis art. 169 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje, że ustrój wewnętrzny j.s.t. kształtowany jest przez organy stanowiące, w granicach ustaw. Z przepisu tego nie wynika, że prawo to jest realizowane tylko poprzez akty prawa miejscowego nazywane „statutami”. Tymczasem uchwały organów stanowiących dotyczące np. konsultacji społecznych lub budżetów obywatelskich mieszczą się w zakresie spraw związanych z ustrojem wewnętrznym wspólnot samorządowych. Mimo to przy ocenie ich legalności stosuje się ogólne zasady stanowienia aktów prawa miejscowego – przyjmuje się, że mogą być one stanowione tylko na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Takie stanowisko zdaje się nie odpowiadać konstytucyjnemu standardowi w tym zakresie. Jest ono zresztą formułowane w praktyce orzeczniczej organów nadzoru wbrew dyrektywie interpretacyjnej wynikającej z Preambuły do Konstytucji RP, która nakazuje umacniać uprawnienia wspólnot obywateli.

Natomiast sposób realizacji prawa wspólnot samorządowych do mienia komunalnego i prawa do zrzeszenia się zasługuje na aprobatę. Jednakże w przypadku funkcjonowania wspólnot samorządowych w sferze właścicielskiej należałoby usunąć niezrozumiałe rozbieżności co do zasad reprezentacji powiatów i województw. Jednostki samorządu terytorialnego obu tych szczebli posiadają kolegialny organ wykonawczy w postaci zarządu. Dlatego niezrozumiałe jest uregulowanie zasad ich reprezentacji w odmienny sposób. Należy postulować ujednolicenie tych zasad. Z uwagi na prawo wspólnot samorządowych do kształtowania ich ustroju wewnętrznego za preferowane rozwiązanie należy uznać to przyjęte w przepisach u.s.w. Pozwala ono samym regionalnym wspólnotom samorządowym określać zasady ich reprezentacji w statutach.

W odniesieniu do instytucji służących ochronie samodzielności wspólnot samorządowych wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do tzw. współdziałania fachowego. Mechanizm ten stwarza przestrzeń do nadużywania konstrukcji nadzoru przez ustawodawcę i pozwala na powierzanie kompetencji, będących faktycznie kompetencjami nadzorczymi, organom administracji rządowej, którym konstytucja nie przyznaje tej funkcji. Rażącym przykładem

takiego nadużycia jest instytucja pozytywnych opinii kuratorów oświaty. W tym kontekście na aprobatę zasługuje orzecznictwo sądów administracyjnych. Te w swoim orzecznictwie były w stanie rozpoznać istotę „pozytywnych opinii” jako pozakonstytucyjnego aktu nadzoru. Dlatego też judykatura zaczęła oceniać legalność jego zastosowania na zasadach właściwych dla rozstrzygnięć organów nadzoru. W konsekwencji działalność judykatury pozwoliła na ograniczenie kryteriów, jakimi mogą kierować się kuratorzy oświaty tylko do kryterium legalności.

Kolejny problem w tej sferze uwidacznia się w odniesieniu do zarządzeń zastępczych. Akty nadzoru tego rodzaju powinny mieć charakter *ultima ratio*. Wprowadzanie ich do systemu prawnego powinno następować tylko wtedy, gdy istnieje konstytucyjnie chroniona wartość uzasadniająca zastąpienie woli wspólnoty samorządowej (wyrażanej przez jej organ). Kryterium tego nie spełnia rozwiązanie prawne ustawie z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które dozwala wojewodom na wydawanie zarządzeń zastępczych w sprawach z zakresu nazw obiektów użyteczności publicznej. Przyznanie tak daleko idącej kompetencji w ramach nadzoru merytorycznego należy uznać za sprzeczne z zasadami decentralizacji i pomocniczości⁹⁷⁸.

Otwarta pozostaje także kwestia przyznania wspólnotom samorządowym efektywnych instrumentów ochrony w odniesieniu do uchwał Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego j.s.t. oraz rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w sprawie zmian granic gmin lub powiatów. Obecny stan rzeczy, w którym legalność takich aktów prawnych nie podlega kontroli ani Trybunału Konstytucyjnego, ani sądu administracyjnego jest niepokojąca. Rozstrzygnięcia tego rodzaju ingerują wszak w istotę samodzielności wspólnot samorządowych.

Osobną sprawą jest z kolei sposób rozumienia sądowej ochrony samodzielności wspólnot samorządowych. Analiza przepisów prawa materialnego prowadzi do wniosku, że istnieje szereg spraw administracyjnych, których stronami są wspólnoty samorządowe i w których ustawodawca ustanawia rozwiązania prawne, w ramach których odchodzi się od prawnych form działania właściwych dla prawa administracyjnego. W tego rodzaju sprawach nie ma konieczności wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują możliwością poddania rozstrzygnięcia wydanego przez organ

⁹⁷⁸ Wyrok NSA z 29.05.2019 r., II OSK 214/19, LEX nr 2733757.

administracji rządowej odwołaniu w toku postępowania administracyjnego oraz kontroli sądowoadministracyjnej. W przepisach prawa, w miejsce władczych form działania, wprowadzane są formy działania właściwe dla prawa cywilnego – umowy cywilnoprawne. Taki stan rzeczy znacząco ogranicza możliwość zaskarżania niekorzystnych rozstrzygnięć skierowanych do wspólnot samorządowych. Zjawisko to można uznać za część szerszej tendencji polegającej na ucieczce ze sfery prawa administracyjnego, w sferę prawa cywilnego, o której pisze Ewa Łętowska⁹⁷⁹.

Zjawisko to jest widoczne w sferze spraw związanych z przyznawaniem j.s.t. dofinansowania zgromadzonego w funduszach, których dysponentami są podmioty administrujące podległe administracji rządowej. Skargi wnoszone przez wspólnoty samorządowe w sprawach, w których wystąpiły one na wystąpienie z wnioskiem o udzielenie im dofinansowania z takich funduszy są najczęściej odrzucane przez sądy administracyjne, które nie dostrzegają w nich władczych rozstrzygnięć, których kontrola legalności mieści się w zakresie spraw, w których są one właściwe⁹⁸⁰. Takie rozstrzygnięcia oparte są w istocie rzeczy na sposobie rozumowania nieodpowiadającemu konstytucyjnemu wymogowi sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

6. Administracyjnoprawny status członka wspólnoty samorządowej

6.1. Uwagi wstępne

Prowadzenie badań nad statusem administracyjnoprawnym mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wymaga przyjęcia dwóch perspektyw. Z jednej strony należy na zagadnienie to patrzeć jako na element statusu administracyjnoprawnego człowieka – przymiot przysługujący mu na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, z którego wynikają określone uprawnienia i obowiązki. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że ze statusem tym wiąże się prawny stosunek członkostwa w korporacji nazywanej „wspólnotą samorządową”. Są to dwie przestrzenie (status administracyjnoprawny i stosunek członkostwa w korporacji), które mogą,

⁹⁷⁹ E. Łętowska, *Prawo – mieczy czy tarcza?* [w:] red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020, s. 561-565.

⁹⁸⁰ Postanowienie NSA z 3.06.2022 r., I GSK 965/22, LEX nr 3365314, Postanowienie NSA z 27.04.2022 r., I GSK 730/22, LEX nr 3354281, Postanowienie NSA z 29.05.2020 r., I GSK 500/20, LEX nr 3017683, zob. także orzeczenie i literaturę powołaną w przypisie 1061.

ale nie muszą być ze sobą powiązane⁹⁸¹. Prawny stosunek członkostwa występuje zarówno w przypadku korporacji funkcjonujących w sferze prawa prywatnego, jak i korporacji publicznoprawnych. W przypadku tych drugich treść tego stosunku prawnego regulowana jest przepisami powszechnie obowiązującego prawa oraz normami organizacyjnymi uchwalanymi przez tę organizację⁹⁸².

Pojęcia „mieszkaniec” i „członek wspólnoty samorządowej” są pojęciami prawnymi. Przepisy prawa nie określają jednak wprost zasad nawiązywania stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej oraz jego utraty. Brak jest także kompleksowej regulacji odnoszącej się do zakresu praw i obowiązków wynikających z tego tytułu i tym samym stanowiących treść tego stosunku prawnego.

W pierwszym podrozdziale przedstawiono okoliczności powodujące nawiązanie lub ustanie stosunku członkostwa w ramach danej wspólnoty samorządowej. Przedstawiono i przeanalizowano sposób ustalania przynależności człowieka do wspólnoty samorządowej w praktyce prawniczej. W opracowaniu uwzględniono problem przynależności do wspólnoty samorządowej osób o szczególnym statusie prawnym – dzieci, osób o ograniczonej zdolności prawnej oraz cudzoziemców. Z uwagi na związanie członkostwa we wspólnocie samorządowej z miejscem zamieszkania człowieka omówiono także konkurencyjną (względem miejsca zamieszkania) instytucję prawną, która służy do oznaczania przynależności człowieka w układzie terytorialnym – zameldowanie oraz związany z nim obowiązek meldunkowy. Przeanalizowano zakres oraz charakter prawny obowiązku meldunkowego.

W kolejnym podrozdziale zrekonstruowano treść stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej. Z uwagi na fakt, że wspólnoty samorządowe stanowią istotę samorządu terytorialnego i przez to część władz publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszej kolejności omówiono uprawnienia członków wspólnot samorządowych wynikające z przepisów „ustrojowych ustaw samorządowych”. Jak się wydaje, uprawnienia te mają charakter praw politycznych związanych z uczestnictwem w sprawowaniu władzy publicznej (prawa wyborcze członków wspólnot samorządowych, prawo do głosowania w referendum

⁹⁸¹ Tytułem przykładu można wskazać na przedsiębiorców. Status przedsiębiorcy regulowany jest także przepisami prawa administracyjnego i jego uzyskanie wiąże się z nałożeniem na człowieka lub jednostkę organizacyjną szeregu uprawnień i obowiązków. Niemniej jednak uzyskanie statusu przedsiębiorcy nie powoduje nawiązania stosunku członkostwa we wskazanej w przepisach prawa korporacji. Tak samo, jak pozyskanie członkostwa w tej czy innej korporacji nie skutkuje uzyskaniem statusu przedsiębiorcy.

⁹⁸² J. Frąckowiak, Rozdział XV. Osoby prawne [w:] red. M. Safjan, Prawo cywilne – część ogólna. Tom 1. System Prawa Prywatnego, Warszawa 2012, s. 1156-1157.

lokalnym, prawo do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego, prawo do udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t. oraz inne uprawnienia tego rodzaju).

W dalszej części podrozdziału przedstawiono uprawnienia członków wspólnot samorządowych wynikające z przepisów prawa administracyjnego materialnego, związane z wykonywaniem poszczególnych zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na bardzo szeroki zakres spraw mieszczących się w tej sferze działania j.s.t. konieczne było zawężenie obszaru referencyjnego, w ramach którego przeprowadzono badanie. Dlatego też przeanalizowane zostały sprawy związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców w sferze potrzeb mieszkaniowych, oświaty oraz pomocy społecznej. Działania samorządu terytorialnego w tych sferach mają charakter zadań wykonywanych w ramach administracji świadczącej – jest wspólnym mianownikiem dla zadań publicznych ujętych w obszarze referencyjnym. Poza tym zadania te różnią się od siebie konstrukcją prawną oraz grupą odbiorców świadczeń tych zadań wykonywanych w ramach tej sfery. Odbiorcami działań prowadzonych w związku z realizacją zadań własnych zawsze są mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże w przypadku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ustalenie zakresu osób uprawnionych do świadczeń w tym zakresie pozostawiono samym wspólnotom samorządowym. Zadanie to ma ponadto charakter zadania własnego fakultatywnego. Natomiast, w przypadku zadania polegającego na zapewnianiu świadczeń edukacyjnych, to świadczeniobiorcami są dzieci i młodzież będący członkami danej wspólnoty samorządowej. Wykonywanie tego zadania własnego jest obowiązkowe dla wszystkich j.s.t. Specyfika tego zadania wyraża się także w normatywnym zobowiązaniu odbiorców tego zadania do otrzymania usług świadczonych w związku z jego realizacją (obowiązek szkolny). Z kolei w odniesieniu do zadania publicznego w postaci pomocy społecznej, to dobór tej sfery działania j.s.t. wynikał z faktu, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnych przepisów dotyczących miejsca zamieszkania. Taki dobór obszaru referencyjnego ma na celu zweryfikowanie, czy rozumienie statusu „mieszkańca” przyjęte w związku ze stosowaniem przepisów ustrojowych jest użyteczne w różnych sferach prawa materialnego w związku z ustaleniem ram prawnych, w ramach których poruszają się j.s.t. wykonując spoczywające na nich zadania własne.

W podrozdziale poświęconym treści stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej został omówiony także problem karty mieszkańca. Regulacja prawna obowiązująca w tym zakresie odnosi się bezpośrednio do zakresu uprawnień członków wspólnot samorządowych i przez to dotyczy treści stosunku członkostwa. Jednakże szczególny charakter karty mieszkańca wyraża się w tym, że jest ona regulowana tylko przepisami ustanawianymi przez organy j.s.t.,

nie znajduje ona żadnego oparcia w obowiązujących przepisach ustaw. Dlatego też przedstawiono ogólny mechanizm karty mieszkańca (jako instytucji prawnej) oraz zbadano konkretne rozwiązania prawne, które wiążą się z funkcjonowaniem karty w praktyce.

Ostatni podrozdział poświęcony jest instytucją prawnym służącym ochronie praw i interesów członków wspólnot samorządowych. Na wstępie trzeba zauważyć, że obecnie obowiązujące przepisy prawa nie ustanawiają środków ochrony prawnej, które ze swej istoty dedykowane są mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego. To znaczy, że nie istnieje skarga lub innego rodzaju instytucja prawna, której zakres podmiotowy ograniczony jest tylko do członków konkretnych wspólnot samorządowych. Dlatego też przedmiotem badania, w ramach tego podrozdziału, są instytucje prawne, które w praktyce stosowania prawa służą do załatwiania spraw mieszkańców j.s.t., jakkolwiek korzystają z nich także inne podmioty prawa, nieposiadające tego statusu. Samo pojęcie instytucji służącej ochronie praw i interesów członków wspólnot samorządowych jest rozumiane szeroko – obejmuje ono zarówno instytucje prawa procesowego (skargę do sądu administracyjnego na akt organu j.s.t., który narusza interes prawny lub uprawnienie jednostki) oraz instytucje ustrojowe (komisje skarg wniosków i petycji, oraz samorządowe kolegia odwoławcze). W przypadku instytucji ustrojowych, ujętych w tym podrozdziale, podstawą do uznania, że są one środkami ochrony praw i wolności członków wspólnot samorządowych, było założenie, że ich zakres właściwości jest ściśle związany ze sprawami mieszczącymi się w sferze zadań własnych samorządu terytorialnego i tym samym ze sprawami związanymi ze statusem członka wspólnoty samorządowej.

6.2. Zasady nabywania i utraty statusu członka wspólnoty samorządowej

6.2.1. Zasady nabywania statusu członka wspólnoty samorządowej

Stosunek członkostwa łączący mieszkańca ze wspólnotą samorządową powstaje w sposób określony normami prawnymi wynikającymi z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. Jakkolwiek analiza samego brzmienia tych przepisów ustaw nie jest wystarczająca do zrekonstruowania zasad nabywania członkostwa w danej wspólnotie samorządowej. Do rekonstrukcji norm prawnych obowiązujących w tym zakresie konieczne jest wykorzystanie dorobku orzecznictwa oraz ustaleń doktryny w zakresie statusu członków korporacji publicznoprawnych.

Podobnie jak w przypadku innego rodzaju statusów publicznoprawnych ich nabycie lub utrata następuje na skutek zaistnienia określonych prawem czynności prawnych, lub zdarzeń prawnych. W przypadku statusu administracyjnoprawnego o fundamentalnym znaczeniu dla

praw człowieka w polskim porządku prawnym – obywatelstwa polskiego podstawowe zasady nabywania tego statusu wynikają z przepisów Konstytucji RP, z kolei szczegółowe rozwiązania prawne obowiązujące w tym zakresie wynikają z przepisów ustawy o obywatelstwie polskim⁹⁸³. Nabycie obywatelstwa polskiego następuje z mocy samego prawa lub na skutek jednostronnej czynności prawnej odpowiedniego organu władzy publicznej (przez nadanie obywatelstwa polskiego; przez uznanie za obywatela polskiego; przez przywrócenie obywatelstwa polskiego). Z przepisu art. 34 ust. 2 Konstytucji RP wynika także zakaz pozbawiania obywatelstwa polskiego. Jedyną możliwością utraty tego statusu jest zrzeczenie się obywatelstwa polskiego przez samego zainteresowanego.

W odniesieniu do innego rodzaju niż wspólnoty samorządowe związków publicznoprawnych to zasady nabywania i utraty członkostwa w tych organizacjach regulowane są kompleksowo przepisami ustaw. Na przykład, w odniesieniu do samorządu adwokatów, to ustawa prawo o adwokaturze⁹⁸⁴ kompleksowo reguluje zasady nabywania statusu adwokata (wpis na listę adwokatów) lub aplikanta adwokackiego (wpis na listę aplikantów adwokackich) oraz utratę tego statusu. Z uwagi na fakt, że ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, to członkowie adwokatury – samorządu zawodowego adwokatów, to regulacje te normują także sposób nawiązania i ustania stosunku członkostwa w tej korporacji. Analogiczne rozwiązania prawne zawarte są w ustawach regulujących funkcjonowanie innych samorządów zawodowych (np. radców prawnych, notariuszy, komorników, lekarzy, farmaceutów itd.). Jednakże nie w przypadku każdego związku publicznoprawnego sprawy z tego zakresu zostały uregulowane przepisami ustawy. W przypadku Polskiego Związku Łowieckiego sposób nabywania i utraty członkostwa w organizacji oraz kole łowieckim regulowany jest w statucie PZŁ⁹⁸⁵.

W odniesieniu do wspólnot samorządowych brak jest przepisów prawa, które by wprost regulowały zasady nabywania lub utraty statusu członka wspólnoty samorządowej. Lakoniczność regulacji ustawowej spowodowała, że określenie sposobu powstania i ustania stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej zostało wypracowane przez praktykę prawniczą. Dlatego też, badając ten problem, należy zacząć od przeanalizowania pojęcia mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Definicja „mieszkańca” jednostki samorządu terytorialnego została wypracowana w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA w Warszawie w wyroku z 9.10.2001 r. (I SA 1582/01)⁹⁸⁶ przyjął, że

⁹⁸³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 465 z późn. zm.).

⁹⁸⁴ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.).

⁹⁸⁵ art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1082).

⁹⁸⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 9.10.2001 r., I SA 1582/01, LEX nr 49039.

wykładnia tego pojęcia powinna odbywać się na drodze wykładni systemowej, poprzez odwołanie się do siatki pojęciowej prawa cywilnego, w ramach której funkcjonuje pojęcie „miejsca zamieszkania”. W orzeczeniu tym została sformułowana odformalizowana koncepcja członkostwa we wspólnocie samorządowej. NSA w uzasadnił swoje stanowisko, w tym zakresie w następujący sposób:

„W świetle preambuły Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która weszła w życie z dniem 1 września 1988 r. i w której to zapisano ideowe podstawy uznania społeczności lokalnej za jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, posługując się bardziej uniwersalnym kryterium: »obywatelskości«, na rzecz stopniowego ograniczaniem biurokratyczno-administracyjnej metody pojmowania wspólnoty lokalnej. Nie wdając się w nazbyt teoretyczne rozważania w analizowanym zakresie wyjaśnić należy, że poprzez „fakt zamieszkiwania” na wspólnym terytorium osoba może powoływać się na uprawnienia wynikające z członkostwa wspólnoty lokalnej „samorządu terytorialnego” nie tylko w rozumieniu art. 25 k.c. lecz również ustrojowym w kontekście przepisów ustaw samorządowych”.

Stanowisko przyjęte w wyroku NSA z 9.10.2001 r. ugruntowało się w kolejnych latach w orzecznictwie sądów administracyjnych⁹⁸⁷ oraz rozstrzygnięciach organów nadzoru nad samorządem terytorialnym⁹⁸⁸.

Przepis art. 25 k.c., w oparciu o który NSA dokonał wykładni pojęcia „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego”, zawiera definicję legalną miejsca zamieszkania człowieka. Podstawową funkcją tego przepisu jest indywidualizacja tożsamości człowieka, przez co miejsce zamieszkania jest jednym z elementów składowych stanu cywilnego człowieka⁹⁸⁹. Na miejsce zamieszkania, w rozumieniu art. 25 k.c., składają się dwa elementy – obiektywny i subiektywny. Tomasz Sokołowski, w odniesieniu do elementu obiektywnego, wskazuje, że chodzi o „realizowanie w danej miejscowości obiektywnie sprawdzalnej aktywności życiowej”⁹⁹⁰. Istotą tego elementu jest faktyczne skoncentrowanie aktywności człowieka w

⁹⁸⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 10.10.2022 r., NK-II.4131.129.2022.DM, Podla 2022, nr 4464, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 23.09.2022 r., NPII.4131.1.796.2022, LEX nr 3408034, Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 6.08.2021 r., WNP-I.4131.176.2021, Mazow 2021, nr 7063.

⁹⁸⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 14.01.2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529502, wyrok WSA we Wrocławiu z 13.02.2013 r., IV SA/Wr 631/12, LEX nr 1330159, Wyrok WSA w Opolu z 7.05.2009 r., II SA/Op 94/09, LEX nr 635227.

⁹⁸⁹ M. Pazdan, § 69. Indywidualizacja osoby fizycznej [w:] red. M. Safjan, dz. cyt., s. 1108-1109.

⁹⁹⁰ T. Sokołowski, art. 25 [w:] red. A. Kidyba, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, wyd. II, Warszawa 2012, LEX.

danej miejscowości. Anita Lutkiewicz-Rucińska wskazuje z kolei, że z uwagi na konieczność uwzględniania elementu subiektywnego (wewnętrznej woli związania się z daną miejscowością) poprzez długotrwałe przebywanie poza miejscem zamieszkania nie dochodzi do zmiany miejsca zamieszkania⁹⁹¹. Jakkolwiek wola zamieszkiwania w danym miejscu powinna być uwidoczniiona w dostateczny sposób. W doktrynie prawa cywilnego dostrzega się, że kategoria „miejsca zamieszkania”, o której mowa w przepisie art. 25 k.c., znajduje zastosowanie także w innych gałęziach prawa. Niemniej jednak akcentuje się fakt, że miejsce zamieszkania nie jest tożsame z miejscem zameldowania, które jest instytucją prawa administracyjnego⁹⁹².

Zauważyć także trzeba, że „miejscem zamieszkania” w rozumieniu przepisu art. 25 k.c. jest konkretna miejscowość, a nie jednostka zasadniczego podziału państwa – gmina, powiat, województwo. Miejscem zamieszkania w ujęciu cywilistycznym nie jest także konkretny adres, pod którym człowiek przebywa. Miejscowością jest obszar lub inny obszar zabudowany odróżniające się od innych miejscowości odrębną nazwą⁹⁹³. Zgodnie z tym ujęciem miejscowości są formami osadnictwa znajdującymi się na terenach, na których funkcjonują wspólnoty samorządowe. Dlatego też trzeba dojść do wniosku, że kategoria ta nie jest powiązana z istotą wspólnoty samorządowej. Można zatem powiedzieć, że powiązanie człowieka ze wspólnotą samorządową, które następuje poprzez miejsce stałego zamieszkania (będące kategorią prawa cywilnego), jest pośrednie. W pierwszej kolejności człowiek zostaje powiązany z konkretną jednostką osadniczą, dopiero w drugiej kolejności poprzez fakt, że dana jednostka osadnicza znajduje się na terenie, na którym funkcjonuje wspólnota samorządowa, dochodzi do związania człowieka z tą wspólnotą.

Konsekwencją przyjęcia stanowiska zakładającego systemowe powiązanie członkostwa we wspólnocie samorządowej z miejscem zamieszkania jest konieczność posługiwania się ogółem przepisów kodeksu cywilnego regulujących instytucję „miejsca zamieszkania”. Istotne znaczenie ma przepis art. 28 k.c. stanowiący, że człowiek może mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Katarzyna Bagan-Kurluta wskazuje, że można zamieszkiwać tylko w jednej miejscowości i w konsekwencji wykluczona jest możliwość posiadania okresowego miejsca

⁹⁹¹ A. Lutkiewicz-Rucińska, art. 25 [w:] red. M. Bałwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2022, LEX.

⁹⁹² M. Pilich, art. 25 [w:] red. J. Gudowski, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4)), Warszawa 2021, LEX.

⁹⁹³ art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443).

zamieszkania⁹⁹⁴. Nikodem Ryćko dostrzega z kolei, że wykładnia przepisów art. 25 i art. 28 k.c. prowadzi do wniosku, że możliwe jest, by człowiek nie posiadał miejsca stałego zamieszkania w ogóle⁹⁹⁵. Autor ten wskazuje także, że w przypadku stwierdzenia, że dana osoba funkcjonuje w większej liczbie miejscowości, to ustalenie miejsca zamieszkania powinno odbywać się w oparciu o kryterium „aktywności przeważającej” – należy przyjąć, że miejscem zamieszkania tej osoby jest ta miejscowość, z którą jest ona najściślej związana⁹⁹⁶.

Powyższe ustalenia, na gruncie ustrojowego prawa samorządu terytorialnego, prowadzą do stwierdzenia, że człowiek może przynależeć tylko do jednej wspólnoty samorządowej funkcjonującej na danym szczeblu zasadniczego podziału administracyjnego państwa⁹⁹⁷. Człowiek może przynależeć tylko do jednej gminnej, powiatowej (lokalnej) i wojewódzkiej (regionalnej) wspólnoty samorządowej.

Należy także zauważyć, że norma prawna wynikająca z przepisu art. 25 k.c. znajduje zastosowanie tylko w odniesieniu do ludzi, którzy posiadają pełną zdolność do czynności prawnych. Przepisy art. 26 k.c. regulują sposób ustalania miejsca zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską. Regulacje te przewidują, że miejsce zamieszkania dziecka powiązane jest z miejscem zamieszkania jego rodziców lub wyznaczone jest w orzeczeniu sądu. Ewa Michniewicz-Broda wyjaśnia, że jest to miejsce „zamieszkania określane ustawowo”⁹⁹⁸. Takie miejsce zamieszkania jest tym samym niezależne od ani miejsca faktycznego pobytu dziecka, ani od jego woli. Podobne rozwiązanie prawne wynika z przepisu art. 27 k.c., który przewiduje, że miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania jej opiekuna.

Taka konstrukcja prawna powoduje, że istnieją grupy osób, których przynależność do danej wspólnoty samorządowej nie zależy od nich samych. W przypadku dzieci oraz osób pozostających pod opieką ich stosunek członkostwa we wspólnocie samorządowej jest w swoisty sposób wtórnym stosunkiem prawnym. Wtórność tego stosunku prawnego wyraża się w tym, że zależy on od miejsca zamieszkania osób, z którymi są one związane w określony prawem sposób (rodziców, opiekunów) lub zależy on od orzeczenia sądu.

⁹⁹⁴ K. Bagan-Kurluta, art. 28 [w:] red. M. Załucki, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2023, Legalis.

⁹⁹⁵ N. Nicko, art. 28 [w:] red. K. Osajda, W. Borysiak, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2023, Legalis.

⁹⁹⁶ Tamże.

⁹⁹⁷ R. Marchaj, 1.4.2.2. Konsultujący – mieszkańcy [w:] Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016, LEX.

⁹⁹⁸ E. Michniewicz-Broda, art. 26 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, wyd. II, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014, LEX.

W świetle powyższego należy dojść do wniosku, że stosunek członkostwa we wspólnocie samorządowej jest nawiązywany przez urodzenie człowieka (wówczas zasadniczo zależy on od miejsca zamieszkania jego rodziców) lub przez zmianę miejsca zamieszkania (zmianę miejsca zamieszkania człowieka, podczas której zmienia on miejsce, w którym koncentruje on swoją aktywność życiową oraz wolę zamieszkiwania w danej miejscowości). Zmiana miejsca zamieszkania może być czynnością o podwójnym skutku – jednocześnie powoduje ona wygaśnięcie stosunku członkostwa łączącego człowieka ze wspólnotą samorządową, na której terenie zamieszkiwał on poprzednio. Można także wyobrazić sobie sytuację, w której zmiana miejsca zamieszkania polegająca na wyprowadzce poza granice Rzeczypospolitej Polskiej powoduje wygaśnięcie istniejących stosunków członkostwa i nie skutkuje nawiązaniem nowych. Dzieje się tak, gdyż taki człowiek przestaje fizycznie zamieszkiwać na terenie miejscowości, w której przestają obowiązywać przepisy kodeksu cywilnego. Stosunek członkostwa we wspólnocie samorządowej wygasa także na skutek śmierci człowieka. Nawiązanie i wygaśnięcia stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej należy uznać za jednostronne zdarzenia prawne (nie zawsze są one czynnościami prawnymi, gdyż nie zawsze skutek prawny ma związek z wolą zainteresowanej osoby). Zdarzenia te mają charakter jednostronny, ich skuteczność nie wymaga żadnej aktywności wspólnoty samorządowej będącej stroną danego stosunku prawnego.

Przyjęcie koncepcji, w której przynależność do wspólnoty samorządowej jest bezpośrednio powiązana z miejscem zamieszkania powoduje, że stosunek członkostwa we wspólnocie samorządowej powstaje i wygasa z mocy samego prawa. Skutek prawny w postaci nawiązania lub rozwiązania takiego stosunku prawnego jest skutkiem działania człowieka, który wykonując odpowiednie działania w świecie rzeczywistym oraz zmieniając swą wolę, zmienia miejsce stałego zamieszkania. Można powiedzieć, że członkostwo we wspólnocie samorządowej jest w takim ujęciu wtórne wobec cywilnoprawnej kategorii miejsca zamieszkania, której podstawową funkcją jest indywidualizacja osoby fizycznej. Taki sposób ukształtowania stanu prawnego należy jednak ocenić krytycznie. Wydawać się może, że odformalizowany sposób nabywania i utraty statusu członka wspólnoty samorządowej jest wygodny dla obywatela, gdyż zwalnia go z konieczności wykonywania czynności administracyjnych, których celem byłoby potwierdzenie takiego statusu w urzędowy sposób. Z drugiej jednak strony obywatel jest zmuszany do wykonywania osobnych czynności administracyjnych celem realizacji poszczególnych uprawnień wynikających z przynależności do danej wspólnoty samorządowej np. do korzystania z praw w wyborczych w wyborach do

organów tej wspólnoty. Ponadto konsekwencją przyjęcia odformalizowanej koncepcji przynależności do wspólnoty samorządowej jest brak możliwości ustalenia rzeczywistej liczby mieszkańców w odniesieniu do konkretnych j.s.t.

6.2.2. Dopuszczalność uznawania cudzoziemców za członków wspólnot samorządowych

Cywilistyczna kategoria miejsca zamieszkania ma charakter powszechny. Przymiot ten, jako jeden z elementów wyznaczających stan cywilny, przysługuje każdemu człowiekowi, niezależnie od obywatelstwa danej osoby. Kategorie te, w obecnym stanie prawnym należy uznać za niezależne od siebie. W ramach systemu prawa pełnią one różne funkcje. Obywatelstwo ma na celu określenie przynależności człowieka do państwa⁹⁹⁹. Miejsce zamieszkania służy natomiast powiązaniu jednostki z konkretną jednostką osadniczą w kraju. Dlatego też miejsce stałego zamieszkania mogą posiadać także cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Magdalena Kumela-Romańska dostrzega na tym tle, że członkami polskich wspólnot samorządowych są także cudzoziemcy¹⁰⁰⁰. W odniesieniu do możliwości uzyskania przez cudzoziemców przymiotu stałego zamieszkiwania pojawia się wątpliwość co do konieczności dokonywania takiej oceny poprzez podstawę ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pobyt cudzoziemca na terytorium państwa przyjmującego może być legalny albo nielegalny¹⁰⁰¹. Z kolei podstawą pobytu legalnego może być obowiązująca norma prawna lub odpowiednia decyzja administracyjna (wiza, pozwolenie na pobyt w określonym celu itp. itd.)¹⁰⁰². M. Kumela-Romańska stwierdza, że w przypadku cudzoziemców stosunek członkostwa we wspólnocie samorządowej powstaje tylko przez fakt stałego zamieszkiwania w danej miejscowości, niezależnie od podstawy pobytu cudzoziemca na terytorium RP¹⁰⁰³. Stwierdza nawet, że członkami wspólnot samorządowych są cudzoziemcy przebywający w Polsce nielegalnie. Pogląd ten, jakkolwiek daleko idący, zasługuje na aprobatę. Trzeba zauważyć, że skoro w odniesieniu do obywateli polskich członkostwo we wspólnocie samorządowej jest tylko pochodną stałego zamieszkiwania w określonej miejscowości i nie zależy od żadnej czynności wykonywanej w sferze prawa

⁹⁹⁹ Zob. Rozdział 3.3.4.

¹⁰⁰⁰ M. Kumela-Romańska, Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej, ST 2007, nr 6, s. 42-50.

¹⁰⁰¹ K. Beliakova, Wstęp [w:] red. W. Jakimowicz, Aktualność pojęć prawa administracyjnego, Warszawa 2021, LEX.

¹⁰⁰² J. Dorosz-Kruczyński, Między reglamentacją a swobodnym przepływem osób. Jaka jest funkcja prawa o cudzoziemcach? [w:] red. M. Cherka i in., Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego, Warszawa 2021, s. 1086 i n.

¹⁰⁰³ M. Kumela-Romańska, dz. cyt.

administracyjnego, to nie istnieją podstawy, by w odniesieniu do cudzoziemców formułować taki wymóg. Tym bardziej że nie istnieje ku temu wyraźna podstawa prawna. Jakkolwiek możliwość uznania członków wspólnot samorządowych cudzoziemców przebywających na terytorium RP nielegalnie i przyznanie im z tego tytułu określonych publicznych praw podmiotowych należy uznać za nieodpowiadający zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz stojący w sprzeczności z uznanym topikiem prawniczym mówiącym, że „nikt nie może czerpać korzyści z własnego bezprawia” (*Nemo potest commodum capere de iniuria sua propria*¹⁰⁰⁴). Dlatego też jednoznaczne wyjaśnienie tej sprawy wymaga interwencji ustawodawcy.

6.2.3. Zasady nabywania statusu członka wspólnoty samorządowej, a obowiązek meldunkowy

Omawiając problem nabywania i utraty statusu członka wspólnoty samorządowej należy także odnieść się do instytucji meldunków. Meldunek, podobnie jak miejsce zamieszkania, służy określeniu pozycji człowieka w układzie przestrzennym kraju. Jak już zostało wskazane wyżej, to praktyka orzecznicza sądów administracyjnych związała status członka wspólnoty samorządowej z cywilistycznym miejscem zamieszkania. Jednocześnie uznano za niedopuszczalne oparcie stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej o zameldowanie na terenie danej wspólnoty. Niemniej jednak, w praktyce prawotwórczej organów stanowiących j.s.t., wciąż pojawiają się próby zredefiniowania pojęcia „mieszkańca j.s.t.” w oparciu o zameldowanie, na co wskazują liczne akty organów nadzoru¹⁰⁰⁵.

Przepisy ustawy o ewidencji ludności¹⁰⁰⁶ nakładają na obywateli polskich i cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek meldunkowy. Obowiązek meldunkowy jest jedną z instytucji prawnych służących ewidencjonowaniu ludności i kontroli państwa nad obywatelem¹⁰⁰⁷. Ewelina Żelasko-Makowska wyjaśnia, że funkcja obowiązku

¹⁰⁰⁴ Topik ten jest używany jest w judykaturze i stanowi podstawę wnioskowania prawniczego. Zob. np. Wyrok SN z 29.10.2003 r., IV KK 250/02, OSNwSK 2003, nr 1, poz. 2261, Wyrok WSA w Białymstoku z 5.08.2020 r., I SA/Bk 465/20, LEX nr 3047416, Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.07.2019 r., I SA/Wr 366/19, LEX nr 2740672.

¹⁰⁰⁵ Zob. np. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 27.03.2023 r., PN-II.4131.114.2023, Lubel 2023, nr 2343, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 10.10.2022 r., NK-II.4131.129.2022.DM, Podla 2022, nr 4464, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 5.04.2022 r., NK-N.4131.63.5.2022.RB, Dolno 2022, nr 1951, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 21.12.2021 r., PN-II.4131.362.2021, Lubel 2021, nr 6140, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 30.04.2021 r., PN-II.4131.30.2021.MA, Pomor 2021, nr 1726, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 16.10.2020 r., PN-II.4131.274.2020, Lubel 2020, nr 5045.

¹⁰⁰⁶ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.).

¹⁰⁰⁷ D. Trzcińska, art. 24 [w:] K. Biernat, M. Dobek-Rak, P. Mierzejewski, D. Trzcińska, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2013, LEX.

meldunkowego zmieniała się na przestrzeni lat oraz dostrzega, że obecne rozwiązania prawne przyjmowane w różnych państwach europejskich mają różny stopień restrykcyjności¹⁰⁰⁸. W czasach II Rzeczypospolitej i w latach powojennych obowiązek meldunkowy miał funkcje wyłącznie rejestracyjną. Następnie, w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązek ten stał się swoistym instrumentem reglamentacji mobilności obywateli PRL w obrębie państwa¹⁰⁰⁹. Po upadku systemu komunistycznego doszło do liberalizacji obowiązujących w tym zakresie ówczesnych regulacji prawnych. Obecnie obowiązujące przepisy u.e.l. przywróciły obowiązkowi meldunkowemu funkcję wyłącznie ewidencyjną¹⁰¹⁰.

Zbigniew Czarnik ocenia, że w nawet w realiach demokratycznego państwa prawnego nie jest możliwe zrezygnowanie z administracyjnoprawnej formy ewidencjonowania ludności¹⁰¹¹. Niemniej jednak obecny sposób uregulowania instytucji obowiązku meldunkowego oceniany jest jako niedoskonały. Ewelina Żelasko-Makowska wskazuje, że przepisy u.e.l. są nadmiernie skomplikowane i nie odpowiadają potrzebom współczesnego społeczeństwa polskiego. Autorka wskazuje także na liczne problemy będące konsekwencją niedopełniania obowiązku meldunkowego stwierdzając, że: „brak meldunku nadal będzie rzutować m.in. na realizację prawa do pracy, utrudniać założenie konta bankowego, powodować nieuznawanie takich osób za członków wspólnoty samorządowej (w praktyce regułą są choćby odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola). Podobne ograniczenia są praktyką przy udzielaniu świadczeń pomocy społecznej, które łatwiej uzyskać osobom uznawanym za stałych mieszkańców gminy”¹⁰¹².

Przepis art. 24 ust. 2 u.e.l. przewiduje, że obowiązek meldunkowy realizowany jest poprzez zameldowanie się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, wymeldowanie się z miejsca pobytu stałego lub czasowego oraz zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej. Legalne definicje pobytu stałego i pobytu czasowego zostały zawarte w przepisach art. 25 u.e.l. Za pobyt stały uznaje się zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Pobytem czasowym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. Konstrukcja obu tych definicji, podobnie jak definicja „miejsca zamieszkania” w

¹⁰⁰⁸ E. Żelasko-Makowska, Obowiązek meldunkowy w świetle nowej ustawy o ewidencji ludności, PPP 2011, nr 11, s. 6-20.

¹⁰⁰⁹ M. Kępa, art. 24 [w:] M. Kępa i in., Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis.

¹⁰¹⁰ Tamże.

¹⁰¹¹ Z. Czarnik, art. 24 [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, Z. Czarnik, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, LEX.

¹⁰¹² E. Żelasko-Makowska, Obowiązek meldunkowy...

rozumieniu przepisu art. 25 k.c., odwołuje się do dwóch konstytutywnych elementów – elementu faktycznego (zamieszkiwania pod oznaczonym adresem) oraz elementu woli (zamiaru stałego przebywania w danym miejscu lub braku tego zamiaru). Za Zbigniewem Czarnikiem należy przy tym zauważyć, że definicje zawarte w przepisach art. 25 u.e.l. opierają się na czasowniku „zamieszkiwać”. Tym samym istnieje semantyczny związek pomiędzy miejscem zamieszkania, o którym mowa w przepisie art. 25 k.c. i „mieszkańcem”, o którym mowa w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. Diana Trzcńska stwierdza na tym tle, że racjonalny ustawodawca, mimo tego powiązania, rozróżnia powyższe instytucje prawne¹⁰¹³. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Gliwicach stwierdził w jednym z wyroków, że zameldowanie ma charakter wyłącznie ewidencyjny i nie powoduje powstania żadnych uprawnień lub obowiązków po stronie obywatela¹⁰¹⁴.

Mimo kategorycznych wypowiedzi zarówno judykatury, jak i doktryny co do ściśle ewidencyjnej istoty obowiązku meldunkowego to w praktyce obowiązek meldunkowy jest często niewykonywany przez obywateli. Znane jest zjawisko tzw. fikcji meldunkowej polegające na rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców, w zakresie miejsca zameldowania danego obywatela i jego rzeczywistym miejscem zamieszkania¹⁰¹⁵. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że obowiązek meldunkowy obywateli polskich przestał rzeczywiście obowiązywać z uwagi na powszechne niestosowanie się do niego osób zobowiązanych.

Zjawisko „fikcji meldunkowej” najprawdopodobniej ma dwojakie, normatywne źródło. Po pierwsze, przepisy art. 28 ust. 2-2c u.e.l. uzależniają możliwość zameldowania obywatela od przedstawienia przez niego dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do pobytu pod danym adresem. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano tezę, zgodnie z którą warunku tego nie należy interpretować jako zgody właściciela danej nieruchomości na dokonanie meldunku¹⁰¹⁶. Niemniej jednak w świadomości wielu obywateli regulacja ta

¹⁰¹³ D. Trzcńska, art. 25 [w:] K. Biernat, M. Dobek-Rak, P. Mierzejewski, D. Trzcńska, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2013, LEX.

¹⁰¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 10.03.2023 r., II SA/GI 1049/22, LEX nr 3520269, podobnie: Wyrok NSA z 14.10.2021 r., II OSK 386/21, LEX nr 3247447.

¹⁰¹⁵ K. Kubicka-Żach, Miasta nie wiedzą, ilu mają mieszkańców, <https://www.prawo.pl/samorzad/liczba-mieszkancow-miasta-jest-trudna-do-ustalenia-bo-nie-kazdy.506767.html>, prawo.pl, dostęp: 10.08.2023 r., Czy wiemy, ile nas jest? Nowy raport Fundacji im. Stefana Batorego i Unii Metropolii Polskich, <https://metropolie.pl/artykul/czy-wiemy-ile-nas-jest-nowy-raport-fundacji-im-stefana-batorego-i-unii-metropolii-polskich-1>, metropolie.pl, dostęp: 10.08.2023 r.

¹⁰¹⁶ Zob. np. Wyrok NSA z 25.09.2008 r., II OSK 1069/07, LEX nr 498330.

interpretowana jest jako zgoda (w istocie rzeczy) lub prawna podstawa do korzystania z nieruchomości w ramach prawa cywilnego¹⁰¹⁷.

Po drugie, w odniesieniu do obywateli polskich obowiązek meldunkowy ma w obecnym stanie prawnym charakter *lex imperfecta*. Przepisy u.e.l. nie przewidują istnienia żadnej sankcji za niedopełnienie tej powinności. Zależność pomiędzy brakiem usankcjonowania realizacji obowiązku meldunkowego obywateli polskich a istnieniem „fikcji meldunkowej” wykazywana jest przez Ewelinę Żelasko-Makowską¹⁰¹⁸. Autorka krytycznie konkluduje, że sposób, w jaki j.s.t. ukształtowano obecny stan prawny w zakresie obowiązku meldunkowego „świadczy o niskiej jakości prawa oraz słabości państwa”. Tymczasem przywrócenie sankcji za niedopełnienie obowiązku meldunkowego byłoby pierwszym krokiem w kierunku przywrócenia mu rzeczywistego charakteru. Efektywna realizacja obowiązku meldunkowego przez obywateli prowadziłaby do zbierania rzetelnych danych w ramach rejestru mieszkańców prowadzonych przez gminy. Taka reforma obowiązku meldunkowego mogłaby być punktem wyjścia do dyskusji na temat zmian w zakresie przepisów regulujących status mieszkańców j.s.t.

Obowiązek meldunkowy spoczywa także na cudzoziemcach przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Został on uregulowany w częściowo odmienny sposób niż w przypadku obywateli polskich¹⁰¹⁹. Z obowiązku meldunkowego zwolnieni są pod warunkiem wzajemności, szefowie i członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych państw obcych, łącznie z członkami ich rodzin pozostającymi z nimi we wspólnocie domowej, a także inne osoby na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych oraz cudzoziemcy, którzy przebywają na terytorium RP krócej niż 30 dni¹⁰²⁰. Ponadto między obowiązkiem meldunkowym cudzoziemców i obowiązkiem meldunkowym obywateli polskich są dwie istotne różnice. Możliwość zameldowania cudzoziemca jest dodatkowo uzależniona od dysponowania przez taką osobę tytułem do legalnego pobytu na terytorium RP¹⁰²¹. Ponadto, w przypadku do cudzoziemców, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelami państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu

¹⁰¹⁷ OBOWIĄZEK MELDUNKOWY A PRAWO DO LOKALU, dogma.org.pl, <https://dogma.org.pl/obowiazek-meldunkowy-a-prawo-do-lokalu/>, dostęp: 10.08.2023 r.

¹⁰¹⁸ E. Żelasko-Makowska, Wpływ sankcji prawnych bądź ich braku na przestrzeganie obowiązków ustawowych przez obywateli. Studium przypadku, PPP 2015, nr 7-8, s. 73-84.

¹⁰¹⁹ P. Mierzejewski, art. 40 [w:] K. Biernat, dz. cyt., Warszawa 2013, LEX.

¹⁰²⁰ art. 42 u.e.l.

¹⁰²¹ art. 43 u.e.l.

(EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej, wciąż istnieje sankcja za niedopełnienie obowiązku meldunkowego lub członkiem rodziny takiego obywatela. Na podstawie przepisu art. 59 ust. 1 u.e.l. cudzoziemcowi za takie zaniechanie można wymierzyć grzywnę.

6.2.4. Znaczenie pojęcia „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego” dla systemu samorządu terytorialnego

Istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji publicznej mają dane dotyczące liczby mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny. Przepis art. 2 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰²² zawiera definicję legalną pojęcia „liczba mieszkańców”, zgodnie z którą rozumie się przez to liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa GUS do dnia 31 maja roku bazowego. Ustalona w ten sposób liczba mieszkańców używana jest dla potrzeb wyliczenia niektórych dochodów jednostek samorządu terytorialnego m.in. subwencji. W praktyce GUS liczba mieszkańców j.s.t. niezależna jest jednak od jakichkolwiek urzędowych rejestrów lub ewidencji. GUS ustala tę liczbę w oparciu o własną metodologię – tzw. bilans ludności/rezydentów¹⁰²³. Metoda ta zakłada, że podstawą do ustalenia liczby mieszkańców zamieszkujących na terenie danej j.s.t. są dane zgromadzone podczas spisu powszechnego. W okresach międzyspisowych liczba ta korygowana jest corocznie o bilans narodzin i zgonów zanotowanych na terenie jednostki oraz o bilans nowych zameldowań na pobyt stały lub czasowy skonfrontowany z wymeldowaniami z tych pobytów. Trzeba przy tym zaznaczyć, że sam GUS informuje, że zgodnie z „krajową definicją mieszkańca” przyjętą w Rzeczypospolitej Polskiej „do ludności danej gminy zalicza się osoby tam zamieszkujące (przebywające) przez okres co najmniej 3 miesięcy”. Definicja ta jednak nie znajduje oparcia w żadnym powszechnie obowiązującym przepisie prawa. Ponadto dane gromadzone podczas spisu powszechnego są także niezależne od danych zgromadzonych w innych urzędowych ewidencjach lub rejestrach.

¹⁰²² Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.).

¹⁰²³ Bilans ludności/rezydentów, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3913,pojecie.html>, dostęp: 02.01.2024 r.

6.3. Treść stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej

6.3.1. Źródła praw i obowiązków członków wspólnot samorządowych

W przypadku struktur o naturze korporacyjnej zazwyczaj ustanawiane są regulacje (wynikające z przepisów prawa lub aktów statutowych), które wyraźnie określają prawa i obowiązki członków danej korporacji. Przykładem takiej regulacji są np. przepisy art. 18 ustawy prawo spółdzielcze¹⁰²⁴. W sferze prawa publicznego doniosłe znaczenie ma wyliczenie praw i obowiązków człowieka i obywatela w przepisach Rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wiązka uprawnień i obowiązków łączących członków korporacji z samą korporacją oraz członków korporacji nawzajem tworzy prawny stosunek członkostwa. W obecnym stanie prawnym nie istnieje jednak kompleksowa regulacja odnosząca się do uprawnień i obowiązków członków wspólnot samorządowych¹⁰²⁵.

Wspólnoty samorządowe są związkami publicznoprawnymi i są jednym z konstytutywnych elementów samorządu terytorialnego. Tym samym funkcjonują one w ramach układu władz publicznych – struktury państwa, Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰²⁶. Dlatego też kwestię praw i obowiązków mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać analogicznie do praw i obowiązków obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Jakkolwiek członkowie wspólnoty samorządowej nie zawsze obywatelami polskimi.

6.3.2. Prawo do udziału w referendum lokalnym

Uprawnieniem, które zostało przyznane bezpośrednio członkom wspólnoty samorządowej, jest prawo do udziału w referendum lokalnym. Źródłem tego uprawnienia jest przepis art. 170 Konstytucji RP. Przepis konstytucji przewiduje, że przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy dotyczące danej wspólnoty samorządowej, w tym odwołanie organów j.s.t. pochodzących z wyborów bezpośrednich. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. Delegacja wynikająca z przepisu art. 170 jest obecnie wykonana ustawą o referendum lokalnym¹⁰²⁷. Przepis art. 6 u.r.l. przewiduje, że referendum lokalnym jest referendum gminne, referendum powiatowe i referendum

¹⁰²⁴ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648 z późn. zm.). Zaznaczyć trzeba, że wyliczenie uprawnień członków spółdzielni w przepisie art. 18 § 2 u.p.spół. nie są wyliczone wyczerpująco. Zgodnie z przepisem art. 18 § 4 u.p.spół. ustawy szczególne ustawy szczególne lub statut spółdzielni może przyznawać członkom spółdzielni inne uprawnienia, niż te wyliczone w tej ustawie.

¹⁰²⁵ J. Dorosz-Kruczyński, Problem konstrukcji praw członka wspólnoty samorządowej na wybranych przykładach, PPP 2022, nr 5, s. 93-107.

¹⁰²⁶ W. Jakimowicz, 3. Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna, Warszawa 2022, LEX.

¹⁰²⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.).

wojewódzkie. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych stwierdzono, że niedopuszczalne jest przeprowadzenie referendum lokalnego, które byłoby ograniczone tylko do jednostki pomocniczej gminy¹⁰²⁸. Tym samym nie ma możliwości przeprowadzenia np. referendum dzielnicowego, w którym głosowaliby tylko mieszkańcy danej jednostki pomocniczej.

Instytucja referendum lokalnego służy realizacji zasady suwerenności Narodu, w zakresie, w jakim przyznaje ona obywatelom możliwość do bezpośredniego wykonywania władzy publicznej¹⁰²⁹. Hubert Izdebski zauważa, że dyspozycja przepisu art. 170 Konstytucji RP przewiduje, że decydowanie o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej w drodze referendum ma charakter fakultatywny¹⁰³⁰. Oznacza to, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek uregulowania referendum lokalnego w taki sposób, który stworzy możliwość do inicjowania referendum lokalnego w określonych sprawach. Natomiast nie ma obowiązku polegającego na konieczności decydowania o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej w tej formule.

Na konieczność postrzegania funkcji referendum lokalnego w kontekście systemowych rozwiązań odnoszących się do modelu funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego zwraca uwagę Adam Doliwa. Autor ten, w oparciu o analizę przepisów konstytucji i postanowień EKSL, formułuje wniosek mówiący o tym, że większość rozstrzygnięć dotyczących wspólnoty samorządowej powinna zapadać za pośrednictwem jej organów¹⁰³¹. Stanowisko to jest spójne z postanowieniem art. 3 ust. 2 EKSL. Postanowienie to wskazuje, że prawo obywateli do kierowania sprawami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego jest realizowane, w pierwszej kolejności, poprzez rady lub zgromadzenia. Na tym tle w literaturze prowadzona była dyskusja w sprawie możliwości uznania członków wspólnoty samorządowej poprzez referendum za jej organ. Streszczając ją Ewa Olejniczak-Szałowska konkluduje, że nie jest możliwe wyprowadzenie takiego wniosku. Autorka stwierdza, że „żadna z ustaw samorządowych, wymieniając organy poszczególnych j.s.t., nie wspomina o mieszkańcach

¹⁰²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 20.04.2022 r., III SA/GI 258/22, LEX nr 3340667; Wyrok WSA w Gliwicach z 13.04.2022 r., III SA/GI 264/22, LEX nr 3343928.

¹⁰²⁹ A. Rytel-Warzocha, Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji, PiP 2022, nr 10, s. 54-73.

¹⁰³⁰ H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 15, 163-172, Warszawa 2020, s. 291.

¹⁰³¹ A. Doliwa, Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym - między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią, ST 2014, nr 7-8, s. 141-147.

działających bezpośrednio; zatem w znaczeniu ustrojowym referendum nie może być traktowane jako organ j.s.t.”¹⁰³².

Możliwość wykorzystania w tym celu referendum lokalnego (lub innej formy demokracji bezpośredniej) jest fakultatywna. Dlatego też instytucja referendum lokalnego, jako sposób sprawowania władzy publicznej, powinna pełnić funkcję uzupełniającą względem władzy publicznej wykonywanej przez organy wspólnot samorządowych. Trzeba zauważyć, że przepis art. 170 Konstytucji RP nie określa charakteru referendum lokalnego. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w swoim orzecznictwie, że decyzje podejmowane w referendum lokalnym przez wspólnotę samorządową mogą mieć zarówno charakter rozstrzygających, jak i opiniodawczy lub konsultacyjny¹⁰³³.

Ważną obserwację, odnoszącą się do konstytucyjnej regulacji referendum lokalnego, czyni także Bogusław Naleziński. Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „członków wspólnoty samorządowej” przy określeniu podmiotów uprawnionych do brania udziału w referendum lokalnych powoduje, że uprawnienie to nie musi przysługiwać tylko obywatelom polskim¹⁰³⁴. Status członka wspólnoty samorządowej nie przysługuje wszak tylko obywatelom polskim, mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego są także cudzoziemcy. Obserwacja ta nie znajduje jednak pełnego przełożenia na obecną praktykę ustrojową. Z przepisu art. 170 Konstytucji RP wynika obowiązek umożliwienia przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawach dotyczących odwołania organów j.s.t. pochodzących z bezpośrednich wyborów. Zakres innych spraw dotyczących wspólnoty samorządowej, które mogą być przedmiotem głosowania powszechnego, jest regulowany przez ustawodawcę. Konstytucja RP nie zawiera bardziej szczegółowych wytycznych w tym zakresie. Małgorzata Masternak-Kubiak wskazuje jednak, że powinny być to sprawy mieszczące się w zakresie zadań publicznych wykonywanych przez daną wspólnotę¹⁰³⁵. Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych została sformułowana teza mówiąca o niedopuszczalności zastępowania rozstrzygnięć organów j.s.t. poprzez rozstrzygnięcia wyrażone bezpośrednio przez

¹⁰³² E. Olejniczak-Szałowska, 2.1.3. PRAWO DO UDZIAŁU W REFERENDUM LOKALNYM A CZŁONKOSTWO WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, LEX.

¹⁰³³ Wyrok NSA z 31.01.2017 r., II OSK 2914/16, LEX nr 2273737; Wyrok NSA z 2.02.2016 r., II OSK 2851/15, LEX nr 2114329.

¹⁰³⁴ B. Naleziński, art. 170 [w:] red. P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el., 2021.

¹⁰³⁵ M. Masternak-Kubiak, art. 170 [w:] red. M. Haczkowska, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, LEX.

mieszkańców w referendum lokalnym¹⁰³⁶. Za naruszające prawo uznano wskazanie jako przedmiotu referendum lokalnego sprawy, w której przepisy prawa materialnego przewidują istnienie sformalizowanej procedury zapewniającej mieszkańcom j.s.t. możliwości wyrażenia swojego stanowiska w tej sprawie np. poprzez konsultacje społeczne.

Konstytucyjna regulacja, przyznająca członkom wspólnoty samorządowej prawo do udziału w referendum lokalnym jest konkretyzowana w przepisie art. 3 u.r.l. Przepis ten przewiduje, że w referendum lokalnym mogą brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Przyjęcie takiej konstrukcji prawnej powoduje, że prawo do udziału w referendum lokalnym jest refleksem czynnego prawa wyborczego do organów stanowiących j.s.t. Tym samym wykonywanie tego uprawnienia zostało powiązane z cenzusem wieku 18 lat. Drugim skutkiem prawnym tego rozwiązania jest także przyznanie prawa do udziału w referendum lokalnym tym cudzoziemcom, którzy posiadają prawo do wybierania organów stanowiących j.s.t.¹⁰³⁷.

Przedmiot referendum lokalnego został określony w przepisach art. 2 ust. 1 i ust. 2 u.r.l. Przedmiotem referendum lokalnego może być:

- 1) odwołanie organu stanowiącego j.s.t.;
- 2) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- 3) rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej danej wspólnoty, mieszczącej się w jej zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 4) inna istotna sprawa dotycząca społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę;
- 5) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Sposób określenia przedmiotowego zakresu referendum lokalnego powoduje, że jest to instrument o możliwy do zastosowania w sprawach o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Po pierwsze, odwołanie przez mieszkańców organu stanowiącego j.s.t. lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem jego kadencji może nastąpić jedynie poprzez referendum lokalne. Na uwagę zasługuje w tym kontekście sposób

¹⁰³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2016 r., II SA/Wa 317/16, LEX nr 2137459.

¹⁰³⁷ W obecnym stanie prawnym niektórzy cudzoziemcy mogą głosować tylko w wyborach do rady gminy i dlatego też mogą głosować w referendum gminnym. Zob. I. Kulishyk, Prawa polityczne cudzoziemców w Polsce, ZP 9/2018, s. 13-14.

skonstruowania instytucji referendum w sprawie odwołania wójta, które może być wykorzystane do rozstrzygnięcia istniejącego konfliktu pomiędzy organem stanowiącym i organem wykonawczym¹⁰³⁸. Jest to konsekwencja obowiązywania normy prawnej wynikającej z przepisu art. 67 ust. 3 u.r.l., która przewiduje, że jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, to działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Po drugie, przedmiotem referendum gminnego może być sprawa utworzenia, połączenia, podziału, zniesienia gminy lub ustalenia jej granic¹⁰³⁹. Takie sprawy nie mogą być jednak przedmiotem ani referendum powiatowego, ani referendum wojewódzkiego¹⁰⁴⁰.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum lokalnego przysługuje organowi stanowiącemu j.s.t. lub grupie mieszkańców danej jednostki. W odniesieniu do gmin i powiatów grupa ta powinna liczyć przynajmniej 10% mieszkańców danej gminy lub powiatu, natomiast w odniesieniu do województwa grupa mieszkańców powinna liczyć nie mniej, niż 5% mieszkańców regionu. Oznacza to, że wyłączną inicjatywę w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego dysponuje sama wspólnota samorządowa (jeżeli działa ona za pośrednictwem organu stanowiącego) lub jej członkowie (jeżeli z inicjatywą występuje grupa mieszkańców j.s.t.). Organ wykonawczy j.s.t., nawet jeżeli jest wybierany w bezpośrednich wyborach, nie może zainicjować referendum lokalnego.

Przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy organu stanowiącego j.s.t. wymaga podjęcia odpowiedniej uchwały przez ten organ¹⁰⁴¹. Taka uchwała musi zostać podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. Przepisy u.r.l. określają także szczegółowo zawartość uchwały podejmowanej w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Uchwała taka poza pytaniem referendalnym i sposobem udzielania na nie odpowiedzi (plebiscytnym lub wariantowym) musi określać m.in. termin przeprowadzenia referendum lokalnego oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum lokalnego¹⁰⁴².

¹⁰³⁸ E. Olejniczak-Szałowska, Wynik referendum lokalnego i jego skutki, ST 2008, nr 7-8, s. 15-31.

¹⁰³⁹ art. 4c u.s.g.

¹⁰⁴⁰ J. Wilk, Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego, NZS 2013, nr 3, s. 24 i n.

¹⁰⁴¹ art. 9 u.r.l.

¹⁰⁴² Uchwałą taka ma niewątpliwie charakter stosowania prawa. W jej przepisach następuje konkretyzacja generalnych i abstrakcyjnych przepisów u.r.l., które ramowo określają termin przeprowadzania referendum lokalnego oraz „kalendarza referendalny”.

Z kolei w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy grupy mieszkańców j.s.t. konieczne jest przeprowadzenie postępowania inicjatywnego. Grupa członków wspólnoty samorządowej dążąca do przeprowadzenia referendum lokalnego zobowiązana jest działać za pośrednictwem „inicjatora referendum”. „Inicjatorem referendum” może być statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego, organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego, lub odpowiednia grupa członków wspólnoty samorządowej¹⁰⁴³. Rozwiązanie prawne, w którym nie tylko członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo do inicjowania referendum lokalnego, należy jednak ocenić pozytywnie. Ustawodawca, przyznając takie uprawnienie strukturze terenowej partii politycznej, był związany przepisem art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, który przewiduje, że celem takich organizacji jest kształtowanie polityki państwa. Jednocześnie zabezpieczył przy tym interes wspólnoty samorządowej, zastrzegając, że z uprawnienia tego rodzaju mogą korzystać tylko te struktury, które związane są ze wspólnotą samorządową, w której ma zostać zainicjowane referendum.

Liczebność grupy mieszkańców, którzy chcą utworzyć grupę inicjatywną, zależy od rodzaju j.s.t. i sprawy będącej przedmiotem referendum lokalnego. W przypadku referendum powiatowego i referendum wojewódzkiego grupa musi liczyć przynajmniej 15 mieszkańców. Natomiast, w odniesieniu do referendum gminnego wystarczy grupa 5 osób, chyba że przedmiotem referendum ma być utworzenie, połączenie, podział lub zniesienie gminy oraz ustalenie granic gminy, to z inicjatywą wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli. Trzeba podkreślić, że uprawnienie do występowania z inicjatywą referendalną przysługuje tylko tym obywatelom, którzy posiadają prawo do wybierania organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, w której ma być przeprowadzone referendum. Realizacja prawa do występowania z inicjatywą referendalną wymaga, by inicjator referendum notyfikował ten zamiar właściwemu organowi wykonawczemu j.s.t.. Od momentu notyfikacji inicjatorzy referendum mają 60 dni na zebranie wymaganej prawem liczby podpisów. Jeżeli w terminie zostanie zebrana wymagana liczba podpisów i zostaną spełnione pozostałe wymogi formalne, to referendum lokalne zarządzane jest na podstawie uchwały organu stanowiącego j.s.t. (jeżeli dotyczy ono sprawy innej, niż odwołanie organu j.s.t.) lub postanowienia komisarza wyborczego (jeżeli przedmiotem referendum jest odwołanie organu j.s.t.). W orzecznictwie zwraca się uwagę, że złożony wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego,

¹⁰⁴³ art. 11 u.r.l.

zarówno w zakresie przedmiotu referendum lokalnego, jak i pytań referendalnych, jest wiążący dla organu administracji publicznej¹⁰⁴⁴.

Bogusław Przywora pozytywnie ocenia podmiotowy zakres prawa do występowania z inicjatywą referendalną, jako odpowiadającą zasadzie społeczeństwa obywatelskiego¹⁰⁴⁵. Grupa członków wspólnoty samorządowej jest jednym z podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą referendalną. Pozostałe uprawnione podmioty – organizacje społeczne oraz struktury partii politycznych, z natury rzeczy nie są członkami wspólnot samorządowych, jednakże sposób określenia zasad, na jakich wykonują one to uprawnienie powoduje, że działalność tych podmiotów musi pozostawać w związku z terenem, na którym funkcjonuje dana wspólnota samorządowa. Za zasadne należy uznać natomiast wątpliwości formułowane przez Michała Andrzejczuka co do sposobu, w jaki ustawodawca uregulował pozycję mieszkańców województwa w zakresie prawa do inicjowania referendum lokalnego¹⁰⁴⁶. W obecnym stanie prawnym można spodziewać się, że w praktyce grupa 5% mieszkańców województwa, która wystąpi z inicjatywą referendalną, będzie pochodziła ze stosunkowo jednego wąskiego obszaru województwa. Dlatego też zasadne byłoby zrównoważenie warunku ludnościowego dodatkowym kryterium geograficznym.

Możliwość bezpośredniego wykonywania władzy publicznej przez członków wspólnoty samorządowej poprzez referendum lokalne jest warunkowane ważnością i rozstrzygającym charakterem głosowania powszechnego. W przypadku referendum lokalnego, którego przedmiotem nie było odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego, to jest ono ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Natomiast w przypadku referendum lokalnego przeprowadzonego w sprawie odwołania organu j.s.t., to wysokość frekwencji warunkującej ważność referendum jest pochodną wysokości frekwencji w wyborach, w których wybrano ten organ – takie referendum jest ważne, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Istotą instytucji „ważności” referendum lokalnego jest zagwarantowanie reprezentatywności rozstrzygnięcia podejmowanego przez członków wspólnoty samorządowej. Zarysowanie efektywnego, wyższego progu frekwencyjnego w przypadku referendum przeprowadzonego w

¹⁰⁴⁴ Wyrok NSA w Lublinie z 26.09.2002 r., II SA/Lu 983/02, LEX nr 1258278.

¹⁰⁴⁵ B. Przywora, 5. Regulacje prawne dotyczące referendum lokalnego w przedmiocie odwołania organu wykonawczego gminy z inicjatywy mieszkańców [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, LEX.

¹⁰⁴⁶ M. Andrzejuk, Regulacje prawne referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców. Postulaty zmian legislacyjnych i systemowych w oparciu o praktykę referendum samorządowych w latach 1992–2020, PPP 2022, nr 10, s. 76-89.

sprawie odwołania organu j.s.t., jest uzasadnione postrzeganiem takiego referendum jako *recallu*. Stąd ustawodawca zdecydował się na ograniczenie ryzyka nadużywania głosowania powszechnego, jako destabilizującego instrumentu politycznego¹⁰⁴⁷. Bogusław Przywora, analizując dotychczasową praktykę stosowania referendum lokalnych, ocenia je jako instrument mało skuteczny (znaczna liczba przeprowadzanych referendum jest nieważna z uwagi na małą frekwencję)¹⁰⁴⁸. Dlatego też autor ten formułuje postulat określenia zasad ustalania ważności referendum lokalnego w odmienny, niż w obecnym stanie prawnym, sposób. Taki stan prawny powoduje, że obecne rozwiązania prawne podlegają krytyce jako demotywujące obywateli¹⁰⁴⁹. Na tym tle, w piśmiennictwie wskazuje się na konieczność zmian, które będą kompromisem pomiędzy stabilizacją w funkcjonowaniu władz samorządowych oraz zagwarantują członkom wspólnot samorządowych sprawczość w bezpośrednim wykonywaniu władzy publicznej¹⁰⁵⁰.

Podjęcie skutecznego prawnie rozstrzygnięcia w referendum lokalnym zależy od większej niż połowa liczby ważnie oddanych głosów. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno do referendum, których przedmiotem jest odwołanie organu j.s.t. jak i inne sprawy. Istotna jest obserwacja, że w oparciu o takie kryterium rozstrzygnięcie wydawane jest także w przypadku referendum wariantowego (referendum lokalnego, w którym głosujący wybierają preferowany przez siebie wariant spośród liczby wariantów większej niż dwa). Tym samym wydanie rozstrzygnięcia w referendum wariantowym może napotkać trudności w praktyce. Jedyne ustawowe wyjątki od tej zasady dotyczą referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy. W takim głosowaniu powszechnym rozstrzygnięcie referendalne „za” samoopodatkowaniem się zapada większością 2/3 ważnie oddanych głosów.

6.3.3. Prawo do wybierania i prawo do bycia wybieranym do organów j.s.t.

Kolejnym uprawnieniem członków wspólnot samorządowych, które znajduje bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie danej wspólnoty, jest prawo do wybierania jej organów. Prawo wyborcze do organów jednostek samorządu terytorialnego obywateli polskich zostało zagwarantowane w przepisach art. 62 Konstytucji RP. Przepis ten jest konkretyzowany poprzez

¹⁰⁴⁷ P. J. Uziębło, art. 55 [w:] Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Warszawa 2007, LEX.

¹⁰⁴⁸ B. Przywora, dz. cyt.

¹⁰⁴⁹ Referendum lokalne: czas na reformę, Instytut Spraw Obywatelskich, Ekspertyza 2020, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1ddabf09a249793d2dba9aaca06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf, dostęp: 15.08.2023 r.

¹⁰⁵⁰ H. Izdebski, Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej?, [batory.org.pl, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/Nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/Nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym.pdf), dostęp: 15.08.2023 r.

regulację art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, która doprecyzowuje, że wybory organów stanowiących j.s.t. są powszechne, bezpośrednie, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast przepis art. 169 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. W analogiczny sposób zakres prawa wyborczego do organów wspólnot samorządowych została określona w postanowieniu art. 3 ust. 2 EKSL. Karta przewiduje, że rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi.

Jerzy Korczak określa prawo do wybierania organów jednostek samorządu terytorialnego, jako „fundamentalne prawo obywatelskie”¹⁰⁵¹. Konstytucyjny sposób ukształtowania stanu zasad wybierania organów j.s.t. powoduje, że ustawodawca dysponuje swobodą w zakresie dwóch elementów – modelu wybierania organów wykonawczy j.s.t. oraz sposobu rozstrzygania tych wyborów. W pierwszym przypadku od woli ustawodawcy zależy, czy organ wykonawczy gminy będzie wybierany bezpośrednio przez obywateli, czy też przez organ stanowiący. Obecnie tylko wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta) wybierani są w wyborach bezpośrednich¹⁰⁵². Zarządy powiatów i zarządy województw wybierane są odpowiednio przez rady powiatów i sejmiki województw. W debacie publicznej pojawiają się co jakiś czas postulaty dotyczące wprowadzenia bezpośrednich wyborów także tych organów¹⁰⁵³. Zaznaczyć należy, że przyznanie obywatelom prawa do wybierania organów wykonawczych powiatów i województw zależy tylko od woli ustawodawcy i brak jest norm wynikających z konstytucji lub EKSL nakazujących ustanowienie takiego rozwiązania. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów organu wykonawczego wiąże się jednak z koniecznością ukształtowania ich w standardzie właściwym dla demokratycznego państwa prawnego – oparcie ich także zasady powszechności wyborów, równości oraz przyjęcia, że będą się one odbywały w głosowaniu tajnym. Trzeba przy tym wspomnieć, że bezpośredni sposób wyboru znacząco wzmacnia pozycję polityczną organu wykonawczego j.s.t.¹⁰⁵⁴. Przymiotnik „wykonawczy” odnosi się

¹⁰⁵¹ J. Korczak, Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 7-8, s. 38-50.

¹⁰⁵² M. Kamińska, M. Krakowiak-Drzewiecka, A. Kristof, Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta - założenia a rzeczywistość, PPP 2018, Nr 6, s. 70-95.

¹⁰⁵³ Próba bezpośrednia. W Sejmie o wyborze starosty i marszałka województwa, samorząd.pap.pl, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/proba-bezposrednia-w-sejmie-o-wyborze-starosty-i-marszalka-wojewodztwa>, dostęp: 17.08.2023 r.

¹⁰⁵⁴ B. Dolnicki, Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, ST 2007, nr 1-2, s. 50-58.

bowiem do relacji pomiędzy wspólnotą samorządową i organem, a nie do relacji z organem stanowiącym.

W odniesieniu do sprawy drugiej, sposobu rozstrzygania wyborów, trzeba zauważyć, że konstytucja nie określa sposobu „przeliczania głosów na mandaty”¹⁰⁵⁵. Oznacza to, że tylko od decyzji ustawodawcy zależy czy wybory organów stanowiących j.s.t. będą odbywały się zgodnie z zasadą proporcjonalności. Obecnie zasada proporcjonalności obejmuje wybory do sejmików województw, rad powiatów oraz rad gmin (miast) liczących powyżej 20 000 mieszkańców. Wybory do rad gmin liczących do 20 000 mieszkańców odbywają się w systemie większościowym (jednomandatowe okręgi wyborcze, w których rozstrzyga zwykła większość głosów). Z kolei wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wybierani są w systemie, którym do wyboru konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości oddanych głosów.

W kontekście uprawnień wyborczych członków wspólnoty samorządowej istotne znaczenie ma sposób ukształtowania zasady powszechności wyborów. Czynne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 rok życia. Prawo bycia wybieranym w wyborach do organów stanowiących przysługuje tym obywatelom, którzy posiadają prawo wybierania tych organów. Natomiast w przypadku wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) prawo to przysługuje tym obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 25 rok życia. W przypadku obywateli polskich w wyborach do organów stanowiących j.s.t. zarówno w zakresie czynnego, jak i biernego prawa wyborczego istnieje także cenzus domicylu, który przewiduje, że osoba korzystająca z tych uprawnień musi zamieszkiwać na terenie jednostki, do której organów odbywają się wybory. Cenzus domicylu nie obowiązuje natomiast w przypadku biernego prawa wyborczego w wyborach wójta. Odejście od cenzusu domicylu w przypadku tego uprawnienia wyborczego ma swoją podstawę w konstytucyjnym prawie obywateli polskich do dostępu do służby publicznej, które nie powinno być ograniczane członkostwem w danej wspólnocie samorządowej. Ewentualny wybór na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wiąże się bowiem z zatrudnieniem we właściwym urzędzie gminy (miasta).

Wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego są takimi wyborami, w których prawo wyborcze przysługuje także niektórym cudzoziemcom. Przepisy kodeksu wyborczego

¹⁰⁵⁵ M. Masternak-Kubiak, art. 169 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX.

przewidują, że z uprawnienia tego, na zasadach analogicznych, do obywateli polskich korzystają cudzoziemcy będący obywatelami Unii Europejskiej oraz obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Przy czym prawo wyborcze tych cudzoziemców dotyczy tylko wyborów do organów gmin (miast). Natomiast nie mogą oni brać udziału w wyborach do rad powiatów i sejmików województw.

Przyznanie prawa wyborczego tym cudzoziemcom jest konsekwencją wykonania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Bezpośrednią podstawą przyznania praw wyborczych w wyborach lokalnych obywatelom UE jest postanowienie art. 22 ust. 1 TFUE. Postanowienie to jest konkretyzowane przepisami dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r.¹⁰⁵⁶. Unijne prawo wtórne zobowiązuje państwa członkowskie do przyznania praw wyborczych obywatelom UE, niebędącym ich własnymi obywatelami, jedynie w odniesieniu do wyborów organów „wspólnot lokalnych stopnia podstawowego”. Dopuszczalność rozszerzenia tych uprawnień na wybory do organów wspólnot lokalnych wyższego szczebla oraz wspólnot regionalnych została pozostawiona uznaniu poszczególnych państw członkowskich. Przepisy dyrektywy mają generalny cel w postaci ujednolicenia procedury wyborczej dla obywateli UE i obywateli danego państwa członkowskiego. Warto przy tym zauważyć, że prawodawca unijny dozwala na powiązanie praw wyborczych obywateli UE z cenzusem domicylu, rozumianym jako wymóg zamieszkiwania na terenie danej wspólnoty¹⁰⁵⁷.

Analogiczne rozwiązania prawne, względem tych wynikających z postanowień TFUE i przepisów dyrektywy, zostały zawarte w umowie między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Warszawie dnia 29 maja 2020 r.¹⁰⁵⁸. Umowa ta została zawarta po Brexicie i jej celem jest zagwarantowanie praw wyborczych, w wyborach lokalnych, obywateli Zjednoczonego Królestwa w Rzeczypospolitej Polskiej, oraz obywateli polskich w Zjednoczonym Królestwie, które nabyli oni w okresie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

¹⁰⁵⁶ Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. U. UE. L. z 1994 r. Nr 368, str. 38 z późn. zm.).

¹⁰⁵⁷ art. 4 ust. 3 dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r.

¹⁰⁵⁸ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Warszawie dnia 29 maja 2020 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 237).

Oceniając regulacje dotyczące praw wyborczych obywateli UE, Marcin Dąbrowski dostrzega, że ich przyznanie doprowadziło do „swoistego przepełnienia” pojęcia „obywatel” w ramach polskiego porządku prawnego¹⁰⁵⁹. Od momentu wejścia w życie, w ramach polskiego porządku prawnego, norm prawnych wynikających z traktatów unijnych nazwa „obywatel” nie oznacza już tylko człowieka związanego szczególnym stosunkiem prawnym z Rzeczpospolitą Polską. W kontekście praw podmiotowych oznacza ono także niektórych cudzoziemców, którzy są podmiotami tych uprawnień.

Warunkiem posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących j.s.t. oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wspólnym dla obywateli polskich, obywateli UE oraz obywateli Zjednoczonego Królestwa, jest konieczność posiadania stałego miejsca zamieszkania na terenie danej wspólnoty samorządowej (cenzus domicylu¹⁰⁶⁰). Prawo bycia wybieranym do organów stanowiących j.s.t. także zależy od stałego zamieszkiwania na terenie właściwej jednostki. Wymóg ten wynika wprost z przepisów kodeksu wyborczego.

Natomiast prawo bycia wybieranym w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie zostało powiązane z przynależnością do właściwej, gminnej wspólnoty samorządowej. Jest ono limitowane jedynie cenzusem wieku, który wynosi 25 lat. Prawo to nie przysługuje cudzoziemcom, którzy posiadają prawo do wybierania i bycia wybieranym w wyborach do rady gminy. Normatywnej podstawy braku biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) cudzoziemców, którzy są obywatelami UE lub obywatelami Zjednoczonego Królestwa należy upatrywać w konstytucyjnym prawie obywateli polskich do dostępu do służby publicznej. Z tej samej przyczyny w przypadku prawa bycia wybieranym na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie obowiązują cenzus domicylu. Uprawnienie to wynika z przepisu art. 60 Konstytucji RP. Treść tego uprawnienia obejmuje swoim zakresem także prawo do ubiegania się o pracę w jednostkach samorządu terytorialnego¹⁰⁶¹. Zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest pracownikiem samorządowym¹⁰⁶². Oznacza to, że piastun organu wykonawczego jest

¹⁰⁵⁹ M. Dąbrowski, Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej, PiP 2005, nr 2, s. 64-77.

¹⁰⁶⁰ B. Michalak, A. Sokala, [w:] B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, LEX.

¹⁰⁶¹ B. Przywora, Problematyka zgodności z Konstytucją RP alternatywnego trybu obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej (tzw. awansu wewnętrznego), ST 2014, nr 7-8, s. 104-113.

¹⁰⁶² art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s. Przepis ten przewiduje również, że starosta, wicestarosta, marszałek województwa, wicemarszałek województwa oraz (jeżeli statut właściwej j.s.t. tak stanowi) członkowie zarządu powiatu lub zarządu województwa także są pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru. W odniesieniu do osób zatrudnionych na tych stanowiska także ustanowiono warunek, że osoby wybierane na te stanowiska muszą być obywatelami polskimi.

pracownikiem zatrudnionym w służbie publicznej. Obecnie cudzoziemcy mogą być zatrudniani jako pracownicy samorządowi tylko w ograniczonym zakresie¹⁰⁶³. Marcin Dąbrowski stwierdza, że *de lege ferenda* dopuszczalne byłoby zatrudnianie cudzoziemców (w szczególności obywateli UE) jako pracowników samorządowych w szerszym zakresie¹⁰⁶⁴. Oznacza to także, że przepisy konstytucji nie stoją na przeszkodzie możliwości przyznania prawa do bycia wybieranym w wyborach wójta tym cudzoziemcom, którym przysługuje już prawo wybierania w tych wyborach.

Z uwagi na specyfikę prawa wyborczego (która wymaga ścisłego ewidencjonowania wyborców oraz dokumentów wyborczych) ustawodawca zdecydował się na sformalizowanie przymiotu stałego miejsca zamieszkania na potrzeby wyborów¹⁰⁶⁵, względem odformalizowanego rozumienia tego pojęcia na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych. Osoby, którym przysługuje prawo wybierania, w tym prawo wybierania organów j.s.t., ewidencjonowane są w Centralnym Rejestrze Wyborców¹⁰⁶⁶. W CRW, z urzędu, ewidencjonowani są wyborcy zameldowani na pobyt stały na terenie danej gminy, jeżeli są obywatelami polskimi. Obywatele polscy, posiadający prawo wybierania, mogą zostać zewidencjonowani w Rejestrze pod innym adresem, niż stały adres zameldowania na podstawie złożonego przez siebie wniosku. Cudzoziemcy, ujmowani są w CRW zawsze na wniosek. W Rejestrze ujmowani są także wyborcy, którzy nie posiadają ani adresu stałego zameldowania, ani adresu stałego zamieszkania. Jeżeli taki wyborca „przebywa stale” na terenie danej gminy, to w odniesieniu do jego osoby podawany jest adres, za pośrednictwem którego będzie możliwe skontaktowanie się z nim przez pracowników urzędu gminy¹⁰⁶⁷.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto na tym tle, że rzeczywistą podstawą do ewidencjonowania wyborców powinno być ich rzeczywiste miejsce zamieszkania, a nie miejsce zameldowania na pobyt stały. Fakt, że wyborca jest zameldowany w miejscu innym, niż miejsce zamieszkania nie może stanowić podstawy do odmowy dokonania odpowiedniego wpisu do Rejestru. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zauważył, że przyjęcie

¹⁰⁶³ art. 11 ust. 2 i 3. Przepisy przewidują m.in., że cudzoziemiec zatrudniony jako pracownik samorządowy nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa.

¹⁰⁶⁴ M. Dąbrowski, Zatrudnianie obcokrajowców-obywateli UE w polskiej administracji samorządowej, PiP 2009, nr 11, s. 56-68.

¹⁰⁶⁵ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, art. 18 [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018, LEX.

¹⁰⁶⁶ art. 18 § 1 pkt 1 k.w. i art. 18 § 2 k.w.

¹⁰⁶⁷ art. 18 § 9 k.w.

odmiennego stanowiska byłoby sprzeczne z konstytucją, która nie uzależnia możliwości wykonywania obywatelskich praw wyborczych od zameldowania¹⁰⁶⁸.

W obecnym stanie prawnym aktualizacja danych zgromadzonych w ramach CRW jest zadaniem własnym gminy. Organem właściwym w sprawach o dokonanie wpisu do Rejestru jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). We wniosku zawierane jest m.in. oświadczenie co do adresu stałego zamieszkania. Oznacza to, że ustawodawca nie wymaga przedstawiania żadnych dowodów na okoliczność zamieszkiwania na terenie właściwej j.s.t. Nie znaczy to jednak, że do uznania, że wyborca zamieszkuje w danej gminie, wystarczy jedynie deklaracja. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzący postępowanie w sprawie wpisu wyborcy do rejestru ma kompetencję do weryfikowania prawdziwości oświadczenia wyborcy. Tomasz Jafra stwierdza, że w toku takiego postępowania organ administracji publicznej jest wręcz zobowiązany do sprawdzenia, czy wyborca koncentruje na terenie danej gminy swoje interesy życiowe¹⁰⁶⁹.

Konsekwencją przyjęcia, że czynne prawo i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących j.s.t. oraz czynne prawo wyborcze w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane są z miejscem stałego zamieszkania, jest brak możliwości dopisania wyborcy do spisu wyborców¹⁰⁷⁰ oraz brak możliwości głosowania w tych wyborach na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania¹⁰⁷¹. Obie te instytucje prawa wyborczego służą zagwarantowaniu możliwości wykonania prawa wybierania w tzw. wyborach ogólnopolskich¹⁰⁷². Mogą korzystać z nich obywatele, którzy zmieniają miejsce swojego pobytu, na inne niż miejsce stałego zamieszkania, przed dniem wyborów lub w tym dniu.

Warunek stałego zamieszkiwania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego rozumiany jest w obecnym stanie prawnym jako warunek teraźniejszy – istniejący w momencie korzystania przez obywatela z prawa wybierania lub prawa bycia wybieranym. Dlatego też wyjaśnienia wymaga, czy ów cenzus domicylu może być rozszerzony w ten sposób, że może obejmować także konieczność zamieszkiwania na terenie danej j.s.t. przez pewien (określony w ustawie) czas. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików

¹⁰⁶⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.04.2015 r., II SA/Bd 208/15, LEX nr 1851999.

¹⁰⁶⁹ T. Jafra, Zagadnienia prawne związane z prowadzeniem rejestru wyborców, PPP 2015, nr 3, s. 34-45.

¹⁰⁷⁰ art. 28 § 2 k.w.

¹⁰⁷¹ art. 32 § 6 k.w.

¹⁰⁷² Zob. J. Zbieranek, Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?, Warszawa 2013.

województw oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁷³. Ustawodawca przyznał wówczas prawo wybierania w wyborach do rady gminy (miasta) tylko tym obywatelom, którzy zostali wpisani do rejestru wyborców na terenie danej gminy najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów¹⁰⁷⁴. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.02.2006 r.¹⁰⁷⁵ orzekł o niekonstytucyjności tego rozwiązania. Głównym argumentem sformułowanym przez TK w tej sprawie był argument o dyskryminacyjnym charakterze cenzusu domicylu, który przewiduje konieczność zamieszkiwania na terenie wspólnoty samorządowej przez określony czas, jako warunku koniecznego do korzystania z praw wyborczych. Trybunał uznał, że prawa te wynikają z samego stosunku członkostwa w danej wspólnocie samorządowej¹⁰⁷⁶.

Konsekwencją ścisłego powiązania prawa wybierania organów stanowiących j.s.t. z prawem bycia wybieranym do tych organów jest znaczenie przynależności do wspólnoty samorządowej także dla możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego. Na radnych rad gmin (miast), rad powiatów i sejmików województw mogą być wybierani tylko mieszkańcy właściwych j.s.t. Konieczność posiadania statusu członka wspólnoty samorządowej, w przypadku takich funkcjonariuszy publicznych, ma znaczenie nie tylko dla procesu wyborczego – rejestrowania kandydatów na radnych oraz głosowania na nich. Aspekt ten znajduje też przełożenie na cały czas, przez jaki radny organu stanowiącego j.s.t. wykonuje swój mandat.

Przepis art. 383 § 1 pkt 2 k.w. przewiduje, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje m.in. w przypadku utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów. Oznacza to, że utrata statusu członka właściwej wspólnoty samorządowej przez jej radnego powoduje z mocy samego prawa wygaśnięcie mandatu takiego funkcjonariusza publicznego¹⁰⁷⁷. Wygaśnięcie mandatu z tej przyczyny stwierdza właściwy organ stanowiący j.s.t. w formie uchwały o

¹⁰⁷³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055).

¹⁰⁷⁴ Wymóg ten nie obejmował, w ówczesnym stanie prawnym, obywateli którzy ukończyli 18 lat w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wyborów lub w dniu głosowania.

¹⁰⁷⁵ Wyrok TK z 20.02.2006 r., K 9/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 17.

¹⁰⁷⁶ „Skoro okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie na pewien czas przed dniem wyborów, stanowiąca czynność formalną, nie jest warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej, a tym samym - nie powinna być uważana za przesłankę związanych z tą przynależnością praw wyborczych, to zróżnicowanie - w oparciu o spełnienie lub brak spełnienia tego wymogu - praw wyborczych osób odpowiednio wpisanych we wskazanym czasie i niewpisanych do rejestru nie znajduje prawnego uzasadnienia. Kolidowałoby ono z zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną osób (potencjalnych wyborców) w związku ze spełnieniem przez obie wskazane tu grupy zasadniczej przesłanki przynależności do wspólnoty samorządowej - tj. wymogu stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Tę właśnie cechę należy uznać - w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji - za istotną dla przypisania praw wyborczych do organów samorządu terytorialnego (zarówno stanowiących, jak i wykonawczych) w odniesieniu do obywateli polskich, jak i stale zamieszkujących w Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi.” - Wyrok TK z 20.02.2006 r., K 9/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 17.

¹⁰⁷⁷ Wyrok NSA z 10.09.2020 r., II OSK 1231/20, LEX nr 3090977.

deklaratoryjnym charakterze. Co istotne w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że utrata członkostwa w danej wspólnocie samorządowej musi być badana z perspektywy faktycznego przeniesienia przez radnego centrum interesów życiowych na teren innej wspólnoty samorządowej¹⁰⁷⁸. Sama zmiana adresu zameldowania na pobyt stały lub zmiana adresu zamieszkania w ramach CRW nie jest podstawą do uznania, że dana osoba nie jest już mieszkańcem konkretnej jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁷⁹.

Taki sposób ukształtowania stanu prawnego prowadzi do paradoksalnego wniosku. O ile do bycia wybranym na radnego organu stanowiącego j.s.t. konieczne jest urzędowe poświadczenie członkostwa w danej wspólnocie samorządowej w postaci odpowiedniego wpisu w Centralnym Rejestrze Wyborców, to modyfikacja tego wpisu (polegająca na wskazaniu adresu stałego zamieszkania tego na terenie innej j.s.t.) już w trakcie sprawowania mandatu przez radnego nie oznacza automatycznie utraty przezeń prawa bycia wybieranym. Do stwierdzenia, że konkretny radny przestał być członkiem właściwej wspólnoty samorządowej i na tej podstawie jego mandat wygaś, stosowana jest całkowicie odformalizowana wykładnia pojęcia „mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego” ukuta na kanwie przepisu art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Finalną kwestią wymagającą poruszenia, w kontekście wynikających z przepisów Konstytucji RP, praw wyborczych członków wspólnot samorządowych jest kwestia ograniczenia powszechności tego prawa. Zarówno prawo wybierania, jak i prawo do bycia wybieranym nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione¹⁰⁸⁰ lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych¹⁰⁸¹. Ograniczenie to wynika wprost z przepisu art. 62 ust. 2 Konstytucji RP.

Ograniczenie praw wyborczych członków wspólnot samorządowych w szczególnie sposób nastąpiło w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁸². Regulacja ta, mająca charakter specustawy, wydłużyła kadencję organów jednostek samorządu terytorialnego oraz rad dzielnic m.st. Warszawy, która upływała w 2023 r. (a więc 5-letnią kadencję rozpoczętą na zasadach ogólnych w 2018 r.) do

¹⁰⁷⁸ Wyrok NSA z 11.10.2017 r., II OSK 2082/17, LEX nr 2408834.

¹⁰⁷⁹ Wyrok NSA z 19.05.2016 r., II OSK 689/16, LEX nr 2083586.

¹⁰⁸⁰ M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Instytucja ubezwłasnowolnienia w perspektywie unormowań Konstytucji RP oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, GSP 2018, nr 2, s. 151-168.

¹⁰⁸¹ M. Tomkiewicz, Utrata praw publicznych w prawie polskim: przyczyny, zakres i skutki, PS 2012, nr 1, s. 97-112.

¹⁰⁸² Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 2418).

dnia 30 kwietnia 2024 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy autorzy projektu wskazywali na względy organizacyjno-techniczne związane z przygotowaniem w zbliżonym terminie wyborów samorządowych oraz wyborów do Sejmu i Senatu, oraz możliwe problemy z jednoczesnym prowadzeniem kampanii wyborczych poprzedzających te wybory, jako na okoliczności przemawiające za ustanowieniem takiej specjalnej regulacji¹⁰⁸³. Projektodawcy, odnosząc się do potencjalnej niezgodności z Konstytucją RP zaprojektowanych przez siebie przepisów, odwołali się także do rozstrzygnięcia zawartego w wyroku TK z 26.05.1998 r., K 17/98¹⁰⁸⁴. Trybunał w wyroku tym uznał za nie niezgodne z konstytucją takie działanie ustawodawcy, które wydłużało okres pomiędzy zakończeniem kadencji organów j.s.t. jednej kadencji oraz początkiem kolejnej kadencji. Przedmiotem kontroli wykonywanej przez TK był wówczas przepis przejściowy, który wprowadzał takie rozwiązanie w związku z wejściem w życie reformy podziału administracyjnego państwa przeprowadzonej w 1998 r.

Na nieadekwatność tezy zawartej w wyroku TK z 26.05.1998 r. ze stanem prawnym wynikającym z przepisów ustawy z dnia 29 września 2022 r. uwagę zwrócili Marek Zubik i Dominik Łukowiak¹⁰⁸⁵. Autorzy ci dostrzegli, że rozwiązania przyjęte w Rzeczypospolitej Polskiej w 1998 r. i 2022 r. nie są tożsame. W 1998 r. faktycznie doszło do wydłużenia przerwy pomiędzy kolejnymi kadencjami organów jednostek samorządu terytorialnego, w 2022 r. prawodawca wydłużył trwającą kadencję tychże organów. Zdaniem autorów rozwiązanie legislacyjne przyjęte w 2022 r. w istocie rzeczy sprowadzało się do ograniczenia praw wyborczych członków wspólnot samorządowych w ten sposób, że władza centralna wydłużyła mandat udzielony przedstawicielom wspólnot samorządowych na okres 5 lat w wyborach, które odbyły się 2018 r.¹⁰⁸⁶. Dokonywanie zmian w czasie trwania kadencji organów j.s.t., w trakcie jej trwania (zarówno poprzez jej skrócenie, jak i przez jej wydłużenie) sprowadza się do ograniczenia praw wyborczych członków wspólnot samorządowych¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸³ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk nr 2612, Sejm IX kadencji, orka.sejm.gov.pl, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6C3235AA57D36964C12588C2004ACAD7/%24File/2612.pdf>, dostęp: 09.01.2024.

¹⁰⁸⁴ Wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

¹⁰⁸⁵ D. Łukowiak, M. Zubik, Konstytucyjne uwarunkowania dokonywania zmian w długości kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, ST 2023, nr 6, s. 7-19.

¹⁰⁸⁶ Tamże.

¹⁰⁸⁷ Zob. także J. Dorosz-Kruczyński, Kadencja bez zmian czy trochę wydłużona, rp.pl, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art36909131-kadencja-bez-zmian-czy-troche-wydłużona>, dostęp: 11.01.2024 r.

6.3.4. Prawo do wybierania i bycia wybieranym do rad młodzieżowych, rad seniorów i organów jednostek pomocniczych gminy

Problem praw wyborczych członków wspólnoty samorządowej dotyczy także sfery wewnętrznej jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku gmin problem ten obejmuje także zagadnienie prawa wyborczego w wyborach do jednostek pomocniczych gminy¹⁰⁸⁸. Z kolei w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli wiąże się on z wyborami do organów pomocniczych tych jednostek – młodzieżowych rad (gmin, powiatów, młodzieżowych sejmików województw) oraz rad seniorów.

Zakres konstytucyjnej regulacji prawa wyborczego nie dotyczy bezpośrednio wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy, rad młodzieżowych (sejmików młodzieżowych) oraz rad seniorów. Odpowiednich regulacji w tej materii nie zawierają także przepisy ustrojowych ustaw samorządowych, które zawierają upoważnienie do uregulowania tych spraw w statutach właściwych jednostek pomocniczych. Jedyny wyjątek w tym względzie dotyczy wyborów do rad dzielnic m.st. Warszawy, do których stosuje się odpowiednio zasady wybierania rad gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców.¹⁰⁸⁹

Przepis art. 5 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że na terenie gminy mogą być utworzone jednostki pomocnicze w postaci sołectw, osiedli lub dzielnic. Jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto lub jeszcze inne (nienazwane przez ustawodawcę) jednostki pomocnicze¹⁰⁹⁰. Dorota Fleszer wskazuje, że możliwość tworzenia jednostek pomocniczych gminy służy realizacji zasady pomocniczości w ramach wewnętrznej struktury gminy¹⁰⁹¹. Zadania i kompetencje wykonywane przez jednostki pomocnicze w ramach układu dekoncentracji zadań publicznych¹⁰⁹². Tym samym realizacja takich zadań i kompetencji nie ma charakteru samodzielnego, jednostki pomocnicze zawsze działają na rzecz i w imieniu gminy, w której zostały utworzone.

¹⁰⁸⁸ Odrębnej regulacji w tym względzie podlegają dzielnice m.st. Warszawy, które formalnie są jednostkami pomocniczymi gminy – m.st. Warszawa. Jednakże zasady i tryb wybierania ich organów są regulowane zupełnie przepisami ustaw, przy czym rady dzielnic m.st. Warszawy wybierane są na zasadach i w trybie właściwym dla wyboru rad gmin (miast) liczących powyżej 20 000 mieszkańców.

¹⁰⁸⁹ art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

¹⁰⁹⁰ B. Jaworska-Dębska, art. 5 [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013, LEX.

¹⁰⁹¹ D. Fleszer, Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości, ST 2011, nr 4, s. 26-37.

¹⁰⁹² K. Olzacki, J. H. Szlachetko, Koncepcja funkcjonalności eko-osiedla - w stronę "zrównoważonej" dekoncentracji gminnych zadań, kompetencji i środków finansowych, ST 2022, nr 7-8, s. 157-168.

Poszczególne rodzaje jednostek pomocniczych różnią się między sobą strukturą ich organów. Nazewnictwo jednostek pomocniczych nawiązuje do tradycyjnych nazw właściwych dla zróżnicowanego charakteru układów przestrzennych, przy czym brak jest normatywnych dyrektyw co do możliwości tworzenia jednostek pomocniczych określonego rodzaju na danym terenie¹⁰⁹³. Dyrektywy te zostały wypracowane w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Sołectwa mogą być tworzone tylko na obszarach o charakterystyce właściwej dla obszarów wiejskich, nawet jeżeli dany teren znajduje się w granicach administracyjnych miasta¹⁰⁹⁴. Pomiędzy poszczególnymi rodzajami jednostek pomocniczych gminy nie istnieją też, na poziomie regulacji ustawowej, istotne różnice jakościowe co do charakteru ich zadań. Zadania i kompetencje jednostek pomocniczych regulowane są bowiem w prawie miejscowym – w statutach właściwych jednostek pomocniczych. Jakub H. Szlachetko i Kamil Olzacki wskazują, że normatywną istotą powoływania jednostek pomocniczych gminy jest dekoncentrowanie władzy publicznej w gminie, poprzez przekazywanie im do realizacji zadań gminy¹⁰⁹⁵.

Jednostki pomocnicze gminy nie posiadają osobowości prawnej¹⁰⁹⁶. Mieszkańcy terenu, na którym jest tworzona jednostka pomocnicza, nie tworzą ani wspólnoty samorządowej, ani innego rodzaju korporacji¹⁰⁹⁷. Jednostki pomocnicze nie dysponują odrębnym, względem gminnego, budżetem oraz własnym mieniem. Jakkolwiek, pod względem finansowym, szczególną pozycję prawną posiadają sołectwa. Z funkcjonowaniem tego rodzaju jednostek pomocniczych została powiązana instytucja funduszu sołeckiego¹⁰⁹⁸. Zgodnie z przepisami ustawy funduszem sołeckim są środki finansowe wyodrębnione w ramach struktury budżetu gminy, które przeznaczone są na sfinansowanie zadań wybranych do realizacji przez mieszkańców sołectwa na zebraniu wiejskim¹⁰⁹⁹. Z perspektywy analizy statusu administracyjnoprawnego mieszkańca gminy w odniesieniu do instytucji funduszu sołeckiego występują dwie interesujące kwestie. Po pierwsze, uprawnienie do rozstrzygania w przedmiocie podziału środków wyodrębnionych w ramach funduszu sołeckiego, jest szczególnym uprawnieniem tych członków wspólnoty samorządowej, którzy mieszkają na

¹⁰⁹³ S. Gajewski, art. 5 [w:] red. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

¹⁰⁹⁴ Wyrok NSA z 4.02.2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.

¹⁰⁹⁵ K. Olzacki, J. H. Szlachetko, *Koncepcja funkcjonalności eko-osiedla - w stronę "zrównoważonej" dekoncentracji gminnych zadań, kompetencji i środków finansowych*, ST 2022, nr 7-8, s. 157-168.

¹⁰⁹⁶ S. Wróbel, *Jednostki pomocnicze gminy. Wybrane zagadnienia*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, nr 3, 2007, s. 165.

¹⁰⁹⁷ Wyrok NSA w Łodzi z 10.10.2000 r., II SA/Łd 1097/00, ONSA 2001, nr 4, poz. 187.

¹⁰⁹⁸ Zob. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.).

¹⁰⁹⁹ R. Trykozko, *Fundusz sołecki*, FK 2018, nr 11, s. 45-54.

terenie, na którym utworzono sołectwo. Po drugie, wysokość środków wyodrębnionych w ramach funduszu sołeckiego danego sołectwa jest z uwzględnieniem liczby mieszkańców takiej jednostki pomocniczej¹¹⁰⁰. Przy czym liczba ta ustalana jest w oparciu o dane wynikające z rejestru mieszkańców prowadzonego we właściwej gminie. Takie rozwiązanie prawne należy uznać za świadectwo niekonsekwencji systemu prawnego. Z jednej strony uprawnienie mieszkańców do udziału w zebraniu wiejskim nie może być ustalane w oparciu o kryterium zameldowania na terenie danego sołectwa. Z drugiej zaś strony wartość środków zgromadzonych w funduszu sołeckim jest uzależniona od liczby osób zameldowanych na takim terenie (tylko osoby zameldowane są bowiem ewidencjonowane w ramach rejestru mieszkańców)¹¹⁰¹.

Sprawy z zakresu zasad i trybu wyboru organów jednostek pomocniczych¹¹⁰² gminy są regulowane w prawie miejscowym – w statutach właściwych jednostek samorządu terytorialnego¹¹⁰³. Przepisy u.s.g. przewidują jedynie, że stali mieszkańcy danej jednostki pomocniczej wybierają bezpośrednio, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, sołtysa, radę sołecką i zarząd osiedla (jeżeli wybierany jest przez ogólne zebranie mieszkańców). Wybory takie przeprowadzane są w głosowaniu tajnym.

Zebranie wiejskie i ogólne zebranie mieszkańców osiedla są organami o charakterze zgromadzenia ludowego¹¹⁰⁴, zasadniczo o kompetencjach stanowiących. W orzecznictwie sądów administracyjnych został sformułowany pogląd stanowiący o niedopuszczalności przyznania zebraniu wiejskiemu kompetencji elekcyjnych¹¹⁰⁵. Mimo braku regulacji ustawowej odnoszącej się w bezpośredni sposób do zakresu podmiotowego praw wyborczych w wyborach sołtysa i wyborach rady sołeckiej oraz prawa do udziału w zebraniu wiejskim (zebraniu osiedlowym), to przyjmuje się, że są one pochodną praw wyborczych w wyborach do organów gminy. Tym samym dopuszcza się ograniczenie tych praw w oparciu o cenzus wieku i ograniczenia związane z pozbawieniem praw publicznych¹¹⁰⁶. Kwestia określenia wysokości

¹¹⁰⁰ Art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

¹¹⁰¹ M. Cyrankiewicz, Warto meldować się w sołectwie, Rzeczposp. PCD 2015, nr 7, s. 30.

¹¹⁰² W sołectwach rad sołeckich i sołtysów, w osiedlach ogólnych zebrań mieszkańców lub rad osiedli i zarządów osiedli, w dzielnicach rad dzielnic i zarządów dzielnic.

¹¹⁰³ art. 35 ust. 2 pkt 3 u.s.g.

¹¹⁰⁴ G. Kryszewski, Instytucje demokracji bezpośredniej [w:] red. S. Bożyk, Prawo konstytucyjne, Białystok 2014, s. 159-160.

¹¹⁰⁵ Wyrok NSA z 17.01.2023 r., III OSK 6653/21, LEX nr 3558636; Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2023 r., VIII SA/Wa 917/22, LEX nr 3514957; Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.07.2022 r., II SA/Bd 197/22, LEX nr 3404438; Wyrok WSA w Szczecinie z 5.01.2022 r., II SA/Sz 1124/21, LEX nr 3290273; Wyrok WSA w Poznaniu z 9.09.2021 r., II SA/Po 499/21, LEX nr 3230451. Inaczej: Wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/Gl 49/21, LEX nr 3186951.

¹¹⁰⁶ Wyrok NSA z 7.07.2020 r., II OSK 588/20, LEX nr 3064799.

cenzusu wieku w takich sprawach może podlegać swobodzie regulacyjnej prawodawcy gminnego. Marcin Rulka formułuje pogląd stanowiący o dopuszczalności określenia granicy wieku jako niższą niż 18 lat warunkujące posiadanie prawa wyborczego na podstawie przepisów konstytucji i przepisów kodeksu wyborczego¹¹⁰⁷.

Do korzystania z prawa wyborczego w wyborach do organów jednostek pomocniczych¹¹⁰⁸ i prawa do udziału w zgromadzeniu ludowym, jakim jest zebranie wiejskie, konieczne jest też stałe zamieszkiwanie na terenie właściwej jednostki pomocniczej¹¹⁰⁹. Z praw wyborczych i prawa do udziału w zebraniu wiejskim mogą korzystać stali mieszkańcy sołectwa niezależnie od tego, czy są zameldowani na terenie danej jednostki pomocniczej¹¹¹⁰. Jakkolwiek dane zgromadzone w ramach CRW mogą być wykorzystywane do potwierdzenia tych uprawnień¹¹¹¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się także, że prawodawca lokalny w ramach upoważnienia do regulowania zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej jest również uprawniony do określania zasad oraz trybu odwoływania sołtysa, oraz rady sołeckiej¹¹¹².

Mimo braku bliższej regulacji ustawowej dotyczącej zasad i trybu wyboru rady dzielnicy (rady osiedla), to przyjmuje się, że przepisy prawa miejscowego powinny uwzględniać zasady bezpośredniości i głosowania tajnego¹¹¹³. Na zasadzie analogii stosowana jest w tym względzie norma prawna wynikająca z art. 36 ust. 2 u.s.g.¹¹¹⁴. Dlatego też w zakresie prawa wyborczego w wyborach do organów dzielnic i osiedli aktualne pozostają uwagi dotyczące wyborów organów sołectwa. Swobodzie regulacyjnej prawodawcy gminnego pozostawiono natomiast kwestię bezpośredniości wyboru przewodniczącego i zarządu dzielnicy oraz przewodniczącego i zarządu osiedla (jeżeli prawodawca lokalny przewidział powołanie rady osiedla jako organu uchwałodawczego). Michał Borucki dopuszcza możliwość wyboru tych organów

¹¹⁰⁷ M. Rulka, Głosa do wyroku WSA z dnia 9 grudnia 2014 r., III SA/Kr 1186/14, ST 2016, nr 4, s. 86-94.

¹¹⁰⁸ Prawo do bycia wybieranym w wyborach sołtysa i w wyborach do rady sołeckiej także może być ograniczone do stałych mieszkańców jednostki pomocniczej. Jakkolwiek wniosek taki jest nieoczywisty w świetle zwrotu „spośród nieograniczonej liczby kandydatów” użytego w dyspozycji przepisu art. 36 ust. 2 u.s.g. Zob. np. Wyrok WSA w Kielcach z 8.12.2021 r., II SA/Ke 833/21, LEX nr 3286530.

¹¹⁰⁹ Wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2473/13, LEX nr 1530731, Wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2461/13, LEX nr 1792346,

¹¹¹⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 25.03.2021 r., II SA/Sz 834/20, LEX nr 3176061.

¹¹¹¹ Wyrok NSA z 10.03.2016 r., II OSK 287/16, LEX nr 2037490.

¹¹¹² Wyrok NSA z 17.04.2019 r., II OSK 1528/17, LEX nr 2676436.

¹¹¹³ M. Augustyniak, 1.1.2. Zasady i tryb wyboru [w:] Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, LEX.

¹¹¹⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 27.02.2020 r., II SA/Ke 1172/19, LEX nr 2854717.

jednakowo bezpośrednio przez obywateli lub pośrednio przez organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej¹¹¹⁵. Podobnie w tej sprawie wypowiada się także Barbara Jaworska-Dębska¹¹¹⁶.

Możliwość utworzenia organów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego w postaci młodzieżowych rad gmin (powiatów; młodzieżowych sejmików województw)¹¹¹⁷ oraz gminnych (powiatowych, wojewódzkich) rad seniorów¹¹¹⁸ dopuszczają wprost przepisy ustrojowych ustaw samorządowych. Piotr Dobosz zwraca uwagę na systemowy kontekst, w jakim funkcjonują te instytucje i jako podstawę do ich wprowadzenia do polskiego porządku prawnego wskazuje „sprawiedliwość międzypokoleniową”¹¹¹⁹. Z kolei Paweł Swianiewicz postrzega instytucje te jako część szerszego zjawiska polegającego na „uzupełnianiu demokracji przedstawicielskiej” w samorządzie terytorialnym¹¹²⁰. „Uzupełnienie” polega w tym przypadku na włączaniu w samorządowy proces decyzyjny grup społecznych, które posiadają szczególne potrzeby (młodzieży i seniorów). Sam ustawodawca związał istnienie organów pomocniczych ze szczególnymi zadaniami publicznymi. W odniesieniu do młodzieży jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli zobowiązane są do działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców, w szczególności wśród młodzieży i angażowania tej grupy społecznej w sprawy dla niej istotne¹¹²¹. Z kolei w odniesieniu do seniorów j.s.t. mają obowiązek sprzyjać solidarności międzypokoleniowej oraz tworzyć warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej¹¹²². Krytycznie instytucje rad młodzieżowych ocenia z kolei Marek Stych¹¹²³. Autor ten wskazuje na bezcelowość multiplikowania organów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego, które są reprezentacją kolejnych grup społecznych posiadających partykularne interesy.

¹¹¹⁵ M. Boruckowski, Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy, ST 2009, nr 3, s. 61-70.

¹¹¹⁶ B. Jaworska-Dębska, art. 37 [w:] red. P. Chmielnicki, dz. cyt., Warszawa 2013, LEX.

¹¹¹⁷ art. 5b u.s.g.; art. 3e u.s.p.; art. 10b u.s.w.

¹¹¹⁸ art. 5c u.s.g.; art. 3f u.s.p.; art. 10c u.s.w.

¹¹¹⁹ P. Dobosz, 5. Prawnicza egemplifikacja sprawiedliwości międzypokoleniowej z wykorzystaniem zróżnicowanych składników siatki pojęciowej wybranego ustawodawstwa prawa administracyjnego [w:] red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlaźlak Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, Warszawa 2015, LEX; Jakkolwiek pojęcie „sprawiedliwości międzypokoleniowej” zostało użyte bezpośrednio tylko w odniesieniu rad seniorów, to rady młodzieżowe pełnią analogiczną funkcję.

¹¹²⁰ P. Swianiewicz, Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich [w:] red. M. I. Mączyński, M. Stec, Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, Warszawa 2012, LEX.

¹¹²¹ art. 5b ust. 1 u.s.g.; art. 3e ust. 1 u.s.p.; art. 10b ust. 1 u.s.w.

¹¹²² art. 5c ust. 1 u.s.g.; art. 3f ust. 1 u.s.p.; art. 10c ust. 1 u.s.w.

¹¹²³ M. Stych, Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy?, PPP 2016, nr 7-8, s. 180-190. Autor odnosi się wprost tylko do rad młodzieżowych, jednakże sformułowane przez niego zastrzeżenia pozostają aktualne także wobec rad seniorów.

Zarówno radom młodzieżowym, jak i radom seniorów ustawodawca przypisano funkcje konsultacyjne, inicjatywne i doradcze. Przy czym, zarówno młodzieżowym radom, jak i radom seniorów przysługuje swoista kompetencja związana z lokalnym (regionalnym) procesem prawodawczym oraz swoiste kompetencje kontrolne. Organy pomocnicze mogą występować, na zasadach określonych w prawie miejscowym, do właściwych podmiotów od o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Takie wystąpienie ma charakter wniosku, którego treść nie wiąże właściwego podmiotu¹¹²⁴. Organy pomocnicze mogą także kierować do organu wykonawczego właściwej j.s.t., w formie uchwały, zapytania lub wnioski zawierające pytania kierowane do organu wykonawczego, przy czym muszą one posiadać uzasadnienie.

Kompetencja do powołania rady młodzieży i rady seniorów została zastrzeżona do właściwości organu stanowiącego j.s.t., który tworzy taką radę, podejmując uchwałę będącą aktem prawa miejscowego i nadaje jej, w tej samej formie działania, statut. Utworzenie rady młodzieży i rady seniorów w danej j.s.t. nie jest obowiązkowe. Organ stanowiący może utworzyć taki organ pomocniczy z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów określonych w ustawie (np. „zainteresowanych środowisk” w przypadku rady seniorów lub samorządu uczniowskiego w przypadku młodzieżowej rady j.s.t.).

W odniesieniu do młodzieżowych rad przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie określają bliżej zasad i trybu wyboru członków tego organu, uregulowanie tej materii pozostawiono prawodawcom lokalnym. Upoważnienie ustawowe pozwalające na uchwalenie statutu młodzieżowej rady przewiduje jedynie, że ma on jedynie regulować „tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady gminy”. Sama nazwa organu pomocniczego wskazuje na grupę społeczną, która reprezentowana jest w jego składzie – młodzież. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie zawierają jednak legalnej definicji „młodzieży”¹¹²⁵. Dlatego też określenie znaczenia tego pojęcia następuje zawsze na potrzeby powołania konkretnej młodzieżowej rady. W praktyce funkcjonowania młodzieżowych rad zazwyczaj przyjmuje się, że taka rada jest reprezentacją młodzieży, która nie ukończyła jeszcze 18 roku życia¹¹²⁶, sporadycznie uchwalane są statuty,

¹¹²⁴ P. Mroczkowski, Młodzieżowe rady jednostek samorządu terytorialnego na nowo, ST 2022, nr 6, s. 62-74.

¹¹²⁵ W sprawie trudności z ustaleniem socjologicznego znaczenia pojęcia „młodzież” zobacz: M. Niezgoda, Młodzież. Kłopotliwa kategoria socjologiczna, Jagiellońskie Studia Socjologiczne, 1/2014, s. 205-216.

¹¹²⁶ UCHWAŁA Nr LIII/356/2023 RADY MIEJSKIEJ W TARNOGRODZIE z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Miejskiej w Tarnogrodzie i nadania jej statutu (Lubel. z 2023 r. poz. 3015); UCHWAŁA Nr LVII/683/2022 RADY MIEJSKIEJ W BEŁŻYCACH z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Bełżycach (Lubel. z 2022 r. poz. 3978; zm.: Lubel. z 2022 r. poz. 3974); UCHWAŁA Nr L/539/2022 RADY MIASTA SULEJÓWEK z dnia 29 września 2022 r. w sprawie nadania statutu Młodzieżowej Rady Miasta Sulejówek (Mazow. z 2022 r. poz. 11795).

które dopuszczają możliwość reprezentowania w młodzieżowych radach starszej młodzieży np. studentów¹¹²⁷. Obok cenzusu wieku, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do młodzieżowej rady zależy od cenzusu domicylu – członkostwa młodej osoby we wspólnocie samorządowej, w której utworzono młodzieżową radą. Dlatego też za istotnie naruszające prawo uznawane są takie rozwiązania prawne, które ograniczają takie prawo tylko do młodzieży-uczniów pobierających naukę na terenie danej j.s.t.¹¹²⁸. Wojewoda Śląski w jednym z rozstrzygnięć nadzorczych stwierdził wprost, że działalność młodzieżowych rad stanowi przejaw aktywności wspólnoty samorządowej – mieszkańców danej j.s.t.¹¹²⁹.

W przypadku rad seniorów przyjęto inne rozwiązanie. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują, że w ich skład wchodzi przedstawiciele osób starszych oraz przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Oznacza to, że w ramach rady seniorów reprezentowane są dwie grupy – mieszkańcy danej j.s.t. będący seniorami oraz przedstawiciele instytucji działających na rzecz seniorów. Przedstawicielom obu tych grup przysługuje prawo do bycia wybieranym do rady seniorów. Jednakże prawo wybierania członków rady seniorów, niezależnie od grupy, którą reprezentują, przysługuje osobom starszym – członkom wspólnoty samorządowej. Podobnie jak w przypadku rad młodzieżowych, ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „osoby starszej”. Jednak z uwagi na kontekst systemowy – ustawową regulację przewidującą, że wniosek w sprawie utworzenia gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) rady seniorów powinien być poparty odpowiednią liczbą podpisów mieszkańców danej j.s.t., którzy ukończyli 60 lat¹¹³⁰, należy przyjąć, że „osobami starszymi”, które osiągnęły taki wiek. Tym samym prawodawca lokalny nie ma swobody w kształtowaniu cenzusu wieku osób wybierających członków rady seniorów oraz osób wybieranych do rady seniorów.

¹¹²⁷ Uchwała Nr XL/455/21 RADY MIEJSKIEJ WAŁBRZYCHA z dnia 30 września 2021 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Wałbrzycha (Dolno. z 2021 r. poz. 4746); UCHWAŁA Nr LVI/547/2021 RADY MIEJSKIEJ W TARNOWIE z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Tarnowie (Małop. z 2021 r. poz. 7472; zm.: Małop. z 2022 r. poz. 6223 oraz z 2023 r. poz. 4572). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że prawodawca lokalny nie ma obowiązku uwzględniać w składzie młodzieżowej rady młodzież posiadającą status studenta. Zob. np. Wyrok WSA w Gliwicach z 6.05.2022 r., III SA/GI 335/22, LEX nr 3359838.

¹¹²⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 29.07.2022 r., PN-II.4131.317.2022, Dz. Urz. Woj. Lubel 2022, nr 3974; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 27.01.2022 r., NPII.4131.1.108.2022, LEX nr 3291888.

¹¹²⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 4.03.2022 r., NPII.4131.1.220.2022, LEX nr 3318143.

¹¹³⁰ Jakkolwiek wniosek w sprawie utworzenia gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) rady seniorów powinien być poparty odpowiednią liczbą podpisów mieszkańców danej j.s.t., którzy ukończyli 60 lat – art. 5c ust. 2a u.s.g.; art. 3f ust. 3 u.s.p.; art. 10c ust. 3 u.s.w.

Joanna M. Salachna i Anna Szafranek pozytywnie oceniają obecną formułę rad seniorów, która ma postać forum współpracy osób starszych z przedstawicielami podmiotów działających na ich rzecz¹¹³¹. Autorki postulują nawet rozwinięcie tej koncepcji poprzez ustawowe zobowiązanie j.s.t. do powoływania w skład tych organów pomocniczych specjalistów posiadających wiedzę dotyczącą spraw seniorów oraz doprecyzowania kompetencji tych organów.

6.3.5. Prawo do udziału w konsultacjach społecznych

Kolejną instytucją prawną ściśle powiązaną z uprawnieniami członków wspólnot samorządowych są konsultacje społeczne. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują, że konsultacje społeczne z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzane są w przypadkach wymaganych ustawą oraz mogą być przeprowadzane w ważnych sprawach dla danej wspólnoty samorządowej¹¹³². Przepisy obowiązujące w tym względzie, w odniesieniu do gmin, powiatów i województw są analogiczne względem siebie. Przepisy ustaw przyznają obywatelom prawo do udziału w konsultacjach społecznych, jednakże treść tego uprawnienia zależy od prawodawcy lokalnego, który określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w prawie miejscowym.

Konsultacje społeczne uznawane są za jeden z instrumentów demokracji bezpośredniej. Przyjęcie uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami jest obowiązkiem każdej j.s.t.¹¹³³. Sądy administracyjne przyjmują bowiem, że faktyczne przeprowadzenie konsultacji społecznych, w sytuacji, w której na terenie danej j.s.t. nie obowiązuje odpowiednie prawo miejscowe regulujące sposób ich przeprowadzania, nie jest wystarczające do uznania, że konsultacje zostały przeprowadzone¹¹³⁴.

Istotą konsultacji społecznych jest zapewnienie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że instytucja ta ma doniosłe znaczenie, gdyż służy uspołecznieniu

¹¹³¹ J. M. Salachna, A. Szafranek, Instytucjonalny udział osób starszych w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych: realia i założenia legislacyjne, RPEiS 2023, nr 1, s. 201-210.

¹¹³² art. 5a u.s.g.; art. 3d u.s.p.; art. 10a u.s.w.

¹¹³³ Wyrok NSA z 18.11.2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173;

¹¹³⁴ „Uchwała w przedmiocie konsultacji społecznych jako prawo miejscowe, umożliwia wszystkim mieszkańcom wzięcie w udziału w konsultacjach w sposób przewidziany w tych przepisach. Nie jest więc wystarczające faktyczne prowadzenie konsultacji np. na zebraniach wiejskich, ponieważ potencjalnie mieszkańcy gminy mogliby wybrać inną formę. Zasady demokratycznego państwa prawa wymagają, aby reguły partycypacji członków wspólnoty samorządu terytorialnego w tworzeniu prawa zostały z góry określone w sposób jasny (a więc w formie uchwały podejmowanej w trybie art. 5a ust. 2 u.s.g.) i były znane (poprzez wymóg publikacji takiej uchwały).” - Wyrok WSA w Krakowie z 14.02.2023 r., III SA/Kr 1180/22, LEX nr 3501784.

procesu decyzyjnego, jakkolwiek wnioski płynące z przeprowadzonych konsultacji nie wiążą organów j.s.t.¹¹³⁵. Tomasz Moll wskazuje, że celem przeprowadzenia konsultacji społecznych jest pozyskanie opinii członków danej wspólnoty w sprawach jej dotyczących, na podstawie których powinny być wypracowywane optymalne rozwiązania dotyczące poszczególnych spraw¹¹³⁶. Roman Marchaj przestrzega natomiast przed używaniem konsultacji społecznych przez władze lokalne i władze regionalne do przerzucania ciężaru odpowiedzialności za podjęte przez nie decyzje na mieszkańców. Autor przypomina bowiem, że: „Fundamentem demokratycznego ładu prawnego jest wpisana w sprawowanie funkcji publicznych odpowiedzialność prawna, społeczna oraz polityczna. Konsultacje społeczne nie mogą stanowić alibi pozwalającego organom jednostek samorządu terytorialnego uchylić się przed odpowiedzialnością za podjęte decyzje”¹¹³⁷.

Prawo mieszkańców do uczestniczenia w konsultacjach społecznych jest powszechnym prawem mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Zakres podmiotowy tego uprawnienia nie jest ograniczany z uwagi na cenzus wieku¹¹³⁸, brak posiadania przez mieszkańca j.s.t. innych uprawnień (np. praw wyborczych w wyborach do organów właściwej j.s.t. – będących konsekwencją odpowiedniego wpisu w CRW)¹¹³⁹ lub zameldowanie na terenie danej jednostki¹¹⁴⁰. Ustawowe uregulowanie prawa do udziału w konsultacjach społecznych jako obywatelskiego prawa mieszkańców gminy spowodowało, że niedopuszczalne jest w prawie miejscowym rozszerzanie zakresu podmiotowego tego uprawnienia na jednostki organizacyjne (organizacje społeczne, związki zawodowe itp.)¹¹⁴¹. W piśmiennictwie formułowane są jednak poglądy wskazujące na konieczność rozszerzenia kręgu podmiotów

¹¹³⁵ „Konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zatem pomimo niewiążącego charakteru konsultacje pozostają ważnym elementem procesu decyzyjnego, służą jego uspołecznieniu, są formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji.” - Wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19, LEX nr 3035537.

¹¹³⁶ T. Moll, 7. Uwagi końcowe [w:] red. B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, LEX.

¹¹³⁷ R. Marchaj, 1.3. Definicja [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, LEX.

¹¹³⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 3.08.2018 r., P-II.4131.2.195.2018, Podka 2018, nr 3405; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 28.04.2017 r., PNIK-I.4131.335.2017, LEX nr 2446058; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 24.04.2015 r., NK-I.4131.65.2015.IWit, Lubus 2015, nr 832.

¹¹³⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 24.03.2023 r., P-1.4131.117.2023.AS, Zacho 2023, nr 1958.

¹¹⁴⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 16.12.2015 r., I SA/Ol 683/15, LEX nr 1973078.

¹¹⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 6.05.2010 r., KN.Ka.I-5.0911-103/10, Wielk 2010, nr 134, poz. 2569.

uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych także o podmioty niebędące mieszkańcami danej j.s.t., przede wszystkim o organizacje społeczne. Dawid Sześciło wskazuje, że możliwość rozszerzania kręgu uprawnionych podmiotów mogłaby zostać pozostawiona uznaniu prawodawcy lokalnego¹¹⁴². Podobny postulat przedstawia Roman Marchaj. Jakkolwiek autor ten wskazuje na konieczność określenia normatywnego związku organizacji społecznej, która miałaby być uprawniona do udziału w konsultacjach społecznych z daną jednostką samorządu terytorialnego np. poprzez ustanowienie wymogu uzależniającego takie uprawnienie jednostki organizacyjnej od posiadania siedziby na terenie, na którym prowadzone są konsultacje społeczne¹¹⁴³.

Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane w różnych formach (np. ankiet, spotkań z mieszkańcami, paneli z udziałem ekspertów itd. itp.)¹¹⁴⁴. Wybór form używanych w danej j.s.t. pozostawiono uznaniu prawodawcy lokalnego.

Analizując zakres spraw, które mogą być przedmiotem samorządowych konsultacji społecznych, Jakub Szlachetko stwierdza, że możliwe jest wyodrębnienie trzech grup takich zagadnień – sprawy, co do których przeprowadzenie konsultacji społecznych jest obowiązkowe, sprawy, w których można przeprowadzić konsultacje społeczne oraz sprawy, które nie mogą być przedmiotem konsultacji społecznych¹¹⁴⁵.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w danej sprawie musi wynikać bezpośrednio z przepisu ustawy. W obecnym stanie prawnym obligatoryjne konsultacje społeczne prowadzone są m.in. w sprawach dotyczących:

- 1) złożenia wniosku w sprawie dokonania zmian granic gminy lub powiatu;
- 2) utworzenia, łączenia, dzielenia lub zniesienia jednostki pomocniczej gminy (dotyczy także dzielnic m.st. Warszawy);
- 3) uchwalenia lub zmiany statutu jednostki pomocniczej gminy;
- 4) ustalenia, zmiany lub zniesienia urzędowej nazwy miejscowości, lub obiektu fizjograficznego¹¹⁴⁶;

¹¹⁴² D. Sześciło, Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, ST 2014, nr 1-2, s. 26-32.

¹¹⁴³ R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda, ST 2020, nr 7-8, s. 66-78.

¹¹⁴⁴ Zob. red. K. Gierat, Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie, Katowice 2013.

¹¹⁴⁵ J. H. Szlachetko, 4.3.2.3. Zasięg przedmiotowy [w:] Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk 2016, LEX.

¹¹⁴⁶ art. 8 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443).

- 5) nadania dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej, lub mniejszości etnicznej¹¹⁴⁷.

Fakultatywne konsultacje społeczne prowadzone są w sprawach ważnych dla właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie „spraw ważnych” ma charakter klauzuli generalnej, co daje organom wspólnoty samorządowej swobodę w określaniu katalogu spraw, które są ważne dla danej społeczności. Marta Banat dostrzega, że „sprawy ważne” nie muszą należeć do zakresu zadań lub kompetencji danej j.s.t.¹¹⁴⁸. Mogą być to sprawy mieszczące się we właściwości innego organu władzy publicznej, o ile mają znaczenie dla konkretnej wspólnoty samorządowej.

Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „sprawy ważne dla gminy (powiatu, województwa)”, w dyspozycji przepisów ustrojowych określających przedmiotowy zakres konsultacji społecznych, prowadzi do wniosku, że w sprawach „nieważnych” nie można przeprowadzać konsultacji społecznych. Za takowe sprawy należałoby uznać sprawy indywidualne i konkretne, wymagające załatwienia w drodze decyzji administracyjnej. W zakresie tym mieszczą się także sprawy bagatelne, których załatwienie nie oddziałuje na ogół członków wspólnoty samorządowej.

Wreszcie z konsultowania w trybie przewidzianym przepisach ustrojowych i aktach prawa miejscowego wydanych na ich podstawie, powinny być wyłączone sprawy, w których ustawodawca zapewnił społeczeństwu możliwość uczestniczenia na podstawie innych przepisów. Trzeba mieć świadomość, że „konsultacje społeczne” nie są jedynymi „konsultacjami” w ramach systemu prawnego. Istnieją także szczególne tryby włączania społeczeństwa w proces podejmowania decyzji przez organy samorządu terytorialnego. Szczególne tryby konsultacji przewidują liczne przepisy prawa materialnego. Odrębną procedurę konsultacyjną przewidują np. przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹⁴⁹ oraz przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹⁵⁰. Formy udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym, jakkolwiek nienazywane „konsultacjami”, istnieją także w ramach regulacji dotyczących planowania przestrzennego¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁷ art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

¹¹⁴⁸ M. Banat, Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym, ST 2014, nr 1-2, s. 13-25.

¹¹⁴⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 z późn. zm.).

¹¹⁵⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

¹¹⁵¹ Zob. J.H. Szlachetko, 2. Obligatoryjne formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej [w:] Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej, Warszawa 2017, LEX.

Za odrębne, wobec konsultacji społecznych określonych w przepisach ustrojowych, należy uznać „konsultacje społeczne”, o których mowa w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca, uchwalając ustawę z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹¹⁵² wprowadził przepisy dotyczące partycypacji społecznej w procedurze uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają „konsultacje społeczne”, o których mowa w przepisach tej ustawy. Konsultacje te mają jednak ściśle określony zakres przedmiotowy – znajdują zastosowanie tylko do spraw związanych z uchwalaniem planów miejscowych. Mają inny, niż ustrojowe konsultacje społeczne, zakres podmiotowy – uprawnione do udziału w nich są także inne, niż mieszkańcy j.s.t. podmioty prawne¹¹⁵³, m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Ponadto w przypadku planistycznych konsultacji społecznych ustawa określa szczegółowo ich formy i czas trwania.

6.3.6. Prawo do uczestniczenia w procedurze budżetu obywatelskiego

Szczególną formą konsultacji społecznych, przewidzianą wprost w przepisach ustrojowych, jest budżet obywatelski. Istota budżetu obywatelskiego została wyrażona przez samego ustawodawcę¹¹⁵⁴. W ramach tej procedury mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej właściwy j.s.t. Organ stanowiący j.s.t. w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych regulujące budżet obywatelski są wobec siebie analogiczne. Jedyne odrębności dotyczą wyodrębniania pul budżetu obywatelskiego (kwoty środków przeznaczonych do wydatkowania na konkretnej części j.s.t.).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zasadniczo fakultatywnie prowadzić konsultacje społeczne w formule budżetu obywatelskiego. Obowiązek wprowadzania budżetów obywatelskich dotyczy jedynie miast na prawach powiatu. Ustawodawca przewiduje, że w takim przypadku wysokość środków „rozdzielanych” w ramach budżetu obywatelskiego

¹¹⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

¹¹⁵³ Art. 8e ust. 2 u.p.z.p.

¹¹⁵⁴ art. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p., art. 10a ust. 4 u.s.w.

wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Określenie zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego pozostawiono prawodawcom lokalnym. Jednakże akty prawa miejscowego regulujące tę sprawę muszą określać m.in. wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane do budżetu obywatelskiego projekty, wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, (przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego), zasady oceny zgłoszonych projektów oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. W prawie miejscowym należy także określić zasady przeprowadzania głosowania w budżecie obywatelskim, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Ustawodawca przewiduje przy tym, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać jego równość i bezpośredniość. Taka kompleksowa regulacja powoduje, że forma konsultacji społecznych w postaci budżetu obywatelskiego jest procedurą wieloetapową i z perspektywy obywatela skomplikowaną¹¹⁵⁵. Obejmuje ona zgłaszanie projektów, ich weryfikację oraz głosowanie. Dlatego też w przypadku budżetów obywatelskich właściwe jest mówienie o uprawnieniu członka wspólnoty samorządowej do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego. Treścią tego uprawnienia jest możliwość brania czynnego udziału we wszystkich etapach składających się na tę procedurę.

Kryterium odróżniającym budżet obywatelski od konsultacji społecznych prowadzonych w innych formach jest jego rozstrzygający charakter¹¹⁵⁶. Decyzje podejmowane przez mieszkańców poprzez głosowanie na projekty zgłoszone do budżetu obywatelskiego wiążą organy wspólnoty samorządowej w zakresie zadań wprowadzanych do budżetu j.s.t. w tym trybie. Można zatem powiedzieć, że budżet obywatelski zbliża się w swej istocie do głosowania powszechnego – referendum lokalnego.

Z uwagi na fakt, że budżet obywatelski został uznany przez ustawodawcę za szczególną formę konsultacji społecznych, to zakres podmiotowy prawa do udziału w tej procedurze jest taki sam jak w przypadku „ogólnych” konsultacji społecznych. Wojewodowie oraz sądy administracyjne przyjmują, że uprawnienie do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego przysługuje każdemu mieszkańcowi danej j.s.t. W tej sprawie także przyjmuje się, że

¹¹⁵⁵ A. Misiejko, Rozdział 1 Wprowadzenie – co to jest budżet obywatelski? [w:] *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, LEX.

¹¹⁵⁶ A. Mituś, *Budżet obywatelski / partycypacyjny w kontekście budżetów miast wojewódzkich*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K*, vol. XXIX, 2, 2022, s. 106.

mieszkańcem j.s.t. jest ta osoba, która zamieszkuje na jej terenie z zamiarem stałego pobytu¹¹⁵⁷. Organy nadzoru i sądy administracyjnie konsekwentnie stwierdzają nielegalność rozwiązań prawnych warunkujących możliwość korzystania z tego uprawnienia od jakiejkolwiek czynności mieszczącej się w sferze prawa administracyjnego. Za istotnie naruszające prawo uznaje się np. wprowadzenie wymogu podania numeru PESEL osoby biorącej udział w procedurze budżetu obywatelskiego¹¹⁵⁸ lub bycia zameldowanym na terenie danej j.s.t.¹¹⁵⁹.

6.3.7. Prawo do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą

Kolejnym uprawnieniem przysługującym obywatelom z tytułu członkostwa w danej wspólnocie samorządowej jest uprawnienie do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Zdaniem Kazimierza Bandarzewskiego, podobnie jak m.in. referendum, wybory i konsultacje społeczne służy ona upodmiotowieniu mieszkańców j.s.t.¹¹⁶⁰. Przysługuje ono mieszkańcom wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego¹¹⁶¹. Treścią tego uprawnienia jest możliwość przedstawienia przez grupę obywateli projektu uchwały organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który będzie zobowiązany do jego rozpatrzenia – przyjęcia lub odrzucenia w głosowaniu na sesji¹¹⁶². Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest stosunkowo nową w ustrojowym prawie samorządowym¹¹⁶³. Pierwotnie rozwiązania prawne mające na celu przyznanie grupom mieszkańców uprawnienia do występowania z inicjatywą uchwałodawczą były regulowane w statutach jednostek samorządu terytorialnego, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego¹¹⁶⁴. Marta Banat postrzega obywatelską inicjatywę uchwałodawczą jako środek społecznej kontroli nad działalnością organu stanowiącego j.s.t.¹¹⁶⁵. Autorka wskazuje na dwie główne funkcje tej instytucji. Po pierwsze, umożliwia ona członkom wspólnoty samorządowej, w bezpośrednim

¹¹⁵⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/GI 154/21, LEX nr 3181625; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 8.08.2022 r., P-1.4131.245.2022.KN, Zacho 2022, nr 3600.

¹¹⁵⁸ Wyrok NSA z 13.09.2019 r., I GSK 1324/18, LEX nr 2725262; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 30.04.2021 r., KN-1.4131.1.296.2021.7, Wielk 2021, nr 3744.

¹¹⁵⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.02.2019 r., II SA/Rz 1192/18, LEX nr 2647133; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 1.08.2019 r., PN.4131.422.2019, Warmi 2019, nr 3982.

¹¹⁶⁰ K. Bandarzewski, 4.2. Inicjatywa uchwałodawcza [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Podmiotowość samorządu terytorialnego - ustrojowe pytania i dylematy, Warszawa 2020, LEX.

¹¹⁶¹ art. 41a u.s.g.; art. 42a u.s.p.; art. 89a u.s.w. Także w tym przypadku przepisy ustrojowych ustaw samorządowych mają tożsame względem siebie brzmienie.

¹¹⁶² M. Kaczocha, 2.1. Inicjatywa uchwałodawcza i jej podjęcie [w:] Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola, Warszawa 2022, LEX.

¹¹⁶³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

¹¹⁶⁴ P. Ruksza, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego, ST 2021, nr 3, s. 40-55.

¹¹⁶⁵ M. Banat, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym, ST 2020, nr 7-8, s. 79-94.

działaniu, do eliminowania bezczynności pojawiające się w sferze „stanowiącej” działalności rady lub sejmiku. Po drugie, instytucja ta pozwala obywatelom na komunikowanie mieszkańcom ich potrzeb, których nie dostrzegają organy wspólnoty samorządowej.

Uprawnienie do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą wykonywane jest przez grupę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Liczebność grupy członków wspólnoty samorządowej wnoszącej obywatelski projekt uchwały jest powiązana z wielkością i rodzajem danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gminy do 5000 mieszkańców — co najmniej 100 osób, gminy do 20 000 mieszkańców — co najmniej 200 osób, w przypadku gminy liczącej powyżej 20 000 mieszkańców — co najmniej 300 osób. W przypadku powiatów liczących poniżej 100 000 mieszkańców grupa ta musi liczyć – co najmniej 30 000, natomiast w powiatach zamieszkiwanych przez ponad 100 000 mieszkańców obywatelski projekt uchwały wnosi przynajmniej 500 osób. W odniesieniu do województw to liczebność grupy obywateli ma stałą wartość, niezależną od liczby mieszkańców województwa – w przypadku tych j.s.t. uprawnienie to przysługuje grupie co najmniej 1 000 mieszkańców województwa.

Zaznaczyć trzeba, że grupa mieszkańców j.s.t. występująca z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą nie wykonuje tego uprawnienia bezpośrednio. Obywatele popierający daną inicjatywę działają poprzez swoich przedstawicieli zrzeszonych w Komitecie Inicjatywy Uchwałodawczej, którego funkcjonowanie regulowane jest przepisami prawa miejscowego¹¹⁶⁶. Adrian Misiejko i Benjamin Rozczyński postrzegają komitet inicjatywy uchwałodawczej jako swego rodzaju zrzeszenie prawa publicznego, które reprezentuje grupę obywateli podczas składania projektu uchwały oraz w trakcie trwania całego procesu uchwałodawczego¹¹⁶⁷. Konsekwencją takiego rozwiązania jest uznanie podmiotowego statusu grupy obywateli – autorów projektu, którzy działają za pośrednictwem komitetu, także podczas prac rady lub sejmiku – na posiedzeniach komisji oraz na sesji, na której będzie rozpatrywany projekt. Jakkolwiek podczas prac rady lub sejmiku komitet inicjatywy uchwałodawczy może być reprezentowany uprawnione osoby z tego komitetu.¹¹⁶⁸

Ustawodawca przewiduje, że prawo do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą przysługuje tylko tym mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego,

¹¹⁶⁶ art. 41a ust. 5 u.s.g.; art. 42a ust. 5 u.s.p.; art. 89a ust. 5 u.s.w.

¹¹⁶⁷ A. Misiejko, B. Rozczyński, Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie, RPEiS 2021, nr 3, s. 167-182.

¹¹⁶⁸ art. 41a ust. 4 u.s.g.; art. 42a ust. 4 u.s.p.; art. 89a ust. 4 u.s.w.

k którzy posiadają prawo do wybierania jej organu stanowiącego. Można zatem powiedzieć, że jest ono wtórne wobec prawa wybierania organu stanowiącego. Ustawodawca ustanowił rozwiązanie prawne służące zagwarantowaniu efektywności tego uprawnienia. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują, że obywatelski projekt uchwały najbliższej sesji organu stanowiącego po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu¹¹⁶⁹.

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie określają wprost zakresu przedmiotowego uprawnienia do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Przepisy prawa nie wymieniają spraw, w których obywatele nie mogą wnieść projektu uchwały. Posługując się wykładnią systemową, należy dojść do wniosku, że obywatelski projekt uchwały nie może być wniesiony w sprawach, w których przepisy ustaw zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej, została zastrzeżona dla innego podmiotu. Przykładem takiego rozwiązania prawnego jest przepis art. 233 u.f.p. Przepis ten przewiduje, że wyłączna inicjatywa uchwałodawcza w zakresie uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej, przysługuje organowi wykonawczemu j.s.t. Prawodawca lokalny nie może określać w prawie miejscowym innych spraw, które nie mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej¹¹⁷⁰.

Na tym tle za nieprawidłowy należy uznać pogląd Kazimierza Bandarzewskiego mówiący o niedopuszczalności wniesienia obywatelskiego projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹⁷¹. Autor ten błędnie bowiem interpretuje art. 14 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹⁷², który stanowi, że uchwałę taką podejmuje rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Autor nie dostrzega, że w przypadku uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.p.z.p. podejmowanej „z własnej inicjatywy” przez radę gminy, to podejmowana jest ona na skutek wniesienia odpowiedniego projektu uchwały (wykonania inicjatywy uchwałodawczej) przez inny podmiot, niż wójt (burmistrz, prezydent miasta). Takim podmiotem może być np. przewodniczący rady gminy, komisja rady gminy lub innym podmiot, któremu statut gminy przyznaje inicjatywę uchwałodawczą¹¹⁷³. Wobec braku

¹¹⁶⁹ art. 41a ust. 3 u.s.g.; art. 42a ust. 3 u.s.p.; art. 89a ust. 3 u.s.w.

¹¹⁷⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/OI 568/19, LEX nr 2742849.

¹¹⁷¹ K. Bandarzewski, 4. Wnioski mieszkańców do projektu planu [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych, Warszawa 2021, LEX.

¹¹⁷² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977).

¹¹⁷³ M. Kaczocha, dz. cyt.

wyraźnej regulacji ustawowej należy przyjąć, że nie ma podstaw, by odmówić prawa inicjatywy uchwałodawczej w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.p.z.p. podmiotowi legitymowanemu do wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na mocy normy ustawowej, skoro prawo takie posiadają podmioty uprawnione na mocy norm wynikających z prawa miejscowego. Za opowiedzeniem się z przyznaniem grupie mieszkańców gminy prawa inicjatywy uchwałodawczej w takiej sprawie przemawiają także względy funkcjonalne. Jeżeli obywatelska inicjatywa uchwałodawcza służy poprawie komunikacji pomiędzy organami j.s.t. i członkami wspólnoty samorządowej, to nie ma podstaw do uznania, że komunikacja ta nie jest wzmacniana w sferze tak istotnej dla wspólnoty, jak ład przestrzenny w gminie.

Treść prawa do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą jest w znacznej mierze regulowana prawem miejscowym¹¹⁷⁴. Organy stanowiące j.s.t. zobowiązane są do określenia w uchwale szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Przepisy prawa miejscowego regulujące tę sprawę powinny być skonstruowane w taki sposób, by w nieproporcjonalny sposób nie komplikowały postępowania związane z wnoszeniem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej¹¹⁷⁵ i przez to nie utrudniały członkom wspólnoty samorządowej wykonywania ich uprawnienia¹¹⁷⁶. Jednocześnie przepisy prawa miejscowego powinny tak regulować sposób przygotowywania i wnoszenia obywatelskiego projektu uchwały, by organ stanowiący nie był zmuszany do odrzucania niedopracowanego projektu¹¹⁷⁷.

Należy także wskazać, że podjęcie uchwały w sprawie wnoszenia obywatelskiego projektu uchwały jest obowiązkiem organu stanowiącego. Ustawodawca, formułując upoważnienie ustawowe nie posłużył bowiem zwrotem „może”. Niemniej jednak zaniechanie prawodawcy lokalnego w tym względzie nie powinno skutkować uznaniem, że członkowie danej wspólnoty samorządowej nie mogą wykonywać uprawnienia do wnoszenia obywatelskiego projektu uchwały w związku z brakiem odpowiedniego aktu prawa miejscowego. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych określają bowiem wszystkie istotne elementy związane z wykonywaniem tego uprawnienia (zakres podmiotowy, ogólne zasady postępowania w związku z wnoszeniem projektu, terminy na rozpatrzenie projektu przez organ stanowiący

¹¹⁷⁴ art. 41a ust. 5 u.s.g.; art. 42a ust. 5 u.s.p.; art. 89a ust. 5 u.s.w.

¹¹⁷⁵ Obszernie na ten temat: J. Podgórska-Rykała, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument społecznienia samorządowego procesu legislacyjnego, Warszawa 2021, s. 157-202.

¹¹⁷⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 2.07.2019 r., III SA/GI 434/19, LEX nr 2700777;

¹¹⁷⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.

j.s.t.). Brak regulacji dotyczących zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych lub zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych nie uniemożliwia efektywnego przygotowania i wniesienia projektu uchwały przez obywateli.

6.3.8. Prawo do udziału w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego

W związku z działalnością organu stanowiącego j.s.t. przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przyznają członkom wspólnoty samorządowej uprawnienie do udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t.¹¹⁷⁸. Raport o stanie j.s.t. jest dokumentem podsumowującym działalność organu wykonawczego jednostki w roku poprzednim. Treść tego dokumentu obejmuje realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego oraz budżetu obywatelskiego. Organ stanowiąco-kontrolny w uchwale może określić szczegółowe wymagania co do treści raportu o stanie j.s.t. Raport rozpatrywany jest na sesji organu stanowiącego, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Przepisy przewidują, że raport rozpatrywany jest przed uchwałą w sprawie udzielenia (nieudzielenia absolutorium), po przedstawieniu raportu przeprowadza się nad nim debatę. Po debacie organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania. Konsekwencją nieudzielenia wotum zaufania jest możliwość zarządzenia przez organ stanowiący j.s.t. referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub złożenia wniosku o odwołanie zarządu powiatu, lub zarządu województwa¹¹⁷⁹.

Raport o stanie j.s.t., zdaniem Marty Bociej-Karciaz i Mateusza Karciaza jest instytucją służącą zwiększeniu transparentności działania organów samorządu terytorialnego, przez co dokument ten pozostaje w ścisłym związku z kompetencjami kontrolnymi rad i sejmików. Odmienny pogląd formułuje Waldemar Witalec¹¹⁸⁰. Autor ten zwraca uwagę na niedookreślony charakter przepisów regulujących instytucję raportu o stanie j.s.t. i procedury rozpatrywania tego dokumentu, w szczególności zwraca uwagę na brak wymogu uzyskania opinii komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu.

¹¹⁷⁸ art. 28aa ust. 6 u.s.g.; art. 30a ust. 6 u.s.p.; art. 34a ust. 6 u.s.w.

¹¹⁷⁹ Tryb postępowania w takich sprawach omawia Anna Wierzbica. Zob. A. Wierzbica, 3.2.9. ODWOŁANIE ZARZĄDU [w:] red. I. Lipowicz, System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego, Warszawa 2022, LEX.

¹¹⁸⁰ W. Witalec, Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego, FK 2019, nr 9, s. 7-23.

Taki stan prawny, zdaniem W. Witalca, stwarza ryzyko, że debata nad raportem o stanie j.s.t. nie będzie służyła rzeczywistej kontroli działalności organu wykonawczego.

Z perspektywy statusu administracyjnoprawnego znaczenie ma samo ustawowe przyznanie uprawnienia do udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych gwarantują mieszkańcowi możliwość czynnego udziału w dyskusji prowadzonej podczas prac organu stanowiącego tylko w przypadku debaty nad raportem o stanie j.s.t. W obecnym stanie prawnym jest to jedyny przepis ustawowy gwarantujący obywatelowi możliwości zabierania głosu w pracach organu stanowiąco-kontrolnego.

Kwestia możliwości uczestniczenia w dyskusjach prowadzonych na sesjach organów stanowiąco-kontrolnych lub na posiedzeniach ich komisji (tzw. głosu doradczego) przez mieszkańców j.s.t. jest pozostawiona zasadniczo praktyce administracyjnej lub regulacji prawa miejscowego. Z wynikającego z konstytucji uprawnienia do wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej wybranych w wyborach powszechnych¹¹⁸¹ nie wynika możliwość zabierania głosu w pracach organu stanowiącego j.s.t. i jego organów pomocniczych (komisji). Uprawnienie to ma szeroki zakres, gdyż obejmuje ono możliwość bezpośredniego lub pośredniego obserwowania tych prac¹¹⁸². Ograniczenie tego uprawnienia musi wynikać z wyraźnego przepisu ustawy i tym samym prawodawca lokalny nie może we własnym zakresie ustanawiać wyjątków od zasady jawności działania organów j.s.t.¹¹⁸³. Przyznanie członkom wspólnot samorządowych uprawnienia do zabierania głosu, w sprawie innej niż debata nad raportem o stanie gminy, na sesji organu stanowiącego lub na posiedzeniu komisji zależy od regulacji zawartych w statucie j.s.t. lub od praktyki administracyjnej stosowanej (w przypadku braku regulacji statutowej) w danej jednostce.

W obecnym stanie prawnym brak jest innych niż debata nad raportem o stanie j.s.t. ustawowych regulacji gwarantujących członkom wspólnoty samorządowej możliwość aktywnego udziału w pracach organu stanowiącego. Trzeba przypomnieć, że w przeszłości ustawodawca ustanowił rozwiązanie prawne służące zapewnieniu podmiotowości mieszkańców w tej sferze. Pierwotne brzmienie przepisów art. 21 u.s.g.¹¹⁸⁴ przewidywało, że w skład komisji rady gminy mogły być

¹¹⁸¹ art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, art. 11b ust. 2 u.s.g., art. 8a ust. 2 u.s.p., art. 15a ust. 2 u.s.w., art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

¹¹⁸² J. Korczak, Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego, NZS 2014, nr 5, s. 82 i n.

¹¹⁸³ Wyrok NSA z 14.10.2021 r., III OSK 3979/21, LEX nr 3289386.

¹¹⁸⁴ Nadane ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) i obowiązujące do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

powoływane osoby niebędące radnymi, pod warunkiem że ich liczba nie mogła przekroczyć połowy składu komisji. Aktualnie kwestia czynnego udziału członków wspólnoty samorządowej w pracach organów stanowiących j.s.t. jest praktycznie w całości pozostawiona swobodzie legislacyjnej prawodawców lokalnych. Badania ilościowe dotyczące występowania w praktyce samorządowej statutowych regulacji uprawniających mieszkańców j.s.t. do zabierania głosu w trakcie prac organu stanowiącego przeprowadził Piotr Sitniewski. Z analiz autora wynika, że taka praktyka legislacyjna występuje w ok. 38% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju¹¹⁸⁵. Przy czym, z uwagi na brak ustawowej regulacji obowiązującej w tej materii ma ona bardzo zróżnicowany charakter¹¹⁸⁶.

Przepisy przewidują, że udział mieszkańców w debacie nad raportem o stanie j.s.t. ma charakter fakultatywny. Jedynie w odniesieniu do radnych sformułowany został obowiązek uczestniczenia w debacie. Możliwość wzięcia udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t. warunkowana jest koniecznością skierowania do przewodniczącego rady lub sejmiku odpowiedniego zgłoszenia. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca ustanowił to uprawnienie jako prawo o charakterze powszechnym. Przysługuje ono wszystkim członkom wspólnoty samorządowej niezależnie od ich wieku, praw wyborczych i innych uprawnień w sferze prawa publicznego.

Zgłoszenie chęci udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t. musi być poparte podpisami osób, których liczba zależy od wielkości i rodzaju j.s.t.¹¹⁸⁷. W gminach do 20 000 mieszkańców konieczne jest zebranie podpisów przynajmniej 20 osób, w gminach liczących więcej niż 20 000 mieszkańców należy przedstawić 50 podpisów. Z kolei w przypadku powiatów liczących do 100 000 mieszkańców poparcie musi być udzielone przez co najmniej 150 osób, w powiatach większych ludnościowo przez minimum 300 osób. Mieszkaniec województwa liczącego do 2 000 000 zobowiązany jest do zebrania co najmniej 500 podpisów. Jeżeli województwo zamieszkiwane jest przez większą liczbę mieszkańców, to zgłoszenie musi być poparte przez minimum 1 000 osób.

Odnosząc się do kwestii zgłoszenia chęci udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t., trzeba dostrzec, że ustawodawca wskazuje na konieczność zebrania podpisów „osób” bez bliższego określenia, kto jest uprawniony do udzielenia poparcia pod takim wniosku. Literalna wykładnia

¹¹⁸⁵ P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 152.

¹¹⁸⁶ Tamże, s. 152-153.

¹¹⁸⁷ art. 28aa ust. 7 u.s.g.; art. 30a ust. 7 u.s.p.; art. 34a ust. 7 u.s.w.

przepisów ustrojowych prowadziłyby do wniosku, że podpis pod zgłoszeniem chęci udziału w debacie nad raportem j.s.t. może zostać udzielone przez każdego – niezależnie od tego, czy osoba ta jest członkiem właściwej wspólnoty samorządowej. Systemowo należy jednak przyjąć, że osoby udzielające poparcia powinny być członkami tej wspólnoty samorządowej, w której będzie odbywała się dana debata nad raportem o stanie j.s.t.

Ustawodawca ustanawia także zasadę, zgodnie z którą udział w debacie nad raportem o stanie j.s.t. może wziąć udział co najwyżej 15 członków danej wspólnoty samorządowej (niezależnie od jej rodzaju i liczby jej mieszkańców). Jednakże prawodawca lokalny może podjąć uchwałę, w której określi większą liczbę mieszkańców, którzy będą mogli zabrać głos w debacie nad raportem o stanie j.s.t. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują także istnienie jakościowej różnicy pomiędzy prawem radnych a prawem mieszkańców. Radni, w debacie nad raportem o stanie j.s.t., zawsze zabierają głos bez ograniczenia czasowego. Natomiast czas wypowiedzi mieszkańca może zostać ograniczony.

6.3.9. Honorowe obywatelstwo jednostki samorządu terytorialnego

Ze statusem administracyjnoprawnym mieszkańca j.s.t., w zakresie spraw ustrojowych, wiąże się także instytucja honorowego obywatelstwa. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. przewiduje, że radzie gminy przysługuje wyłączna kompetencja do nadawania honorowego obywatelstwa gminy. Analogicznego przepisu kompetencyjnego brak jest jednak w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym i przepisach ustawy o samorządzie województwa. Taki sposób ukształtowania stanu prawnego nie powoduje jednak, że powiaty i województwa są pozbawione możliwości legalnego ustanawiania i nadawania tytułów honorowych, jakkolwiek kwestia ta budzi kontrowersje w doktrynie¹¹⁸⁸.

Instytucja „honorowego obywatelstwa” jednostki samorządu terytorialnego ma funkcję wyłącznie honorową. Posiadanie takiego tytułu nie skutkuje przyznaniem człowiekowi dodatkowych publicznych praw podmiotowych lub nałożenia nań obowiązków prawnych. W ramach całego systemu prawnego mieści się ona w tej samej kategorii instytucji prawnych, co order i odznaczenia, oraz doktoraty *honoris causa* itp.¹¹⁸⁹. Piotr Lisowski i Jan Boć osadzają „honorowe obywatelstwo” w szerszym kontekście – kontekście instytucji prawnych o silnym nacechowaniu aksjologicznym, takich jak regulacje dotyczące ślubowań, hymnów, przebiegu

¹¹⁸⁸ Zob. S. Brodziński, Honorowy obywatel - tylko gminy czy może też powiatu i województwa? - polemika, ST 2018, nr 5, s. 88-91, P. Jakubowski, Honorowy obywatel - odpowiedź na polemikę, ST 2018, nr 5, s. 92-93.

¹¹⁸⁹ K. Grajewski, M. Fingas, art. 25 [w:] red. S. Steinborn, Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz, Warszawa 2020, LEX.

niektórych uroczystości¹¹⁹⁰. Instytucja honorowego obywatelstwa gminy może być także postrzegana jako relikwist istniejącego w przeszłości, na części ziem polskich rozwiązań prawnych różnicujących status prawny osób zamieszkających na danym terenie, w zakresie relacji łączących je z daną korporacją samorządową¹¹⁹¹.

Dyspozycja przepisu art. 18 ust. 2 pkt 14 u.s.g. przewiduje, że radzie gminy przysługuje wyłączna kompetencja do nadawania tytułu honorowego obywatela gminy. Dosłowna wykładnia tego przepisu powinna prowadzić do wniosku, że na tej podstawie prawnej rada gminy uprawniona jest do stanowienia uchwał o charakterze indywidualnym i konkretnym, których skutkiem jest przyznanie tytułu konkretnej osobie¹¹⁹². Lakoniczność regulacji ustawowej obowiązującej w tej materii, jak dostrzega Katarzyna Właźlak, pozwala prawodawcy lokalnemu na stanowienie w oparciu o tę podstawę prawną także aktów prawa miejscowego – uchwał regulujących zasady i tryb nadawania tytułu honorowego obywatela gminy¹¹⁹³. Powszechnie obowiązujący charakter norm prawnych wynikających z przepisów uchwały podjętej w sprawie tytułu „honorowego obywatela” bierze się z faktu, że nie są one adresowane do jednostek podległych organizacyjnie radzie gminy, tylko do mieszkańców danej gminy, obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych podmiotów prawa¹¹⁹⁴.

Rozszerzająca wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyjęła się także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sprawa dotycząca nadawania tytułu honorowego obywatela gminy uznawana jest za sprawę o charakterze ustrojowym, co skutkuje przyjęciem, że prawodawca lokalny dysponuje większą swobodą w zakresie stanowienia prawa miejscowego¹¹⁹⁵. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że dopuszczalne jest ustanawianie w prawie miejscowym innych, niż „honorowy obywatel”, tytułów honorowych nadawanych przez

¹¹⁹⁰ P. Lisowski, J. Boć, 4. Sposoby normatywizacji wartości w porządku administracyjnoprawnym [w:] red. J. Zimmermann, Wartości w prawie administracyjnym, Warszawa 2015, LEX.

¹¹⁹¹ M. I. Mączyński, Galicyjski model administracji lokalnej i samorządu terytorialnego, PPP 2009, nr 5, s. 65-84.

¹¹⁹² L. Żukowski, art. 16 [w:] Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz, Warszawa 1999, LEX.

¹¹⁹³ K. Właźlak, 3. Aktualne możliwości realizacji racjonalności w prawie miejscowym [w:] red. J. Zimmermann, Aksjologia prawa administracyjnego Tom I, Warszawa 2017, LEX

¹¹⁹⁴ D. Dąbek, Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego - aspekt materialnoprawny, ZNSA 2013, nr 3, s. 76-103.

¹¹⁹⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.09.2008 r., II SA/Bd 462/08, LEX nr 475248; Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.01.2009 r., III SA/Wr 537/08, Dolno 2009, nr 125, poz. 2606.

jednostkę samorządu terytorialnego¹¹⁹⁶. Tym samym w praktyce administracyjnej ustanawiane są tytuły takie jak np. zasłużony dla gminy¹¹⁹⁷ lub innego rodzaju wyróżnień¹¹⁹⁸.

Charakterystyczne jest, że tytuł „honorowego obywatela” jednostki samorządu terytorialnego, mimo że nominalnie wskazuje istniejący związek pomiędzy człowiekiem i daną wspólnotą, to bywa nadawany nie tylko członkom tej wspólnoty. „Honorowymi obywatelami” gmin zostają niejednokrotnie osoby zasłużone dla Rzeczypospolitej Polskiej, niezwiązane bezpośrednio z daną j.s.t.¹¹⁹⁹. Wyróżnienia innego rodzaju, niż „honorowy obywatel” dedykowane są zazwyczaj dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej. Dlatego też tytuły honorowe powinny być traktowane jako wyraz uznania danej wspólnoty samorządowej dla zasług (lokalnych, regionalnych lub ogólnopolskich danej osoby). Przyznanie tytułu prawnego nie wiąże się z nawiązaniem nowego lub zmianą treści istniejącego stosunku prawnego.

6.3.10. Prawo do mieszkania komunalnego

Na treść stosunku prawnego łączącego mieszkańca z daną wspólnotą samorządową składają się uprawnienia wynikające z przepisów prawa materialnego. Jest to konsekwencja normatywnego określenia zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej jako głównego celu istnienia samorządu terytorialnego. Daniel Wacinkiewicz zauważa, że zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej dotyczy kilku płaszczyzn – wspólnota samorządowa zaspokaja indywidualne potrzeby swoich członków, potrzeby poszczególnych grup społecznych istniejących w ramach tej wspólnoty oraz potrzeby ogólne – wspólnoty samorządowej jako takiej¹²⁰⁰. Uprawnienia

¹¹⁹⁶ Wyrok NSA z 18.06.2008 r., II OSK 389/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 78. Zob. także Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10.09.2008 r., II SA/Bd 553/08, LEX nr 519150.

¹¹⁹⁷ Zob. np. Uchwała Nr LVIII/771/2023 Rady Gminy Siedlce z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu nadawania wyróżnienia Zasłużonego dla Gminy Siedlce (Mazow. z 2023 r. poz. 8958); uchwała Nr XLI/227/2022 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu nadawania tytułu "Zasłużony dla Gminy Piława Górna" (Dolno. z 2022 r. poz. 3427).

¹¹⁹⁸ Uchwała Nr LII/369/2023 Rady Gminy Kołczakowo z dnia 8 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia nagrody im. Władysława Stanisława Reymonta za szczególne osiągnięcia i działalność na rzecz Gminy Kołczakowo (Wielk. z 2023 r. poz. 5191); uchwała Nr LXVI/426/2022 Rady Gminy Tuczępy z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia tytułu "Przyjaciel Gminy Tuczępy" (Święt. z 2023 r. poz. 270).

¹¹⁹⁹ Zob. np. Jerzy Buzek, pulawy.eu, <https://www.pulawy.eu/pl/o-pulawach/honorowi-obywatele-miasta-pulawy/profesor-jerzy-buzek.html>, dostęp: 25.08.2023; Nie żyje George H.W. Bush, były prezydent USA, Honorowy Obywatel Miasta Gdańska, gdansk.pl, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Nie-zyje-George-H-W-Bush-byly-prezydent-USA-Honorowy-Obywatel-Miasta-Gdanska,a.132278>, dostęp: 25.08.2023; Dalajlama odebrał honorowe obywatelstwo Warszawy, gazetaprawna.pl, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/340943,dalajlama-odebral-honorowe-obywatelstwo-warszawy.html>, dostęp: 25.08.2023.

¹²⁰⁰ D. Wacinkiewicz, Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2016, s. 334-335.

członków wspólnoty samorządowej do zaspokajania ich potrzeb, niezależnie od tego, czy zaspokajane są ich potrzeby ogólne, rodzajowe lub indywidualne, są konkretyzowane w przepisach prawa administracyjnego materialnego, które wyznaczają zakres działania samorządu terytorialnego (i tym samym zakres zadań wspólnot samorządowych) w ramach administracji świadczącej¹²⁰¹.

Doniosłe znaczenie społeczne mają prawa członków gminnych wspólnot samorządowych związane ze sprawami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych¹²⁰². Radosław Mędrzycki wiąże zadanie własne gmin w postaci zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej z koniecznością realizacji prawa do mieszkania, o którym mowa w przepisie art. 75 Konstytucji RP¹²⁰³. Autor osadza zadanie to w szerszym kontekście systemowym – wiąże je z zasadą solidarności społecznej. Stwierdza na tym tle, że: „Bezsprzecznie kwestia mieszkalnictwa pozostaje jednym z głównych obszarów prawnych powinności samorządu terytorialnego (gminnego) w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu z podstawowej potrzeby człowieka w naszym kręgu kulturowym, poczynając od etapu realizacji władztwa nad przestrzenią – planowania przestrzennego, przez realizację i formy budownictwa, a skończywszy na ochronie przed bezdomnością mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Traktując sprawę dostępu do mieszkania naprawdę szeroko, a zatem włączając w nie kwestie otoczenia, perspektywa rozważań wychodzi daleko poza zakres zasady solidarności społecznej, obejmując zagadnienia zrównoważonego rozwoju”¹²⁰⁴. Hubert Izdebski zwraca z kolei uwagę na dwie istotne kwestie związane konstytucyjnym prawem do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych¹²⁰⁵. Po pierwsze, mimo posłużenia się przez ustrojodawcę pojęciem „obywatel” w dyspozycji przepisu art. 75 Konstytucji RP prawo to ma charakter powszechny – jego beneficjentami są zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy. Po drugie, sposób uregulowania tego uprawnienia w konstytucji powoduje, że ma ono raczej charakter polityki, która zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Tezę o braku

¹²⁰¹ I. Lipowicz, Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej, RPEiS, Rok LXXVII – zeszyt 3 – 2015, s. 115-129.

¹²⁰² H. Milewska-Wilk, K. Nowak, Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, obserwatorium.miasta.pl, <https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2022/11/Dane-o-mieszkalnictwie-w-Polsce.pdf>, dostęp: 27.08.2023 r.; Informacja o wynikach kontroli. DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA RZECZ ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH GOSPODARSTW DOMOWYCH O NISKICH DOCHODACH, Najwyższa Izba Kontroli, nik.gov.pl, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/033/>, dostęp: 27.08.2023 r.

¹²⁰³ R. Mędrzycki, 5.2.6. Prawo do mieszkania [w:] Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego, Warszawa 2021, LEX.

¹²⁰⁴ Tamże.

¹²⁰⁵ H. Izdebski, Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli - miejsce i rola gminy, ST 2022, nr 7-8, s. 169-182.

materialnoprawnego charakteru przepisu art. 75 konstytucji formułuje także Dorota Fleszer¹²⁰⁶. Autorka wskazuje, że prawo podmiotowe istniejące w tej sferze konkretyzowane jest w przepisach ustaw. Sam ustrojodawca ograniczył zresztą bezpośrednią skuteczność przepisu art. 75 Konstytucji RP w przepisie art. 81 ustawy zasadniczej, który przewiduje, że prawo do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych może być realizowane tylko w granicach określonych w ustawie.

Ustawą, która określa zakres gminnego zadania publicznego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przepisy u.m.z.g. określają formy działania, z których wykorzystaniem gminy zaspokajają potrzeby mieszkaniowe wspólnot samorządowych. Należą do nich m.in. społeczne agencje najmu, najem socjalny, lokale zamienne, lokale wynajmowane od podmiotów prywatnych oraz mieszkaniowy zasób gminy¹²⁰⁷.

Z perspektywy uprawnień członków wspólnot samorządowych ważne jest zauważenie, że realizacja prawa do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (w zakresie, w jakim jest to zadanie gminy) odbywa się poprzez umowy najmu, które są instytucjami prawa cywilnego¹²⁰⁸. Jednakże, ponieważ te umowy pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gminnego zadania publicznego oraz ze względu na szeroką regulację trybu ich zawierania i przesłanek uprawniających obywatela do zawarcia takiej umowy, decyzja o zawarciu umowy z konkretną osobą jest zarazem rozstrzygnięciem z zakresu administracji publicznej¹²⁰⁹.

Analizując zakres prawa do mieszkania komunalnego, Dorota Fleszer stwierdza, że nie każda potrzeba mieszkaniowa obywatela jest zaspokajana przez gminę. Zaspokojeniu podlegają te potrzeby, które są uzasadnione „warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące do ich poprawy”¹²¹⁰. Różnorodność wspólnot samorządowych, sytuacji społeczno-ekonomicznej ich członków, powoduje, że sposób ukształtowania prawa do najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy pozostawiono samym wspólnotom samorządowym. Przepisy

¹²⁰⁶ D. Fleszer, Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa, ST 2018, nr 4, s. 45-54.

¹²⁰⁷ M. Bednarek, 6.3.8. Mieszkaniowy zasób gminy [w:] Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie, Kraków-Warszawa 2007, LEX.

¹²⁰⁸ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto konstytucja nie określa konkretnego tytułu lub tytułów prawnych za pomocą których następuje zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.

¹²⁰⁹ Uchwała NSA(7w) z 21.07.2008 r., I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90.

¹²¹⁰ D. Fleszer, Formy realizacji zadań publicznych na przykładzie zasobu mieszkaniowego gminy, CASUS 2016, nr 4, s. 4-8.

art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.m.z.g. przewiduje, że rada gminy określa zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego¹²¹¹. Prawodawca gminny musi w prawie miejscowym określić m.in.: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. W prawie miejscowym należy także określić tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Ustanowiona przez prawodawcę lokalnego procedura w tym zakresie wiąże wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który nie ma możliwości zawarcia umowy najmu lokalu znajdującego się w zasobie mieszkaniowym gminy poza procedurą określoną w uchwale rady gminy¹²¹². W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że sposób ukształtowania kryteriów kwalifikujących obywatela do otrzymania lokalu komunalnego powinny zapewnić równość szans członkom wspólnoty samorządowej¹²¹³. W jednym z wyroków NSA słusznie stwierdził, że: „inne kategorie osób będących członkami wspólnoty samorządowej nie mogą być wykluczone z możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej z gminnego zasobu, przy czym zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają określone kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mogli ubiegać się o uzyskanie lokalu”¹²¹⁴. Niedopuszczalne jest tym samym wprowadzanie do prawa miejscowego kryteriów, które pozbawiałyby część mieszkańców gminy uprawnienia do zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych¹²¹⁵.

Dla potrzeb spraw związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej przyjmuje się koncepcję członkostwa we wspólnocie samorządowej, która oparta jest o cywilnoprawną definicję miejsca zamieszkania. Dlatego też nie jest dozwolone odmienne regulowanie statusu mieszkańca w prawie miejscowym. Prawodawca gminny nie

¹²¹¹ Wyrok NSA z 18.07.2012 r., I OSK 344/12, LEX nr 1264775.

¹²¹² Wyrok NSA z 24.05.2023 r., III OSK 89/22, LEX nr 3568486.

¹²¹³ Wyrok NSA z 3.08.2021 r., III OSK 272/21, LEX nr 3361454; wyrok NSA z 3.08.2021 r., III OSK 272/21, LEX nr 3361454; wyrok NSA z 29.09.2011 r., I OSK 1126/11, LEX nr 1068370.

¹²¹⁴ Wyrok NSA z 12.10.2022 r., III OSK 1530/21, LEX nr 3421323.

¹²¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 3.06.2020 r., III SA/Łd 346/20, LEX nr 3028140; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.05.2018 r., II SA/Go 220/18, LEX nr 2493171; wyrok WSA w Poznaniu z 25.04.2018 r., IV SA/Po 146/18, LEX nr 2522008.

może formułować żadnych dodatkowych kryteriów, które modyfikują ugruntowane rozumienie pojęcia „mieszkaniec”¹²¹⁶.

Analizując problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy zwrócić uwagę na instytucję lokalu socjalnego. Lokale socjalne są szczególnym mieszkańem, które wynajem dedykowany jest dla tych członków wspólnoty samorządowej, którzy znajdują się w słabszym położeniu w sferze społeczno-gospodarczej¹²¹⁷. W określonych w ustawie przypadkach na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia mieszkańcowi dostępu do lokalu socjalnego¹²¹⁸, co w zamierzeniu ustawodawcy ma służyć zapobieganiu bezdomności. Istotne jest, że niezrealizowanie tego obowiązku wiąże się z odpowiedzialnością gminy wobec osoby, której potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone¹²¹⁹.

Na tym tle, normatywnym świadectwem szczególnej troski wspólnoty samorządowej o słabszych członków wspólnoty samorządowej są przepisy art. 14 u.m.z.g. Przewidują one możliwość ograniczenia prawa do lokalu socjalnego w orzeczeniu sądowym, w którym orzeczono eksmisję z zajmowanego lokalu¹²²⁰. Niemniej jednak ustawodawca nie zezwala na nieprzyznanie prawa do lokalu socjalnego osobom znajdujących się w szczególnie wyjątkowej (trudnej) sytuacji życiowej. Przepisy ustawy przewidują, że bezwzględne prawo do lokalu socjalnego przysługuje osobie należącej do jednej z grup społecznych wymienionych w przepisie art. 14 ust. 4 u.m.z.g., niezależnie od rzeczywistej sytuacji majątkowej danej osoby¹²²¹. Tymi osobami są kobiety w ciąży, małoletni, osoby niepełnosprawne, osoby ubezwłasnowolnione oraz osoby sprawujące nad nim opiekę i wspólnie z nim zamieszkujące, obłożnie chorzy, emeryci lub renciści (jeżeli spełniając kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej), osoby posiadające status bezrobotnego oraz osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały.

¹²¹⁶ Wyrok NSA z 24.01.2012 r., I OSK 2021/11, LEX nr 1120647.

¹²¹⁷ A. Płoszka, 3. Deficyty w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do mieszkania (schronienia) [w:] *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019, LEX, R. Mędzycki, dz. cyt.

¹²¹⁸ M. Romańska, 4. Najem lokali socjalnych lub pomieszczeń zastępczych oraz sankcje niewypełnienia obowiązku zaoferowania lokalu do tego rodzaju najmu [w:] red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, Warszawa 2023, LEX.

¹²¹⁹ W. Federczyk, *Odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego przez gminę*, FK 2008, nr 10, s. 48-55.

¹²²⁰ W. Tomalak, 3.3.1. Czynności komornika, jeżeli dłużnikowi przysługuje prawo do lokalu socjalnego [w:] *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Warszawa 2014, LEX.

¹²²¹ R. Dzięczek, art. 14 [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. VIII, Warszawa 2023, LEX.

Obowiązek wspólnoty samorządowej polegający na zapewnieniu lokalu socjalnego nie dotyczy tylko członków tej wspólnoty. W dyspozycji art. 14 ust. 1 u.m.z.g. przewidziano, że obowiązek ten obciąża gminę, na której terenie znajduje się nieruchomość, z której eksmitowana jest dana osoba. Powoduje to, że świadczenie polegające na zapewnieniu lokalu socjalnego musi być wykonywane przez gminę także w odniesieniu do osób, które mogą nie być jej mieszkańcami. Takie ukształtowanie stanu prawnego ma zapobiegać powstawaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy gminami. Jeżeli ustawodawca powiązałby prawo do lokalu socjalnego z członkostwem we wspólnocie samorządowej, to z uwagi na odformalizowanie tego statusu, w praktyce pojawiłyby się trudności z ustaleniem przynależności obywatela do danej korporacji. Powiązanie obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego z położeniem opróżnianej nieruchomości powoduje, że nie trzeba przeprowadzać postępowania dowodowego na okoliczność przynależności człowieka do potencjalnie zobowiązanej wspólnoty samorządowej. Ów zabieg legislacyjny ma celu efektywne zapobieganie bezdomności jako zjawiska społecznego.

6.3.11. Prawo do nauki na terenie własnej wspólnoty samorządowej

Kolejną sferą prawa materialnego, w której przynależność do wspólnoty samorządowej ma istotne znaczenie, jest oświata. Wydatki na realizację zadania publicznego w postaci oświaty stanowią znaczna część wydatków pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów, wydatki województw w tym zakresie są znacząco niższe względem wydatków dwóch pierwszych szczebli)¹²²². W praktyce gminy i powiaty muszą mierzyć z problemami związanymi z finansowaniem realizacji zadania publicznego w postaci edukacji¹²²³. Jest to zadanie publiczne o doniosłym społeczno-gospodarczym znaczeniu¹²²⁴.

Prawo do nauki ma swoje źródło w przepisach art. 70 Konstytucji RP. Konstytucja przyznaje człowiekowi prawo do nauki, które ma charakter powszechny. Szczególną postać prawo to przyjmuje w odniesieniu do dzieci i młodzieży poniżej 18 roku życia, na których spoczywa obowiązek szkolny i obowiązek nauki¹²²⁵. Renata Raszevska-Skałicka wskazuje, że korelatem

¹²²² K. Maj-Waśniowska, Analiza znaczenia wydatków oświatowych w zależności od kategorii jednostki samorządu terytorialnego, ZNUEK, 2018, 1(973), s. 129-154.

¹²²³ K. Siwek, Luka finansowa w oświacie jako źródło finansowania zadań oświatowych, Analiza Celowa nr 3/2021, frdl.org.pl, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-3-2021-v2.pdf, dostęp: 05.06.2024 r.

¹²²⁴ *Nota bene* w przeszłości funkcjonowały na terenie obecnej Polski gminy szkolne. Takie rozwiązanie prawne administracyjnych. Zob. M. Stinia, U początków uczniowskiej samorządności – gminy szkolne w autonomicznej Galicji [w:] red. E.J. Kryńska, Ł. Kalisz, A. Suplicka, Dziecko w historii - między godnością a zniewoleniem. Tom 1. Godność jako fundament praw człowieka, Białystok 2021, s. 197-205.

¹²²⁵ M. Wolanin, Podobieństwa i różnice między obowiązkiem szkolnym a obowiązkiem nauki w art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, PPP 2023, nr 2, s. 48-55.

prawa do nauki jest obowiązek władz publicznych do ukształtowania stanu prawnego w sposób umożliwiający pobieranie nauki oraz zapewnienia dostępu do świadczeń edukacyjnych¹²²⁶. Prawo do nauki może być realizowane jednakowo w szkołach lub w placówkach oświatowych prowadzonych przez podmioty niezaliczane do sektora publicznego. Specyfika nauki w szkołach publicznych wyraża się w tym, że jest ona bezpłatna. Ustrojodawca zobowiązuje ponadto władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Instrumentem służącym realizacji tego prawa są systemy indywidualnej pomocy służącej m.in. uczniom¹²²⁷. Zarówno konstytucyjne prawo do nauki, jak i prawo do otrzymywania pomocy w związku z edukacją nie są prawami bezpośrednio skutecznymi¹²²⁸. Uprawnienia przysługujące człowiekowi w tej sferze wynikają z przepisów ustaw. W obecnym stanie prawnym materia ta regulowana jest przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe¹²²⁹ oraz przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹²³⁰.

Edukacja publiczna jest zadaniem własnym gmin, powiatów i województw¹²³¹. Tym samym działalność j.s.t. realizowana w tej sferze skierowana jest do członków wspólnoty samorządowej. Przepisy prawa materialnego regulujące sposób realizacji świadczeń publicznych w sferze oświaty wielokrotnie odsyłają do kryterium miejsca zamieszkania dziecka będącego ich odbiorcą.

Jednym z obowiązkowych zadań własnych gminy, mieszczących się w sferze spraw oświatowych, jest zapewnienie warunków do realizacji przez dziecko prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego oraz spełniania obowiązku odbycia przez dziecko przygotowania szkolnego¹²³². Uprawnionymi do otrzymania takich świadczeń edukacyjnych są dzieci w wieku od lat 3 do lat 7, przy czym dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne. Przepisy prawa nakładają na gminę obowiązek zapewnienia opieki przedszkolnej dzieciom w znajdujących się na jej terenie przedszkolach¹²³³. Za istotnie naruszające przepisy ustaw uznawane są przepisy prawa miejscowego, które regulują zasady

¹²²⁶ R. Raszewska-Skałicka, 4. Publiczne prawo podmiotowe do nauki a niepewność w zakresie obowiązków edukacyjnych [w:] red. A. Błaś, *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, LEX.

¹²²⁷ M. Florczak-Wątor, art. 70 [w:] red. P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.

¹²²⁸ art. 70 [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

¹²²⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900).

¹²³⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).

¹²³¹ art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.; art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p.;

¹²³² art. 31 ust. 8 p.o.

¹²³³ M. Pilich, art. 31 [w:] A. Olszewski, M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2022, LEX.

prowadzenia naboru dzieci zamieszkałych w gminach innych, niż ta, która jest organem prowadzącym dane przedszkole¹²³⁴.

Zasady realizacji prawa dziecka do korzystania z wychowania przedszkolnego są w znacznej mierze określone przepisami ustaw. Istnieją jednak szczegółowe sprawy, których uregulowanie pozostawiono samym wspólnotom samorządowym. Jedną z nich jest określenie kryteriów w postępowaniu konkursowym poprzedzającym przyjęcie dziecka do przedszkola prowadzonego przez gminę. Ustawodawca zakłada, że mimo obowiązku zapewnienia wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom-członkom wspólnoty samorządowej, to może zdarzyć się tak, że o przyjęcie do danego przedszkola może ubiegać się większa liczba chętnych, niż wolnych jest miejsc w placówce¹²³⁵.

W toku postępowania rekrutacyjnego ocenie podlega spełnianie kryteriów określonych w ustawie¹²³⁶ oraz kryteria określone przez prawodawcę lokalnego. Gminy zobowiązane są do ustanowienia kryteriów, które przyczynią się do najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. W szczególności potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych¹²³⁷.

Na tym tle, w praktyce pojawiły się wątpliwości dotyczące legalności rozwiązania polegającego na ustanawianiu jako kryterium zrealizowanego obowiązku szczepień w odniesieniu do dziecka ubiegającego się o objęcie wychowaniem przedszkolnym. Takie działanie prawodawców miejscowych było reakcją na zwiększającą się liczbę odmów poddania dziecka obowiązkowym szczepieniem ochronnym¹²³⁸. Przepisy prawa miejscowego regulujące takie kryterium były uznawane za istotnie naruszające prawo przez wojewodów, którzy

¹²³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 5.09.2019 r., III SA/Kr 648/19, LEX nr 2723681.

¹²³⁵ art. 131 p.o.

¹²³⁶ Kryteriami tymi są: wielodzietność rodziny kandydata; niepełnosprawność kandydata; niepełnosprawność jednego z rodziców kandydata; niepełnosprawność obojga rodziców kandydata; niepełnosprawność rodzeństwa kandydata; samotne wychowywanie kandydata w rodzinie; objęcie kandydata pieczęcią zastępczą (art. 131 ust. 2 p.o.). Fakultatywnym kryterium ustawowym jest także kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata (art. 131 ust. 5 p.o.). Zastosowanie tego kryterium wymaga jednak od prawodawcy lokalnego ustalenia wysokości dochodu, którego uzyskanie powoduje przyznanie punktów w postępowaniu rekrutacyjnym.

¹²³⁷ Prawodawca lokalny zobowiązany jest także do określenia sposobu dokumentowania spełnienia tych kryteriów. Art. 131 ust. 4 p.o.

¹²³⁸ J. Granowska, Kontrowersje wokół szczepień obowiązkowych, [senat.gov.pl, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/158/plik/ot-660_do_internetu-1.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/158/plik/ot-660_do_internetu-1.pdf), dostęp: 08.09.2023 r.; K. Wójcik, Albo szczepienie dla dziecka, albo mandat dla rodzica, [rp.pl, https://www.rp.pl/zdrowie/art38599711-albo-szczepienie-dla-dziecka-albo-mandat-dla-rodzica](https://www.rp.pl/zdrowie/art38599711-albo-szczepienie-dla-dziecka-albo-mandat-dla-rodzica), dostęp: 08.09.2023 r.

stwierdzali ich nieważność¹²³⁹. Sądy administracyjne rozpoznające sprawy, których istotą jest orzeczenie o zgodności z prawem takiego kryterium, zasadniczo opowiadają się za jego legalnością¹²⁴⁰. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków stwierdził, że: „Przepis prawa nakładający obowiązek szczepień ochronnych posiada bardzo silne umocowanie aksjologiczne. Jest to zatem regulacja szczególna skierowana do wszystkich mieszkańców terytorium Polski, która powoduje, że przyjęcie kryterium potwierdzenia spełnienia tego obowiązku nie jest kryterium dyskryminującym. Wybór kandydata do przedszkola prowadzony jest z jednorodnej grupy kandydatów. Nie zmusza też kandydata do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 pkt 2 konstytucji) ani nie pozbawia prawa do opieki przedszkolnej”¹²⁴¹. Interesujący pogląd został sformułowany także przez WSA w Gliwicach. Sąd ten w jednym z wyroków stwierdził, że rodzice (opiekunowie prawni dziecka) niewykonujący ustawowego obowiązku szczepień muszą liczyć się z tym, że mogą znaleźć się w gorszej sytuacji prawnej, niż te osoby, które przestrzegają prawa¹²⁴².

Za dopuszczalnością ustanowienia kryterium odwołującego się do wykonania szczepień obowiązkowych opowiada się także doktryna¹²⁴³. Paweł Daroszewski stwierdza, że tego rodzaju kryterium mieści się w sferze realizowania lokalnych potrzeb społecznych, które mogą wiązać się z koniecznością ochrony zdrowia publicznego w gminie¹²⁴⁴. Z kolei Karolina Mendecka upatruje aksjologicznej podstawy takiego rozwiązania prawnego w trosce o dobro wspólne¹²⁴⁵. Poglądy obu autorów należy podzielić. Istotą przyznania prawodawcom

¹²³⁹ „Trudno bowiem uznać, że poddanie kandydata obowiązkowym szczepieniom ochronnym określonym w rozporządzeniu ministra zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych ma na celu uwzględnienie potrzeb dziecka ubiegającego się o miejsce w przedszkolu, czy też potrzeb jego rodziny. Kwestia ta nie może być też rozpatrywana w kategorii lokalnych potrzeb społecznych.” cyt. za rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.600.2020 Wojewody Śląskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. (Śląsk. z 2020 r. poz. 5021); Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 29.01.2020 r., KN-I.4131.1.610.2019.8, Wielk 2020, nr 1147;

¹²⁴⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 23.09.2019 r., II SA/OI 493/19, LEX nr 2727170; Wyrok WSA w Krakowie z 25.06.2020 r., III SA/Kr 244/20, LEX nr 3040577; Wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2021 r., VII SA/Wa 2371/20, LEX nr 3182194.

¹²⁴¹ Wyrok NSA z 15.09.2021 r., III OSK 2109/21, LEX nr 3361411.

¹²⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z 6.08.2019 r., III SA/GI 489/19, LEX nr 2714792.

¹²⁴³ Inaczej: K. Piwoński, Poddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym jako kryterium rekrutacji do publicznego przedszkola, PPP 2020, nr 9, s. 18-28.

¹²⁴⁴ P. Daroszewski, Podstawa prawna kryterium uprzedniego poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym w rekrutacji do publicznego przedszkola, ST 2022, nr 9, s. 63-73.

¹²⁴⁵ „Art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego wyraźnie wskazuje, że kryteria rekrutacyjne mają uwzględniać jak najpełniejszą realizację potrzeb dziecka i jego rodziny. O ile dobro dziecka istotnie jest wartością nadrzędną, o tyle należy mieć na względzie także dobro wspólne i ochronę zdrowia dzieci o szczególnie słabej odporności oraz takich, które nie mogą poddać się szczepieniom z powodów zdrowotnych. Wobec tego różnicowanie kandydatów przez odmienne traktowanie kandydatów zaszczepionych i niezaszczepionych jest relewantne i proporcjonalne do zamierzonego celu, jakim jest wysoki wskaźnik szczepień wśród dzieci.” cyt. za: K. Mendecka, Ochrona zdrowia dzieci – aspekty prawne i etyczne (na kanwie wyroku NSA z dnia 17 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4794/21), ZNSA 2023, nr 1, s. 82-96.

lokalnym kompetencji do ustanawiania własnych kryteriów punktowych w postępowaniach rekrutacyjnych do przedszkoli publicznych jest umożliwienie wspólnocie samorządowej kształtowania własnej polityki w sferze edukacji przedszkolnej. Polityka ta z jednej strony musi odpowiadać wartościom chronionym przez system prawny obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej, z drugiej zaś rozwiązywać problemy i odpowiadać potrzebom członków konkretnej wspólnoty samorządowej.

W zbliżony sposób do zasad i trybu rekrutacji dzieci do publicznych przedszkoli uregulowano rekrutację dzieci do publicznych szkół podstawowych. W przypadku edukacji na poziomie szkoły podstawowej na gminach spoczywa obowiązek zapewnienia wszystkim dzieciom, które podlegają obowiązkowi szkolnemu i zamieszkują na jej terenie edukację w szkołach publicznych, dla których dana j.s.t. jest organem prowadzącym. W tym celu gmina dzielona jest na obwody szkolne. Dzieci zamieszkałe na terenie danego obwodu przyjmowane są do I klasy publicznej szkoły podstawowej, dla której wyznaczono dany obwód. Mateusz Pilich zauważa, że z uwagi na konieczność zapewnienia warunków do realizacji obowiązku szkolnego postępowania rekrutacyjnego zasadniczo nie przeprowadza się i brak jest możliwości odmowy przyjęcia dziecka do szkoły publicznej¹²⁴⁶. Przyjęcie dziecka do publicznej szkoły podstawowej poza obwodem, w którym znajduje się jego miejsce zamieszkania jest możliwe tylko wtedy, gdy w szkole tej wciąż znajdują się wolne miejsca¹²⁴⁷. Wówczas prowadzone jest postępowanie rekrutacyjne, w toku którego oceniane są kryteria określone przez gminę, na analogicznych zasadach do tych, które dotyczą rekrutacji do przedszkoli publicznych.

Z kolei w przypadku rekrutacji do publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzących kształcenie na poziomie ponadpodstawowym brak jest przepisów, z których wynikałby obowiązek j.s.t. do zapewnienia dzieciom i młodzieży, będących członkami tych wspólnot, kształcenia w szkołach prowadzonych przez wspólnoty samorządowe, do których przynależą¹²⁴⁸. Jest to konsekwencja powiązania czasu trwania obowiązku szkolnego z nauką na poziomie szkoły podstawowej. Dziecko po ukończeniu szkoły podstawowej podlega obowiązkowi nauki, który może być realizowany w szkole ponadpodstawowej lub w innej formie kształcenia. Ustawodawca nie ustanowił przepisu prawa, który wprost zobowiązywałby powiaty, których zadaniem własnym jest edukacja publiczna na poziomie

¹²⁴⁶ M. Pilich, art. 133 [w:] A. Olszewski, M. Pilich, dz. cyt., LEX.

¹²⁴⁷ art. 133 ust. 2 p.o.

¹²⁴⁸ art. 134 p.o.

ponadpodstawowym¹²⁴⁹, do zapewnienia dziecku – członkowi danej lokalnej wspólnoty samorządowej możliwości realizacji prawa do kształcenia na terenie tej wspólnoty. Przepisy ustawy prawo oświatowe nie przewidują możliwości ustanawiania obwodów dla szkół ponadpodstawowych. Przyjęcie ucznia do szkoły ponadpodstawowej zawsze poprzedzone jest postępowaniem rekrutacyjnym¹²⁵⁰. Taki stan prawny powoduje, że teoretycznie może dojść do sytuacji, w której dziecko, po zakończonym procesie rekrutacyjnym, nie zostaje przyjęte do żadnej szkoły ponadpodstawowej i nie będzie mogło realizować obowiązku nauki. Dlatego też w praktyce administracyjnej formułowane są poglądy wskazujące na konieczność zapewnienia edukacji na tym szczeblu wszystkim dzieciom — członkom wspólnoty samorządowej¹²⁵¹.

Liczba członków wspólnoty samorządowej będących odbiorcami usług świadczonych w ramach systemu oświaty nie tylko determinuje skalę tego zadania w poszczególnych jednostkach. Liczba mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, jako takich, ma także znaczenie dla sposobu finansowania zadania publicznego w postaci edukacji. Ustawodawca uregulował źródła dochodów służących finansowaniu tego zadania w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych¹²⁵². Parametr w postaci „liczby mieszkańców” jest jedną z głównych zmiennych w oparciu o którą wyliczana jest wysokość subwencji oświatowej przysługującej danej jednostce samorządu terytorialnego. Mechanika finansowania zadań oświatowych jest tak skonstruowana, by wskaźnik ten pełnił funkcję korygującą – by większe wsparcie otrzymywały mniej liczebne wspólnoty samorządowe¹²⁵³. Ustawodawca definiuje przy tym „liczbę mieszkańców” jako „liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do dnia 31 maja roku bazowego”¹²⁵⁴. Trzeba przy tym zaznaczyć, że podstawowym parametrem determinującym wysokość subwencji oświatowej jest determinowana liczbą uczniów uczących się w szkołach, przedszkolach i placówkach oświatowych prowadzonych przez daną jednostkę

¹²⁴⁹ art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. w zw. z art. 39 ust. 7 p.o.

¹²⁵⁰ art. 134 ust. 1 i ust. 2 p.o.

¹²⁵¹ Zasady przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego do szkół ponadpodstawowych na rok szkolny 2023/2024 – komunikat, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/zasady-przeprowadzania-postepowania-rekrutacyjnego-do-szkol-ponadpodstawowych-na-rok-szkolny-20232024---komunikat>, gov.pl, dostęp: 14.09.2023 r.

¹²⁵² Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 754).

¹²⁵³ A. Trojanowska, Subwencja oświatowa w 2024 r. Więcej pieniędzy na jednego ucznia i dla małych szkół, <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/subwencja-oswiatowa-w-2024-r-wiecej-pieniedzy-na-jednego-ucznia-i-dla-malych-szkol,500329.html>, dostęp: 05.06.2024 r.

¹²⁵⁴ art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356).

samorządu terytorialnego¹²⁵⁵. Z uwagi na fakt, że uczniowie uczący się w takich zakładach administracyjnych powinni być członkami danej wspólnoty samorządowej, to można stwierdzić, że cały mechanizm finansowania zadań oświatowych uzależniony jest liczby członków danej wspólnoty samorządowej. Liczba ta bowiem, w różny sposób wpływa na wysokość dochodów przysługujących j.s.t. z tytułu wykonywania zadań oświatowych.

Pozostając w obszarze zadania publicznego w postaci oświaty, należy zwrócić uwagę na problem, jaki status mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego powodował w sprawach dotyczących stypendiów dla uczniów ustanawianych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy art. 90t ustawy o systemie oświaty¹²⁵⁶ zawierają upoważnienie ustawowe pozwalające jednostkom samorządu terytorialnego na ustanawianie lokalnych lub regionalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W przypadku ustanowienia takich aktów kierownictwa wewnętrznego j.s.t. uprawnione są także do określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży.

Pierwotne brzmienie przepisu art. 90t ust. 4 u.s.o.¹²⁵⁷ zawierało upoważnienie ustawowe, na podstawie którego organy stanowiąco-kontrolne określały szczegółowe warunki przyznawania stypendiów uczniom. W dyspozycji tego przepisu nie wskazano wówczas żadnych dodatkowych kwalifikacji podmiotowych, jakie musieli spełniać uczniowie będący beneficjentami stypendiów ustanowionych przez j.s.t., pozostawiając swobodę w tym względzie prawodawcom lokalnym.

Skutkiem takiej sytuacji prawnej było przyjmowanie rozbieżnych rozwiązań prawnych przez j.s.t. w zakresie przynależności beneficjentów świadczenia do danej wspólnoty samorządowej. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego zastrzegały prawo do ubiegania się o stypendium dla uczniów będących mieszkańcami danej jednostki¹²⁵⁸. Natomiast w innych j.s.t.

¹²⁵⁵ G.P. Kubalski, Analiza zaspokojenia kosztów funkcjonowania edukacji częścią oświatową subwencji ogólnej, FK 2019, nr 10, s. 33-44.

¹²⁵⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.).

¹²⁵⁷ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370).

¹²⁵⁸ Zob. np. Uchwała nr 362/VII/2017 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 października 2017 r. w sprawie Programu Stypendialnego im. Grzegorza Ciechowskiego w Gminie Kłodzko (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2017 r. poz. 4691); Uchwała Nr XXVI/165/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym uczniom szkół podstawowych i gimnazjalnych zamieszkałym w Gminie Zławieś Wielka, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2017 r. poz. 1); uchwała Nr XXVI/169/17 Rady Gminy Nur z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie Regulaminu przyznawania stypendium Wójta Gminy Nur dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i gimnazjów zamieszkujących na terenie gminy Nur (Mazow. z 2017 r. poz. 5020).

przyjmowano prawo miejscowe, zgodnie z którym uprawnienie tego rodzaju przysługiwało uczniom uczącym się w szkołach znajdujących się na terenie jednostki ustanawiającej stypendium¹²⁵⁹. Niekiedy zdarzało się, że prawodawca lokalny wiązał prawo ucznia do ubiegania się o stypendium lokalne z koniecznością bycia zameldowanym przez ucznia na terenie danej j.s.t.¹²⁶⁰ lub rozliczania podatku od dochodów osób fizycznych przez rodziców, lub opiekunów prawnych ucznia we właściwym dla danej j.s.t. urzędzie skarbowym¹²⁶¹.

W ówczesnym stanie prawnym dochodziło niekiedy do sytuacji, w której jeden uczeń mógł być uprawniony do dwóch stypendiów ustanowionych przez dwie jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t. w której mieszka i j.s.t., na której terenie chodzi do szkoły) lub nie jest uprawniony do żadnego stypendium (mimo że mieszka lub pobiera naukę na terenie j.s.t. która ustanowiła takie świadczenie). Dlatego też w 2018 r. ustawodawca dokonał nowelizacji przepisów ustawy o systemie oświaty¹²⁶² w taki sposób, że w dyspozycji przepisu art. 90t ust. 4 u.s.o. przewidział, że stypendium ustanowione przez j.s.t. przysługuje „dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania”.

Nowelizacja z 2018 r. zasługuje jednak na krytykę. Ustanawianie stypendiów przez jednostki samorządu terytorialnego jest czynnością, która mieści się w ramach wykonywania przez j.s.t. zadania własnego, jakim jest edukacja publiczna. Tym samym świadczenia stypendialne adresowane do uczniów służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i powinny być adresowane do członków tej wspólnoty samorządowej, która ustanowiła takie świadczenie. Ów kontekst systemowy nie był należycie stosowany w praktyce przed 2018 r., skutkiem czego część j.s.t. ustanawiało stypendia, która były adresowane do uczniów

¹²⁵⁹ Zob. np. Uchwała nr XXII/256/16 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół z terenu powiatu zgierskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzk. T.j. z 2016 r. poz. 3722; uchwała nr XXVI/222/2017 Rady Miejskiej w Janikowie w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów w ramach Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Janikowo (Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2017 r. poz. 3429); uchwała Nr XXXII/208/17 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Szydłowiec (Mazow. z 2017 r. poz. 3674; zm.: Mazow. z 2018 r. poz. 9270 oraz z 2019 r. poz. 9319).

¹²⁶⁰ Zob. np. Uchwała Nr XXXVIII/366/2017 z dnia 21 listopada 2017 r. Rady Gminy Kleszczów w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży w Gminie Kleszczów (Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2015 r. poz. 3863);

¹²⁶¹ Uchwała nr XLIII.441.2013 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 4 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu stypendialnego pn "Stypendium Gminy Brwinów", wspierającego wybitne osiągnięcia edukacyjne lub sportowe (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2018 r. poz. 5627).

¹²⁶² Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245 z późn. zm.).

pobierających naukę na terenie danej j.s.t. Tym samym prawa do ubiegania się o takie świadczenie byli pozbawieni uczniowie-mieszkańcy j.s.t., którzy pobierali naukę w szkołach na terenie innych j.s.t., niż ta, do której przynależą. Ponadto prawo to uzyskiwali uczniowie niebędący członkami wspólnoty samorządowej – świadczeniodawcy.

Niemniej jednak organy nadzoru nie stwierdzały naruszenia prawa tego rodzaju i nie eliminowały z obrotu prawnego uchwał organów stanowiąco-kontrolnych, które zawierały przepisy nieodpowiadające normom ustawowym. W praktyce pojawiła się zatem niepewność co do sytuacji prawnej części uczniów, którzy musieli mierzyć się z problemem braku możliwości ubiegania się o stypendia ustanowione przez j.s.t. Problem ten z czasem został dostrzeżony przez ustawodawcę, który w 2018 r. dostrzegł problem i znowelizował przepisy u.s.o. Nowelizacja nie odpowiada natomiast konstytucyjnemu statusowi wspólnot samorządowych, które są korporacjami mieszkańców i jako korporacje mieszkańców muszą zaspokajać zbiorowe potrzeby swoich członków. Stąd zmianę tę należy ocenić krytycznie.

6.3.12. Prawo do pomocy społecznej ze strony gminy

Kolejną sferą administracyjnego prawa materialnego, w której widoczne jest powiązanie publicznych praw podmiotowych przysługujących człowiekowi z miejscem zamieszkania i tym samym z przynależnością do danej wspólnoty samorządowej są sprawy z zakresu pomocy społecznej. Obowiązek działania władz publicznych w sferze pomocy społecznej jest szeroko osadzona w przepisach Konstytucji RP. Już w przepisie art. 2 Konstytucji RP mowa jest o obowiązku władz publicznych polegającym na urzeczywistnianiu zasad sprawiedliwości społecznej¹²⁶³. Aksjologiczną podstawę do wykonywania tego zadania publicznego stanowi także zasada społecznej gospodarki rynkowej wyrażona w przepisie art. 20 Konstytucji RP¹²⁶⁴. O obowiązku solidarności międzyludzkiej mowa też jest w preambule do konstytucji¹²⁶⁵. Ze sferą pomocy społecznej związane są także prawa człowieka, o których mowa w przepisach art. 67 (prawo do zabezpieczenia społecznego osób pozostających bez pracy), art. 69 (prawo osób niepełnosprawnych do świadczeń społecznych), art. 71 (prawo rodziny do pomocy ze strony państwa) i art. 72 ust. 2 (prawo dziecka do pomocy ze strony władz publicznych) Konstytucji RP. Adam Płoszka stwierdza, że z przywołanych wyżej przepisów konstytucji

¹²⁶³ T. Chauvin, Sprawiedliwość społeczna – człowiek i wspólnota w świetle prawa i społecznej nauki Kościoła, Forum Prawnicze, 3/2020, s. 3-21.

¹²⁶⁴ P. Oliński, Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, PPP 2023, nr 2, s. 36-47.

¹²⁶⁵ A. Pułło, Idea solidarności w systemie zasad konstytucyjnych, GSP, tom XXXIII, 2015, s. 331-341.

wynika prawo człowieka do zabezpieczenia społecznego, którego treścią jest zobowiązanie władz publicznych do zapewnienia jednostce minimum życiowego¹²⁶⁶.

Na związek praw obywatelskich związanych, mieszczących się w zakresie pomocy społecznej, z zasadą solidarności i zasadą subsydiarności zwraca uwagę Radosław Mędrzycki¹²⁶⁷. Autor ten wskazuje, że aktywność samorządu terytorialnego w tej sferze ma subsydiarny charakter względem wsparcia udzielanego człowiekowi przez jego rodzinę i najbliższe otoczenie. Teza wskazująca na konieczność wspierania człowieka najpierw przez członków jego najbliższej rodziny wybrzmiewa także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Judykatura w sprawach dotyczących odpłatności za usługi świadczone w ramach pomocy społecznej wskazuje się, że koszty tego rodzaju powinny w pierwszej kolejności obciążać osoby najbliższe świadczeniobiorcy. Dopiero w dalszej kolejności koszty te powinny być pokrywane z budżetu wspólnoty samorządowej¹²⁶⁸.

Pojęcie pomocy społecznej zostało zdefiniowane w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który przewiduje, że jest to instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Sposób zorganizowania administracji publicznej w sprawach dotyczących pomocy społecznej został określony w przepisie art. 2 ust. 2 u.p.s. w myśl którego pomoc społeczna organizowana jest przez administrację rządową i samorządową, przy czym administracja współpracuje z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Iwona Sierpowska analizując, przepisy u.p.s. dostrzega, że większość działań prowadzonych w tej sferze przez administrację publiczną została zastrzeżona do właściwości samorządu terytorialnego¹²⁶⁹. W ramach samorządu terytorialnego zapewnianie podstawowych świadczeń w ramach pomocy społecznej zostało zastrzeżone do właściwości gmin, powiaty i województwa wykonują zadania o charakterze bardziej wyspecjalizowanym¹²⁷⁰. Zadania te, wykonywane zarówno przez gminy, powiaty, jak i województwa mają charakter zadań własnych. Szczegółowy zakres

¹²⁶⁶ A. Płoszka, 3.3. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jednostki skrajnie ubogiej i wynikający z niego obowiązek zapewnienia minimum życiowego [w:] *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019, LEX.

¹²⁶⁷ R. Mędrzycki, 3.2.2.5. Prawa socjalne [w:] *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, LEX.

¹²⁶⁸ Zob. np. Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2023 r., II SA/Rz 203/23, LEX nr 3574906; Wyrok WSA w Gliwicach z 20.03.2023 r., II SA/Gl 1468/22, LEX nr 3523389.

¹²⁶⁹ I. Sierpowska, Państwo wobec pomocy społecznej, *Studia Erasmiensis Wratislaviensis*, Zeszyt III, 2008, s. 148.

¹²⁷⁰ T. Kamiński, Gminna pomoc społeczna – ćwierć wieku transformacji, *PP*, nr 4, 2015, s. 112.

zadań własnych gminy wykonywanych w sferze pomocy społecznej został określony w przepisach art. 17 u.p.s.

Konsekwencją zastrzeżenia większości zadań publicznych mieszczących w sferze pomocy społecznej do właściwości jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że świadczenia związane z tą sferą muszą być skierowane do członków właściwej wspólnoty samorządowej¹²⁷¹. Stanisław Nitecki wskazuje na domicyl (status, którego konsekwencją jest przynależność do danej wspólnoty samorządowej), jako jeden z warunków, od którego zależy prawo do pomocy społecznej świadczonej przez daną gminę¹²⁷². Pozostałe, wskazane przez tego autora warunki prawa do pomocy społecznej, to formalny związek z państwem przyznającym świadczenie oraz trudna sytuacja osobista świadczeniobiorcy (wynikająca np. ze stanu zdrowia, sytuacji osobistej – np. bezdomności lub sieroctwa, bycia poszkodowanym na skutek katastrofy naturalnej).

Normatywnym źródłem warunku domicylu jest przepis art. 101 ust. 1 u.p.s. Ustawodawca wprost powiązał w nim właściwość miejscową gminy w sprawach dotyczących świadczeń z pomocy społecznej z miejscem zamieszkania świadczeniobiorcy. W praktyce orzeczniczej pojęcie „miejscza zamieszkania” wykorzystane w dyspozycji tego przepisu interpretowane jest systemowo – z wykorzystaniem przepisu art. 25 k.c.¹²⁷³. Jednakże w odniesieniu do grup społecznych znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej ustanowiono odrębne rozwiązania prawne, które wyznaczają odmienne zasady wyznaczania właściwości miejscowej gminy. W odniesieniu do osób bezdomnych¹²⁷⁴ gminą właściwą do spełniania świadczeń z zakresu pomocy społecznej jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały¹²⁷⁵. Z kolei w odniesieniu do osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę lub domu pomocy społecznej na podstawie umowy cywilnej właściwa miejscowo jest gmina miejsca zamieszkania tej osoby z okresu przed rozpoczęciem pobytu w

¹²⁷¹ Zob. np. „[Z]godnie z zasadą pomocniczości wsparcia osobie potrzebującej powinny udzielać ta wspólnota lokalna i ta społeczność, do których dana osoba przynależy, a więc gmina, na której terenie faktycznie i stale osoba przebywa, i gdzie znajduje się centrum jej spraw życiowych, prowadzi w rozpoznawanej sprawie do tego samego rezultatu.” cyt. za: Postanowienie NSA z 14.10.2015 r., I OW 36/15, LEX nr 1815208; Postanowienie NSA z 8.12.2016 r., I OSK 1131/15, LEX nr 2232663.

¹²⁷² S. Nitecki, 3.1.3. Osoba fizyczna jako podmiot świadczenia pomocy społecznej [w:] Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008, LEX.

¹²⁷³ Wyrok NSA z 26.07.2022 r., I OW 20/22, LEX nr 3400380; Postanowienie NSA z 23.06.2020 r., I OW 9/20, LEX nr 3031351; Postanowienie NSA z 24.09.2014 r., I OW 96/14, LEX nr 1529075.

¹²⁷⁴ Zgodnie z art. 6 pkt 8 u.p.s. „osobą bezdomną” jest osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania;

¹²⁷⁵ art. 101 ust. 2 u.p.s.

tego typu placówce, lub domu¹²⁷⁶. Kolejne rozwiązanie odrębne, w którym gminą zobowiązaną do świadczeń w ramach pomocy społecznej jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie, dotyczy osób, których sytuacja osobista uzasadnia przyznanie świadczenia bez zbędnej zwłoki, osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany oraz ofiar handlu ludźmi¹²⁷⁷.

Taki sposób ukształtowania stanu prawnego skłania do stwierdzenia, że zasadą jest powiązanie prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej świadczonych przez gminy ze stosunkiem członkostwa w danej wspólnocie samorządowej. Jednakże ustawodawca ustanowił wyjątki od tej zasady w sprawach osób, których sytuacja życiowa wymaga bezzwłocznego przyznania świadczeń z pomocy społecznej. W ich przypadku przyjęto, że pomoc ta przyznawana jest przez gminę, na której terenie osoby te przebywają. Tym samym właściwość miejscowa oparta jest tylko o kryterium obiektywne – fizyczny pobyt na terenie danej jednostki. Zwalnia to administrację publiczną z konieczności badania woli jednostki związanej z zamiarem stałego przebywania na terenie gminy (kryterium subiektywnego). Skutkiem takiego rozwiązania jest ograniczenie negatywnych sporów kompetencyjnych w takich sprawach¹²⁷⁸ i w konsekwencji zmniejsza ryzyko nieotrzymania pomocy przez osobę znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej. Odrębną kwestią pozostaje jednak powiązanie właściwości miejscowej w sprawach pomocy społecznej świadczonej osobom bezdomnym z ich ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały. W założeniu ustawodawcy zabieg ten miał ułatwiać określenie organu właściwego do załatwienia konkretnej sprawy. Pojęcie „miejsca zamieszkania” bywa powszechnie wiązane z zamieszkiwaniem konkretnym adresem, a nie z zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Adam Płoszka na tym tle słusznie wskazuje, że takie rozwiązanie prawne w praktyce prowadzi do ograniczenia mobilności osób bezdomnych i faktycznie wiąże je z gminą, na której terenie były one zameldowane¹²⁷⁹.

6.3.13. Obowiązki członków wspólnot samorządowych

Osobną kwestią, obok uprawnień członków wspólnot samorządowych, które przysługują im wobec tych wspólnot, jest sprawa ich obowiązków istniejących w ramach stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej. Analogicznie jak w przypadku uprawnień

¹²⁷⁶ art. 101 ust. 2a u.p.s.

¹²⁷⁷ art. 101 ust. 3 u.p.s.

¹²⁷⁸ A. Ostapski, Tryb rozstrzygania sporów o właściwość przez organ wyższego stopnia między organami gminy w sprawach z zakresu pomocy społecznej, ST 2017, nr 1-2, s. 109-121.

¹²⁷⁹ A. Płoszka, Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna), PiP 2020, nr 5, s. 128-142.

mieszkańców j.s.t. zakres tych obowiązków należy rozpatrywać w kontekście obowiązków wynikających z przepisów Konstytucji RP. Obecnie obowiązująca konstytucja ustanawia:

- 1) obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne¹²⁸⁰,
- 2) obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁸¹,
- 3) obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków¹²⁸²,
- 4) obowiązek obrony Ojczyzny¹²⁸³,
- 5) obowiązek dbałości o stan środowiska¹²⁸⁴.

Pierwszy z konstytucyjnych obowiązków adresowany jest tylko do obywateli polskich. Analiza treści art. 82 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że obowiązkiem ten składa się z dwóch elementów – wierności wobec państwa polskiego (Rzeczypospolitej) oraz troski o to państwo, w ramach którego funkcjonują wspólnoty samorządowe. Stąd można wyprowadzić wniosek, że obywatel polski zobowiązany jest o troszczenie się o dobro każdej wspólnoty samorządowej, nie tylko tej, której jest członkiem. Z uwagi na powiązanie omawianego obowiązku ze statusem obywatela polskiego należy stwierdzić, że z obowiązku troski o dobro wspólne (państwo) i wspólnoty samorządowe zwolnieni są cudzoziemcy, nawet jeżeli są członkami tych wspólnot. Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim w sensie ścisłym dotyczy wierności państwu polskiemu z istoty rzeczy, nie znajduje przełożenia na treść stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej. Sensem tego obowiązku jest zbudowanie poczucia powinności wobec własnego państwa. Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązkiem bezpośrednio skutecznym, jakkolwiek konsekwencją jego obowiązywania są normy prawa karnego, które penalizują m.in. zdradę dyplomatyczną lub szpiegostwo.

Wyrażony w przepisie art. 83 Konstytucji RP obowiązek przestrzegania w Rzeczypospolitej Polskiej prawa jest obowiązkiem o powszechnym. Jednocześnie obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisów konstytucji. Obejmuje on wszystkie podmioty prawa, niezależnie od ich kwalifikacji formalnoprawnej. Każdy jest zobowiązany do przestrzegania prawa obowiązującego na terytorium Polski, niezależnie od źródła prawa, z jakiego wynikają obowiązujące normy prawne. Tym samym obowiązek ten obejmuje także nakaz przestrzegania norm prawnych ustanowionych przez wspólnoty samorządowe – aktów prawa miejscowego na terenie, na którym prawo to obowiązuje. Z uwagi na podwójnie powszechny charakter tego

¹²⁸⁰ art. 82 Konstytucji RP.

¹²⁸¹ art. 83 Konstytucji RP.

¹²⁸² art. 84 Konstytucji RP.

¹²⁸³ art. 85 Konstytucji RP.

¹²⁸⁴ art. 86 Konstytucji RP.

obowiązku (każdy podmiot funkcjonujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest do przestrzegania całości prawa obowiązującego na terytorium państwa polskiego, nie można stwierdzić, by obowiązek ten w szczególny sposób oddziaływał na treść stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej. W praktyce bowiem członek danej wspólnoty samorządowej jest zobowiązany do przestrzegania prawa ustanowionego przez tę wspólnotę w takim samym stopniu, jak osoby niebędące członkami tych wspólnot, jeżeli przebywają na ich terenie.

Powszechnym obowiązkiem jest także obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, który został uregulowany w przepisie art. 84 Konstytucji RP. Obowiązek ten nie jest jednak bezpośrednio skuteczny, gdyż wymaga konkretyzacji w przepisach ustaw. Sposób realizowania tego obowiązku w ustawach ma istotne znaczenie dla wspólnot samorządowych, gdyż ich zdolność do wykonywania zadań publicznych warunkowana jest ilością dochodów publicznych, w jakie zostaną wyposażone. Ustawodawca z jednej strony przyznał j.s.t. w prawo do poboru podatków i opłat lokalnych, które wynika zasadniczo z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej zaś wspólnoty samorządowe posiadają prawo do udziału w części dochodów publicznych pochodzących z podatków państwowych, które wynikają z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przyznają funkcjonowanie następujących danin publicznych, które pobierane są przez gminy: podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, opłaty targowej, opłaty miejscowej, opłaty uzdrowiskowej, opłaty reklamowej i opłaty od posiadania psów. Wspólnym mianownikiem tych danin publicznych jest szeroka kompetencja gmin do określania ich wysokości¹²⁸⁵. Podobna swoboda występuje także w odniesieniu do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustanawianej na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Do podatków lokalnych zaliczane są także podatek rolny i podatek leśny. Podatki lokalne mają charakter podatków majątkowych – przedmiotem opodatkowania są określone w ustawie składniki majątku podatników¹²⁸⁶.

¹²⁸⁵ P. Galiński, Kompetencje samorządowych organów podatkowych jako element samodzielności samorządu terytorialnego - uwarunkowania i dysfunkcje, FK 2020, nr 5, s. 33-47.

¹²⁸⁶ J. Śmiechowicz, Wydajność fiskalna studiabas.sejm.gov.pl podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce, Studia BAS, 1(65)/2021, s. 55-75.

Analiza konstrukcji podatków i opłat lokalnych prowadzi do wniosku, że żaden z nich nie jest obciążeniem nakładanym na członków gminnej wspólnoty samorządowej jako takiej. Podatnikami tych podatków są właściciele nieruchomości położonych na terenie danej gminy, środki transportowe zarejestrowane na terenie danej gminy itd. Status podatnika tych danin publicznych nie jest powiązany ze statusem mieszkańca gminy. Podatnikami tych podatków są ludzie (bez różnicy w zakresie ich przynależności do danej wspólnoty samorządowej), osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Status mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego ma także znaczenie dla ustalenia wysokości dochodów danej j.s.t. przypadających jej z tytułu udziału w podatkach dochodowych. Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewidują, że do dochodów własnych gmin, powiatów i województw zalicza się udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze danej j.s.t. Na potrzebę tej regulacji ustawodawca sformułował definicję legalną pojęcia „liczby mieszkańców”, zgodnie z którą przez pojęcie to rozumie się przez to liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do dnia 31 maja roku bazowego. Dochody z tytułu udziału w dochodach z podatku od dochodów osób fizycznych stanowią istotną część ogółu dochodów j.s.t., przy czym znaczenie tych dochodów jest największe w przypadku gmin¹²⁸⁷.

W obecnym stanie prawnym nie istnieje norma prawna, zobowiązująca członków wspólnot samorządowych do takiego rozliczania podatku od dochodów osób fizycznych, by dochody z tego tytułu zasilały budżety wspólnot samorządowych, do których ci przynależą. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie tzw. PIT-u komunalnego – podatku dochodowego od dochodów osób fizycznych, w którym władztwo podatkowe przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego¹²⁸⁸.

Przedmiotem kolejnego z konstytucyjnych obowiązków jest obrona ojczyzny, który ma charakter obowiązku obywatelskiego. W ramach obowiązku obrony ojczyzny mieści się obowiązek służby wojskowej lub obowiązek służby zastępczej. Sam obowiązek obrony

¹²⁸⁷ Zob. np. Gospodarka Finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2022, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023.

¹²⁸⁸ Zob. np. J. Neman, P. Swianiewicz, Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce, Warszawa 2013; S. Kańduła, PIT komunalny jako nowa forma dochodów jednostek samorządu terytorialnego, *infos*, nr 16(220).

ojczyzny jest obowiązkiem bezpośrednio skutecznym, jakkolwiek jego treść nie jest wprost konstytucyjnie określona. Niemniej jednak Krzysztof Kozłowski stwierdza, że obowiązek ten kształtuje stosunek prawny w ramach relacji Rzeczpospolita Polska — obywatel¹²⁸⁹. Z kolei zadanie publiczne w postaci obrony narodowej jest zadaniem administracji rządowej, stąd jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości ustanawiania norm prawnych, które wpływałyby na treść poszczególnych obowiązków obywateli polskich wynikających z obowiązku obrony ojczyzny.

Ostatnim konstytucyjnym obowiązkiem jest obowiązek dbałości o stan środowiska. W art. 86 konstytucji ustrojodawca ustanowił powszechny obowiązek o stan środowiska oraz wprowadził zasadę odpowiedzialności za spowodowane pogorszenie stanu środowiska. Konstrukcja tego obowiązku powoduje, że adresowany jest on zarówno do wspólnot samorządowych, jak i do ich członków. W piśmiennictwie dostrzega się, że obowiązek ten powinien być interpretowany, w kontekście wynikającego z przepisu art. 74 Konstytucji RP obowiązku władz publicznych do ochrony środowiska naturalnego¹²⁹⁰. Oznacza to, że wspólnoty samorządowe, jako część władz publicznych, zobowiązane są do troski o środowisko naturalne i członkowie wspólnot samorządowych zobowiązani są do tej troski zarówno wobec państwa – Rzeczypospolitej Polskiej, jak i samych wspólnot samorządowych¹²⁹¹. Niemniej jednak w piśmiennictwie dostrzega się, że obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska nie skutkują przyznaniem obywatelom publicznych praw podmiotowych, które by odpowiadały treści tych obowiązków¹²⁹².

Pomiędzy obowiązkiem dbałości o środowisko a pozostałymi konstytucyjnymi obowiązkami istnieje jakościowa różnica z perspektywy pozycji prawnej członków wspólnot samorządowych. Różnica ta wynika z faktu, że zadanie publiczne w postaci ochrony środowiska i przyrody jest zadaniem własnym j.s.t. wszystkich szczebli¹²⁹³. W konsekwencji czego wspólnotom samorządowym przyznano, w przepisach prawa materialnego, szereg kompetencji, których wykonywanie znajduje przełożenie na pozycję prawną członków

¹²⁸⁹ K. Kozłowski, Obywatelski obowiązek "obrony Ojczyzny" w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., PPP 2020, nr 7-8, s. 196-214.

¹²⁹⁰ M. Florczak-Wątor, art. 74 [w:] red. P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, LEX.

¹²⁹¹ Zob. np. I. Stańczuk, Akty prawa miejscowego w gminie i ich znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego, RNP, Tom XXIX, numer 3 – 2019, s. 219-233.

¹²⁹² A. Krzywoń, Konstytucja RP a środowisko, PiP 2012, nr 8, s. 3-17.

¹²⁹³ art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.p., art. 14 ust. 1 pkt 8 u.s.w. – przy czym w odniesieniu do województw mowa jest tylko o „ochronie środowiska”, co w świetle przepisów prawa materialnego dot. ochrony przyrody wydaje się być brakiem konsekwencji ustawodawcy.

wspólnot samorządowych w sferze ochrony środowiska i ochrony przyrody np. w zakresie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy lub ustanawiania form ochrony przyrody takich jak parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne lub zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, o których mowa w przepisach ustawy o ochronie przyrody¹²⁹⁴. Jakkolwiek przepisy prawa materialnego obowiązujące w tym zakresie nie stanowią upoważnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego adresowanych tylko do członków danej wspólnoty samorządowej. Przepisy prawa miejscowego obowiązujące w tym zakresie nakładają ograniczenia na wszystkich, nie tylko na mieszkańców danej j.s.t.

6.3.14. Karta mieszkańca jako świadectwo problemów z normatywizacją obowiązków członków wspólnot samorządowych

Niezależnie od omówionych wyżej regulacji ustawowych i ustanowionych na ich podstawie przepisów prawa miejscowego, które odnoszą się do pozycji prawnej mieszkańca jednostki samorządu, to próby uregulowania tego statusu w szerszym zakresie czynią także gminy. Tego rodzaju próby widoczne są w sferze obowiązków członków wspólnot samorządowych, szczególnie w odniesieniu do spraw finansowych. W obszarze tym istnieje praktyka polegająca na ustanawianiu instrumentów – kart mieszkańca służących zachęcenia członków wspólnot samorządowych by ci rozliczali swój podatek dochodowy w taki sposób, by jego część wpływała do budżetów tych wspólnot, do których przynależą. Praktyka samorządowa polegająca na ustanawianiu programów kart mieszkańca wymaga odrębnego omówienia, gdyż nie ma obowiązujących przepisów ustaw określających, czym „karta mieszkańca” jest w istocie rzeczy i jaki zakres spraw powinien być uregulowany w prawie miejscowym w związku z funkcjonowaniem tej instytucji. Wzmianki o „karcie mieszkańca” pojawiły się jedynie w uzasadnieniu do projektu ustawy o aplikacji mObywatel¹²⁹⁵. Jednak w uchwalonej ustawie pojęcie to już nie występuje¹²⁹⁶.

Uprawnienia, które potwierdzane są kartą mieszkańca, przyznawane są mieszkańcom gminy, którzy spełniają dodatkowe warunki przewidziane w prawie miejscowym¹²⁹⁷. Prawodawcy

¹²⁹⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).

¹²⁹⁵ Autor projektu przewidywał, że aplikacja mObywatel stanie się instrumentem służącym koordynacji różnymi dokumentami, którymi posługują się obywatele. Także dokumentami wydawanymi przez samorządy, organizacje zawodowe, zrzeszenia i związki sportowe. Druk nr 3050, sejm.gov.pl, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3050>, dostęp: 03.09.2023 r.

¹²⁹⁶ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. 1234 z późn. zm.).

¹²⁹⁷ Jakkolwiek uchwały rady gminy w sprawie ustanowienia programu karty mieszkańca nie zawsze są aktami prawa miejscowego. Zob. J. Dorosz-Kruczyński, Karta mieszkańca – próba opisu instytucji na podstawie uchwał rad gmin aglomeracji warszawskiej, PPUW, 2/2016, s. 416-438.

lokalni wymagają by członkowie gminnej wspólnoty samorządowej zainteresowani uzyskaniem takiego dokumentu rozliczali podatek od dochodów osób fizycznych we właściwej gminie¹²⁹⁸ lub są osobami bezrobotnymi¹²⁹⁹, są zameldowane na terenie tej gminy¹³⁰⁰. Prawodawcy miejscowi wprowadzają też rozwiązania przyznające prawo do posiadania karty także dzieciom i młodzieży¹³⁰¹. Rzadko zdarza się, że uprawnieni do otrzymania karty są wszyscy mieszkańcy danej gminy, niezależnie od spełnienia przez nich dodatkowych warunków¹³⁰².

Niezależnie od różnorodnych regulacji kształtujących zakres podmiotowy prawa do otrzymania karty mieszkańca, to w większości uchwał warunkiem tego uprawnienia jest rozliczanie podatku od dochodów osób fizycznych w miejscu zamieszkania. Warunek ten polega do rozliczania podatku we właściwym dla miejsca urzędzie skarbowym oraz wskazania w zeznaniu podatkowym właściwej gminy jako miejsca zamieszkania. Takie przepisy prawa miejscowego nawiązują z jednej strony do przepisu art. 17 § 1 ordynacji podatkowej, który wiąże właściwość miejscową organów podatkowych z miejscem zamieszkania podatnika – osoby fizycznej. Z drugiej strony prawodawca lokalny nawiązuje w ten sposób do przepisów art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które określają sposób ustalania udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku od dochodu osób fizycznych. Jednym z parametrów w oparciu, o który ustalany jest ten udział, jest liczba mieszkańców danej j.s.t., przy czym liczba ta ustalana jest w oparciu o dane zawarte w zeznaniach podatkowych¹³⁰³.

Taka konstrukcja prawna wskazuje, że jednym z celów ustanawiania programów kart mieszkańca jest zwiększanie dochodów gminy pochodzących z udziału w podatku od dochodów osób fizycznych jej mieszkańców. Na fiskalny cel tego instrumentu wskazywali

¹²⁹⁸ § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr LXVII/968/23 RADY MIASTA ZDUŃSKA WOLA z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie Programu Zduńskowolska Karta Mieszkańca (Dz. Urz. Łódzk. poz. 3577); § 2 pkt 1 uchwały Nr 635/VI/47/2014 RADY MIEJSKIEJ KONSTANCIN-JEZIORNA z dnia 10 września 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu "Konstancińska Karta Mieszkańca" (Mazow. poz. 9780; zm.: Mazow. z 2018 r. poz. 708).

¹²⁹⁹ § 1 ust. 3 pkt 2 uchwały RADY MIASTA MARKI z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu "Marecka Karta Mieszkańca"

¹³⁰⁰ pkt 3 lit. a załącznika do uchwały Nr 159/VIII/2019 RADY MIASTA PŁOCKA z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Programu "Płocka Karta Mieszkańca" (Mazow. poz. 7195).

¹³⁰¹ § 4 ust. 2 uchwały RADY MIEJSKIEJ W CEGŁOWIE z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu "Cegłowska Karta Mieszkańca" (Dz. Urz. Mazow. poz. 4154); § 3 ust. 2 uchwały Nr XXX/285/2021 RADY MIEJSKIEJ W TCZEWIE z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu "Karta Mieszkańca Tczewa" (Dz. Urz. Pomor. poz. 1831; zm.: Dz. Urz. Pomor. poz. 2679).

¹³⁰² § 5 uchwały Nr 865/2022 RADY MIEJSKIEJ W GRODZISKU MAZOWIECKIM z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia programu "Grodziska Karta Mieszkańca" (Dz. Urz. Mazow. poz. 14073).

¹³⁰³ Trzeba przy tym zauważyć, że ustawodawca w tym zakresie nie nawiązał do pojęcia „liczby mieszkańców” zdefiniowanego w tym samym akcie normatywnym.

wprost niektórzy samorządowcy¹³⁰⁴. Niezależnie, od „niepodatkowych” warunków uprawniających do otrzymania karty mieszkańca, warunek dotyczący rozliczania podatku we właściwym urzędzie skarbowym akcentowany jest także w niektórych kampaniach promocyjnych programu karty mieszkańca¹³⁰⁵. Fiskalna funkcja „karty mieszkańca” dostrzegana jest także w prasie lokalnej¹³⁰⁶.

Niekiedy sami prawodawcy lokalni akcentują fiskalną funkcję „karty mieszkańca”. Rada Miasta Tczewa na potrzeby programu ustanowiła definicję legalną „mieszkańca”, zgodnie z którą „mieszkańcem” jest osoba, która w deklaracjach PIT wskazała jako miejsce zamieszkania Gminę Miejską Tczew¹³⁰⁷. W praktyce samorządowej można także znaleźć rozwiązania prawne uzależniające prawo do otrzymania karty mieszkańca od braku zaległości podatkowych powstałych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹³⁰⁸. Takie rozwiązania konstruowane w ramach prawa lokalnego jest swoistą odpowiedzią na bierność ustawodawcy, wobec problemu braku kompleksowego uregulowania statusu mieszkańca w przepisach ustaw.

Zasadniczy problem prawny związany z „kartą mieszkańca” dotyczy charakteru uchwał ustanawiających tę instytucję w poszczególnych gminach. Z uwagi na skutek prawny, jaki wywołują programy kart mieszkańca w zakresie przyznania szczególnych uprawnień posiadaczom takiej karty (podobnie jak ma to miejsce w przypadku KDR) należy oczekiwać, że uchwały takie będą aktami prawa miejscowego. Jednakże z uwagi brak odpowiedniego upoważnienia ustawowego wojewodowie¹³⁰⁹ i sądy administracyjne¹³¹⁰ uznają niekiedy, że

¹³⁰⁴ M. Boguszewski, Giżycko: Karta Mieszkańca dla płacących podatki w mieście, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/podatki/gizycko-karta-mieszkanca-dla-placacych-podatki-w-miescie,25906.html>, dostęp: 05.09.2023 r.

¹³⁰⁵ <https://www.pit-katowice.pl/>, dostęp: 05.09.2023 r.

¹³⁰⁶ P. Gołąb, Płacisz podatki w Zduńskiej Woli? Możesz liczyć na rabaty gwarantowane przez Zduńskowolską Kartę Mieszkańca. Jakież?, zdunskawola.naszemiasto.pl, <https://zdunskawola.naszemiasto.pl/placisz-podatki-w-zdunskiej-woli-mozesz-liczyc-na-rabaty/ar/c3-9267283>, dostęp: 05.09.2023 r.; KARTA MIESZKAŃCA ZA PIT, expressochaczewski.pl, <https://expressochaczewski.pl/2019/04/23/karta-mieszkanca-za-pit/>, dostęp: 05.09.2023 r.;

¹³⁰⁷ § 1 ust. 2 uchwały Nr XXX/285/2021 RADY MIEJSKIEJ W TCZEWIE z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu "Karta Mieszkańca Tczewa" (Dz. Urz. Pomor. poz. 1831; zm.: Dz. Urz. Pomor. z 2021 r. poz. 2679).

¹³⁰⁸ § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały Nr LXI/542/2022 RADY GMINY RASZYN z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie Programu Karta Mieszkańca Gminy Raszyn (Dz. Urz. Mazow. poz. 9845). § 4 ust. 1 uchwały Nr XLIV/352/22 RADY MIEJSKIEJ W CEGŁOWIE z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu "Ceglowska Karta Mieszkańca" (Dz. Urz. Mazow. poz. 4154).

¹³⁰⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 12.04.2023 r., PN-II.4131.136.2023, Lubel 2023, nr 2669; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 3.02.2023 r., PNK.I.4131.15.2023, LEX nr 3484094; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 30.04.2021 r., NPII.4131.1.407.2021, LEX nr 3236212.

¹³¹⁰ Wyrok NSA z 14.12.2022 r., III OSK 4639/21, LEX nr 3447947.

uchwała w sprawie programu karty mieszkańca nie ma charakteru powszechnie obowiązującego. Pogląd o braku normatywności uchwał rad gmin podejmowanych w sprawie karty mieszkańca nie odpowiada jednak zakładanemu, przez prawodawców lokalnych, celowi tego instrumentu, którym jest kształtowanie statusu administracyjnoprawnego mieszkańca gminy. Status ten jest kształtowany w ten sposób, że w zamian za realizowanie określonych w uchwale obowiązków w sferze prawa publicznego posiadacz karty otrzymuje specjalne uprawnienia.

Wątpliwości może budzić też samo przyznanie szczególnych uprawnień posiadaczom karty mieszkańca¹³¹¹. Skutkiem ustanowienia programu karty mieszkańca jest zróżnicowanie pozycji prawnej członków wspólnoty samorządowej, w zależności od tego, czy otrzymali oni taki dokument. W takim stanie rzeczy pojawia się wątpliwość co do zgodności ustanowienia takiego rozróżnienia z zasadą równości wobec prawa wynikającą z przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP¹³¹². W tym kontekście warto uwagi jest stanowisko WSA w Gliwicach, który w wyroku z dnia 1 marca 2013 r. stwierdził, że: „W odniesieniu do osób będących mieszkańcami gminy, kierując się postanowieniami art. 32 Konstytucji RP nie jest możliwe różnicowanie ich sytuacji prawnej w akcie prawa miejscowego przyjmowanego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że cechą relewantną jest zamieszkiwanie na terenie danej gminy, ponieważ z tego faktu wynikają nie tylko prawa, ale również przewidziane prawem obowiązki”¹³¹³. Trzeba pamiętać, że ustawodawca wyczerpująco uregulował zakres obowiązku podatkowego (zarówno w odniesieniu do podatku od dochodów osób fizycznych, podatków, jak i opłat lokalnych, oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) w przepisach ustaw. Przepisy te regulują także sankcje za niedopełnienie tych obowiązków oraz nie zawierają upoważnień ustawowych uprawniających rady gmin do regulowania w prawie miejscowym dodatkowych konsekwencji prawnych dopełnienia lub niedopełnienia tych obowiązków przez obywatela. Dlatego też wydaje się, że różnicowanie pozycji prawnej

¹³¹¹ J. Dorosz-Kruczyński, Karty mieszkańca oferowane przez miasta a podatki płacone zgodnie z miejscem zamieszkania, rp.pl, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art1416231-karty-mieszkanca-oferowane-przez-miasta-a-podatki-placone-zgodnie-z-miejscem-zamieszkania>, dostęp: 06.09.2023 r.

¹³¹² „Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, zróżnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.” cyt. za: Wyrok NSA z 18.05.2011 r., II GSK 490/10, LEX nr 992399.

¹³¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 1.03.2013 r., IV SA/Gl 611/12, LEX nr 1307367.

mieszkańców gminy w związku z posiadaniem przez nich karty mieszkańca może być postrzegane jako rozwiązanie dyskryminacyjne.

6.4. Instytucje służące ochronie praw i wolności członków wspólnoty samorządowej

6.4.1. Skarga na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. naruszające interes prawny

Instytucją prawną wykorzystywaną w praktyce w znacznej mierze przez członków wspólnot samorządowych do ochrony ich praw i wolności jest skarga na uchwały lub zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego, która narusza ich interes prawny. Instytucja ta uregulowana jest w analogiczny wobec siebie sposób w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych¹³¹⁴. Obok skargi na ogólne akty administracji samorządowej przepisy ustrojowe ustanawiają także skargę na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego, która bazuje na tej samej konstrukcji prawnej¹³¹⁵.

Skarga na ogólny akt organu j.s.t. formalnie nie jest instrumentem dedykowanym tylko mieszkańcom j.s.t., której organ podjął uchwałę lub zarządzenie. Skargę może wnieść „każdy” podmiot prawa, uprawnionymi do jej wniesienia są obywatele, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej¹³¹⁶. Wiesław Kisiel postrzega skargę tę jako instrument obywatelskiej kontroli nad działalnością prawodawczą administracji publicznej, która pełni funkcję uzupełniającą wobec nadzoru wykonywanego przez wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe¹³¹⁷.

Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują, że zaskarżane do sądu administracyjnego mogą być uchwały lub zarządzenia wydawane „w sprawach z zakresu administracji publicznej”. Mariusz Bogusz zwraca uwagę na praktyczny problem z określeniem zakresu spraw, które mają związek z działalnością j.s.t. w tej sferze. Autor ten wyjaśnia, że pojęcie to obejmuje zarówno działania realizowane przez j.s.t. w sferze władczej, jak i właścicielskiej¹³¹⁸. W trybie określonym przepisami „ustrojowych ustaw samorządowych” zaskarżane do sądu administracyjnego mogą być „uchwały” i „zarządzenia” niezależnie od ich materialnej istoty. Zaskarżeniu mogą podlegać akty ogólne, zarówno akty prawa miejscowego,

¹³¹⁴ art. 101 u.s.g.; art. 87 u.s.p.; art. 90 u.s.w.

¹³¹⁵ art. 101a u.s.g.; art. 88 u.s.p.; art. 91 u.s.w.

¹³¹⁶ J.H. Szlachetko, 2.3.1.1. Podmioty uprawnione i konstrukcja legitymacji skargowej [w:] Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej, Warszawa 2017, LEX.

¹³¹⁷ W. Kisiel, 5. Strażnik praworządności: nadzór administracyjny a kontrola społeczna [w:] red. Z. Duniewska, M. Stahl, Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012, LEX.

¹³¹⁸ M. Bogusz, Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej jako przedmiot zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego, GSP 2002, nr 1, s. 7-20.

jak i¹³¹⁹ akty kierownictwa wewnętrznego¹³²⁰. Kwestionowana może być także legalność „uchwał” i „zarządzeń” mających charakter indywidualnych aktów administracyjnych¹³²¹ lub aktów współdziałania w sferze administracji publicznej¹³²². Ustawodawca ogranicza możliwość zaskarżania ogólnych aktów organów j.s.t. ze względów formalnych. Przepisy „ustrojowych ustaw samorządowych”¹³²³ zawierają swego rodzaju zasadę *ne bis in idem*. Norma prawna wynikająca z tych przepisów powoduje, że nie jest możliwe skuteczne wniesienie skargi na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t., który został już poddany merytorycznej kontroli ze strony sądu administracyjnego i poprzednia skarga została oddalona¹³²⁴.

Istotą skargi, o której mowa w przepisach art. 101 u.s.g i pozostałych ustrojowych ustaw samorządowych jest uzależnienie legitymacji do jej wniesienia od naruszenia interesu prawnego skarżącego przez uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, którego dotyczy skarga¹³²⁵. Tym samym skarga ta nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*)¹³²⁶. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że „interes prawny” powinien być rozumiany jako obiektywny „i odnosić się do realnie istniejącej potrzeby ochrony prawnej. Musi to być interes o charakterze osobistym, czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany”¹³²⁷. Dlatego też przyjmuje się, że interes prawny, na którego naruszenie powołuje się skarżący, musi wynikać z konkretnego przepisu ustawy – tzw. prawa materialnego¹³²⁸, przy czym interes prawny może wynikać zarówno z przepisów prawa administracyjnego, jak i przepisów prawa cywilnego¹³²⁹. Interes prawny może wynikać także z przepisów Konstytucji RP, o ile możliwe jest wyinterpretowanie z nich konkretnego prawa podmiotowego, nie jest możliwe natomiast wywiedzenie interesu prawnego z

¹³¹⁹ Wyrok NSA z 15.11.2022 r., II OSK 1509/22, LEX nr 3452961; Wyrok NSA z 28.12.2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005.

¹³²⁰ Wyrok NSA z 31.05.2017 r., II OSK 2298/15, LEX nr 2351692; Wyrok NSA z 9.04.2019 r., I OSK 1564/17, LEX nr 2705146.

¹³²¹ Wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 278/16, LEX nr 2760822.

¹³²² Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.06.2014 r., IV SA/Wr 408/13, LEX nr 1573718.

¹³²³ art. 101 ust. 2 u.s.g.; art. 87 ust. 2 u.s.p.; art. 90 ust. 3 u.s.w.

¹³²⁴ Wyrok NSA z 13.06.2023 r., III OSK 828/23, LEX nr 3588463.

¹³²⁵ P. Gacek, 2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi [w:] red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2012, LEX.

¹³²⁶ Postanowienie NSA z 8.10.2013 r., II OSK 2351/13, LEX nr 1398162; Wyrok WSA w Gdańsku z 3.10.2019 r., III SA/Gd 453/19, LEX nr 2729616.

¹³²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 23.05.2002 r., IV SA 1486/01, LEX nr 684964; podobnie: Postanowienie NSA z 25.01.2022 r., II GSK 2707/21, LEX nr 3290945; Postanowienie NSA z 24.11.2020 r., II GSK 1076/20, LEX nr 3082311.

¹³²⁸ Wyrok NSA z 4.04.2023 r., III OSK 333/23, LEX nr 3516807; Wyrok NSA z 17.11.2021 r., III OSK 4476/21, LEX nr 3340288; Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1399/21, LEX nr 3248531.

¹³²⁹ Wyrok NSA z 27.07.2022 r., II OSK 2336/19, LEX nr 3403885; Postanowienie NSA z 23.03.2021 r., II OSK 472/21, LEX nr 3159747.

konstytucyjnych norm programowych¹³³⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że interes prawny nie wynika z ogólnych przepisów prawa, z których wynikają normy-zasady lub normy programowe¹³³¹. Małgorzata Stahl słusznie zauważa jednak, że utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko o dopuszczalności wywodzeniu interesu prawnego z przepisów prawa materialnego może być nadinterpretowana. Autorka przypomina, że podział przepisów prawa na ustrojowe, materialne i proceduralne jest podziałem doktrynalnym, stworzonym dla celów metodologicznych¹³³². Dlatego też *a priori* nie można wykluczyć, by interes prawny jednostki, który został naruszony działaniem organu j.s.t., wynikał z norm prawny o charakterze organizacyjno-ustrojowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto także tezę, zgodnie z którą sama przynależność do wspólnoty samorządowej nie może być uznana za źródło interesu prawnego, uprawniającego do wniesienia skargi do WSA¹³³³. Naczelny Sąd Administracyjny formułując taką tezę, stwierdzał m.in., że: „nawet sama przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie mogłoby uzasadniać wniesienie skargi [na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. – przyp. JDK]¹³³⁴. Tym samym zasadniczo przyjmuje się, że samo posiadanie statusu członka danej wspólnoty samorządowej nie daje podstaw do wyprowadzenia interesu prawnego, który mógłby być naruszony działaniem danego organu. Sądy administracyjne stwierdzają na tym tle, że z członkostwa we wspólnocie samorządowej nie wynikają „żadne [...] indywidualne prawa lub obowiązki”¹³³⁵. Zaaprobowanie tego stanowiska może prowadzić do wniosku, że prawa i obowiązki, składające się na treść stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej, wynikają tylko z przepisów prawa materialnego. Stwierdzenie to można z kolei uznać za prawdziwe, tylko jeżeli dostrzeżony zostanie materialnoprawny charakter norm prawnych wynikających z niektórych przepisów tzw. ustrojowych ustaw samorządowych. W poprzednim podrozdziale przedstawiono szereg uprawnień przysługujących mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna część takich uprawnień ma związek z organizacją wewnętrzną – ustrojem j.s.t. danego szczebla, przez

¹³³⁰ Postanowienie NSA z 19.11.2021 r., II GSK 2242/21, LEX nr 3262890.

¹³³¹ Wyrok NSA w Warszawie z 24.06.2002 r., IV SA 3774/01, LEX nr 1693486.

¹³³² M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, ZNSA, nr 3, 2013, s. 45.

¹³³³ Wyrok NSA z 17.11.2021 r., III OSK 4476/21, LEX nr 3340288.

¹³³⁴ Postanowienie NSA z 5.09.2023 r., II GSK 1254/23, LEX nr 3600893 i powołane tam orzecznictwo.

¹³³⁵ Wyrok NSA z 11.10.2017 r., II GSK 577/17, LEX nr 2394414; zob. także postanowienie WSA w Łodzi z 20.02.2018 r., I SA/Łd 22/18, LEX nr 2448585; Wyrok WSA w Lublinie z 23.10.2012 r., II SA/Lu 493/12, LEX nr 1234353.

co treść takiego uprawnienia jest w znacznej mierze regulowana przepisami prawa miejscowego. Mowa tu o takich prawach mieszkańca jak:

- a) prawo do udziału w konsultacjach społecznych;
- b) prawo do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego;
- c) prawo do wybierania i do bycia wybieranym do rady młodzieżowej (sejmiku młodzieżowego);
- d) prawo do wybierania i do bycia wybieranym do rady seniorów;
- e) prawo do udziału w debacie nad raportem o stanie gminy (powiatu, województwa);
- f) prawo do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

W przypadku regulowania treści tych uprawnień w prawie miejscowym może dojść do sytuacji, w której prawodawca lokalny ograniczy zakres danego prawa, względem dyspozycji wynikającej z normy ustawowej. Za przykład takiego problemu mogą posłużyć uchwały rad gmin (miast) w sprawach zasad i trybu budżetu obywatelskiego, w których prawodawca lokalny zastrzegał prawo do udziału w takiej procedurze tylko dla osób zameldowanych na pobyt stały na terenie danej j.s.t.¹³³⁶. Dlatego też w judykaturze teza o braku możliwości wywiedzenia interesu prawnego z przepisów ustrojowych nie zasługuje aprobatę. Jak wskazano wyżej, istnieją takie przepisy prawa ustrojowego, które przyznają uprawnienia członkom wspólnot samorządowych. Z kolei naruszenie takich uprawnień działaniami prawodawcy lokalnego powinno być podstawą do przyznania członkom wspólnot samorządowych legitymacji czynnej w sprawach dotyczących skarg na uchwały lub zarządzenia organów j.s.t.

Przyjęcie, w tego rodzaju sprawach, stanowiska o braku możliwości wywiedzenia interesu prawnego bezpośrednio ze statusu członka danej wspólnoty samorządowej, spowodowałoby, że konkretny mieszkaniec, którego prawo zostało ograniczone działaniem prawodawcy lokalnego (np. osoba zamieszkująca stale na terytorium danej j.s.t. i niezameldowana w tej samej jednostce na pobyt stały), pozbawiony byłby możliwości bezpośredniej ochrony swoich praw w sądzie administracyjnym. Dlatego też, w sprawach dotyczących skarg na niektóre akty prawa miejscowego stanowione na podstawie upoważnień ustawowych wynikających z „ustrojowych ustaw samorządowych” możliwe jest stwierdzenie, że indywidualny i konkretny interes skarżącego wynika z przepisów tych ustaw. Nie oznacza to, że skarga wnoszona w takiej sprawie jest skargą powszechną, która ma na celu zapewnienie ochrony wszystkim członkom danej wspólnoty samorządowej. Skarga taka także musi być wniesiona przez skarżącego we

¹³³⁶ Zob. stany faktyczne wyroków sądów administracyjnych powołanych w podrozdziale 6.2., w części poświęconej budżetom obywatelskim.

własnej sprawie lub w indywidualnej sprawie mieszkańców, którzy udzielili pełnomocnictwa do reprezentowania ich w sądzie administracyjnym.

Kwestia naruszenia interesu prawnego skarżącego przez organ j.s.t. znajduje przełożenie na dwa poziomy postępowania przed sądem administracyjnym. Po pierwsze, jak wyjaśniono wyżej, na poziomie formalnym rozstrzyga o istnieniu legitymacji czynnej skarżącego. Po drugie, zakres naruszenia interesu prawnego skarżącego znajduje bezpośrednie przełożenie na przedmiotowy zakres kontroli wykonywanej przez sąd administracyjny w konkretnej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje stanowisko, zgodnie z którym zaskarżona do sądu uchwała lub zarządzenie organu j.s.t. może podlegać tylko w takim zakresie, w jakim jej przepisy naruszają interes prawny skarżącego¹³³⁷. Tym samym pozostałe przepisy „aktu ogólnego”, choćby istotnie naruszały prawo, a nie naruszały przy tym interesu prawnego skarżącego, nie powinny być w tym trybie kontrolowane przez sąd administracyjny.

Przepisy „ustrojowych ustaw samorządowych” poza przyznaniem prawa do wystąpienia ze skargą na ogólny akt organu j.s.t. przez zainteresowaną osobą, stwarzają także możliwość wniesienia jej w imieniu grupy mieszkańców gminy (powiatu, województwa)¹³³⁸. Przepisy te pozwalają na wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez swego rodzaju rzecznika interesu grupy mieszkańców¹³³⁹. Istotne jest, że „skargi grupowej” nie można wnieść w imieniu grupy innej, niż grupa członków danej wspólnoty samorządowej. Tym samym nie jest dopuszczalne wniesienie skargi np. w imieniu grupy przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terenie danej jednostki lub grupy wspólnot mieszkaniowych¹³⁴⁰. Paweł Daniel takie ograniczenie zakresu podmiotowego „skargi grupowej” ocenia krytycznie. Autor ten w pozbawieniu prawa do korzystania z tego rodzaju środkiem prawnym innych grup, niż grupa mieszkańców, postrzega jako rozwiązanie dyskryminacyjne¹³⁴¹. Stanowisko to nie

¹³³⁷ Wyrok NSA z 5.06.2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174.

¹³³⁸ art. 101 ust. 2a u.s.g.; art. 87 ust. 3 u.s.p. Z niezrozumiałych względów takiej możliwości nie przewidują przepisy u.s.w.

¹³³⁹ „Uregulowanie zawarte w art. 101 ust. 2a u.s.g., odmienne od zawartego w treści art. 35 § 1 p.p.s.a., zakresu osób, którym strona może udzielić pełnomocnictwa w postępowaniu przed sądem administracyjnym, stanowi niewątpliwie *lex specialis* wobec przepisów p.p.s.a., a jego celem jest uproszczenie obrony interesów lokalnej społeczności jako członków korporacji terytorialnej (wspólnoty samorządowej).” cyt. za Postanowienie NSA z 7.07.2010 r., II OSK 1267/10, LEX nr 663562.

¹³⁴⁰ Zdaniem Andrzeja Matana taki wniosek nie jest zasadny ze względów systemowych. Autor zwraca uwagę, że w przypadku skargi wnoszonej w imieniu własnym przez jednego skarżącego brak jest analogicznych ograniczeń podmiotowych. Dlatego też, jego zdaniem, nie ma podstaw do wprowadzania takich ograniczeń w przypadku „skargi grupowej”. Zob. A. Matan, art. 101 [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX.

¹³⁴¹ P. Daniel, Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców - uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, ST 2011, nr 7-8, s. 61-71.

wyduje się jednak trafne. Bardziej adekwatny wydaje się natomiast pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w „skardze grupowej” upatruje korelatu korporacyjnych uprawnień członków danej wspólnoty samorządowej, którego celem jest przyznanie im specjalnego środka ochrony prawnej związanego z tym stosunkiem.¹³⁴²

Taki rzecznik, będący innym obywatelem lub jednostką organizacyjną (np. organizacją społeczną) działa na podstawie udzielonego mu przez grupę mieszkańców pełnomocnictwa¹³⁴³. Niemniej jednak fakt, że w danej sprawie skarżącym jest taki swego rodzaju pełnomocnik, nie powoduje, że inaczej rozumiane jest naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, będące przesłanką warunkującą legitymację skargową w takiej sprawie. Aktualne pozostają tezy judykatury dotyczące konkretności i zindywidualizowania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia¹³⁴⁴.

W obecnym stanie prawnym wniesienie skargi na ogólny akt organu j.s.t. nie wymaga od skarżącego wykonania żadnych czynności w sferze postępowania administracyjnego. Do 2016 r., od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym w pierwotnym jej brzmieniu, skuteczne wniesienie skargi w trybie art. 101 u.s.g. poprzedzone było wymogiem uprzedniego bezskutecznego wezwania organu j.s.t., którego akt był przedmiotem skargi, do usunięcia naruszenia prawa¹³⁴⁵. Ustawodawca zrezygnował jednak z tego wymogu, co miało na celu umożliwić obywatelom efektywniejszą ochronę ich uprawnień przed sądami administracyjnymi¹³⁴⁶.

Do postępowań w sprawach dotyczących skarg na uchwałę lub zarządzenie organu gminy¹³⁴⁷ odpowiednio stosowane są przepisy dotyczące terminów w postępowaniu nadzorczym¹³⁴⁸. Tym samym możliwość stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy przez sąd administracyjny, na skutek skargi wniesionej na zasadzie art. 101 u.s.g., ograniczona jest do jednego roku od daty podjęcia zaskarżonego aktu. Termin ten nie dotyczy uchwał lub zarządzeń będących aktami prawa miejscowego, w stosunku do których nieważność może być

¹³⁴² Zob. Postanowienie NSA z 7.07.2010 r., II OSK 1267/10, LEX nr 663562.

¹³⁴³ Wyrok NSA z 20.01.2010 r., I OSK 1066/09, LEX nr 594867.

¹³⁴⁴ Wyrok NSA z 26.01.2016 r., II OSK 2516/14, LEX nr 2116204.

¹³⁴⁵ Z. Kmiecik, Skarga na uchwałę organu gminy z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, ST 1995, nr 11, s. 3-7.

¹³⁴⁶ Druk nr 1183, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 88 i 89, [sejm.gov.pl, https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf), dostęp: 10.10.2023

¹³⁴⁷ Z niezrozumiałych przyczyn tożsame odesłanie nie występuje w przypadku skargi na uchwały organów powiatu wnoszonej na zasadzie art. 87 u.s.p.

¹³⁴⁸ art. 101 ust. 4 u.s.g.

orzeczona w każdym czasie. Przepisy przewidują ponadto, że uznanie skargi za zasadną przez sąd administracyjny i stwierdzenie jej nieważności wywołuje skutki z dniem orzeczenia o niezgodności z prawem.

6.4.2. Skarga na bezczynność organu j.s.t.

Instrumentem ochrony uprawnień, zbliżonym konstrukcyjnie do skargi na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. jest skarga na bezczynność, lub innego rodzaju czynności organu j.s.t.¹³⁴⁹. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych regulujących tego rodzaju skargę w znacznej mierze odsyłają do przepisów regulujących skargę na „ogólny akt” organu j.s.t. Skargę tę także może wnieść „każdy” podmiot prawa. Legitymacja do jej wniesienia uzależniona jest od naruszenia interesu prawnego skarżącego przez działanie lub bezczynność organu administracji publicznej¹³⁵⁰.

Istotna jest natomiast różnica w przedmiocie tego rodzaju skargi. W przypadku skargi, o której mowa w przepisach art. 101a u.s.g. i art. 88 u.s.p. przedmiotem zaskarżenia może być bezczynność organu j.s.t. Zaskarżone w tym trybie mogą być także prawne lub faktyczne działania organu j.s.t., które wpływają na prawa lub obowiązki jednostki (jakkolwiek w trybie tym nie mogą zostać zaskarżone indywidualne decyzje administracyjne, które podlegają kontroli sądowoadministracyjnej na zasadach ogólnych¹³⁵¹). Tożsame, względem skargi na „ogólny akt” organu j.s.t. są natomiast elementy konstrukcyjne dotyczące zakresu podmiotowego oraz legitymacji skargowej (w postaci naruszenia interesu prawnego skarżącego¹³⁵²). Adrian Faruga wskazuje, że celem skargi, o której mowa w przepisach art. 101a u.s.g. i art. 88 u.s.p. jest rozszerzenie zakresu spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych względem katalogu spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych określonego w przepisach p.p.s.a.¹³⁵³

W przypadku skargi wnoszonej na bezczynność organu j.s.t. jej wniesienie możliwe jest tylko wtedy gdy nie jest wykonywana czynność nakazywana przepisami prawa. Tym samym wniesienie skargi na tej zasadzie jest możliwe tylko w przypadku niewykonania konkretnych czynności w określonym w przepisie prawa terminie¹³⁵⁴. Obowiązek wykonania konkretnego

¹³⁴⁹ art. 101a u.s.g.; art. 88 u.s.p.

¹³⁵⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 10.08.2016 r., II SAB/GI 15/16, LEX nr 2120651.

¹³⁵¹ art. 102 u.s.g.; art. 89 u.s.p.

¹³⁵² Zob. np. Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.10.2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219.

¹³⁵³ A. Faruga, Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, CASUS 2010, nr 4, s. 27-32.

¹³⁵⁴ Postanowienie WSA w Krakowie z 20.04.2010 r., I SAB/Kr 1/10, LEX nr 663101.

działania przez organ j.s.t. może wynikać zarówno z przepisów ustawy, jak i z przepisów prawa miejscowego¹³⁵⁵. Bezczytność zaskarżana do sądu administracyjnego na tej zasadzie może dotyczyć niewydania uchwały lub zarządzenia, niezależnie od ich charakteru. Przemysław Mijał opowiada się nawet za możliwością zaskarżania do sądu administracyjnego tzw. bezczytności prawodawczej, polegającej na nie ustanowieniu aktu prawa miejscowego¹³⁵⁶. Jerzy Parchomiuk stwierdza w tym kontekście, że skarga na bezczytność organu j.s.t., w sprawie wydania aktu prawa miejscowego, będzie dopuszczalna tylko wtedy gdy z przepisów prawa materialnego możliwe jest wyprowadzenie roszczenia o wydanie takiego aktu normatywnego¹³⁵⁷. Przeciwno dopuszczalności zaskarżania bezczytności dotyczącej wydania aktu prawa miejscowego opowiada się natomiast Małgorzata Stahl, która wskazuje na systemowego uzasadnienia dla takiego poglądu¹³⁵⁸.

W przypadku skarg wnoszonych na bezczytność organów j.s.t. i ich znaczenia dla ochrony uprawnień jednostki trzeba zwrócić uwagę na szczególną kompetencję sądu administracyjnego aktualizującą się w związku z rozpoznawaniem tego rodzaju spraw¹³⁵⁹. Kompetencja ta uprawnia sąd administracyjny, w przypadku stwierdzenia bezczytności, której dopuścił się organ j.s.t., do wydania orzeczenia o swego rodzaju wykonaniu zastępczym. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych przewidują, że sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko danej jednostki samorządu terytorialnego. Celem tego środka prawnego jest doprowadzenie do „zastępczej realizacji prawnego obowiązku albo usunięcia naruszeń prawa dokonanych przez podejmowane czynności”¹³⁶⁰, które mieszczą się w sferze prawa administracyjnego. Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie wykonania zastępczego jest organ nadzoru nad samorządem terytorialnym¹³⁶¹.

6.4.3. Skargi, wnioski i petycje

Środkami prawnymi, które szczególne znaczenie uzyskują w sprawach związanych z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych, są skargi, wnioski i petycje. Prawo do wnoszenia

¹³⁵⁵ Wyrok NSA z 18.05.2011 r., II OSK 318/11, LEX nr 992545.

¹³⁵⁶ P. Mijał, Skarga na bezczytność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego, ST 2008, nr 5, s. 9-28.

¹³⁵⁷ J. Parchomiuk, Uzasadnione oczekiwania a zaniechanie prawodawcze organów gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego, ZNSA 2023, nr 1, s. 57-81.

¹³⁵⁸ M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, ZNSA 2013, nr 3, s. 41-75; Zob. także D. Dąbek, art. 101(a) [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, LEX.

¹³⁵⁹ art. 101a ust. 2 u.s.g.; art. 88 ust. 2 u.s.p.

¹³⁶⁰ Wyrok NSA z 25.06.2013 r., I OSK 405/13, LEX nr 1557341.

¹³⁶¹ M. Kotulski, Legislacja administracyjna w planowaniu przestrzennym [w:] red. Z. Duniewska, M. Stahl, Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012, LEX.

skarg, wniosków i petycji do organów władzy publicznej jest jednym z konstytucyjnych uprawnień obywateli. Istotą tego uprawnienia jest przyjęcie skargi, wniosku lub petycji do rozpatrzenia przez właściwy organ administracji publicznej i obowiązek odniesienia do treści takiego pisma.¹³⁶²

Prawo do petycji realizowane jest także w ramach sfery samorządu terytorialnego. Dlatego też, w zakresie, w jakim realizowane jest ono przez członków wspólnot samorządowych w ramach korporacji, do których przynależą, to należy postrzegać prawo to jako część administracyjnoprawnego statusu mieszkańca j.s.t. Ustawodawca, z uwagi na doniosłe znaczenie obywatelskiego prawa do petycji, ustanowił przepisy szczególne regulujące sposób wykonywania tego prawa w jednostkach samorządu terytorialnego. Wejście w życie przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹³⁶³ spowodowało m.in. konieczność utworzenia w ramach organów stanowiących j.s.t. komisji skarg, wniosków i petycji. Komisje te, obok komisji rewizyjnych, są jedynymi komisjami, których konieczność utworzenia wynika bezpośrednio z przepisów ustawy¹³⁶⁴. Przepisy ustawy określają także skład takich komisji, przewidując, że ich członkami muszą być przedstawiciele wszystkich klubów radnych i nie mogą znaleźć się w nim radni pełniący funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady. Ustawodawca reguluje bezpośrednio także przedmiot działania komisji, wskazując, że komisja rozpoznaje skargi na organ wykonawczy właściwej j.s.t. lub jej jednostki organizacyjne, rozpatruje wnioski i petycje wniesione przez obywateli. Uregulowanie zasad i trybu pracy komisji pozostawiono prawodawcy lokalnemu, który odpowiednie przepisy prawa musi zawrzeć w statucie j.s.t. Celem istnienia takiej komisji jest przygotowywanie projektów rozstrzygnięć spraw załatwianych przez organ stanowiący na skutek skarg, wniosków i petycji¹³⁶⁵. Tym samym komisja skarg, wniosków i petycji jest organem pomocniczym organu administracji publicznej, jakim jest rada gminy (miasta), rada powiatu i sejmik województwa¹³⁶⁶.

¹³⁶² P. Tuleja, art. 63 [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, LEX.

¹³⁶³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

¹³⁶⁴ art. 18b u.s.g.; art. 16a u.s.p.; art. 30a u.s.w.

¹³⁶⁵ C. Martysz, art. 18(b) [w:] red. B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX.

¹³⁶⁶ A. Wierzbica, Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji, GSP 2020, nr 1, s. 52-61.

Przedmiot działania komisji skarg, wniosków i petycji jest ściśle związany ze środkami prawnymi, jakimi są instytucje wymienione w jej nazwie. Ustawowe uregulowanie rzeczowej właściwości komisji powoduje, że wspólnoty samorządowe nie mogą, działając w ramach autonomii statutowej, powierzyć jej do załatwienia innych spraw. Komisja skarg, wniosków i petycji może przygotowywać rozstrzygnięcia tylko w sprawach, w których właściwy jest dany organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego¹³⁶⁷. Tym samym działalność komisji skarg, wniosków i petycji, jako organu pomocniczego organu stanowiącego j.s.t. jest ściśle związana ze sprawami mieszającymi się w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego¹³⁶⁸.

Monika Augustyniak wiąże funkcje komisji skarg, wniosków i petycji z problematyką kontroli społecznej prowadzonej w ramach samorządu terytorialnego. Autorka postrzega komisję jako płaszczyznę, za pośrednictwem której dochodzi do bezpośredniej konfrontacji członka wspólnoty samorządowej z organem wykonawczym. Na tym tle stwierdza, że: „Działalność komisji skarg, wniosków i petycji ma na celu doskonalenie funkcjonowania organu wykonawczego. To szczególna forma kontaktu mieszkańca niezadowolonego z działań organu wykonawczego gminy, który oczekuje słusznego rozpatrzenia skargi przez komisję, a później przez radę gminy. Komisja ta poprzez swoje decyzje (rozstrzygnięcia skarg) może wpływać na określone działania organu wykonawczego. Stąd jej wyjątkowa pozycja w strukturze wewnętrznej rady gminy”¹³⁶⁹. Instytucja komisji skarg, wniosków i petycji jest z kolei krytycznie oceniana przez Ewę Koniuszewską. Autorka zauważa, że jej ustanowienie nie przyniosło jakościowej zmiany z punktu widzenia ochrony praw i zwiększenia możliwości bezpośredniego oddziaływania na prace organów j.s.t.¹³⁷⁰.

Istotnym problemem związanym z funkcjonowaniem komisji, skarg, wniosków i petycji jest dopuszczalność czynnego udziału mieszkańców w postępowaniach prowadzonych przez te organy. Zagadnienie to jest o tyle istotne dla pozycji prawnej mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Ewentualne przyjęcie, że mieszkańcowi nie przysługuje publiczne prawo

¹³⁶⁷ J. Piecha, art. 18b [w:] red. A. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, Legalis.

¹³⁶⁸ Zgodnie z przepisem art. 229 pkt 3-5 k.p.a. organy stanowiące j.s.t. są właściwe w sprawach dot. rozpatrzenia skarg na działalność organów wykonawczych j.s.t. oraz kierowników jednostek organizacyjnych j.s.t. związanych z realizacją zadań własnych przez te podmioty. Przepis art. 242 § 1 k.p.a. przewiduje, że wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Stosownie do przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ.

¹³⁶⁹ M. Augustyniak, O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego - marzenie normatywne, ST 2020, nr 7-8, s. 44-53.

¹³⁷⁰ E. Koniuszewska, Pozycja ustrojowa i zadania komisji skarg, wniosków i petycji, RNP, Tom XXIX, numer 3 – 2019, s. 214-215.

podmiotowe do czynnego uczestnictwa (możliwości zabierania głosu w dyskusji) w postępowaniu mającym na celu załatwienie jego skargi, wniosku lub petycji powoduje, że podmiot wnoszący takie pismo pozbawiony jest możliwości czynnego udziału w samym postępowaniu. Problem ten, mający charakter szczególny, pozostaje także w ścisłym związku z ogólnym problemem badawczym dotyczącym prawa mieszkańca do udziału w pracach organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się zagadnienia ogólnego – dopuszczalności czynnego udziału mieszkańca w pracach organu stanowiącego j.s.t.¹³⁷¹, to w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje konstytucyjna lub ustawowa norma prawna, z której wynikałoby prawo mieszkańca j.s.t. do zabierania głosu na sesji rady lub sejmiku, albo na posiedzeniu komisji tego organu. Uprawnienie tego rodzaju nie zostało uregulowane także w przepisach dotyczących trybu rozpoznawania takich środków prawnych – k.p.a., rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹³⁷², oraz ustawie o petycjach. Żaden z wymienionych aktów normatywnych nie zapewnia możliwości bycia wysłuchanym przez mieszkańca wnoszącego skargę, wniosek lub petycję. Jedynie przepis § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. przewiduje, że organ rozpatrujący skargę lub wniosek może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki, w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania. Owa ogólna regulacja stwarza podstawę do wysłuchania autora skargi lub wniosku podczas postępowania prowadzonego przez organ j.s.t. lub jego komisję. Niemniej jednak wysłuchanie skarżącego lub wnioskodawcy uzależnione jest od uznania organu administracji publicznej, osobie tej nie przysługuje odpowiednie prawo podmiotowe.

6.4.4. Samorządowe Kolegia Odwoławcze

Jako na ustrojową gwarancję praw i wolności członków wspólnot samorządowych należy patrzeć także na Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Jak zauważa Jan Zimmermann instytucja SKO, wpisana jest w sferę samorządu terytorialnego, gdyż kolegia sprawują nadzór jurysdykcyjny nad załatwianiem spraw z zakresu administracji publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego¹³⁷³. Funkcjonalny związek pomiędzy SKO i samorządem

¹³⁷¹ Problematyka ta została bliżej omówiona w podrozdziale 6.3., w zakresie dotyczącym prawa udziału obywatela w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego.

¹³⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

¹³⁷³ J. Zimmermann, Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych, RPEiS 2015, nr 3, s. 131-146.

terytorialnym istnieje od momentu restytucji tegoż w 1990 r. i uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym. Przepisy u.s.t. stworzyły podstawę do działalności kolegiów, które w ówczesnym stanie prawnym funkcjonowały przy sejmikach samorządowych. Pierwotne brzmienie przepisu art. 81 ust. 1 u.s.t. wprost przewidywało, że kolegia rozpoznawały odwołania od „indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza w zakresie zadań własnych gmin”. Takie określenie kompetencji SKO spowodowało, że organ ten stał się ściśle związany ze sferą zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych, mimo że sam nie był organem j.s.t.

Restytucja samorządu terytorialnego połączona z zachowaniem dwuinstancyjnego modelu postępowania administracyjnego spowodowała konieczność normatywnego określenia, który organ administracji publicznej będzie rozpoznawał odwołania od decyzji administracyjnych (i innego rodzaju aktów administracyjnych) wydanych przez organy j.s.t. w I instancji. Powierzenie tej funkcji organom administracji rządowej (np. wojewodom) mogłoby spowodować, że samodzielność samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych stałaby się fikcją. Administracja rządowa, działająca jako organ II instancji, zyskałaby możliwość bezpośredniego, merytorycznego ingerowania w sprawy poszczególnych wspólnot samorządowych. Dlatego ustawodawca, chcąc zmarginalizować ryzyko takiej ingerencji, ustanowił instytucje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Mirosław Stec i Jan Zimmermann, wskazując na zasadność wyodrębnienia kolegiów w ramach administracji publicznej wyjaśniali, że: „Pomysłodawca stworzenia tych organów świetnie przemyślał to, że administracyjny tok instancji wobec decyzji wydawanych przez organy samorządowe w sprawach własnych nie może być kierowany ku scentralizowanej administracji rządowej, ale jednocześnie nie może się zamykać na przestrzeni danej jednostki samorządu terytorialnego. Obydwa te rozwiązania byłyby bowiem szkodliwe dla obywatela. Rozwiązanie pierwsze unicestwiłoby w znacznym stopniu realizację konstytucyjnej zasady decentralizacji, rozwiązanie drugie groziłoby utratą obiektywizmu jurysdykcji administracyjnej”¹³⁷⁴. Od początku istnienia SKO właściwość rzeczowa kolegiów była ograniczona tylko do spraw mieszczących się w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku zadań zleconych funkcje organów odwoławczych w indywidualnych sprawach

¹³⁷⁴ M. Stec, J. Zimmermann, Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-niezbjedne.html>, dostęp: 19.11.2023 r.

administracyjnych przypisano do właściwości organów administracji rządowej (wojewodów lub wyspecjalizowanych organów administracji rządowej)¹³⁷⁵.

W piśmiennictwie instytucja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych wiązana jest z prawem jednostki do odwołania się w toku postępowania administracyjnego¹³⁷⁶. Zgodnie z przepisem art. 78 Konstytucji RP zasadą jest dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, która połączona jest z dewolutywnością środka odwoławczego¹³⁷⁷. Istnienie SKO pozwala na pogodzenie tak rozumianej zasady instancyjności postępowania administracyjnego w sprawach załatwianych przez organy j.s.t. z zasadą wzajemnej niezależności jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli względem siebie nawzajem¹³⁷⁸. Na znaczenie instytucji SKO dla praw członków wspólnot zwraca uwagę Mariusz Paradowski, który dostrzega, że to mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego będą najczęściej wnosili odwołania od decyzji wydawanych przez organy wspólnot samorządowych, do których przynależą¹³⁷⁹. Oparcie ustroju Samorządowych Kolegiów Odwoławczych na zasadzie niezależności względem innych władz publicznych i pozostawienie ich w sferze samorządu terytorialnego powoduje, że indywidualne rozstrzygnięcia administracyjne wydawane w ramach zadań własnych, będą wolne od ingerencji ze strony administracji rządowej. Tym samym członkowie wspólnot samorządowych mają instytucjonalną gwarancję, że postępowanie w ich sprawie będą prowadzone w interesie wspólnoty samorządowej, do której przynależą. Działalność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych jest pozytywnie oceniana z perspektywy zagwarantowania konstytucyjnego prawa do odwołania od decyzji. Bogusław Banaszak zwraca jednak uwagę na problemy natury techniczno-organizacyjnej związane m.in. z brakiem wystarczających środków finansowych, które umożliwiłyby sprawne załatwienie spraw przez kolegia¹³⁸⁰.

¹³⁷⁵ red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Część VI. Samorządowe Kolegium Odwoławcze [w:] *Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej*. Tom III, Warszawa 2012, Legalis.

¹³⁷⁶ A. Korzeniowska, 2.2. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego [w:] *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002.

¹³⁷⁷ L. Garlicki, K. Wojtyczek, art. 78 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016.

¹³⁷⁸ J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, RPEiS 2015, nr 3, s. 131-146; C. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych - zagadnienia wybrane*, ST 1991, nr 11-12, s. 31-35.

¹³⁷⁹ M. Paradowski, *Opinie i komentarze FRDL*, *Opinia nr 15/2022, Samorządowe Kolegia Odwoławcze – zadania, kompetencje, procedura*, frdl.org.pl, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2022/SAMORZADOWE_KOLEGIA.pdf, dostęp: 21.11.2023 r.

¹³⁸⁰ B. Banaszak, *Rozdział I. Propozycje reformy samorządowych kolegiów odwoławczych w świetle zasad i standardów Konstytucji RP* [w:] red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 15-18.

Obecnie organizacja i zakres kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych ustawą z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹³⁸¹. Zgodnie z u.SKO kolegia są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów k.p.a. i o.p., w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej¹³⁸². Oznacza to, że ustawodawca ustanowił domniemanie właściwości organu II instancji, w indywidualnych sprawach administracyjnych, rozpoznawanych przez organy j.s.t. na rzecz SKO. Tym samym we właściwości kolegiów mogą znaleźć się sprawy jednakowo z zakresu zadań własnych samorządu terytorialnego oraz sprawy z zakresu zadań zleconych, jeżeli przepis szczególny nie przewiduje właściwości innego organu administracji publicznej w danej sprawie. Obszar właściwości miejscowej poszczególnych kolegiów, określany jest w rozporządzeniu Rady Ministrów, które wydawane na wniosek Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych¹³⁸³. Z ustawy wynika jedynie obowiązek utworzenia kolegium z siedzibą w mieście będącym stolicą województwa, wówczas kolegium to jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu tego województwa. W obecnym stanie prawnym istnieje 49 kolegiów odwoławczych¹³⁸⁴, których właściwość miejscowa obejmuje część województwa¹³⁸⁵.

Ustawodawca nie zaliczył SKO do sfery administracji rządowej, tylko zaliczył kolegia do grona państwowych jednostek budżetowych¹³⁸⁶, które podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów (lub ministra właściwego ds. administracji publicznej)¹³⁸⁷. Jak zauważa Adam Ostapski, kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów pozbawione są w rzeczywistości bezpośrednich środków ingerencji władczej i tym samym bliższe są „kontroli” niż doktrynalnie rozumianemu „nadzorowi”¹³⁸⁸.

Wewnętrzna organizacja kolegiów jest w znacznej mierze oparta na zasadzie niezależności od innych organów administracji publicznej. Organami SKO są prezes kolegium i zgromadzenie ogólne kolegium¹³⁸⁹. Do właściwości Prezesa Rady Ministrów pozostawiono czynności

¹³⁸¹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570).

¹³⁸² art. 1 ust. 1 u.SKO.

¹³⁸³ art. 2a ust. 1 u.SKO.

¹³⁸⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925).

¹³⁸⁵ Jedynie w przypadku województwa opolskiego, właściwość terenowa tamtejszego SKO obejmuje teren całego województwa.

¹³⁸⁶ art. 3 u.SKO.

¹³⁸⁷ art. 3a u.SKO.

¹³⁸⁸ A. Ostapski, Nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych, CASUS 2009, nr 2, s. 12-17.

¹³⁸⁹ art. 4 ust. 1 u.SKO.

związane niektóre czynności związane z nabywaniem statusu prezesa kolegium oraz z nabywaniem członkostwa w danym SKO. Niemniej jednak Prezes Rady Ministrów wykonując swoje kompetencje wobec kolegiów, nie korzysta z uznania administracyjnego i jest związany prawem¹³⁹⁰. Prezes SKO powoływany jest spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez kolegium, wybranych spośród jego etatowych członków¹³⁹¹. Odwołanie Prezesa SKO jest możliwe tylko w przypadkach określonych w ustawie¹³⁹². Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy także powoływanie członków kolegium na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu¹³⁹³. Taki sposób zorganizowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych skłania Justynę Przedąńską i Roberta Suwaja do stwierdzenia, że: „Właśnie samorządowe kolegia odwoławcze w krajowym środowisku organów administracyjnych mogą uchodzić za organy modelowe, jeśli idzie o gwarancje merytorycznej jakości orzekania w postępowaniu odwoławczym. Stanowią one bowiem przykład dość dużej efektywności działania tej sfery administracji, która nie jest związana z aspektem politycznym czy finansowym podejmowanych w pierwszej instancji rozstrzygnięć”¹³⁹⁴.

6.5. Podsumowanie

Administracyjnoprawny status mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego przysługuje wszystkim osobom, które stale przebywają na terytorium Polski. Osoby te są związane z gminą, powiatem i województwem, tworząc wspólnoty samorządowe. Posiadanie statusu mieszkańca jest analogiczne do obywatelstwa, gdyż oznacza związek prawny z jednostką samorządową lub państwem. Jednak w przeciwieństwie do obywatelstwa, którego zasady nabywania są szczegółowo określone w Konstytucji i ustawie o obywatelstwie, status mieszkańca nie jest tak formalnie uregulowany¹³⁹⁵, a zakres uprawnień i obowiązków mieszkańców jest mniej precyzyjny.

¹³⁹⁰ K. Kaszubowski, Skarga na odmowę powołania do pełnienia funkcji - przyczynek do dyskusji o granicach sądowej kontroli administracji publicznej, GSP 2017, nr 2, s. 669-680.

¹³⁹¹ art. 8 ust. 3 u.SKO.

¹³⁹² art. 6 ust. 1 i ust. 1a u.SKO.

¹³⁹³ art. 7 ust. 2 u.SKO. Wyłonienie kandydatów na członków kolegium poprzedzone jest postępowaniem konkursowym – art. 8 u.SKO.

¹³⁹⁴ J. Przedąńska, R. Suwaj, Samorządowe kolegia odwoławcze - ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?, ST 2020, nr 5, s. 11-24.

¹³⁹⁵ H. Zięba-Załużka, Problematyka obywatelstwa a prawa obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, KPP 1/2001, s. 117-137.

W polskim prawie brak jest kompleksowej regulacji dotyczącej statusu administracyjnoprawnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanki nabywania i utraty tego statusu zostały opracowane przez sądy administracyjne, które oparły się na cywilistycznej definicji miejsca zamieszkania, adaptując ją do prawa administracyjnego. W tej definicji, miejsce zamieszkania zależy od rzeczywistego pobytu i zamiaru stałego pobytu, jednak w orzecznictwie zdecydowano się uwzględniać tylko element rzeczywistego pobytu. Nabycie statusu mieszkańca j.s.t. następuje przez stałe zamieszkiwanie w danej jednostce, a jego utrata – w wyniku zmiany miejsca zamieszkania. W przypadku osób o ograniczonej zdolności prawnej przynależność do wspólnoty zależy od miejsca zamieszkania ich rodziców lub opiekunów.

Nie istnieje ogólny, urzędowy sposób potwierdzania statusu członka wspólnoty samorządowej. Rejestry mieszkańców prowadzone przez gminy oraz Centralny Rejestr Wyborców (CRW) służą głównie celom ewidencyjnym i wyborczym, takim jak prawo do głosowania czy uczestnictwo w referendum. CRW jest związany z uprawnieniami wyborczymi i nie może być używany do weryfikacji uprawnień związanych z innymi aktywnościami mieszkańców, np. uczestnictwem w budżecie obywatelskim, ponieważ rejestr obejmuje tylko osoby powyżej 17. roku życia, podczas gdy w budżecie obywatelskim nie ma takiego cenzusu. Także dane gromadzone przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) nie mogą pełnić funkcji urzędowej ewidencji mieszkańców, ponieważ liczba mieszkańców ustalana przez GUS w spisach powszechnych oraz okresach międzyspisowych nie odpowiada definicji „mieszkańca” przyjętej w prawie administracyjnym. GUS opiera się na kryterium zameldowania, co prowadzi do rozbieżności w ustalaniu liczby mieszkańców, a także wpływa na obliczanie dochodów jednostek samorządowych. Konieczne jest stworzenie centralnej bazy danych o mieszkańcach j.s.t. opartych na danych wspólnot samorządowych, a także zmiana definicji „mieszkańca” w celu ujednolicenia pojęcia w prawie i administracji.

Osoba stająca się mieszkańcem jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymuje urzędowego poświadczenia tej okoliczności. Tzw. karty mieszkańca nie pełnią tej funkcji, ponieważ są wydawane na podstawie innych kryteriów, takich jak zameldowanie czy rozliczanie podatku dochodowego. Obecna praktyka ustanawiania kart mieszkańca w gminach zasługuje na krytykę, gdyż przepisy nie przewidują upoważnienia do tworzenia aktów prawa miejscowego regulujących te karty. W związku z tym, uchwały dotyczące kart mieszkańca powinny być uznawane za nieważne, jeśli dotyczą norm prawnych adresowanych do mieszkańców lub przedsiębiorców.

Status administracyjnoprawny mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) jest niezależny od obywatelstwa polskiego. Istnieje grupa obywateli polskich, którzy nie są mieszkańcami żadnej jednostki samorządowej, np. osoby mieszkające za granicą, oraz grupa cudzoziemców, którzy są członkami wspólnot samorządowych w Polsce. Cudzoziemcy stają się mieszkańcami j.s.t. na takich samych zasadach jak obywatele polscy, a podstawa ich pobytu na terytorium RP nie wpływa na ich status mieszkańca. Skoro obywatelom polskim nie są wymagane żadne czynności administracyjne do uzyskania statusu mieszkańca, nie ma podstaw, by takie czynności były wymagane od cudzoziemców. Jakkolwiek za członków wspólnot samorządowych mogą być uznawani tylko ci cudzoziemcy, którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Uprawnienia wynikające z posiadania statusu mieszkańca j.s.t. różnią się w zależności od przynależności państwowej. Posiadanie tego statusu daje różnorodne uprawnienia publicznoprawne, w tym związane z wykonywaniem władzy publicznej¹³⁹⁶. Cudzoziemcy z UE i Zjednoczonego Królestwa korzystają z tych uprawnień w ograniczonym zakresie¹³⁹⁷, np. w wyborach do rad gmin, ale nie mają prawa do pełnych uprawnień wyborczych, takich jak prawo wybierania w wyborach do organów wykonawczych j.s.t. (np. wójta) oraz nie mogą być wybierani do zarządów powiatów i zarządów województw przez właściwe organy stanowiąco-kontrolne. Prawo to przysługuje tylko obywatelom Polski, a cudzoziemcy mogą korzystać z tych uprawnień wyłącznie w określonym zakresie. Bierne prawo wyborcze w wyborach do organów wykonawczych nie zależy ponadto od statusu członka wspólnoty samorządowej. Piastunami organów wykonawczych mogą być obywatele polscy, którzy osiągnęli określony w ustawie cenzus wieku i nie są pozbawieni praw publicznych. W przypadku wyborów wójta, prawo to jest dodatkowe ograniczone dla osób, które pełniły tę funkcję dwukrotnie w tej samej gminie.

Należy zwrócić także na problem polegający na trudności związane z weryfikowaniem, czy osoba wykonująca mandat radnego j.s.t. spełnia wymogi wynikające z cenzusu domicylu warunkujące posiadanie biernego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących j.s.t. W obecnym stanie prawnym utrata prawa wybieralności do organów stanowiących j.s.t. jest weryfikowana przez wpis w Centralnym Rejestrze Wyborców (CRW), co tworzy

¹³⁹⁶ Trzeba pamiętać, że są one dodatkowo limitowane cenzusami wieku.

¹³⁹⁷ P. Uziębło, Podstawowe prawa i wolności polityczne cudzoziemców w RP [w:] red. M. Zdanowicz, Status prawny cudzoziemca w Polsce, Białystok 2007, s. 150; A. Jakuszewicz, Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna, Bydgoszcz 2015, s. 69-71.

domniemanie prawne. Jednakże ten wpis jest wiążący jedynie dla zadań związanych z rejestracją kandydatów. W przypadku wygaszenia mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności wskutek zmiany miejsca zamieszkania, wpis w CRW nie ma już mocy wiążącej. To prowadzi do sytuacji, w której wpis w CRW, mimo że urzędowo poświadcza miejsce zamieszkania, może nie odpowiadać rzeczywistości, a władze publiczne nie podejmują działań w tej sprawie.

Za kluczowe uprawnienia członków wspólnot obok prawa do wybierania organów stanowiących j.s.t. należy uznać prawo do udziału w referendum lokalnym oraz inne uprawnienia związane z bezpośrednim udziałem mieszkańców w wykonywaniu władzy publicznej w ramach wspólnot samorządowych. Iwona Niżnik-Dobosz stwierdza na tym tle, że: „Podstawowym problemem w zakresie ustroju samorządu terytorialnego jest stałe niwelowanie alienacji organów samorządu terytorialnego od oczekiwań wspólnoty samorządowej i mieszkańców, dystansu strukturalnego pomiędzy człowiekiem, mieszkańcem a organami samorządu terytorialnego, a także zmotywowanie go do korzystania z mechanizmów demokracji bezpośredniej przy zarządzaniu sprawami publicznymi o charakterze lokalnym. Bezspornie służy temu obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, instytucja referendum i konsultacji, budżet obywatelski, skarga na uchwały i zarządzenia organów samorządowych w sprawach z zakresu administracji publicznej”¹³⁹⁸. Samo prawo udziału w referendum lokalnym obejmuje w istocie rzeczy dwa uprawnienia – uprawnienie do inicjowania referendum lokalnego oraz uprawnienie do głosowania w referendum lokalnym. Sposób, w jaki uprawnienie to zostało uregulowane w ustawach powoduje, że jest ono wtórne wobec prawa wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, co wynika wprost z ustawy o referendum lokalnym. W praktyce oznacza to, że z tego uprawnienia nie mogą korzystać cudzoziemcy – obywatele UE oraz cudzoziemcy – obywatele Zjednoczonego Królestwa nie mogą wykonywać w przypadku referendum powiatowego i referendum wojewódzkiego, gdyż nie mają prawa do wybierania organów stanowiących tych jednostek.

Prawo do udziału w referendum lokalnym przysługuje „członkom wspólnot samorządowych” zgodnie z Konstytucją RP, co oznacza, że podstawą tego uprawnienia jest członkostwo w danej wspólnocie samorządowej, a nie obywatelstwo. Przepisy Konstytucji umożliwiają przyznanie praw wyborczych oraz prawa do udziału w referendum lokalnym wszystkim cudzoziemcom,

¹³⁹⁸ Cyt. za: I. Niżnik-Dobosz, Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy, RPEiS, Rok LXXII – zeszyt 4 – 2020, s. 30.

którzy są mieszkańcami j.s.t., nawet jeśli ich prawa wyborcze nie wynikają z prawa międzynarodowego lub unijnego. Takie prawo powinno obejmować również możliwość bycia wybieranym do organów wykonawczych j.s.t.

Członkowie wspólnot samorządowych mają liczne uprawnienia związane z wykonywaniem władzy publicznej, które są określone w ustawach samorządowych i szczegółowo regulowane w prawie miejscowym. Należą do nich: prawo do udziału w konsultacjach społecznych, budżecie obywatelskim, wybierania i bycia wybieranym do organów jednostek pomocniczych gminy, składania inicjatyw uchwałodawczych, wybierania i bycia wybieranym do organów pomocniczych (rad młodzieżowych, rad seniorów), oraz prawo do udziału w debacie nad raportem o stanie j.s.t. Prawa te przysługują wszystkim mieszkańcom j.s.t., niezależnie od obywatelstwa, a ich podstawą jest stosunek członkostwa z daną wspólnotą samorządową. Jednakże ustawodawca nie określił, jak organy j.s.t. powinny weryfikować, czy osoba rzeczywiście jest mieszkańcem. Praktyka i orzecznictwo wskazują, że dane z rejestru mieszkańców i CRW nie mogą być wykorzystywane do tej weryfikacji, a w praktyce członkostwo ustalane jest na podstawie oświadczenia osoby wskazującej swoje miejsce zamieszkania¹³⁹⁹.

Uprawnienie do udziału w konsultacjach społecznych obejmuje prawo do bycia konsultowanym w sprawach określonych w ustawie oraz dotyczących jednostki samorządu terytorialnego. Prawo do inicjowania konsultacji społecznych może być przyznane przez prawo miejscowe. Udział w konsultacjach nie ma charakteru rozstrzygającego, ponieważ stanowisko mieszkańców nie wiąże organów administracji. Niemniej jednak jest to instrument demokracji bezpośredniej, który wspiera budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Budżet obywatelski, choć określony jako forma konsultacji społecznych, jest w rzeczywistości instytucją umożliwiającą mieszkańcom j.s.t. bezpośrednie decydowanie o przeznaczeniu części budżetu. Prawo do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego obejmuje składanie projektów, popieranie ich oraz głosowanie na zgłoszone projekty. Choć ustawodawca nie określił wprost, że budżet obywatelski oparty jest na zasadzie powszechności, w praktyce głosowanie jest powszechne, ograniczone tylko cenzusem domicylu i ewentualnym cenzusem wieku. Takie uregulowanie sprawia, że budżet obywatelski jest bliższy referendum lokalnemu niż konsultacjom społecznym. Ponadto, prawo to stanowi pierwsze polityczne uprawnienie o

¹³⁹⁹ Okoliczność ta nie dotyczy jednak prawa do występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

charakterze rozstrzygającym, z którego mogą korzystać także cudzoziemcy spoza UE i Zjednoczonego Królestwa.

Mieszkańcy gmin, w których istnieją jednostki pomocnicze (sołectwa, osiedla, dzielnice), mają prawo do wybierania swoich przedstawicieli do tych organów oraz do bycia wybieranym. Uprawnienia te mają charakter polityczny i opierają się na członkostwie we wspólnocie samorządowej. Ich realizacja zależy jednak od woli prawodawców lokalnych, którzy tworzą jednostki pomocnicze i ustalają zasady ich działania, mając przy tym dużą swobodę w ramach przepisów ustaw. Duża swoboda prawodawcy lokalnego w regulowaniu wyborów do organów pomocniczych gmin ma negatywne skutki dla bezpieczeństwa prawnego członków wspólnot samorządowych. Brak jednolitego standardu weryfikacji uprawnień wyborczych prowadzi do problemów, takich jak nadużycia (np. głosowanie lub kandydowanie przez osoby, które nie są członkami danej wspólnoty samorządowej) oraz trudności w rejestracji kandydatów. Choć dopuszczenie cenzusu wieku poniżej 18 lat w wyborach jest pozytywne, brak jednolitych zasad weryfikowania uprawnień mieszkańców jest krytykowany.

Podobny problem występuje także w wyborach do rad młodzieżowych i rad seniorów, gdzie prawo do wybierania i bycia wybieranym opiera się na przynależności do wspólnoty samorządowej¹⁴⁰⁰. Organy te odgrywają ważną rolę w uspołecznianiu procesu decyzyjnego, a rady młodzieżowe mają dodatkową funkcję dydaktyczną, ucząc młodszych członków samorządu. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie rozwiązań umożliwiających weryfikację uprawnień do głosowania i kandydowania w tych organach pomocniczych.

Problem z weryfikowaniem uprawnień mieszkańców j.s.t. nie występuje natomiast w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W przypadku tej instytucji ustawodawca wprost przewidział, że z prawa tego mogą korzystać tylko mieszkańcy, którzy mają prawo do wybierania organu stanowiąco-kontrolnego jednostki, w której wnoszona jest inicjatywa obywatelska. Rozwiązanie przyjęte w tym zakresie w ramach ustrojowych ustaw samorządowych należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwala obywatelom na aktywne inicjowanie samorządowego procesu legislacyjnego.

W mniej doskonały sposób uregulowano natomiast kwestię udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie j.s.t. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych posługują się pojęciem

¹⁴⁰⁰ Jakkolwiek w przypadku rad seniorów prawo do bycia wybieranym do ich składu przysługuje także z mocy ustawy podmiotom działającym na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicielom organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Osoby reprezentujące te podmioty nie muszą być członkami danej wspólnoty samorządowej.

„mieszkańca” bez bliższego określenia, jak należy weryfikować posiadanie tego statusu przez osobę zainteresowaną. Przepisy ustawowe nie określają także cenzusu wieku dla mieszkańca, który chciałby zabrać głos w debacie, tym samym należy przyjąć, że prawo to przysługuje także niepełnoletniej młodzieży i dzieciom. Tożsamy problem dotyczy także weryfikowania podpisów osób, które udzielają poparcia zgłoszeniu do debaty nad raportem.

Uregulowanie kwestii udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie j.s.t. jest mniej precyzyjne. Przepisy ustrojowe nie określają, jak weryfikować status mieszkańca, ani nie ustalają cenzusu wieku dla osób chcących zabrać głos, co oznacza, że prawo to przysługuje również niepełnoletnim. Podobny problem dotyczy weryfikacji podpisów osób popierających zgłoszenie do debaty. Choć prawo do uczestniczenia w debacie jest pozytywne, regulacje dotyczące udziału mieszkańców są niejednoznaczne. Emilia Gulińska zauważa, że wprowadzenie ustawowych kryteriów weryfikujących udział w debacie może ograniczyć arbitralność przewodniczących rad. Wymogi dotyczące liczby podpisów (np. 150 do 300 dla powiatu, 500 do 1000 dla województwa) mogą w praktyce ograniczyć dostęp mieszkańców do debaty, czyniąc udział w niej iluzorycznym¹⁴⁰¹.

Instytucja honorowego obywatela j.s.t. różni się od uprawnień wynikających ze stosunku członkostwa we wspólnotach samorządowych. Mieszkańcy j.s.t. nie mają prawa do otrzymania tego statusu, który jest tytułem honorowym, niewiążącym się z przyznaniem szczególnych praw publicznych. Tytuł ten ma na celu wyróżnienie zasłużonych osób, a jego przyznanie nie wpływa na sytuację prawną osoby, której został nadany. W polskim porządku prawnym honorowe obywatelstwo jest reliktem dawnych rozwiązań, gdzie podmiotowość publicznoprawna była uzależniona od posiadania formalnego statusu obywatela. Nadawanie tytułów honorowych przez powiaty i województwa rodzi wątpliwości, ale w praktyce nadanie takich tytułów nie zmienia sytuacji prawnej ich adresata. Dlatego warto usankcjonować istniejącą praktykę administracyjną w tym zakresie.

Ze stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej wynikają uprawnienia w zakresie prawa administracyjnego materialnego, takie jak prawo do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, pomocy społecznej i nauki. Każde z tych uprawnień ma podstawy w Konstytucji RP, jako prawo obywatelskie i obowiązek władz publicznych. Ustawodawca, kierując się zasadami decentralizacji i subsydiarności, określił w ustawach podstawy realizacji

¹⁴⁰¹ E. Gulińska, Report on the state of the municipality as a form of reporting on the activities of an executive body, PPP 2024, nr 5, s. 97-105.

tych zadań, które są zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, mającymi na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych.

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest trudnym i kosztownym zadaniem, które powinno być adresowane tylko do członków danej wspólnoty samorządowej. Konieczne jest zróżnicowanie pozycji prawnej członków wspólnoty, ponieważ nie da się zaspokoić potrzeb mieszkaniowych wszystkich mieszkańców. W przepisach dotyczących tej kwestii ustawodawca posługuje się nieformalną koncepcją statusu mieszkańca j.s.t., a prawodawca lokalny nie ma uprawnienia do ustanawiania dodatkowych kryteriów weryfikujących członkostwo we wspólnocie, takich jak zameldowanie czy długość zamieszkania. Taki stan prowadzi do niepewności prawnej, co w kontekście kosztownego zadania, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, powinno być uznane za niepożądane. Z uwagi na redystrybucyjny charakter zadania publicznego, ustawodawca różnicuje sytuację prawną mieszkańców. W ramach zapobiegania bezdomności wprowadzono instytucję lokalu socjalnego, do którego prawo mają osoby zagrożone bezdomnością w wyniku eksmisji. Wyjątkowo, prawo do wynajęcia lokalu socjalnego przysługuje również osobom, które stale zamieszkują w danej wspólnocie, ale nie można ustalić ich przynależności do niej. W przypadku wynajmu lokali komunalnych wspólnoty samorządowe mają szeroką swobodę w określaniu kryteriów, które muszą spełniać ich członkowie. Kryteria te odnoszą się do zamożności i warunków życia. Prawo do wynajmu ma służyć poprawie sytuacji mieszkaniowej osób, które nie mogą samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, co jest zgodne z zasadami solidarności i decentralizacji.

Oświata jest kolejną sferą prawa materialnego, w której ze statusem mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wiążą się publiczne prawa podmiotowe. Jest to sfera szczególnie interesująca, gdyż w ramach jednego zadania publicznego ustawodawca w różny sposób kształtuje zakres tego prawa podmiotowego w zależności od szczebla edukacji, na jakim prawo to ma być wykonywane. Zarazem publiczne prawa podmiotowe w tej sferze są związane z koniecznością wykonywania obowiązku szkolnego przez obywateli.

W odniesieniu do wychowania przedszkolnego nie ma obowiązku poddania dziecka temu wychowaniu, z wyjątkiem obowiązku przygotowania szkolnego. Ustawodawca pozostawił wspólnotom samorządowym dużą swobodę w określaniu warunków przyjęcia dzieci do przedszkoli. Wspólnoty samorządowe mogą ustalać kryteria, takie jak sytuacja socjoekonomiczna rodziny, kryteria dochodowe, status bezrobotnego rodzica oraz realizowanie obowiązków prawnych przez członków wspólnoty, np. poprzez premiowanie rodzin

rozliczających podatek dochodowy w gminie. Innym rozwiązaniem jest premiowanie dzieci, których rodzice wykonali obowiązek szczepień ochronnych, co ma na celu ochronę zdrowia publicznego. Choć te rozwiązania mogą budzić kontrowersje, stanowią przykład elastyczności samorządów w reagowaniu na problemy systemowe. Jednakże powiązanie uprawnień z obowiązkami członków wspólnoty może być uznane za kontrowersyjne w ramach standardów państwa demokratycznego. System kształcenia na poziomie podstawowym oparty jest na zasadzie powszechności. Dzieci-członkowie wspólnot samorządowych mają prawo do nauki w szkołach podstawowych w gminie swojego zamieszkania. Ustawodawca zapewnia, że dzieci te mają gwarantowane miejsce w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dzieci spoza danej wspólnoty mogą uczęszczać do szkół innej gminy jedynie, jeśli są wolne miejsca, które nie zostały zajęte przez dzieci członków tej wspólnoty. Edukacja na poziomie ponadpodstawowym nie jest obowiązkowa, a rekrutacja do szkół ponadpodstawowych opiera się na kryteriach związanych z osiągnięciami kandydata lub jego sytuacją osobistą, a nie na zasadzie powszechności. Mieszkanie w danej j.s.t. nie daje prawa do nauki w jej szkołach. Taki system może prowadzić do sytuacji, w której dziecko nie zostanie przyjęte do żadnej szkoły. Brak jest również przepisu, który zobowiązywałby wspólnoty samorządowe do zapewnienia możliwości nauki dla swoich członków. Dlatego należy wprowadzić normę prawną, która zobowiązywałaby wspólnoty samorządowe do zagwarantowania dostępu do nauki ponadpodstawowej dla wszystkich członków.

Problem prawny związany ze statusem mieszkańca j.s.t. ujawnił się w kontekście stypendiów ustanawianych przez wspólnoty samorządowe. Praktyka wykazała, że stypendia były adresowane do „uczniów”, a nie „mieszkańców”, ponieważ status „ucznia” był łatwiejszy do weryfikacji. W odpowiedzi na to ustawodawca wprowadził zmiany, w wyniku których stypendia są wypłacane „uczniom” zamiast „mieszkańcom”. W efekcie, świadczenia w ramach zadania własnego j.s.t. (np. edukacja publiczna) nie są adresowane do członków wspólnoty samorządowej, ale do „uczniów”, którzy nie muszą być mieszkańcami danej j.s.t.

W obszarze pomocy społecznej ustawodawca utrzymał zasadę, że świadczenia przysługują osobom posiadającym status mieszkańca j.s.t. Jednakże, zdając sobie sprawę z trudności wynikających z odformalizowanej koncepcji członkostwa, wprowadzono wyjątki dla osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. W takich przypadkach uprawnienia do pomocy społecznej są powiązane z obiektywnymi kryteriami, takimi jak gmina ostatniego zameldowania (w przypadku osób bezdomnych) lub gmina miejsca pobytu (dla ofiar handlu ludźmi). Choć celem jest zapewnienie dostępu do zabezpieczenia społecznego, a nie tylko

realizacja zadania przez wspólnotę samorządową, rozwiązanie to jest krytykowane, zwłaszcza w odniesieniu do osób bezdomnych, dla których powiązanie świadczeń z ostatnim miejscem zameldowania może ograniczać mobilność.

Obowiązki związane ze statusu mieszkańca wspólnoty samorządowej są słabo zarysowane w obecnym stanie prawnym. Większość obowiązków prawnych, takich jak przestrzeganie prawa, płacenie danin czy troska o środowisko, ma charakter powszechny i jest adresowana do wszystkich ludzi. Jednak w przypadku statusu mieszkańca j.s.t. nie ma szczególnych obowiązków, takich jak w przypadku obywatelstwa (np. troska o dobro wspólne czy obrona Ojczyzny). Brak obowiązków prawnych wobec wspólnot samorządowych może negatywnie wpływać na więzi społeczne, prowadząc do braku odpowiedzialności członków wspólnot za sprawy lokalne. Taki stan prawny należy ocenić krytycznie.

Brak obowiązku opłacania podatków na rzecz wspólnot samorządowych, do których się przynależy, jest szczególnie dotkliwy. Chociaż status „mieszkańca” wiąże się z licznymi normami prawnymi, które mają wpływ na dochody j.s.t. (np. udział w podatku dochodowym, subwencje), liczba mieszkańców wykorzystywana do ustalania tych dochodów często odbiega od rzeczywistej liczby osób zamieszkujących w danej wspólnocie. W efekcie, gminy z dodatnim saldem ludności mają problem z niedoszacowanymi dochodami i muszą zaspokajać potrzeby osób, które nie partycypują w finansowaniu tych kosztów. Ponadto brak jest przepisów zobowiązujących mieszkańców do ponoszenia ciężarów publicznych na rzecz ich wspólnot¹⁴⁰².

Luka na poziomie ustawowym w zakresie obowiązku opłacania podatków na rzecz wspólnot samorządowych jest czasami uzupełniana przez jednostki samorządu terytorialnego, które wprowadzają programy kart mieszkańca, zachęcające do rozliczania podatku dochodowego w taki sposób, aby zasilał on budżet danej wspólnoty. Jednak takie działania są doraźne i realizowane bez wyraźnej podstawy prawnej. Programy kart mieszkańca pokazują istotny problem systemowy, dlatego należy wprowadzić przepisy nakładające na członków wspólnot samorządowych obowiązek opłacania danin publicznych. Jednocześnie, instytucja „karty mieszkańca” wskazuje na potrzebę sformalizowania statusu członka wspólnoty samorządowej.

¹⁴⁰² Za takowe trudno uznać referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy. Analiza przepisów prawa materialnego nie pozwala bowiem na ustalenie jak owo samofinansowanie miałoby wyglądać w praktyce.

Praktyka stosowania karty mieszkańca może prowadzić do kuriozalnych i szkodliwych skutków dla praw członków wspólnot samorządowych. Przykładem jest rozstrzygnięcie Wojewody Małopolskiego z sierpnia 2024 r., który stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Krakowa¹⁴⁰³, przyznającej pierwszeństwo posiadaczom Karty Krakowskiej w dostępie do miejskiego kąpieliska. Wojewoda zauważył, że takie rozwiązanie dyskryminowało mieszkańców, którzy nie posiadali karty, oraz ograniczało konstytucyjną wolność poruszania się. To rozstrzygnięcie pokazuje, że obecna praktyka w zakresie kart mieszkańca może nie spełniać standardów demokratycznego państwa prawnego.

Podobnie jak w przypadku obowiązków członków wspólnot samorządowych także w przypadku instytucji służących ochronie ich praw i wolności nie mają charakteru szczególnego dla członków wspólnot samorządowych. Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli poszukują ochrony prawnej w odniesieniu do uprawnień przysługujących im na podstawie stosunku członkostwa we wspólnocie samorządowej, mogą korzystać z takich samych instytucji prawnych jak inni obywatele. Nie istnieje żadna instytucja prawna, o charakterze procesowym, której celem jest zabezpieczanie praw członków wspólnot samorządowych. Taka ogólna uwaga nie oznacza jednak, że nie istnieją instytucje prawne o charakterze powszechnym, które w praktyce będą częściej wykorzystywane przez członków wspólnot samorządowych w sporach z tymi wspólnotami. Najistotniejszą rolę w tym obszarze odgrywa skarga wnoszona do sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie organu j.s.t. (lub zaniechanie tegoż) w związku z naruszeniem indywidualnego interesu prawnego jednostki. Skarga ta z uwagi na konieczność oparcia jej na naruszeniu interesu prawnego ma ograniczoną skuteczność. Instytucji tej nie można zastosować do zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej wobec każdego potencjalnego naruszenia prawa. Niemniej jednak w praktyce stosowania prawa, to mieszkańcy j.s.t., których interes prawny został naruszony, będą najczęściej skarżącymi w sprawach tego rodzaju.

Z uwagi na dużą liczbę uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. oraz trudności w efektywnym nadzorowaniu ich legalności¹⁴⁰⁴, należałoby wprowadzić nową skargę do sądu administracyjnego, która pozwoliłaby mieszkańcom j.s.t. samodzielnie inicjować postępowanie w sprawach dotyczących uchwał lub zarządzeń wydawanych przez organy j.s.t.

¹⁴⁰³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 5.08.2024 r., WN-II.4131.1.19.2024, Ma 2024, nr 5114.

¹⁴⁰⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli. Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020, [nik.gov.pl, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21893,vp,24559.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,21893,vp,24559.pdf), dostęp: 04.08.2024.

Skarga ta powinna być możliwa do wniesienia wobec każdej uchwały lub zarządzenia, niezależnie od naruszenia interesu prawnego skarżącego, co nadawałoby jej charakter *actio popularis*. Wprowadzenie takiej instytucji wymagałoby jednak sformalizowania statusu członka wspólnoty samorządowej, aby możliwe było ustalenie legitymacji czynnej skarżącego.

Skargi, wnioski i petycje składane do organów j.s.t., zwłaszcza do organów stanowiąco-kontrolnych, można uznać za instytucje ochrony praw członków wspólnot samorządowych. Choć ich stosowanie nie musi wiązać się z naruszeniem prawa podmiotowego lub interesu prawnego skarżącego, są one formą ochrony, ponieważ są składane przez członków wspólnot samorządowych. Wprowadzenie komisji skarg, wniosków i petycji w 2018 r. było krokiem w kierunku efektywnej ochrony interesów mieszkańców. Niemniej jednak zmiana ta wymaga dalszego rozwoju, aby stała się rzeczywistym instrumentem ochrony praw członków wspólnot samorządowych.

Przynależność do wspólnoty samorządowej przyznaje obywatelowi szereg publicznych praw podmiotowych oraz interesów prawnych i faktycznych, w tym interes w utrzymaniu odpowiedniego poziomu usług świadczonych przez j.s.t. Członkowie wspólnot samorządowych mogą kontrolować jakość realizowanych zadań za pomocą skarg, wniosków i petycji, które pełnią również funkcję sygnalizacyjną, wskazując na potrzebę zmian w organizacji j.s.t. oraz sposobie wykonywania zadań publicznych¹⁴⁰⁵. Skuteczność tych instytucji wymaga wzmocnienia, zwłaszcza poprzez zmianę niewiążącego charakteru rozstrzygnięć wydawanych po rozpatrzeniu pism. Obecnie jedynym skutkiem merytorycznego rozpatrzenia skargi, wniosku lub petycji jest obowiązek zawiadomienia wnoszącego o sposobie załatwienia sprawy.

Skuteczność funkcji kontrolnej i sygnalizacyjnej skarg, wniosków i petycji mogłaby zostać wzmocniona, gdyby wprowadzono zmiany umożliwiające zbiorczą analizę treści tych pism oraz sposobu ich załatwienia. Obecnie obywatel ma jedynie prawo do obserwowania prac nad rozpatrzeniem skargi, wniosku lub petycji, np. śledząc sesje rady czy prace komisji skarg, wniosków i petycji. Nie ma jednak samodzielnego prawa do zapoznania się z treścią tych pism ani z odpowiedzią na nie. Problem ten staje się jeszcze bardziej widoczny w przypadku postępowań prowadzonych przez organy wykonawcze j.s.t., które nie podlegają zasadzie jawności zewnętrznej. Rozwiązaniem problemu braku transparentności w rozpatrywaniu skarg,

¹⁴⁰⁵ S. Czarnow, Skargi, wnioski i petycje a inne sygnały obywatelskie – próba szerszego spojrzenia, KP 5/2022, s. 41-63.

wniosków i petycji mogłoby być ustawowe zobowiązanie j.s.t. do prezentowania kompleksowych informacji o tych pismach. Można to zrealizować poprzez utworzenie w Biuletynach Informacji Publicznej j.s.t. osobnej podstrony, na której publikowane byłyby skargi, wnioski i petycje wpływające do organów oraz odpowiedzi na nie. Alternatywnie, ustawodawca mógłby zobowiązać organ wykonawczy j.s.t. do przedstawiania rocznej informacji na temat załatwianych skarg, wniosków i petycji w raporcie o stanie j.s.t. Takie zagregowane informacje stanowiłyby cenne źródło wiedzy o funkcjonowaniu wspólnoty samorządowej i jej problemach.

Wzmocnienie pozycji osób wnoszących skargi, wnioski i petycje do organów j.s.t. wymaga uregulowania kwestii ich prawa do zabierania głosu na posiedzeniach komisji skarg, wniosków i petycji lub sesjach organów stanowiąco-kontrolnych. Obecnie przepisy k.p.a. stosowane są tylko w ograniczonym zakresie, a prawo to zależy od regulacji statutowych lub praktyki administracyjnej. Należy rozważyć ustawowe zagwarantowanie prawa członków wspólnot samorządowych do zabierania głosu podczas prac organu stanowiąco-kontrolnego lub zobowiązanie j.s.t. do uregulowania tej kwestii w statucie jednostki.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze pełnią funkcję ochrony praw członków wspólnot samorządowych, choć nie są instytucjami materialnoprawnymi ani procesowymi, lecz organami administracji publicznej działającymi w II instancji. Pełnią one dwie główne funkcje: zabezpieczają samodzielność jurysdykcyjną wspólnot samorządowych w sprawach własnych przed ingerencją administracji rządowej oraz gwarantują członkom wspólnot samorządowych, że ich indywidualne sprawy administracyjne będą załatwiane niezależnie od rozstrzygnięć administracji rządowej.

Ustrój Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (SKO) oparty jest na zasadzie niezależności od innych władz publicznych oraz samorządności. Chociaż SKO formalnie podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, nadzór ten jest ograniczony i nie pozwala na bezpośrednią ingerencję w działalność orzeczniczą kolegiów. Mechanizm powoływania członków SKO, który ma charakter kooptacyjny, zapewnia im niezależność i pozwala pełnić funkcję gwaranta praw członków wspólnot samorządowych. SKO działają niezależnie od wspólnot samorządowych, nie mając wpływu na ich działalność, co zapewnia im merytoryczną niezależność i ochronę przed naciskami politycznymi. To cenne rozwiązanie, ponieważ SKO rozpatrują odwołania od decyzji organów wykonawczych j.s.t., które mogą być pod wpływem politycznym. Model SKO w obecnym stanie prawnym należy ocenić pozytywnie, mimo że pojawiają się postulaty dotyczące optymalizacji ich pracy.

7. Zakończenie

Za pojęciem „wspólnoty” będącej istotą polskiego samorządu terytorialnego kryje bogaty kontekst językowy oraz instytucjonalny. Pojęcie „wspólnota” jest szczególną nazwą, która oznacza ludzkie zrzeszenie którego członków łączą istniejące w rzeczywistości więzy o pierwotnym charakterze. Wspólnoty ludzkie powstawały w oparciu o więzy krwi, religie oraz wierzenia a także poprzez korzystanie z tych samych składników majątku (zazwyczaj nieruchomości). Językowa odrębność znaczeniowa pojęcia „wspólnota”, wobec innych pojęć oznaczających ludzkie zbiorowości, jest świadectwem ewolucji jaką na przestrzeni dziejów przeszły społeczeństwa. Dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego spowodowała z czasem, że zrzeszenia w ramach których realizowane są innego rodzaju interesy, niż te które wynikają z pierwotnych potrzeb człowieka. Wyrosłe na tym tle pojęcie „stowarzyszenia” używane jest do oznaczania ludzkich zbiorowości, których celem jest zaspokajanie konkretnych i doraźnych interesów człowieka.

Używanie pojęcia „wspólnoty” do oznaczania korporacji ludzi zamieszkujących dany teren, które wykonują zadania publiczne jako samorząd terytorialny jest standardem właściwym dla współczesnego prawa publicznego państw europejskiej. Świadczy o tym występowanie pojęć jak *community* lub *parish* w angielskim języku prawnym, *la collectivité* w francuskim języku prawnym (*commune* w odniesieniu do gmin) oraz *die gemeinde* lub *Gemeinschaft* w niemieckim języku prawnym. Są to pojęcia zastrzeżone tylko do oznaczania korporacji terytorialnych, podobnie jak w języku polskim odrębne od innych terminów oznaczających zbiorowości mających inny społeczno-gospodarczy cel istnienia. Standardem jest powierzanie władzy publicznej zbiorowościom, które wyodrębniane są niejako w sposób naturalny w oparciu o wspólne cele i interesy wynikające z zamieszkiwania na danym terytorium. Ewentualne powierzenie władzy publicznej zbiorowościom, które nie mają owych naturalnych więzów powodowałoby, że nie są one w stanie efektywnie wykonywać władzy publicznej, gdyż różnie interesów istniejące w ramach sztucznie wyodrębnionych wspólnot byłyby zbyt duże. Brak naturalnych więzów i interesów utrudniałby lub nawet całkowicie uniemożliwiałby członkom wspólnot samorządowych efektywne współdziałanie niezbędne do realizacji celów politycznych.

Mimo znaczących przemian jakim podlegają współczesne społeczeństwa i systemy prawne pojęcie „wspólnoty” wciąż zachowuje swoje szczególne znaczenie. Współczesny prawodawca

posługuje się pojęciami takimi jak „wspólnota mieszkaniowa”, „wspólnota gruntowa”, „wspólnota energetyczna” i „wspólnota samorządowa”. Mimo różnych funkcji jakie wspólnoty te pełnią w ramach systemu prawnego ich wspólnym mianownikiem jest powiązanie interesariuszy¹⁴⁰⁶ tych podmiotów kryterium wspólnego interesu odnoszącego się do konkretnego obszaru. W przypadku „wspólnot gruntowych” i „wspólnot mieszkaniowych” jest to określona nieruchomości (gruntowa lub budynkowa). W przypadku „wspólnot energetycznych” jest określony teren na którym wytwarzana i odbierana jest energia. Natomiast w przypadku wspólnot samorządowych jest to sam fakt zamieszkiwania na danym terenie – części państwa.

Analiza przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że w triadzie pojęć „wspólnota samorządowa”, „jednostka samorządu terytorialnego” i „jednostka zasadniczego podziału terytorialnego”, najistotniejsze znaczenie ma pojęcie „wspólnoty samorządowej”. Zasadniczy podział terytorialny państwa polskiego nie może być ustalany arbitralnie. Norma konstytucyjna wiąże w tym zakresie zarówno ustawodawcę jak i władzę wykonawczą. Norma ta przewiduje, że zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać istniejące więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Więzy te z natury rzeczy mogą występować w obrębie ludzkich zbiorowości funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też czynność prawna polegająca na ustalaniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest w istocie rzeczy polegająca na ingerencji w stosunki członkostwa istniejące w ramach wspólnot samorządowych. Organ władzy publicznej stosujący prawo (zarówno Sejm uchwalając ustawę oraz Rada Ministrów wydająca rozporządzenie) ma obowiązek ustalić jakie związki społeczne, gospodarcze i kulturowe istnieją na danym terytorium. Dopiero takie ustalenia faktyczne pozwalają na ustalenie na jakim terenie funkcjonuje konkretna wspólnota samorządowa i w konsekwencji ustalenie zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Pojęcie „jednostki samorządu terytorialnego” łączy w sobie komponent korporacyjny (wspólnotę samorządową) z jednostką terytorialną wyodrębnioną w ramach wyznaczania zasadniczego podziału terytorialnego państwa polskiego (co zresztą wynika z brzmienia przepisów ustrojowych). Jest to pojęcie, które pozwala na systemowe zespolenie obu tych komponentów.

Podmiotowe traktowanie wspólnot samorządowych wyrażające się w konieczności respektowania przez system prawny faktu istnienia owych naturalnie istniejących związków oraz interesów na danych terenach jest efektem długiej, naturalnej ewolucji jaką przechodziły

¹⁴⁰⁶ Pojęciem „interesariusza” posłużono się intencjonalnie z uwagi na fakt, że „wspólnoty mieszkaniowe” i „wspólnoty gruntowe” nie są strukturami korporacyjnymi.

instytucje prawa publicznego. Historycznie władza polityczna wykonywana przez osiadłe zbiorowości ludzkie była organizowana na stosunkowo niewielkim obszarze w oparciu ludzkie zrzeszenia złączone więzami krwi oraz interesami majątkowymi. Relikty tego rodzaju stosunków społeczno-gospodarczych wciąż można odnajdywać w systemach prawnych. Przykładem takiej instytucji mogą być chociażby wspólnoty gruntowe wciąż funkcjonujące w polskim porządku prawnym. Jednakże dla tradycji europejskiej doniosłe znaczenie miały greckie *polis* – pierwotna forma państwowości istniejąca w europejskiej tradycji prawnej. Komplikacja stosunków społeczno-gospodarczych wynikająca z rozwoju społeczeństw wyniosła władzę państwową z czasem na poziom ponadlokalny. Z czasem władza państwowa, w miarę rozrostu własnych kompetencji zaczęła ograniczać władztwo publicznoprawne wspólnot lokalnych prowadząc do podporządkowania ich suwerenowi i ograniczeniach ich podmiotowości prawnej. Zjawisko to wystąpiło w państwach, w których wykształcił się system monarchii absolutnej.

Dopiero doświadczenia wynikające z negatywnych skutków wszechwładzy państwa¹⁴⁰⁷ doprowadziły do wypracowania rozwiązań instytucjonalnych służących do ograniczenia takiego zjawiska. Jednym ze sposobów na ograniczenie władzy państwa (rozumianego jako administracja centralna) było wypracowanie przez doktrynę prawa administracyjnego instytucji służących zorganizowaniu władzy publicznej w inny sposób, niż w oparciu o zasadę centralizacji i hierarchicznego podporządkowania. W czasach nowożytnych okazało się, że władza państwowa nie jest w stanie w sposób efektywny zarządzać sprawami lokalnymi i regionalnymi. Przykład państwa pruskiego w 1 połowie XIX stulecia jest przykładem sytuacji w której słabe państwo musiało, z uwagi na własną niezdolność do efektywnego wykonywania władzy publicznej, ograniczyć swoje kompetencje, uznać podmiotowość wspólnot samorządowych i ich prawa do wykonywania władzy publicznej¹⁴⁰⁸. Pruskie doświadczenia zapoczątkowały rozwój nowoczesnego samorządu terytorialnego w którym lokalne korporacje obywateli wykonują władzę publiczną pod nadzorem państwa.

Dla Polski analogicznym, do pewnego stopnia, doświadczeniem do pruskiego są czasy komunizmu. Wówczas totalitarny reżim państwowy dążący do skupieniu całej władzy publicznej pozbawił podmiotowości prawnej terytorialne korporacje obywateli. Władza komunistyczna podporządkowywała wówczas władzę lokalną władzy centralnej oraz dążyła do przeorganizowania sfery organizowania się społeczeństwa na poziomie lokalnym. Zmiana,

¹⁴⁰⁷ Zob. Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015, s. 11-62.

¹⁴⁰⁸ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, dz. cyt.

którą chciano przeprowadzić miała polegać na odejściu od kryterium wspólnych więzów i interesów wynikających z zamieszkiwania na danym terenie, na rzecz organizowania się społeczeństwa w oparciu o zakłady pracy. Rezultaty tych działań okazały się niezadawalające – nie doprowadziły do ukształtowania się efektywnego systemu zarządzania sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym. Nominalnym świadectwem tego fiaska były zmiany sposobu zorganizowania terenowej administracji państwowej przeprowadzane w latach 70-tych i 80-tych w XX wieku. Nie przyniosły one jakościowej zmiany. Nie była ona możliwa do przeprowadzenia w warunkach państwa autorytarnego, którego ustroj oparty był o paradygmat absolutnej władzy państwowej i wynikającą z niego zasadę hierarchiczności ustroju administracji publicznej.

Przywrócenie podmiotowości istniejącym lokalnie korporacjom obywateli możliwa była tylko w warunkach krachu systemu komunistycznego. Dlatego kluczowym dla zrozumienia ustrojowej pozycji wspólnot samorządowych w polskim systemie prawnym jest zrozumienie warunków w jakich doszło do odrodzenia samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej.

Paradygmatem na jakim oparto ustroj odrodzonego samorządu terytorialnego było przyjęcie, że władza publiczna na poziomie lokalnym powinna być wykonywana przez upodmiotowione korporacje mieszkańców z danego terenu – wspólnoty samorządowe. Przyjęto wówczas, że podmiotowość prawna wspólnot samorządowych powinna nie być tylko formalną deklaracją. Urealnienie podmiotowości prawnej wspólnot samorządowych oparto na materialnoprawnych gwarancjach wynikających z przełamania wszechwładzy państwa komunistycznego. Gwarancje te polegały na:

- 1) wyposażeniu wspólnot samorządowych w odrębną od państwa osobowość prawną oraz prawo do ochrony ich samodzielności przed sądami;
- 2) przyznaniu wspólnotom samorządowym ich własnego mienia – mienia komunalnego oraz przyznanie im prawa do samodzielnego zarządzania tym mieniem w tym prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej;
- 3) wyposażenia wspólnoty samorządowej we własne budżety, dochody własne oraz prawo samodzielnego kształtowania tych budżetów;
- 4) przyznanie wspólnotom samorządowym prawa do określania ustroju wewnętrznego w granicach określonych ustawami;

- 5) wyposażeniu jednostek samorządu terytorialnego w funkcjonariuszy publicznych (radnych, urzędników) działających na rzecz wspólnoty samorządowej w ramach której wykonują swoje zadania.

Ukształtowanie pozycji prawnej wspólnot samorządowych w oparciu o przywołane wyżej gwarancje spowodowało, że jednostki samorządu terytorialnego będąc częścią władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej zachowują odrębność od administracji rządowej i innych władz publicznych. Odrębność ta, po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. znalazła podstawę prawną w zasadzie decentralizacji władzy publicznej, której istotą jest przyznanie jednostkom niższego samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych.

Obok polskich doświadczeń ustrojowych istotne znaczenie dla ukształtowania pozycji prawnej wspólnot samorządowych mają instytucje takie jak zasadniczy podział administracyjny państwa, oraz subsydiarność i decentralizacja stworzyły ramy w ramach których możliwe stało się upodmiotowienie wspólnot terytorialnych. Sama koncepcja zasadniczego podziału administracyjnego państwa stała się przestrzenią w ramach której można było dokonać „pionowego podziału władzy”. Z kolei zasada subsydiarności wraz z zasadą decentralizacji określiły teoretyczne podstawy w ramach których możliwe stało się dokonanie podziału zadań publicznych pomiędzy państwem oraz społeczeństwem, które zorganizowane jest w różnego rodzaju struktury organizacyjne. Jednocześnie włączenie tych instytucji do systemu prawnego w postaci odpowiednich zasad prawnych stworzyło podstawę do powierzenia wspólnotom terytorialnym do wykonywania zadań publicznych na własną odpowiedzialność. Ponoszenie tej odpowiedzialności przez wspólnoty terytorialne musiało wiązać się z przyznaniem im odrębnej od państwowej osobowości prawnej, zarówno w sferze prawa publicznego jak i prawa prywatnego. Nie oznaczało to, że wspólnoty terytorialne stały się strukturami całkowicie odrębnymi wobec państwa. Powszechny i przymusowy charakter wspólnot terytorialnych powoduje, że pozostają one częścią struktury państwowej. Państwo powierzając wspólnotom zadania publiczne, przyznając samodzielność w ich realizacji oraz poddając sposób ich działania nadzorowi nadało im strukturę wspólnot samorządowych – gmin, powiatów i województw. W przypadku ustroju Rzeczypospolitej Polskiej gminy, powiaty i województwa tworzą część administracji publicznej zorganizowaną w postaci samorządu terytorialnego.

Trzeba zaznaczyć, że cechą dystynktywną samorządu terytorialnego jest to, że różni się on od innych władz publicznych funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej, tym że jest zorganizowany w oparciu o powszechne zrzeszenia ludzi, wyodrębnione w oparciu o kryteriom

zamieszkiwanego przez siebie terytorium i którym z tego tytułu przysługuje osobowość prawna, oraz wykonują władzę publiczną. Zrzeszenia te zorganizowane są we wspólnoty samorządowe, ponadlokalne wspólnoty samorządowe i regionalne wspólnoty samorządowe – gminy, powiaty i województwa. Przyjęcie przez ustrojodawcę pojęcia „wspólnoty” jako nazwy oznaczającej owe zrzeszenia ma dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, w ramach wspólnot samorządowych zrzeszani są ludzie, których powinny łączyć wspólne interesy życiowe wynikające z tytułu zamieszkiwania na danym terenie. Po drugie, pojęcie „wspólnoty” powoduje, że zadania publiczne wykonywane przez owe korporacje terytorialne muszą być tak skonstruowane by miały uwzględniały także konieczność udzielania wsparcia tym członkom wspólnoty samorządowej, którzy znajdują się w gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Mimo obowiązywania dyrektywy zakazu wykładni synonimicznej pojęcie „wspólnoty samorządowej” w polskim języku prawniczy może być używane jako synonim do pojęcia „jednostki samorządu terytorialnego”. Osobowość prawna przyznawana jest przez normę prawną zrzeszeniom jednostek lub masom majątkowym. Istotą, która pozwala na przyznanie osobowości prawnej jednostkom samorządu terytorialnego jest zrzeszenie ludzi – mieszkańców danej jednostki terytorialnej. W istocie rzeczy trudno jest znaleźć pomiędzy pojęciami prawnymi „wspólnota samorządowa” i „jednostka samorządu terytorialnego” jakościową różnicę, która miałaby znaczenie dla polskiego systemu samorządu terytorialnego.

Przepisy obecnie obowiązujące konstytucji w bardzo szeroki sposób zabezpieczają samodzielność wspólnot samorządowych. Przepisy Konstytucji RP bezpośrednio przyznają j.s.t. osobowość prawną i przyznają samorządom prawo do ochrony ich samodzielności przed sądami. Zakres rządowego nadzoru nad samorządem terytorialnym został uregulowany w restrykcyjny sposób. Ustrojodawca wskazał organy administracji publicznej, którym przysługuje wyłączna kompetencja do nadzorowania samorządu terytorialnego (Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, Regionalne Izby Obrachunkowe) oraz ograniczył zakres nadzoru nad samorządem tylko do kryterium zgodności z prawem. Konstytucyjnie gwarantowane jest istnienie mienia komunalnego. W obszerny sposób określono źródła dochodów j.s.t. – dochody własne, subwencje i dotacje celowe, wyszczególniając prawo wspólnot samorządowych do ustalania podatków i opłat lokalnych. Ustrojodawca ustanowił także dyrektywę, która zobowiązuje ustawodawcę do ukształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, by ich wysokość pozwalała na pokrycie kosztów wykonywanych przez nie zadań publicznych. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w funkcjonariuszy publicznych radnych i piastunów organów wykonawczych tych jednostek,

którzy wybierani są w ramach poszczególnych wspólnot samorządowych i pełnią swoje funkcje na ich rzecz. Tak ukształtowana pozycja ustrojowa polskiego samorządu terytorialnego spełnia standard właściwy dla państw Europy Zachodniej i zarazem wypełnia zobowiązania jakie nałożyła na siebie Rzeczpospolita Polska ratyfikując Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Jednakże analiza przepisów prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa sądów prowadzi do wniosku, że konstytucyjne gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze realizowane są efektywnie.

Problemy widoczne są w odniesieniu do spraw związanych z odrębną osobowością prawą wspólnot samorządowych. Zarówno w zakresie dokonywania zmian w granicach istniejących jednostek samorządu terytorialnego oraz likwidacji już istniejących j.s.t. brak jest efektywnych środków ochrony prawnej przed skutkami działań centralnych organów władzy publicznej. O ile pozytywnie należy ocenić regulacje ustrojowych ustaw samorządowych, które nakazują przeprowadzać konsultacje społeczne poprzedzające wydanie rozporządzeń w sprawie zmian granic gmin lub powiatów oraz instytucję referendum poprzedzającego wydanie takiego aktu normatywnego, co niewątpliwie pozytywnie wpływa na uspołecznienie procesu dokonywania takich zmian, to trzeba pamiętać, że rozstrzygnięcia podejmowane w takim trybie nie są wiążące dla Rady Ministrów. Na krytykę zasługuje przy tym brak istnienia takich instytucji dotyczących zmian w granicach województw. Takie zróżnicowanie pozycji prawnej gmin, powiatów i województw jest nieuzasadnione, a wręcz dyskryminacyjne wobec regionalnych wspólnot samorządowych w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania.

Symptomatyczną ewolucję przeszło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w sprawach zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Przeszło ono symptomatyczną ewolucję. Pierwotnie Trybunał dopuszczalność skarg wnoszonych w takich sprawach i oceniał zmiany przeprowadzane przez Radę Ministrów pod kątem kryteriów delimitowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Z czasem doszło zmiany linii orzeczniczej – TK z uwagi na brak normatywności rozporządzeń tego rodzaju odrzucał wnoszone na nie skargi. Tym samym w istocie rzeczy wspólnoty samorządowe utraciły prawo do ochrony ich samodzielności w sprawie najbardziej fundamentalnej – w sprawie związanej z istnieniem samej wspólnoty samorządowej. W orzecznictwie Trybunału zwyciężył formalizm prawny kosztem ochrony podmiotowości i praw wspólnoty samorządowej. Jeszcze bardziej rygorystyczne skutki dla samodzielności wspólnot samorządowych mają zmiany przeprowadzane w zasadniczym układzie terytorialnym państwa wprowadzane ustawami. Teoretycznie można sobie wyobrazić, że ustawy znoszące wspólnoty

samorządowe mogą wchodzić w życie szybciej, niż Trybunał Konstytucyjny (jeżeli przyjąłby skargę na taką ustawę do rozpoznania). W takiej skrajnej sytuacji zainteresowana wspólnota samorządowa nie byłaby w stanie skierować skargi do sądu administracyjnego zanim zostałaby zlikwidowana.

Dlatego też konieczna jest zmiana myślenia o skutkach jakie wywołują akty normatywne wywołujące zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne jest to, że wspólnota samorządowa powinna mieć możliwość inicjowania efektywnej kontroli trybunalskiej w sprawach związanych ze zmianami jej granicami. Prawo to powinno być traktowane jako kolektywne prawo obywatelskie będące pochodną prawa do samodzielnego wykonywania władzy publicznej w we własnych sprawach. Błędem jest natomiast postrzeganie uprawnienia do inicjowania takiej kontroli jako indywidualnego prawa obywatela do przynależności do konkretnej wspólnoty samorządowej. Istnienia takiego uprawnienia nie można wyprowadzić z obowiązujących norm prawnych. Stąd słuszna jest krytyka doktryny w tym względzie. Konstytucyjna regulacja dotycząca sądowej ochrony samodzielności j.s.t. w kontekście inicjowania kontroli nad sposobem kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej powinna być traktowana jako argument dodatkowo przemawiający z uznaniem dopuszczalności kontrolowania przez TK rozporządzeń dotyczących zmian granic j.s.t.

Istotne problemy występują także w sferze dotyczącej finansów samorządu terytorialnego. Mimo obszernej konstytucyjnej regulacji dotyczącej zasad kształtowania dochodów j.s.t. od wielu lat narasta problem nieadekwatności dochodów do kosztów zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny. Tym samym prawo wspólnot samorządowych do adekwatnych dochodów wobec spoczywających na nich zadaniach publicznych nie jest realizowane efektywnie.

Aktualne badania prowadzone nad kondycją finansową j.s.t. wskazują na faktyczne ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych¹⁴⁰⁹. Niewystarczające dochody j.s.t. ograniczają możliwości operacyjne wspólnot samorządowych i uzależniają je od administracji rządowej. Zarówno przepisy Konstytucji RP jak i postanowienia EKSL przewidują, że największy udział w dochodach j.s.t. powinny mieć dochody własne rozumiane jako wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz dochody z majątku

¹⁴⁰⁹ Zob. A. Kopańska, *Finanse lokalne w czasach niepokoju. Raport z badania opinii skarbników samorządów 2023*, Warszawa 2024.

j.s.t., dopiero w dalszej kolejności budżety j.s.t. powinny być zasilane wpływami z subwencji oraz dotacji celowych. W Rzeczypospolitej Polskiej największe znaczenie mają tymczasem subwencja a w ostatnich latach uwydatniła się rola dotacji celowych. Wejście w życie przepisów nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego daje nadzieję na zmianę obecnego stanu rzeczy, gdyż nowe regulacje mają na celu uczynienie głównym źródłem dochodów pochodzących z udziału w podatku od dochodów osób fizycznych członków danej wspólnoty samorządowej.

Systemowo kluczowe jest jednak zwiększenie skuteczności konstytucyjnych gwarancji dotyczących samodzielności finansowej j.s.t., co wymaga zmiany podejścia do zasady adekwatności dochodów samorządu terytorialnego. Zasada ta nie powinna być traktowana jako norma-polityka wskazująca jedynie postulowany stan rzeczy. Na aprobatę zasługuje w tym względzie najnowsze orzecznictwo TK, które uznaje zasadę adekwatności dochodów za adekwatny i skuteczny wzorzec kontroli w sprawach dotyczących kontroli konstytucyjności przepisów wywołujących skutki finansowe dla j.s.t. Jednocześnie należy zauważyć, że z zasady adekwatności dochodów j.s.t. nie sposób jest wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe wspólnot samorządowych do takiego ukształtowania stanu prawnego by dochody j.s.t. w całości pokrywały koszty wykonywania zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny.

Osobną kwestią jest uznawanie prawa wspólnot samorządowych do uzyskiwania sądowej kontroli w sprawach dotyczących rozstrzygnięć wydawanych w sprawach w których j.s.t. ubiegają się o przyznanie im dotacji celowej. Istotne jest przy tym, że w sprawach tego rodzaju nie jest istotne, czy środki finansowe są kwalifikowane przez normę ustawową (lub normę prawną niższego rzędu) jako dotacja celowa w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Kluczowe jest natomiast to, że środki takie przyznawane są na konkretny cel przez administrację rządową. Stąd konstytucyjne pojęcie „dotacji celowej” powinno być wykładane w sposób autonomiczny, nie poprzez przepisy ustawowe. Jeżeli o przyznaniu dotacji celowej rozstrzyga organ administracji rządowej w indywidualnym postępowaniu, to wspólnota samorządowa powinna mieć prawo do zainicjowania sądowej kontroli w przedmiocie legalności rozstrzygnięcia wydanego w sprawie o przyznanie takich środków finansowych.

Krytycznie należy na tym tle ocenić orzeczenia wydawane przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących wypłaty środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, w których odrzucano skargi j.s.t. Sprawy związane z finansowaniem zadań własnych j.s.t. (np. budowa i utrzymywanie dróg publicznych określonej kategorii) nie mogą być traktowane jako sprawy z

zakresu „polityki państwa”. Na aprobatę zasługuje natomiast późniejsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który dopuścił możliwość merytorycznego rozpoznawania takich spraw powołując się na konieczność ochrony samodzielności wspólnot samorządowych.

Mimo obowiązywania restrykcyjnych konstytucyjnych regulacji dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym problemy ujawniają się także w tym obszarze. Z niezrozumiałych przyczyn utrzymywany jest wciąż obowiązek uzgadniania treści statutów gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców i statutów województw. Rozwiązanie tego rodzaju należy uznać w istocie rzeczy za formę nadzoru prewencyjnego, niedopuszczalną w świetle zasady samodzielności j.s.t. wynikającej z zasady decentralizacji.

Problem nadzoru prewencyjnego występuje także w niektórych gałęziach prawa administracyjnego materialnego. Na przykładzie przepisów prawa oświatowego widoczna jest praktyka polegająca na swoistym ukrywaniu aktów nadzoru prewencyjnego pod pojęciem „pozytywna opinia”. Konieczność uzyskania takiego aktu współdziałania warunkuje możliwość wykonania skutecznej czynności w sferze prawa administracyjnego. Niezależnie od nazwy nadanej takiej czynności prawnej, pozostaje ona w istocie rzeczy aktem władzy zwierzchniej zatwierdzającym *ex ante* czynność wspólnoty samorządowej. Stąd także to rozwiązanie należy ocenić krytycznie jako ograniczające samodzielność wspólnot samorządowych w sposób nieznanym przepisom Konstytucji RP. Praktyka ustawodawcza polegająca na nazywaniu owych czynności zatwierdzających w sposób nieprzystający do ich istoty („pozytywne opinie”) także zasługuje na daleko idącą dezaprobatę.

Dlatego też należy stwierdzić, że nadzór prewencyjny, nawet w postaci konieczności dokonywania uzgodnień lub uzyskiwania „pozytywnych opinii”, pozwala organom administracji rządowej na wymuszanie konkretnych działań na jednostkach samorządu terytorialnego. Stąd taka postać nadzoru w nieproporcjonalnym stopniu ogranicza samodzielność j.s.t., w szczególności w zakresie autonomii ustrojowej wspólnot samorządowych.

Formalnoprawny sposób uregulowania nadzoru nad działalnością nie budzi szerszych zastrzeżeń. Wspólnoty samorządowe traktowane są podmiotowo, jako strony, w postępowaniach nadzorczych. Posiłkowe stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego powoduje, że organy nadzoru mają obowiązek zawiadomić wspólnoty samorządowe, których organy wydały uchwały poddane nadzorowi o wszczęciu postępowania

nadzorczo. Wspólnoty samorządowe mogą w trakcie tych postępowań prezentować swoje stanowisko oraz odnosić się do zarzutów organów nadzoru. Sankcją za przedmiotowe potraktowanie wspólnoty samorządowej w toku postępowania nadzorczego jest możliwość uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny. Stąd rozwiązania istniejące w obowiązującym stanie prawnym można uznać za dobre, aczkolwiek nie optymalne. Owa „posiłkowość” stosowania przepisów k.p.a. generuje problemy w praktyce stosowania prawa. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby wprowadzenie do ustrojowych ustaw samorządowych przepisów kompleksowo regulujących udział j.s.t. w postępowaniach nadzorczych.

W funkcjonalnym związku ze sferą nadzoru pozostaje prawo wspólnot samorządowych do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach ustaw. W istocie rzeczy prawo wspólnot samorządowych do kształtowania własnego ustroju wewnętrznego jest stosunkowo wąsko zakrojone. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych kompleksowo określają zasady wyboru oraz kompetencje organów wspólnot samorządowych oraz sposób ich działania w najistotniejszych dla wspólnoty sprawach. Wspólnoty samorządowe nie mają możliwości modyfikowania tych relacji we własnym zakresie. Mogą jedynie regulować zasady i tryb funkcjonowania organów pomocniczych organów j.s.t. takich jak komisje rad lub sejmików oraz regulować przebieg procesu legislacyjnego na poziomie lokalnym lub regionalnym. Jednocześnie organy nadzoru nie traktują takich spraw jak konsultacje społeczne, budżet obywatelski oraz statuty jednostek pomocniczych gminy jako spraw z zakresu ustroju wewnętrznego wspólnot samorządowych. Dlatego też uchwały podejmowane w sprawach tego rodzaju traktowane są jako uchwały podejmowane na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, nie zaś jako prawo miejscowe dotyczące „ustroju wewnętrznego” stanowiące w „granicach ustaw”. Przez co rozstrzygnięcia organów nadzoru wydawane w tych sprawach są nadmiernie restrykcyjne.

Z perspektywy gwarantowania podmiotowości wspólnot samorządowych krytyczne wnioski dotyczą obszaru finansowego, nadzoru nad działalnością j.s.t. oraz autonomii statutowej. Nie oznacza to, że w każdej sferze funkcjonowania wspólnot samorządowych konieczne jest formułowanie tak krytycznych uwag. Podmiotowość wspólnot samorządowych wydaje się być prawidłowo zagwarantowana w obszarze obejmującym sprawy z zakresu własności komunalnej. Ustawodawca tworząc jednostki samorządu terytorialnego wyposażył je w środki majątkowe niezbędne do wykonywania powierzonych im zadań publicznych. Przepisy Konstytucji RP oraz przepisy ustrojowych ustaw samorządowych efektywnie zabezpieczają

prawo wspólnot samorządowych do mienia komunalnego. Ponadto wspólnoty samorządowe korzystają także z prywatnoprawnych praw niemajątkowych w postaci np. dóbr osobistych i z możliwości ich ochrony. Dzięki temu j.s.t. mogą chronić swoją samodzielność także w sferze *dominium* zarówno w sporach dotyczących praw majątkowych jak i praw niemajątkowych.

Za szczególne, wobec prawa do własności komunalnej należy uznać prawo do prowadzenia przez wspólnoty samorządowego gospodarki komunalnej. Istotą tego uprawnienia jest możliwość wyboru metod realizacji i wyboru prawnoorganizacyjnych form z wykorzystaniem których zaspokajają potrzeby członków wspólnot samorządowych. Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej oraz przepis prawa administracyjnego materialnego ustanawiają wiele instytucji prawnych, które umożliwiają prowadzenie działalności w sferze właścicielskiej w formach dostosowanych do specyfiki danego zadania publicznego. Prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej ma donośne znaczenie systemowe. Jego praktyczną konsekwencją jest możliwość tworzenia przez wspólnoty samorządowe przedsiębiorstw, które na rynku mogą konkurować z prywatnymi przedsiębiorcami w wykonywaniu usług służących do zaspokajania zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Spółki komunalne oraz inne podmioty prowadzące działalność w tej sferze, zazwyczaj, utrzymują formalnie status przedsiębiorców. Jednak cel działalności podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną, w postaci bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, stwarza wspólnotom samorządowym możliwość do efektywnego konkutowania na rynku z prywatnymi przedsiębiorcami lub do świadczenia usług, które byłyby nieopłacalne dla prywatnych przedsiębiorców.

Prawo wspólnot samorządowych do zrzeszania się pełni dwie funkcje. Po pierwsze, umożliwia wspólnotom samorządowym współdziałanie w związku z wykonywaniem przez nie zadań publicznych (porozumienia, związki j.s.t.). W tym sensie wspólnoty samorządowe zrzeszając się jednocześnie korzystają z samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych i z prawa do wybierania sposobów i form realizacji tych zadań. Po drugie, dzięki prawu do zrzeszania się wspólnoty samorządowe mogą tworzyć stowarzyszenia, które pozwalają im na wspólne realizowanie celów innych, niż te związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Cele te nie są określone ustawowo, co jest wyrazem rozpoznania przez ustawodawcę faktu, że j.s.t. posiadają szereg różnych własnych interesów faktycznych, których ochrona wymaga współpracy. Instytucja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego świadczy o tym, że ustawodawca dopuszcza posiadanie przez wspólnoty samorządowe własnych, odrębnych od państwa, interesów politycznych. Jednocześnie ustawodawca

powołując KWRiST dał wyraz temu, że interes ten jest na tyle istotny, iż powinien być reprezentowany wobec naczelnego organu administracji rządowej jest Rada Ministrów. Dlatego też prawo wspólnot samorządowych do zrzeszania się należy osadzać w kontekście samodzielności ich działania w ramach państwa. Samodzielność ta obejmuje swoim zakresem także prawo do instytucjonalnego współdziałania z innymi podmiotami administrującymi w ramach państwa. Trzeba zaznaczyć, że podmioty administrujące inne, niż samorząd terytorialny nie dysponują własnym prawem do zrzeszania się.

Wspólnoty samorządowe, z racji tego że są częścią władz publicznych funkcjonujących w ramach państwa – Rzeczypospolitej Polskiej, nie korzystają z praw i wolności określonych w rozdziale II Konstytucji RP. Związki publicznoprawnego tego rodzaju mają jednak szczególny status w ramach administracji publicznej i dlatego ustrojodawca przyznał im prawa *sui generis*. Uprawnienia te w znacznej części wynikają z przepisów rozdziału VII konstytucji (prawo do wykonywania zadań własnych, prawo do adekwatnych dochodów, prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, prawo do własności komunalnej, prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego w granicach ustaw). Prawo do prowadzenia gospodarki komunalnej wynika z przepisów ustaw, jednakże jest ono osadzone w konstytucyjnym prawie do własności komunalnej. Źródłem wyżej wymienionych uprawnień są także postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Standard wynikający z polskiego prawa, w zakresie zakresu uprawnień wspólnot samorządowych, należy uznać za zasadniczo prawidłowo realizujący zobowiązania jako nałożyła na siebie Rzeczpospolita Polska ratyfikując Kartę.

Prawa te nie są jednak bezpośrednio skuteczne. Możliwość korzystania z nich następuje tylko w takim zakresie, w jakim ich treść jest określona w przepisach ustaw. Za wyjątek można jednak uznać prawo do kształtowania ustroju wewnętrznego w granicach ustaw. W przypadku tego uprawnienia, to norma konstytucyjna bezpośrednio określa zasadę w oparciu o którą wspólnoty samorządowe regulują swój ustrój wewnętrzny. Niemniej jednak treścią tych praw jest zobowiązanie ustawodawcy do ukształtowania stanu prawnego w taki sposób, by zakres praw wspólnot samorządowych w najbardziej optymalny sposób gwarantował ich zdolność do wykonywania zadań publicznych i samodzielność w działaniu.

Prawa wspólnot samorządowych są chronione na innych zasadach, niż prawa wynikające z rozdziału II konstytucji. Instytucjami służącymi ochronie praw wspólnot samorządowych są prawo kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, ograniczony do kryterium legalności nadzór nad działalnością j.s.t. oraz prawo do ochrony ich samodzielności w postępowaniach sądowych.

Uzależnienie rzeczywistej treści praw wspólnot samorządowych od regulacji ustawowej powoduje, że najistotniejszą instytucją służącą do ich ochrony jest prawo wnoszenia wniosków do TK celem zainicjowania kontroli konstytucyjności przepisów ustaw oraz innych przepisów wydawanych przez centralne organy państwa. Jest to instrument ochrony praw w sensie faktycznym, albowiem nie jest to odpowiednik skargi konstytucyjnej z której mogą korzystać obywatele, których prawa zostały naruszone. Specyfika wniosków kierowanych do TK powoduje, że mają one na celu inicjowanie kontroli generalnej i abstrakcyjnej. Nie jest to instytucja stosowana w związku z naruszeniem prawa lub interesu prawnego. Paradoksalnie jednak przyznanie wspólnotom samorządowym prawa do występowania z wnioskami do TK, a nie ze skargą konstytucyjną jest rozwiązaniem korzystniejszym. Skierowanie wniosku nie wymaga uprzedniego wyczerpania drogi sądowej. Specyfika procesu legislacyjnego powoduje ponadto, że skierowanie wniosku do Trybunału może nastąpić nawet przed momentem, w którym wspólnota samorządowa odczuje faktycznie negatywne skutki regulacji ustawowej. Skuteczności wniosku do TK nie obniża przedmiotowe ograniczenie zakresu spraw, w których taka kontrola może zostać zainicjowana. Zastrzeżenie przez ustrojodawcę, że wspólnoty samorządowe mogą inicjować kontrolę konstytucyjności tylko w sprawach zastrzeżonych do ich właściwości jest wręcz normatywnym określeniem celu dla którego otrzymały takie uprawnienie.

Problem niejednoznaczności pojęcia "mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego" w pracy ukazuje złożoność tego terminu w polskim systemie prawnym. Mimo że "mieszkaniec" odnosi się do osób zamieszkujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, definicja tego pojęcia nie jest precyzyjnie określona w przepisach. Brak jasnych regulacji dotyczących zasad nabywania i utraty statusu mieszkańca prowadzi do różnych interpretacji w praktyce administracyjnej. Przepisy konstytucyjne oraz ustawowe traktują mieszkańców jako członków wspólnoty samorządowej, jednak nie precyzują, kto dokładnie może zostać za takiego uznany.

W praktyce administracyjnej status mieszkańca związany jest z szeregiem praw i obowiązków, takich jak prawo do udziału w wyborach lokalnych, referendach, czy korzystanie z usług publicznych. Jednak w niektórych przypadkach istnieje niepewność, czy osoby, które nie są zameldowane na danym terenie, ale tam przebywają, mają pełne prawa wynikające ze statusu mieszkańca. Niejasności zawarte w przepisach mogą wpływać również na dostęp do mieszkań komunalnych, prawa do edukacji w lokalnych placówkach, czy korzystanie z innych usług publicznych.

Brak jednolitej interpretacji pojęcia "mieszkaniec" może prowadzić do niespójności w stosowaniu prawa w różnych jednostkach samorządowych. Z tego powodu praca postuluje, aby termin ten został precyzyjnie określony w polskim prawodawstwie. Taka regulacja umożliwiłaby zapewnienie równości w traktowaniu wszystkich osób zamieszkujących na terenie samorządów oraz zwiększyłaby spójność w działaniu administracji lokalnej.

Problem ten stanowi istotne wyzwanie dla polskiego systemu prawnego. Jego rozwiązanie poprzez bardziej precyzyjne przepisy pozwoliłoby na lepszą ochronę praw mieszkańców oraz skuteczniejsze funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Ze statusu członka wspólnoty samorządowej wynikają liczne prawa, które mają na celu zapewnienie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu lokalnymi sprawami. Prawa te obejmują zarówno kwestie dotyczące uczestnictwa w życiu publicznym, jak i korzystanie z określonych przywilejów związanych z funkcjonowaniem wspólnoty.

Członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo wybierać swoich przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, takich jak rada gminy, rada powiatu czy sejmik wojewódzki. To prawo umożliwia mieszkańcom bezpośrednie wpływanie na lokalną politykę i podejmowanie decyzji dotyczących zarządzania sprawami lokalnymi.

Mieszkańcy wspólnoty samorządowej mogą uczestniczyć w referendach lokalnych dotyczących kluczowych kwestii związanych z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Referenda te mogą dotyczyć takich spraw jak odwołanie organu samorządowego, zmiana granic jednostki czy decyzje o realizacji istotnych inwestycji.

Członkowie wspólnoty mają prawo wносить propozycje uchwał do organów samorządu terytorialnego, co umożliwia im bezpośredni wpływ na kształtowanie prawa miejscowego. Inicjatywa uchwałodawcza jest istotnym elementem partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym, zwiększającym wpływ mieszkańców na funkcjonowanie gminy.

Mieszkańcy wspólnoty samorządowej mają prawo brać udział w debacie nad corocznym raportem o stanie gminy, co umożliwia im wyrażenie swoich opinii na temat działalności organów gminy oraz przedstawienie własnych propozycji na poprawę funkcjonowania samorządu. To prawo pozwala na większą kontrolę społeczną nad działalnością lokalnych władz.

Mieszkańcy mają prawo uczestniczyć w konsultacjach społecznych organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawach istotnych dla lokalnej społeczności. Dzięki temu członkowie wspólnoty mogą wyrażać swoje stanowisko w kwestiach, które bezpośrednio ich dotyczą, takich jak planowanie inwestycji, zmiany w lokalnych przepisach czy zarządzanie przestrzenią publiczną.

W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego mieszkańcy mają możliwość uczestniczenia w procedurze budżetu obywatelskiego, co stanowi bezpośrednie uprawnienie o charakterze rozstrzygającym. Umożliwia ono mieszkańcom bezpośrednio decydowanie o części wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co czyni je podobnym do instytucji referendum lokalnego. Tak jak w referendum, mieszkańcy mają rzeczywisty wpływ na kształtowanie polityki lokalnej poprzez podejmowanie konkretnych decyzji finansowych.

Mieszkańcy gminy mają prawo do wybierania oraz kandydowania do organów jednostek pomocniczych gminy, takich jak rady osiedli czy sołectwa. Jednostki te odgrywają ważną rolę w zarządzaniu lokalnymi sprawami na poziomie mniejszych wspólnot i umożliwiają mieszkańcom bardziej bezpośredni wpływ na kwestie lokalne.

Mieszkańcy, w zależności od wieku, mają prawo uczestniczyć w wyborach do rad młodzieżowych oraz rad seniorów, a także kandydować na ich członków. Te organy doradcze reprezentują interesy odpowiednich grup wiekowych w gminie i wpływają na polityki lokalne dotyczące młodzieży oraz osób starszych. Dzięki temu osoby z różnych grup wiekowych mają możliwość współuczestniczenia w decyzjach dotyczących lokalnych inicjatyw skierowanych bezpośrednio do nich.

Wszystkie te prawa mają na celu wzmocnienie zaangażowania mieszkańców w życie lokalne oraz zapewnienie im realnego wpływu na decyzje podejmowane przez organy samorządowe. Umożliwiają one aktywne uczestnictwo w zarządzaniu wspólnotą samorządową, co jest fundamentem funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Obowiązki mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego są słabo zarysowane w polskim systemie prawnym. W przeciwieństwie do wyraźnie określonych obowiązków obywatela RP, takich jak obowiązek obrony ojczyzny, przestrzegania prawa, czy płacenia podatków, mieszkańcy jednostki samorządowej nie mają dedykowanych im obowiązków wynikających wprost z ich statusu. Normatywne braki w tej sferze powodują, że obowiązki mieszkańca wobec wspólnoty samorządowej są jedynie pośrednio powiązane z ogólnymi zasadami prawnymi, ale

nie tworzą wyraźnej podstawy prawnej do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnoty lokalnej.

Porównując obowiązki obywatela RP do obowiązków mieszkańca j.s.t., trudno wskazać jakikolwiek obowiązek, który byłby dedykowany wyłącznie mieszkańcom jednostki samorządowej. W związku z tym zasadne wydaje się ustanowienie prawnego obowiązku troski o dobro wspólnoty samorządowej, który wzmocniłby odpowiedzialność mieszkańców za ich bezpośrednie otoczenie. Taki obowiązek mógłby obejmować zarówno dbanie o przestrzeń publiczną, jak i zaangażowanie w lokalne inicjatywy mające na celu rozwój społeczności.

Wprowadzenie takiego obowiązku prawnego mogłoby przynieść istotne korzyści. Przede wszystkim wzmocniłoby to poczucie wspólnotowości i odpowiedzialności za lokalne dobro wspólne. Mieszkańcy, mając formalny obowiązek troski o swoją wspólnotę, mogliby bardziej angażować się w działania społeczne, co przełożyłoby się na większą partycypację w życiu lokalnym, poprawę jakości przestrzeni publicznej, a także lepsze współdziałanie z władzami samorządowymi. Obowiązek ten mógłby również wspierać długoterminowy rozwój jednostek samorządu terytorialnego, gdzie troska o dobro wspólne stanowiłaby fundament dla harmonijnego rozwoju lokalnych społeczności.

Relacja pomiędzy statusem obywatela polskiego a statusem mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego jest złożona i wielowymiarowa¹⁴¹⁰. Status obywatela polskiego jest nierozzerwalnie związany z pełnym zakresem praw politycznych i publicznych na poziomie krajowym, ale na poziomie lokalnym, kluczowym determinantem dla korzystania z wielu praw jest status mieszkańca. Wspólnota samorządowa definiowana jest bowiem jako zbiorowość wszystkich osób zamieszkujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od ich obywatelstwa.

Obywatele polscy, jako mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, korzystają z pełni praw lokalnych, takich jak prawo do udziału w wyborach lokalnych, referendach, czy udział w procedurze budżetu obywatelskiego. Jednakże, w polskim systemie prawnym, prawa te nie są zarezerwowane wyłącznie dla obywateli Polski. Na mocy przepisów prawa unijnego i krajowego, cudzoziemcy będący obywatelami Unii Europejskiej, którzy na stałe zamieszkują w Polsce, również mają prawo do uczestnictwa w lokalnych procesach demokratycznych. Oznacza to, że obywatele UE zamieszkali na terenie danej jednostki samorządowej mogą brać udział w wyborach do rad gmin. Nie mogą natomiast ani wybierać, ani być wybieranymi w

¹⁴¹⁰ Zob. A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe*, Warszawa 2008.

wyborach rad powiatów i sejmików wojewódzkich, a także w referendum lokalnym, co zrównuje ich w pewnym stopniu z obywatelami Polski w kontekście praw lokalnych.

Problem pozycji prawnej cudzoziemców spoza Unii Europejskiej jest bardziej skomplikowany. Tacy cudzoziemcy, nawet jeśli zamieszkują na stałe na terenie jednostki samorządowej, nie posiadają praw wyborczych ani możliwości uczestniczenia w procedurach takich jak referendum lokalne. Ich pozycja prawna jako mieszkańców j.s.t. jest ograniczona, co wyraźnie wskazuje na dysproporcję pomiędzy zakresem praw obywateli UE a obywateli państw trzecich.

Ta złożona relacja między statusem obywatela polskiego a statusem mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego uwidacznia, że zamieszkanie na terenie gminy może nadawać pewne prawa wynikające z członkostwa we wspólnocie samorządowej, niezależnie od obywatelstwa, jednak pełen zakres tych praw przysługuje przede wszystkim obywatelom Polski i Unii Europejskiej. W konsekwencji status mieszkańca jest podstawowym czynnikiem umożliwiającym korzystanie z lokalnych praw politycznych, choć niektóre z nich nadal są zastrzeżone wyłącznie dla obywateli Polski.

Postępujące uniezależnianie się od siebie statusu obywatela polskiego oraz statusu mieszkańca j.s.t. powinno w przyszłości doprowadzić do debaty na temat możliwości przyznania stale zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcom prawa do wybierania organów j.s.t. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym brak jest konstytucyjnych przeciwwskazań do przeprowadzenia takiej zmiany (w przeciwieństwie do prawa do bycia wybranym, które powiązane jest z obywatelskim prawem dostępu do służby publicznej). Warto podkreślić, że obecnym stanie prawnym cudzoziemcy – członkowie wspólnot samorządowych mogą korzystać z praw politycznych o charakterze rozstrzygającym np. prawo do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego, czy praw wyborczych w wyborach do organów pomocniczych gminy.

W odniesieniu do praw członków wspólnot samorządowych w zakresie dostępu do mieszkań komunalnych, oświaty oraz pomocy społecznej, praca wskazuje na kluczową rolę statusu mieszkańca w korzystaniu z tych form wsparcia oferowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Prawo do dostępu do mieszkań komunalnych, usług oświatowych i pomocy społecznej przysługuje mieszkańcom, jednak ustawodawca wprowadza pewne odstępstwa od generalnej definicji mieszkańca w odniesieniu do konkretnych sytuacji i grup społecznych.

W przypadku mieszkań komunalnych, dostęp do nich jest zasadniczo zastrzeżony dla osób posiadających status mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego. Prawo to nie jest

jednak absolutne. Ustawodawca wprowadził odstępstwa, które pozwalają na przyznanie mieszkań komunalnych osobom zamieszkującym na danym terenie, nawet jeśli formalnie nie posiadają one statusu mieszkańca, na przykład w sytuacjach wyjątkowych dotyczących ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa socjalnego. Takie regulacje mają na celu zapewnienie wsparcia najbardziej potrzebującym osobom, niezależnie od ich formalnego statusu zamieszkania.

W obszarze oświaty, członkowie wspólnot samorządowych mają prawo do korzystania z usług edukacyjnych świadczonych przez samorządy, w tym prawo do uzyskiwania stypendiów przyznawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca wprowadza jednak odstępstwa od zasady zamieszkania w przypadku uczniów, którzy, choć nie zamieszkujący na terenie danej jednostki, uczęszczają do szkół znajdujących się na jej obszarze. Takie osoby mogą ubiegać się o stypendia, mimo że formalnie nie są mieszkańcami w rozumieniu przepisów regulujących członkostwo we wspólnocie samorządowej.

W zakresie pomocy społecznej prawo to przysługuje mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego, ale ustawodawca przewidział szczególne regulacje dotyczące osób bezdomnych oraz osób przebywających w domach opieki społecznej. W przypadku osób bezdomnych oraz tych, które nie mają stałego zamieszkania, a także osób przebywających w placówkach opieki, prawo do pomocy społecznej jest stosowane bez względu na miejsce formalnego zameldowania. Tym samym, osoby te mogą korzystać z pomocy społecznej świadczonej przez jednostki samorządu terytorialnego, co stanowi odstępstwo od generalnej zasady przynależności terytorialnej mieszkańców.

Opisane wyżej niespójności związane ze statusem mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego powoduje, że wspólnoty samorządowe próbują we własnym zakresie przeciwdziałać negatywnym skutkom istniejącego stanu prawnego. Instytucja karty mieszkańca jest narzędziem wprowadzanym przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego, mającym na celu formalne potwierdzenie statusu mieszkańca danej jednostki. Funkcjonowanie tej instytucji stanowi reakcję na szereg problemów związanych z dostępem do lokalnych usług publicznych oraz rozbieżnościami w definicji mieszkańca, która nie zawsze jest precyzyjnie określona w prawie.

Karta mieszkańca jest stosowana jako dowód na przynależność do wspólnoty samorządowej, co daje jej posiadaczom prawo do korzystania z pewnych przywilejów, takich jak zniżki na korzystanie z komunikacji miejskiej, obiektów sportowych, czy instytucji kultury,

finansowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wprowadzenie takiego narzędzia pokazuje potrzebę lepszego zdefiniowania i uregulowania statusu mieszkańca, ponieważ w praktyce niejednokrotnie występują trudności z jednoznacznym określeniem, kto jest uprawniony do korzystania z usług publicznych lub ulg oferowanych przez lokalne władze.

Krytyczna ocena tej instytucji wskazuje, że karta mieszkańca jest symptomem szerszego problemu – braku jednoznacznych i spójnych regulacji prawnych w zakresie definicji mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Zamiast stanowić ułatwienie, w niektórych przypadkach karta może przyczyniać się do wykluczenia osób, które faktycznie zamieszkują na danym terenie, ale nie spełniają formalnych wymogów. Problem ten dotyczy przede wszystkim osób bez meldunku, cudzoziemców, a także osób tymczasowo zamieszkujących dany teren, które mogą być pozbawione dostępu do lokalnych usług.

Ponadto, karta mieszkańca uwidacznia różnice w podejściu do zarządzania lokalnymi zasobami i przywilejami w różnych jednostkach samorządowych, co może prowadzić do nierówności w dostępie do usług publicznych między mieszkańcami różnych gmin. Zamiast unifikacji w dostępie do usług samorządowych, instytucja karty mieszkańca tworzy dodatkowe bariery, które mogą różnicować mieszkańców na tych z dostępem do pełni praw i przywilejów oraz tych, którzy mimo fizycznego zamieszkania na danym terenie są wykluczeni z korzystania z nich.

Instytucja ta jest zatem świadectwem problemów związanych z niepełnym uregulowaniem statusu mieszkańca w polskim prawodawstwie, co sugeruje potrzebę wprowadzenia bardziej precyzyjnych i jednolitych zasad dotyczących definiowania i uznawania mieszkańców jednostek samorządowych.

Wyżej opisane problemy są dodatkowo wzmacniane przez jednoczesne funkcjonowanie w polskim systemie prawnym niedookreślonego statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego, obowiązku meldunkowego i Centralnego Rejestru Wyborców generuje szereg problemów, które mają istotny wpływ na zarządzanie lokalnymi sprawami oraz na prawa mieszkańców.

Niedookreślony status mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego utrudnia jednoznaczne zdefiniowanie, kto ma prawo do korzystania z lokalnych usług publicznych oraz uczestnictwa w procesach demokratycznych, takich jak wybory lokalne czy referenda. Powoduje to sytuacje, w których osoby fizycznie związane z daną wspólnotą, mogą być wykluczone z pełnego

uczestnictwa w życiu samorządowym, co prowadzi do nieefektywnego funkcjonowania instytucji demokratycznych na poziomie lokalnym.

Obowiązek meldunkowy, który teoretycznie miał ułatwiać identyfikację miejsca zamieszkania, w praktyce staje się przestarzałym narzędziem, które nie odzwierciedla rzeczywistego miejsca zamieszkania wielu osób. W dzisiejszych czasach wiele osób przemieszcza się często, mieszka w wynajętych mieszkaniach lub zmienia miejsca pobytu bez zgłaszania zmian meldunkowych. To powoduje rozbieżność między formalnym miejscem zameldowania a faktycznym miejscem zamieszkania. W rezultacie, osoby te mogą być pozbawione dostępu do lokalnych usług, takich jak mieszkania komunalne, czy stypendia, lub nie mieć możliwości głosowania w miejscu, w którym faktycznie mieszkają i uczestniczą w życiu lokalnym.

Funkcjonowanie Centralnego Rejestru Wyborców dodatkowo komplikuje tę sytuację. CRW teoretycznie ma umożliwiać obywatelom głosowanie w miejscu faktycznego zamieszkania, niezależnie od meldunku, jednakże w praktyce korzystanie z tego mechanizmu wymaga dodatkowych działań ze strony wyborców. Osoby, które nie zaktualizują swojego miejsca zamieszkania w rejestrze, mogą być automatycznie przypisane do miejscowości, w której są zameldowane, co ogranicza ich prawo do głosowania w wyborach lokalnych tam, gdzie rzeczywiście mieszkają. W praktyce zniechęca to wielu ludzi do udziału w wyborach lokalnych, gdyż procedury związane z aktualizacją danych w Centralnym Rejestrze Wyborców mogą być postrzegane jako uciążliwe.

Te trzy elementy – niedookreślony status mieszkańca, obowiązek meldunkowy i Centralny Rejestr Wyborców – tworzą system pełen sprzeczności, który nie odpowiada współczesnym realiom mobilności i zmieniających się form zamieszkania. Powodują, że prawo formalnie nie nadąża za rzeczywistym miejscem przebywania osób, co prowadzi do wykluczeń i nieefektywności w dostępie do usług publicznych oraz w korzystaniu z praw demokratycznych na poziomie lokalnym. Aby rozwiązać te problemy, konieczne jest wprowadzenie spójniejszych regulacji dotyczących statusu mieszkańca, zreformowanie obowiązku meldunkowego lub jego zniesienie, a także uproszczenie procedur związanych z rejestrowaniem faktycznego miejsca zamieszkania w kontekście wyborów lokalnych i usług publicznych.

Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego korzystają z różnych środków ochrony praw i wolności w polskim porządku prawnym, w tym m.in. z prawa do składania skarg i wniosków, uczestnictwa w referendach lokalnych oraz możliwości występowania z inicjatywą

uchwałodawczą. Jednym z istotnych narzędzi ochrony jest również możliwość wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na uchwały i zarządzenia organów jednostki samorządu terytorialnego, jednak obecnie skarga taka musi być oparta na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego.

W związku z powyższym warto sformułować postulat wprowadzenia powszechnej skargi mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego na uchwały lub zarządzenia organów samorządu terytorialnego, która stanowiłaby alternatywę dla skargi opartej na naruszeniu interesu prawnego. Skarga taka dawałaby mieszkańcom możliwość kwestionowania decyzji władz lokalnych nie tylko w przypadku bezpośredniego naruszenia ich interesu, ale także w sytuacji, gdy decyzje te wykraczają poza ramy prawne, wpływają negatywnie na lokalną społeczność, lub są postrzegane jako niesprawiedliwe.

Wprowadzenie powszechnej skargi przyniosłoby liczne korzyści. Przede wszystkim wzmocniłoby to kontrolę obywatelską nad działaniami organów samorządowych i umożliwiło bardziej aktywny udział mieszkańców w procesie decyzyjnym. Ustanowienie takiej skargi uzupełniałoby działalność nadzorczą wojewodów i Regionalnych Izb Obrachunkowych, które obecnie sprawują nadzór nad legalnością działań samorządów. Dzięki temu mieszkańcy, jako osoby najbliższe związane z daną jednostką, mogliby lepiej monitorować decyzje, które mają bezpośredni wpływ na ich życie.

Jednocześnie wprowadzenie powszechnej skargi musiałoby być odpowiednio uregulowane, aby uniknąć nadużyć. Wysoka opłata sądowa za wniesienie skargi byłaby jednym z mechanizmów, które ograniczyłyby składanie bezzasadnych skarg, mających na celu jedynie blokowanie decyzji organów samorządowych. To pozwoliłoby na efektywniejsze funkcjonowanie nowej instytucji, bez przeciążania sądów sprawami nieistotnymi lub bez podstaw prawnych.

Wprowadzenie takiej instytucji wymagałoby również rozwiązania problemu weryfikacji, kto faktycznie jest mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego. Jasne określenie kryteriów, według których ustala się, czy dana osoba ma legitymację do wniesienia skargi, jest kluczowe, aby uniknąć manipulacji czy trudności związanych z ustalaniem, kto rzeczywiście ma prawo do złożenia skargi. Formalizacja statusu mieszkańca, o której wspomniano wcześniej, mogłaby stanowić odpowiedź na ten problem, umożliwiając dokładne zweryfikowanie, kto ma prawo do wniesienia skargi.

Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy wskazuje na kluczowe znaczenie uregulowania statusu administracyjnoprawnego zarówno wspólnoty samorządowej, jak i mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Badania potwierdziły hipotezę, że wspólnoty samorządowe mają w polskim porządku prawnym wyjątkową pozycję, co wynika z ich charakteru jako podmiotów prawa publicznego, działających w interesie lokalnych społeczności. Ich działalność, choć samodzielność, musi być zgodna z prawem i podlega nadzorowi ze strony państwa, głównie poprzez instytucje nadzorcze, takie jak wojewodowie czy Regionalne Izby Obrachunkowe. Struktura jaką są wspólnoty samorządowe pełni rolę pośrednika między administracją centralną a lokalną społecznością, co stanowi fundament zdecentralizowanego systemu zarządzania we współczesnym państwie demokratycznym.

W odniesieniu do statusu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego praca potwierdziła, że jego pozycja prawna wymaga bardziej precyzyjnego uregulowania. Obecnie obowiązujące przepisy nie definiują jednoznacznie praw i obowiązków mieszkańców, co powoduje liczne problemy praktyczne. Mieszkaniec, choć formalnie członek wspólnoty samorządowej, nie ma przypisanych wyraźnych obowiązków prawnych w ramach tej wspólnoty, co różni go od obywatela państwa, który ma jasno określone prawa i obowiązki. Wprowadzenie wyraźnych norm dotyczących mieszkańców, takich jak obowiązek troski o dobro wspólnoty samorządowej, mogłoby znacząco wpłynąć na poprawę funkcjonowania wspólnot lokalnych oraz zwiększyć zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne.

Podsumowując, praca potwierdza zasadność reformy statusu prawnego zarówno wspólnoty samorządowej, jak i mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Wzmocnienie pozycji mieszkańca, poprzez doprecyzowanie jego praw i obowiązków oraz wprowadzenie nowych mechanizmów kontroli, takich jak powszechna skarga, może przyczynić się do lepszego funkcjonowania lokalnych wspólnot i zwiększenia ich roli w kształtowaniu spraw publicznych na poziomie samorządowym.

BIBLIOGRAFIA

A. PIŚMIENNICTWO

- 1) Agopszowicz A., Wagner P., Mienie związków i porozumień komunalnych (artykuł dyskusyjny), ST 1995, nr 6
- 2) Agostini S., Mechant P., Towards a Definition of Virtual Community, Signo y Pensamiento 38(74).
- 3) Andrzejuk M., Regulacje prawne referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców. Postulaty zmian legislacyjnych i systemowych w oparciu o praktykę referendum samorządowych w latach 1992–2020, PPP 2022
- 4) Arendt H., Korzenie totalitaryzmu, Warszawa 2012
- 5) Augustyniak M., Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010
- 6) Augustyniak M., O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego - marzenie normatywne, ST 2020, nr 7-8
- 7) Augustyniak M., Dolnicki B., Marchaj R., Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji. Studium prawnoporównawcze, Warszawa 2023
- 8) Austin J., Mówienie i poznawanie. Rozprawy i wykłady filozoficzne, Warszawa 1993
- 9) red. Balicki A., Jabłoński M., Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, Wrocław 2018
- 10) Bałaban A., Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka, Kraków 2003
- 11) Bakambo P.M., La représentation des collectivités territoriales dans les instances de droit public. Droit. Université Paris-Saclay, 2023
- 12) Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A., Instytucja ubezwłasnowolnienia w perspektywie unormowań Konstytucji RP oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, GSP 2018, nr 2
- 13) Banaszak B., Prawne znaczenie Preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku
- 14) Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wyd. 2
- 15) Banat M., Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym, ST 2014, nr 1-2
- 16) Banat M., Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym, ST 2020, nr 7-8
- 17) Bandarzewski K., Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądownoadministracyjnym, PiP 2010, nr 10
- 18) Bandarzewski K., Czerw J., Dąbek D., Dobosz P., Kryczko P., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I., Płażek S., Chmielnicki P., Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022
- 19) Baranowska-Zajac W., Pozycja, zasady i tryb powoływania oraz zadania pełnomocnika do spraw tworzenia nowej gminy lub łączenia gmin oraz pełnomocnika do spraw tworzenia nowego powiatu lub łączenia powiatów, PPP 2018
- 20) Barański T., Buliński K., Izdebski H., Ustawa o własności lokali. Komentarz, Warszawa 2019
- 21) Barcz J., Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2003
- 22) Barczyk K., W poszukiwaniu dobrego prawa. Tom I Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca, Warszawa 2022
- 23) Bartoszewicz J., Podręczny słownik polityczny, Warszawa 1922
- 24) Bator M., Realizacja zadań publicznych w zakresie komunikacji lokalnej, NZS 2010, nr 5

- 25) Bącal P., Granice swobody regulacyjnej rady gminy przy kształtowaniu statutu młodzieżowej rady gminy. Glosa do wyroku WSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., III SA/GI 407/20, OwSS 2022, nr 1
- 26) Bąkowski T., Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007
- 27) Bąkowski T., Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015
- 28) Bednarek M., Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie, Kraków-Warszawa 2007
- 29) Benio M., Podmiotowość jako kategoria prawna, Zarządzanie Publiczne Nr 3(29)/2014
- 30) Berdel-Dudzińska M., Konstytucyjna zasada subsydiarności a zakres autonomii szkolnictwa wyższego we współczesnym polskim porządku prawnym, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 4/2011
- 31) red. Bielska-Brodziak A., „O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości”, Katowice 2015
- 32) Bielski P., Zdolność prawna wspólnoty mieszkaniowej - problem modelu regulacji prawnej, Rejent 2007, nr 3
- 33) Bieniek G., W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej, Rejent 2003, nr 2
- 34) Bień-Kacała A., Jeszcze o aktach prawa wewnętrznego. Z Adamem Krzywoniem nieco polemicznie, Prz.Sejm. 2015, nr 3
- 35) Biernat K., Dobek-Rak M., Mierzejewski P., Trzcńska D., Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2013
- 36) Bigo T., Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928
- 37) Bigo T., Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 16(4), 1936
- 38) red. Błaś A., Antywartości w prawie administracyjnym, Warszawa 2016
- 39) Boć J., Konstytucja a prawo administracyjne, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny, Rok LXXIII – zeszyt 2 – 2011
- 40) Bodnar A., Obywatelstwo wielopoziomowe, Warszawa 2008
- 41) Bogucka-Felczak M., Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów, FK 2012, nr 3
- 42) Bogusz M., Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej jako przedmiot zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego, GSP 2002, nr 1
- 43) Borecki P., W sprawie autonomii i niezależności związku wyznaniowego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 12.05.2016 r., IV CSK 529/15, PPC 2018, nr 1
- 44) Borówka K., Ewolucja środków nadzoru o charakterze personalnym na przykładzie rozwiązania rady gminy i odwołania wójta, GSP 2015, nr 2
- 45) Boruckowski M., Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy, ST 2009, nr 3
- 46) Bożyk S., Prawo konstytucyjne, Białystok 2014
- 47) Brodecki Z., Regiony, Warszawa 2005
- 48) Brodziński S., Honorowy obywatel - tylko gminy czy może też powiatu i województwa? - polemika, ST 2018
- 49) Brzezicka P., Niektóre zagadnienia zawierania porozumień przez organy samorządu terytorialnego, ST 2000, nr 3
- 50) Brzozowski W., Współdziałanie władz publicznych, Państwo i Prawo 2/2010

- 51) red. Bucholski R., Jaśkiewicz J., Mikos-Sitek A., Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej, Warszawa 2016
- 52) Buczek A., Konstytucyjne determinanty tworzenia norm prawa finansowego - kwestie dyskusyjne, *Studia Prawnicze: rozprawy i materiały*, Tom 7 (2011),
- 53) red. Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce, Warszawa 2019
- 54) Budzisz R., Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie, *ST* 2007
- 55) Bukowski Z., Kamosiński S., Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna, Bydgoszcz 2015
- 56) Bunder W., Kaczmarek T., Matykowski R., Podstawowe kryteria tworzenia powiatów, *RPEiS*, Rok LV – zeszyt 3 – 1993
- 57) Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2014
- 58) Chauvin T., Sprawiedliwość społeczna – człowiek i wspólnota w świetle prawa i społecznej nauki Kościoła, *Forum Prawnicze*, 3/2020
- 59) Cherka M. i in., Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego, Warszawa 2021
- 60) Choduń A., Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych, *Prz.Leg.* 2007
- 61) Chlipała M., Koncepcja zarządu autorskiego w samorządzie województwa w świetle obowiązujących unormowań prawnych, *PPP* 2011, nr 10
- 62) Chlipała M., Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, *ST* 2014, nr 3
- 63) Chmielewski M., Parafia jako wspólnota wspólnot w polskich publikacjach posoborowych, *Studia Sandomierskie: teologia, filozofia, historia* 6 (1990/1996)
- 64) Chmielnicki P., Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego, *ST* 1999, nr 6
- 65) Chmielnicki P., Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2005
- 66) Chmielnicki P., Kisiel W., Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?, *FK* 2005, nr 7-8
- 67) Chmielnicki P. i in., Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2005
- 68) Chmielnicki P., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013
- 69) Chmielnicki P., Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022
- 70) Chmielnicki P., Bandarzewski K., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P.W., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2005
- 71) Chrisidu-Budnik A., Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego, Wrocław 2019
- 72) red. ks. Chrostowski W., Czynić sprawiedliwość w miłości. Księga pamiątkowa od Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego dla Jego Eminencji Józefa Kardynała Glempa w dwudziestą rocznicę posługi prymasowskiej, Warszawa 2001
- 73) Chróścielewski W., Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych samorządu terytorialnego, *ST* 1994, nr 10
- 74) Chruściak R., Proces kształtowania konstytucyjnych regulacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989–1997, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 1 (23)/2015
- 75) red. Chrzanowski M., Orłowski W., Nowak J., Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia, Lublin 2015

- 76) Churchill H., Communities in control? The challenges of neighbourhood governance with reference to local government reform in England, *Commonwealth Journal of Local Governance*, 1/2008
- 77) Ciepela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, PUG 2001
- 78) red. Ciok S., Ilnicki S., *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, Wrocław 2000
- 79) Cyrankiewicz M., Warto meldować się w sołectwie, *Rzeczposp. PCD* 2015, nr 7
- 80) Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Rymarz F., Kisielewicz A., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018
- 81) Czarnow S., Współpraca zagraniczna województw, *PiP* 2000, nr 11
- 82) Czarnow S., Skargi, wnioski i petycje a inne sygnały obywatelskie – próba szerszego spojrzenia, *KP* 5/2022
- 83) Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023
- 84) Czechowski P., Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, *Studia Iuridica* 2020, nr 85
- 85) Czerwińska-Koral K., Reprezentacja gminy jako pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, *PPP* 2009
- 86) red. Daemen H., Schaap L., *Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe*, Eburon 200
- 87) Daniel P., Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego przez grupę mieszkańców - uwagi na tle stosowania przez sądy administracyjne art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym, *ST* 2011, nr 7-8
- 88) Daroszewski P., Podstawa prawna kryterium uprzedniego poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym w rekrutacji do publicznego przedszkola, *ST* 2022,
- 89) Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- 90) Dąbek D., Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego - aspekt materialnoprawny, *ZNSA* 2013, nr 3
- 91) Dąbrowski M., Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej, *PiP* 2005, nr 2
- 92) Dąbrowski M., Zatrudnianie obcokrajowców-obywateli UE w polskiej administracji samorządowej, *PiP* 2009
- 93) Dąbrowski M., Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 5 (27)/2015
- 94) Dobkowski J., Z problematyki podziału terytorialnego państwa, *Studia Prawnoustrojowe* nr 1, 2002
- 95) Dobkowski J., Jerzy Karol Panejko (1886-1973) - zarys biografii, *Studia Prawnoustrojowe* nr 26, 2014
- 96) Dobkowski J., O poglądzie Jerzego Panejki na instytucję samorządu – supplementums, *Prawo i Więzy*, nr 1 (35) wiosna 2021
- 97) Doczekalska A., „Zjednoczona w różnorodności” – wyzwanie dla europejskiej tożsamości prawnej na przykładzie różnorodności językowej, *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, Tom II, 2013, Numer 2
- 98) Doliwa A., Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym - między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią, *ST* 2014, nr 7-8
- 99) Doliwa A., Podmiotowość prawna na tle podziału prawa na prywatne i publiczne, *Studia Prawnicze KUL* 3 (83) 2020
- 100) Doliwa, Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego, *GSP* 2020, nr 1

- 101) Dolnicki B., Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?, ST 1994
- 102) Dolnicki B., Koncepcja województwa samorządowego, ST 1999, nr 6
- 103) Dolnicki B., Koncepcja związków metropolitalnych w Polsce, ST 2024, nr 3
- 104) Dorosz-Kruczyński J., Karta mieszkańca – próba opisu instytucji na podstawie uchwał rad gmin aglomeracji warszawskiej, PPUW, 2/2016
- 105) Dolnicki B., Struktura organizacyjna województwa samorządowego, GSP 2002, nr 1
- 106) Dolnicki B., Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, ST 2007, nr 1-2
- 107) red. Dolnicki B., Tarno J.P., Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, Warszawa 2012
- 108) red. Dolnicki B., Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, , Warszawa 2014
- 109) Dolnicki B., Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ST 2015, nr 3,
- 110) Dolnicki B., Indywidualny akt normatywny, PPP 2017, nr 6
- 111) Dolnicki B., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021
- 112) Dolnicki B., Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych, Warszawa 2023
- 113) Domagała M., Iwanek J., Regionalne i lokalne ustroje polityczne, Studia Politicae Universitatis Silesiensis 10 (2013)
- 114) Dorosz-Kruczyński J., Zdolność procesowa organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2021 r. (III OZ 859/21), OwSS 2022, nr 2
- 115) Dorosz-Kruczyński J., Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego a dotacja z rządowego funduszu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I GSK 486/20, OSP 2022, nr 5
- 116) Dorosz-Kruczyński J., Problem konstrukcji praw członka wspólnoty samorządowej na wybranych przykładach, PPP 2022, nr 5
- 117) Dorosz-Kruczyński J., Charakter prawny uchwały w sprawie programu karty mieszkańca. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2020 r. (III SA/Gl 715/20), OwSS 2022, nr 3
- 118) Drelich S., Podstawy aksjologii politycznej III RP na podstawie konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, Logos i ethos, 2019, 2 (50)
- 119) Drozdowicz J., Brunatna edukacja. Kultura, nauka i wychowanie w Trzeciej Rzeszy, Humaniora. Czasopismo Internetowe, Nr 4 (16)/2016
- 120) Dudek A., Reglamentowana rewolucja, Kraków 2004
- 121) Dudek A., Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych, Pamięć i Sprawiedliwość: Biuletyn Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej, nr 1/2007
- 122) red. Duniewska Z., Stahl M., Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012
- 123) Dupert B., Prawo w naukach społecznych, Warszawa 2010
- 124) Dutkiewicz G., Samorząd terytorialny w kontekście zasady pomocniczości w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego, PR 3(273)/2019
- 125) Dżiczek R., Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów, wyd. VIII, Warszawa 2023

- 126) Dziedziczak W., Czy prawo Polski Ludowej było prawem słusznym?, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, Sectio G, VOL. LXI, 1, 2014*
- 127) Dzik T., Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w., *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. X*
- 128) Eisler J., *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944-1989*, Warszawa 2018
- 129) Faliński S., Ewolucja ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990-2002, *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*, 2011, nr 4 (35)
- 130) Faruga A., Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *CASUS* 2010
- 131) Federczyk W., Odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego przez gminę, *FK* 2008, nr 10
- 132) Feja-Paszkiewicz A., Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - wybrane problemy, *PPiA* 2010, nr 83
- 133) Feret E., Samorządowe zadania publiczne a zakres działania regionalnych izb obrachunkowych, *FK* 2013, nr 1-2
- 134) Fiktus P., Maciej M., Malewski H., *Rodzinna Europa. Europejska myśl polityczno – prawna u progu XXI wieku*, Wrocław 2015
- 135) Firlit E., Gładys-Jakóbiak J., *Wspólnota i tradycja w ewolucji społecznej*, Warszawa 2016
- 136) Fleszer D., Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska, *RAiP*, nr XVI(1)
- 137) Fleszer D., Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości, *ST* 2011, nr 4
- 138) Fleszer D., Formy realizacji zadań publicznych na przykładzie zasobu mieszkaniowego gminy, *CASUS* 2016, nr 4
- 139) Fleszer D., Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa, *ST* 2018
- 140) Fronczek U., Interes prawny strony postępowania administracyjnego a ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, *PS* 2013, nr 11-12
- 141) Fukuyama F., *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do Rewolucji Francuskiej*, Poznań 2012
- 142) Gagatęk W., Polityczne i prawne znaczenie zasady pomocniczości w UE (po 20 latach od wejścia w życie Traktatu z Maastricht), *EPS* 2013, nr 11
- 143) Gajewski S., Jakubowski A., Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę (art. 91 ust. 5 u.s.g., art. 79 ust. 5 u.s.p., art. 82 ust. 6 u.s.w.), *PPP* 2012
- 144) Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018
- 145) Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* Warszawa 2018
- 146) Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019
- 147) Gajewski T., Szlachetko J.H., Ważny K., Bąkowski T., *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016
- 148) Galiński P., Kompetencje samorządowych organów podatkowych jako element samodzielności samorządu terytorialnego - uwarunkowania i dysfunkcje, *FK* 2020, nr 5
- 149) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2000

- 150) Garlicki L., Zubik M., Warszawa 2016
- 151) Gąciarz B., Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty, Warszawa 2004
- 152) Gąsiorek E., Efektywność wykorzystania środków publicznych. Wybrane problemy, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010
- 153) Giełłaszewska G., *Prawne uwarunkowania decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, PPP 2018, nr 2
- 154) Gierat K., Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie, Katowice 2013
- 155) Gizbert-Studnicki T., Pozytywistyczny park jurajski, Forum Prawnicze, Luty 2013
- 156) Gizbert-Studnicki T., Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej, Warszawa-Kraków 1986
- 157) Gonet W., Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej, ST 2008, nr 7-8
- 158) Gonet W., Przedkańska J., Prawo do zaskarżenia aktu Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zatwierdzenia ostatecznej listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 lipca 2020 r., I GSK 486/20, ST 2021, nr 7-8
- 159) Górecki D., Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego, Łódź 2015
- 160) Granat M., Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji, PiP 2022, nr 3
- 161) Gregorowicz J., Definicje w prawie i w nauce prawa, Łódź 1962
- 162) red. Grodziski S., Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980-1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze ludzie, dokonania i oceny, Kraków 2018
- 163) Gromek Z., Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP, Warszawa 2022
- 164) red. Gromski W., Teoria i filozofia prawa, Wrocław 1998
- 165) Gronkiewicz-Waltz H., Jakacka B., O ustroju miasta stołecznego Warszawy, RPEiS Rok LXXVII – zeszyt 3 – 2015
- 166) red. Gruszczyk M., Krzyżanowski L., M. Skrzypek M., Europa XX-XXI wieku: społeczno-polityczne konsekwencje kryzysów, Katowice 201
- 167) Gruszewska E. i in., Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. T. 1, Wzrost, rozwój i polityka gospodarcza, Białystok 2018
- 168) Grzeliński A., Ludzka natura i społeczność ludzka, Humanistyka i przyrodoznawstwo, 13, 2007
- 169) Grzywacz M., Osaczeni przez volksgemeinschaft. Polsko-niemiecka relacja o miłości i osamotnieniu w III Rzeszy, ZESZYTY NAUKOWE CENTRUM BADAŃ IM. EDYTY STEIN – WOBEC SAMOTNOŚCI, Nr 12, 2014
- 170) Gubała M., Charakter normatywny rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego granice gminy. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, ST 2020, nr 1-2
- 171) Gudowski J., Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4)), Warszawa 2021
- 172) Gulińska E., Stowarzyszenie jako element społeczeństwa obywatelskiego, SPP 2023 Nr 2 (42)
- 173) Gulińska E., Report on the state of the municipality as a form of reporting on the activities of an executive body, PPP 2024, nr 5

- 174) Gutowski M., Problematyka zdolności prawnej wspólnoty mieszkaniowej (na tle orzecznictwa SN), PiP 2009, nr 2
- 175) red. Haczkowska M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014
- 176) Hadrowicz E., Reprezentacja powiatu - czyżby instytucja wymagająca zmian?, ST 2010, nr 10
- 177) Harari Y.N., Sapiens. Od zwierząt do bogów, Warszawa 2014
- 178) Hart H.L.A., Pojęcie prawa, Warszawa 1998
- 179) red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011
- 180) Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego Tom 2, Warszawa 2012
- 181) red. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego Tom 3, Warszawa 2014
- 182) red. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., Instytucje prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego Tom 1, Warszawa 2015
- 183) red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Prawo administracyjne materialne, System Prawa Administracyjnego tom 7, Warszawa 2017
- 184) Hermann M., Sykuna S., Wykłady prawa. Tradycja i perspektywy, Warszawa 2016
- 185) Hess A., Świerczyńska-Głownia W., Nie bądźmy obojętni: człowiek, społeczeństwo, polityka: Prace ofiarowane prof. dr hab. Teresie Sasińskiej-Klas, Kraków 2020
- 186) Hodgson G.M., What Are Institutions?, JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES, Vol. XL No. 1 March 2006,
- 187) Hołda-Róziewicz H., „Wspólnota i stowarzyszenie” Ferdinand Tonnies, Warszawa 1998 [Recenzja], Kwartalnik Historii, Nauki i Techniki, 37/1, 1992
- 188) Hołówka J., Lewiatan Tomasza Hobbesa, Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria 1993 R. II, Nr 3
- 189) Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004
- 190) Izdebski H., Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego, ZNSA 2010
- 191) Izdebski H., Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ST 2013, nr 12
- 192) Izdebski H., Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego - klauzule generalne dotyczące zadań samorządu, ST 2015
- 193) Izdebski H., Prawo do samorządu - prawo obywateli i prawo mieszkańców, ST 2018, nr 10
- 194) Izdebski H., Komentarz do Konstytucji RP Art. 15, 16, 163-172, Warszawa 2020
- 195) Izdebski H., Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020
- 196) Izdebski H., TRZECI ETAP REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DE(RE)CENTRALIZACJA, POSTCOVID I... ?, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, ANALIZA CELOWA nr 4/2021s

- 197) Izdebski H., Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli - miejsce i rola gminy, ST 2022, nr 7-8
- 198) Jabłoński A.W., Instytucjonalne aspekty teorii polityki, Teoria polityki, 1/2017
- 199) Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., A. Bisztyga, Wrocław 2014
- 200) Jafra T., Zagadnienia prawne związane z prowadzeniem rejestru wyborców, PPP 2015, nr 3
- 201) Jagielski J., Wierzbowski M., Prawo administracyjne, Warszawa 2019
- 202) Jagoda J., Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011
- 203) Jagoda J., Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza, Warszawa 2018
- 204) Jagoda J., Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem, ST 2022, nr 4
- 205) Jagoda J., Zasady zarządzania mieniem samorządowym, Studia Prawnoustrojowe, 53, 2021
- 206) red. Jakimowicz W., Aktualność pojęć prawa administracyjnego, Warszawa 2021
- 207) Jakubiak M., Tworzenie systemu władzy terytorialnej w Drugiej i w Trzeciej Rzeczypospolitej. Analiza porównawcza, Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej, Rok LVII (2)
- 208) Jakubowski P., Honorowy obywatel - odpowiedź na polemikę, ST 2018, nr 5
- 209) Jerominek M., Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji, Admin. 2007, nr 2
- 210) Jeżewski J., Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, Wrocław 1999
- 211) Jeżewski J., Dekoncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji, Kolonia Limited 2004
- 212) Joseph Ratzinger Benedykt XVI, Kościół. Wspólnota w drodze, Kielce 2009
- 213) Kaczocha M., Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola, Warszawa 2022
- 214) Kalisz A., 1.1. Subsydiarność wobec prawa krajowego [w:] Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, Warszawa 2007
- 215) Kallas M., Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej: z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919-1939, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Historia XXX – Nauki Humanistyczno-Społeczne – Zeszyt 32 – Toruń 1997
- 216) Kallas M., Rozdział II [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1997
- 217) Kamińska K., Status prawny wspólnoty mieszkaniowej, NPN 2012, nr 4
- 218) Kamińska M., Krakowiak-Drzewiecka M., Kristof A., Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta - założenia a rzeczywistość, PPP 2018, nr 6
- 219) Kamiński R., Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności, Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny 8/2013
- 220) Kamiński T., Gminna pomoc społeczna – ćwierć wieku transformacji, PP, nr 4, 2015
- 221) Kamosiński S., Polska lokalna w exposé polskich premierów (od Tadeusza Mazowieckiego do Jarosława Kaczyńskiego), ST 2007

- 222) Kanarek A., Koncepcje i instytucje narodowosocjalistycznego prawa według Karola Joncy, ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS, No 3240, Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi XXXII Wrocław 2010
- 223) Kania R., The Socialist Legal Nihilism in the Polish People's Republic and Paths Overcoming This Concept, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXX, 2, 2021
- 224) Kańduła S., PIT komunalny jako nowa forma dochodów jednostek samorządu terytorialnego, infos, nr 16(220)
- 225) Karciarz M., Kielbus M., Statuty związków międzygminnych w rozstrzygnięciach organów nadzoru, ST 2016, nr 3,
- 226) Kasiński M., Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne, Łódź 2009
- 227) red. Kasiński M., Stahl M., Wlaźlak K., Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, , Warszawa 2015
- 228) Kasiński M., Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce, Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce. Annales. Etyka W Życiu Gospodarczym, 2009
- 229) Kastelik-Fendryk J., Struktura organizacyjna związku komunalnego, PPP 2014, nr 1
- 230) Kaszubowski K., Skarga na odmowę powołania do pełnienia funkcji - przyczynek do dyskusji o granicach sądowej kontroli administracji publicznej , GSP 2017, nr 2
- 231) Kelsen H., Czysta teoria prawa, Warszawa 2014
- 232) Kępa M. i in., Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2020
- 233) red. Kocowski T., Lisowski P., Paplicki M., Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym: refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej, Wrocław 2020
- 234) Kieres L., Ustrój i zadania celowych związków gmin, ST 1994, nr 3
- 235) Kieres L., Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ST 1998, nr 9
- 236) Kidyba A., Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, wyd. II, Warszawa 2012
- 237) red. Kidyba A., Skarb Państwa a działalność gospodarcza, Warszawa 2014
- 238) Kidyba A., Niezbecka E., Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Spadki, wyd. IV, Warszawa 2015
- 239) Klimek P., Współpraca jednostek samorządu terytorialnego - stowarzyszenie czy związek, FK 2012, nr 5
- 240) Klimkowski M., Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 3(25)/2015
- 241) Kłosowiak M., Znaczenie zasady adekwatności dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, Studia Iuridica LXXXV
- 242) Kmiecik Z., Skarga na uchwałę organu gminy z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, ST 1995, nr 11
- 243) Kmiecik Z., O niepołączalności ról procesowych organów jednostek samorządu terytorialnego, RPEiS, Rok LXXXII – zeszyt 4 – 2020
- 244) Kociński C., Nadzór wojewody nad porozumieniami zawieranymi między jednostkami samorządu terytorialnego, NZS 2005, nr
- 245) Kociubiński K., Budowa i reformy struktur ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki. Studia z Nauk Społecznych, 2013, Numer 6

- 246) Kocowski T., Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą akcesoryjną w społecznej gospodarce rynkowej a prawo własności, PPIA 2016, nr 103
- 247) Komornicki T. i in., Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami, Warszawa 2013
- 248) Koniuszewska E., Pozycja ustrojowa i zadania komisji skarg, wniosków i petycji, RNP, Tom XXIX, numer 3 – 2019
- 249) Korczak J., Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego, ST 2014, nr 7-8
- 250) Korczak J., Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego, NZS 2014, nr 5, s. 82
- 251) red. Korczak J., Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego, Wrocław 2018
- 252) Korczak J., Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd prawa i administracji CXIV, 2018
- 253) Korczak J., Układ administracji publicznej, Warszawa 2020
- 254) Korczak J., Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu, RPEiS 2020, Nr 4
- 255) Korczak J., Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektów ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych, ST 2021, nr 7-8
- 256) Kordela M., Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny, Rok LXIX – zeszyt 2 – 2007
- 257) Kornberger-Sokołowska K., Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych), PiP 2022, nr 10
- 258) Kostecki R., Wybrane zagadnienia odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed regionalną izbą obrachunkową w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, FK 1994, nr 3
- 259) Kotarba B., Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym, PPP 2016, nr 9
- 260) Kotlińska J., Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, RPEiS, ROK LXXI - zeszyt 3 – 2009
- 261) Korzeniowska A., Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym, Kraków 2002
- 262) Kowal P., Koniec systemu władzy, Warszawa 2015
- 263) Kowalewski M., Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym, Studia Administracyjne, 2(14)/2021
- 264) Kowalski P., Regionalne izby obrachunkowe jako organ nadzoru formalnoprawnego czy organ nadzoru ekonomicznego?, FK 2015, nr
- 265) red. Kozłowski A., Rządy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza, Wrocław 2022
- 266) Kozłowski K., Obywatelski obowiązek "obrony Ojczyzny" w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r., PPP 2020, nr 7-8
- 267) Kraś J., Reforma administracji publicznej w III RP: od koncepcji do realizacji, Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej 12, 2005
- 268) Kruszewska-Gagoś M., Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych, Admin. 2014, nr 1

- 269) red. E.J. Kryńska, Ł. Kalisz, A. Suplicka, Dziecko w historii - między godnością a zniewoleniem. Tom 1. Godność jako fundament praw człowieka, Białystok 2021, s. 197-205
- 270) Kryszeń G., Prokop K., Aksjologia polskiej konstytucji, Warszawa 2017
- 271) Krzywoń A., Konstytucja RP a środowisko, PiP 2012, nr 8
- 272) Kubalski G.P., Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli, Nowy Sącz 2018
- 273) Kubalski G.P., Analiza zaspokojenia kosztów funkcjonowania edukacji częścią oświatową subwencji ogólnej, FK 2019, nr 10
- 274) Kuchta A., Język w służbie iluzji: czyli o czym "mówi" nowomowa?, Mit, kłamstwo, iluzja, Nr 14, 2012
- 275) red. Kuciński J., Wołpiuk W.J., Zasady ustroju politycznego państwa w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012
- 276) Kulesza M., Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia, zwanego pilotażowym, zawartego 25 października 1995 r. pomiędzy Wojewodą Rzeszowskim a Prezydentem Rzeszowa w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonania Gminie Rzeszów, ST 1995, nr 12
- 277) Kulesza M., Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007, Warszawa 2008
- 278) Kulesza M., Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne, ST 7-8/2012
- 279) Kulesza M., O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2023, nr 1-2
- 280) Kulishyk I., Prawa polityczne cudzoziemców w Polsce, ZP 9/2018
- 281) Kumela-Romańska M., Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej, ST 2007, nr 6
- 282) Kumela-Romańska M., Status administracyjno-prawny, ST 2009, nr 7-8
- 283) Kumela-Romańska M., Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce, Warszawa 2017
- 284) Kurek H., Język prawny i prawniczy na przełomie wieków perspektywy badawcze i zagrożenia), ZNJ, 3(205)/2015
- 285) Kurzyna-Chmiel D., Samorząd terytorialny - teraźniejszość i wnioski na przyszłość, ST 2020, nr 9
- 286) Kustra E., Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości, Studia Iuridica Toruniensia, Przemiany Polskiego Prawa, Tom Drugi, 2004
- 287) Langrod J.S., Ze studjów nad podziałem administracyjnym państwa, Kraków 1931
- 288) Leon XIII, Rerum Novarum z 15 maja 1891 roku, przeł., wstęp i objaśnienia J. Piwowarczyk, Kraków 1931
- 289) Leoński Z., Reforma powiatowa – zagadnienia prawno-ustrojowe, RPEiS, Rok LV — zeszyt 3 — 1993
- 290) Leoński Z., Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym, ST 1995, nr 4
- 291) Leśniak-Moczuk K., Instytucje społeczne według Zygmunta Baumana i Alaina Touraine'a, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 55 (3/2018)
- 292) Lewandowska-Malec I., Dwie koncepcje udziału rad narodowych w życiu publicznym PRL, Państwo i społeczeństwo, 2001 nr 1
- 293) Lewandowski S., 2. Działy logiki [w:] Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej, Warszawa 2015

- 294) Lipińska I., Z prawnej problematyki wspólnot gruntowych, *St.Iur.Agraria* 2011, nr 9
- 295) Lipowicz I., Europeizacja administracji publicznej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, Rok LXX – zeszyt 1 – 2008
- 296) Lipowicz I., Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej, *RPEiS*, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009
- 297) Lipowicz I., Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej, *RPEiS*, Rok LXXVII – zeszyt 3 – 2015
- 298) Lipowicz I., 3.1.3. Kryzys idei pomocniczości jako mechanizmu ochronnego i jej odrodzenie [w:] *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- 299) Lipowicz I., 5.4. Standardy samorządu terytorialnego – perspektywy gminy [w:] *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- 300) Lipowicz I., *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Warszawa 2022
- 301) Lisowski P., Aksjologia samorządu terytorialnego – in rebus angustis?, *RPEiS*, Rok LXXIX – Zeszyt 3, 2017
- 302) Lisson P., Energetyka obywatelska jako nowy etap rozwoju prawa energetycznego, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 4101, PRAWO CCCXXXIV*, Wrocław 2022
- 303) Łukowiak D., Zubik M., Konstytucyjne uwarunkowania dokonywania zmian w długości kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, *ST* 2023, nr 6
- 304) Machelski Z., *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015
- 305) Maj-Waśniowska K., Analiza znaczenia wydatków oświatowych w zależności od kategorii jednostki samorządu terytorialnego, *ZNUEK*, 2018, 1(973)
- 306) Maciejko W., Zaborniak P., Czarnik Z., *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016
- 307) Majewski K., Majewska P., Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex?, *RAiP* nr XVI(1)
- 308) Malinowska E., *Style preambuł konstytucyjnych, Odmiany stylowe polszczyzny dawniej i dziś*, pod red. Urszuli Sokólskiej, Białystok 2011
- 309) Malinowski A., *Umowa o zrzeczenie się dziedziczenia w ujęciu Kodeksu cywilnego*, NPN 2004
- 310) Malinowski, A., *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020
- 311) Małyśa-Sulińska K., Stec M., *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014
- 312) red. Małyśa-Sulińska K., Stec M., *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019
- 313) red. Małyśa-Sulińska K., Stec M., *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, Warszawa 2020
- 314) Małyśa-Sulińska K., Stec M., *Podmiotowość samorządu terytorialnego - ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020
- 315) Małyśa-Sulińska K., Stec M., *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021
- 316) red. Małyśa-Sulińska K., Stec M., *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021
- 317) Małyśa-Sulińska K., Spyra M., Szumański A., *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022,

- 318) red. Małysa-Sulińska K., Stec M., Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej, Warszawa 2023
- 319) Manent P., Przemiany rzeczy publicznej. Od Aten do całej ludzkości, Gdańsk 2014
- 320) Marchaj R., Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016
- 321) Marchaj R., Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda, ST 2020, nr 7-8
- 322) Marchaj R., Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania, ST 2018, nr 12
- 323) Markowski T., Marszał T., Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi, ST 2005
- 324) Martysz C., Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych - zagadnienia wybrane, ST 1991, nr 11-12
- 325) Martysz C., Początki odrodzonego samorządu terytorialnego – rys historyczno-prawny, Studia Iuridica, 85/2020
- 326) Masternak-Kubiak M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczowska, Warszawa 2014
- 327) Matan A., Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy, CASUS 2010, nr 3
- 328) Matan A., Nadzór nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych, PiP 2011
- 329) red. Matan A. Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza, Warszawa 2022
- 330) Matczak M., Imperium tekstu, Warszawa 2019
- 331) Maurer H., Ogólne prawo administracyjne, Kolonia-Limited 2003
- 332) Mazurkiewicz P., Europeizacja Europy, Warszawa 2001
- 333) Mażewski L., Polska Zjednoczona Partia Robotnicza a lud pracujący miast i wsi w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i prawie wyborczym (1952–1989), PPK, Nr 1 (53)/2020
- 334) Mażewski L., O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego, ST 2019
- 335) Mączyński M.I., Galicyjski model administracji lokalnej i samorządu terytorialnego, PPP 2009, nr 5
- 336) Mączyński M.I., Stec M., Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, Warszawa 2012
- 337) Mączyński M., Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Glosa do postanowienia TK z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, GSP 2020, nr 1
- 338) Mendecka K., Ochrona zdrowia dzieci – aspekty prawne i etyczne (na kanwie wyroku NSA z dnia 17 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4794/21), ZNSA 2023
- 339) Mędrzycki R., Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego, Warszawa 2021.
- 340) Michałak B., Sokala A., Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010
- 341) Miemiec M., Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec, Kolonia Limited 2007
- 342) Mijał P., Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego, ST 2008, nr 5

- 343) Mikula Ł., Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS, FOLIA OECONOMICA 245, 2010
- 344) Minkner K., Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych, Historia i Polityka, Nr 13 (20)/2015)
- 345) Misiejko A., Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa 2020
- 346) red. Misiejko A., Ziemiński K., Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego, Warszawa 2020
- 347) Misiejko A., Rozczyński B., Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie, RPEiS 2021, nr 3
- 348) Misiejko A., Zakres zadań własnych gminy a prawne formy ich realizacji. Warszawa 2023
- 349) Mituś A., Budżet obywatelski / partycypacyjny w kontekście budżetów miast wojewódzkich, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K, vol. XXIX, 2, 2022
- 350) Mroczkowski P., Młodzieżowe rady jednostek samorządu terytorialnego na nowo, ST 2022, nr 6
- 351) Modzelewski W.T., Dylematy w określaniu aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych - kategoria paradyplomacji, ST 2019, nr 3
- 352) von Mohl R., Encyklopedia umiejętności politycznych, Warszawa 2003
- 353) Moll T., Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego, PPP 2011
- 354) Moll T., Ustawa o związkach metropolitalnych - rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?, PPP 2017
- 355) Morawski L., Zasady wykładni prawa, Toruń 2010
- 356) Morreale S.P., Spitzberg B.H., Barge J.K., Komunikacja między ludźmi. Motywacja, wiedza i umiejętności, Warszawa 2008
- 357) Mościcki B. (red.), Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990 -2007, Warszawa 2008
- 358) Muzyczka K., Prawo do sądu w sprawach administracyjnych, ZNSA 2022, nr 3
- 359) Neman J., Swianiewicz P., Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u konalnego w Polsce, Warszawa 2013
- 360) Niemczuk P., 2.3. Sposoby realizacji zadań publicznych, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017
- 361) Niewiadomski Z., Grzelczak W., Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem, Warszawa 1990
- 362) Niezgoda A., Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową, Warszawa 2012
- 363) Niezgoda M., Młodzież. Kłopotliwa kategoria socjologiczna, Jagiellońskie Studia Socjologiczne, 1/2014
- 364) Niezgoda A., Źródła finansowania samorządu terytorialnego, red. A. Hanusz, Warszawa 2015
- 365) Niktorowicz J., Muszyńska J., Sobecki M., Wspólnoty z perspektywy edukacji międzykulturowej, Białystok 2009
- 366) Nitecki S., Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008
- 367) Niziołek M., Problemy ustroju aglomeracji miejskich (ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy), Warszawa 2007
- 368) Niżnik-Dobosz I., Niżnik-Mucha A., Związek publicznoprawny jako prawno-ustrojowa forma organizacji zbiorowości, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 4058, PRAWO CCCXXXIII

- 369) Niżnik-Dobosz I., Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy, RPEiS, Rok LXXII – zeszyt 4 – 2020
- 370) Niżnik-Dobosz I., Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy, Rok LXXXII, RPEiS 2020, Nr
- 371) Nowak I., Podatki nazywane opłatami w imię maksymalizacji dochodów budżetowych – zarys problematyki, KPP 2/2022
- 372) Nowak L., Performatywy a język prawny i etyczny, Etyka 3, 1968
- 373) Nowak M., Instytucjonalizm w ekonomii i socjologii, RPEiS, Rok LXVI – zeszyt 1 – 2004
- 374) Obuchowski S., Pojęcie zasad prawa w świetle teorii pojęć co do istoty kwestionowanych, RPEiS, Rok LXXIX – zeszyt 4 – 2017
- 375) Ochendowski E., Prawotwórcza funkcja gminy, RPEiS R ok LIII — zeszyt 2 — 1991
- 376) Ofiarska M., Ofiarski Z., Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, FK 2014, nr 1-2
- 377) Ofiarska M., Ofiarski Z., Związki komunalne i metropolitalne w Polsce, Warszawa 2021
- 378) Olechno A., Samorząd przed Trybunałem, czyli o możliwościach występowania organów jednostek samorządu terytorialnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, PPLiFS 2018, nr 8
- 379) Olejniczak-Szałowska E., Konsultacje we wspólnocie samorządowej, ST 1997, nr 1-2
- 380) Olejniczak-Szałowska E., Wynik referendum lokalnego i jego skutki, ST 2008, nr 7-8
- 381) Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, ST 2000, nr 12
- 382) Oliński P., Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, PPP 2023, nr 2
- 383) Olszewski A., Pilich M., Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2022
- 384) Olszewski P., Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego stołu”, Polityka i społeczeństwo 4/2007
- 385) Olzacki K., Szlachetko J.H., Koncepcja funkcjonalności eko-osiedla - w stronę "zrównoważonej" dekoncentracji gminnych zadań, kompetencji i środków finansowych, ST 2022, nr 7-8
- 386) Oniszczyk J., Polis jako prototyp współczesnej wspólnoty, „Krytyka Prawa”, tom 11, nr 3/2019
- 387) Orłowski W., Związki między gałęziami prawa konstytucyjnego i administracyjnego z punktu widzenia regulacji Konstytucji RP z 1997 r., Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, Sectio G, Vol. LXIV, 1, 2017
- 388) Osajda K., Borysiak W., Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2023
- 389) Ostapski A., Nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych, CASUS 2009, nr 2
- 390) Ostapski A., Tryb rozstrzygania sporów o właściwość przez organ wyższego stopnia między organami gminy w sprawach z zakresu pomocy społecznej, ST 2017, nr 1-2
- 391) Ostheimer J., Ład społeczny. Zasada pomocniczości i jej znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego, Zeszyty Naukowe KUL 56 (2013), nr 1 (221)

- 392) Pahl B., Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka, Warszawa 2017
- 393) Paluszek K., Po co prawnikom komparatystyka językowa?, *radca.pl*, 2(18)/2018
- 394) Panejko J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926
- 395) Parchomiuk J., Uzasadnione oczekiwania a zaniechanie prawodawcze organów gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego, *ZNSA* 2023, nr 1
- 396) Parr J.B., Local government in England: evolution and longterm trends, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 23: 2020
- 397) Pawlak W., Zmiana instytucjonalna w teorii D. Northa, *Studia Socjologiczne* 1993, 1 (128)
- 398) Pazdan A., Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa - po nowelizacji kodeksu cywilnego w 2003 r., *Rejent* 2003, nr 2
- 399) red. Perkowski M., Zoń W., Umieźdzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. Tom I, Białystok 2016
- 400) red. Perkowski M., Szymański J., Zdanowicz M., Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu, Białystok 2014
- 401) Piotrowski A., Ziółkowski M., Zróźnicowanie językowe a struktura społeczna, Warszawa 1976
- 402) Pisz M., Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Zintegrowane inwestycje terytorialne na tle konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego, *Warszawiaki* 2018
- 403) Pius XI, Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno”, Kraków 1982
- 404) Piwoński K., Poddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym jako kryterium rekrutacji do publicznego przedszkola, *PPP* 2020, nr 9
- 405) Płoszka A., Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej, Warszawa 2019
- 406) Płoszka A., Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna), *PiP* 2020, nr 5
- 407) Płonka-Bielenin K., Zakres pojęcia "interes publiczny" a organizacje pożytku publicznego, *Admin.* 2007, nr 4
- 408) Płowiec W., Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, *PiP* 2017, nr 2
- 409) Przedańska J., Suwaj R., Samorządowe kolegia odwoławcze - ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?, *ST* 2020, nr 5
- 410) Przybysz P., Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2020
- 411) Przybysz P., 2. Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2020
- 412) Podgórska-Rykała J., Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu legislacyjnego, Warszawa 2021
- 413) Podgórski K., Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna), *Prawo samorządu terytorialnego* 7, Katowice 1990
- 414) Popławska E., Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu, Warszawa 2000
- 415) Porębski Cz., Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau, *Etyka* 22, 1966
- 416) Potocki A., Biblioteka publiczna jako zakład administracyjny, *Rocznik Samorządowy*, 2017 (6),
- 417) Przywora B., Problematyka zgodności z Konstytucją RP alternatywnego trybu obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej (tzw. awansu wewnętrznego), *ST* 2014, nr 7-8

- 418) Pułło A., Idea solidarności w systemie zasad konstytucyjnych, GSP, tom XXXIII, 2015
- 419) Rabska T., Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, RPEiS 1992, nr 2
- 420) Rabska T., Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 57, 1995
- 421) Radajewski M., Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm, ST 2016, nr 6
- 422) Radzka B., Stary i nowy instytucjonalizm. Spotkanie socjologii i ekonomii, MBA 2/2009
- 423) Rajca L., Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia, Warszawa 2001
- 424) Regulski J., Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990
- 425) Regulski J., Reforma samorządowa..., Warszawa 2000
- 426) Regulski J., Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa 2000
- 427) Regulski J., Kulesza M., Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1991), Warszawa 2009
- 428) Regulski J., Samorząd a model państwa, Infos, nr 10(80)
- 429) Roeske M., Wirtualne czyli realne? Etnograficzne spojrzenie na wspólnotę internetową forum miao.pl, Maska 17/2013
- 430) Romul J., Pojęcie stowarzyszenia, RPEiS, 27, 1965, z. 4,
- 431) Rudnicki S., Bieniek G., Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2007
- 432) Ruksza P., Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego, ST 2021, nr 3
- 433) Rulka M., Glosa do wyroku WSA z dnia 9 grudnia 2014 r., III SA/Kr 1186/14, ST 2016, nr 4
- 434) Rychlewska P., Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3 (37)/2009
- 435) Rytel-Warzocha A., Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce, Studia Wyborcze, 2011
- 436) Rytel-Warzocha A., Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji, PiP 2022, nr 10
- 437) Ryszka F., Noc i mgła, Ossolineum 1966
- 438) Rzetecka-Gil A., Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz, LEX/el. 2015
- 439) Rzetecka-Gil A., Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2022
- 440) Sadowski I., Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej
- 441) Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86
- 442) red. Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016
- 443) Sagan S., Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003
- 444) Salachna J.M., Szafranek A., Instytucjonalny udział osób starszych w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych: realia i założenia legislacyjne, RPEiS 2023
- 445) Sarnecki P., Idee przewodnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Przegląd Sejmowy, Rok V, 5 (22)/1997

- 446) red. Sarnecki P., Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005
- 447) Sarnecki P., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- 448) Scheffler T., Ustawa o radcach prawnych. Komentarz. Wyd. 2, Legalis
- 449) Schmidt-Aßmann E., Dogmatyka prawa administracyjnego, Warszawa 2023
- 450) Szczaniecki M., Powszechna historia państwa i prawa, Warszawa, 1994
- 451) Sieciński W., Tradycje i współczesność nowego samorządu terytorialnego w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia Administracyjne, nr 7/2015
- 452) Sienkiewicz M.W., Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja, Lublin 2011
- 453) Sierpowska I., Państwo wobec pomocy społecznej, Studia Erasmiana Wratislaviensia, Zeszyt III, 2008
- 454) Sikora K., Rola nadzoru w funkcjonowaniu administracji publicznej, Studia Iuridica Lublinensia 3, 2004
- 455) Sikora K., Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym, Studia Iuridica Lublinensia 14, 2010
- 456) Sitniewski P., Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2018
- 457) Siuda P., Społeczności wirtualne. O wspólnotowości w społeczeństwie sieciowym [w:] red. M. Sokołowski, Elbląg 2006
- 458) red. Skąpska G., Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, Kraków 1992
- 459) red. Skoczny T., Prawo konkurencji. 25 lat, Warszawa 2016
- 460) red. Skotnicki K., Właźlak K., Regiony w prawie i w praktyce Polska – Ukraina, Łódź 2015
- 461) Skowroński L., Arystotelesowska πόλις, czyli wspólnota polityczna jako wspólne przedsięwzięcie, PEITHO / EXAMINA ANTIQUA 1 (8) / 2017
- 462) Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2013
- 463) red. Skrzydło-Niżnik I., Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001
- 464) Ślugoć J., Trzydzieści lat funkcjonowania samorządu terytorialnego – nauka prawa administracyjnego wobec reform ustrojowych. Zagadnienia wprowadzające, RPEiS Rok LXXXII – Zeszyt 4 – 2020
- 465) Słotwiński S., Status prawny energii elektrycznej jako wyznacznik stosunków umownych w polskim prawie prywatnym, Warszawa 2017
- 466) Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja, Raporty i analizy EUROREG 1/2009
- 467) Smolak M., Prawo, fakt, instytucje, Poznań 1998
- 468) Smolak M., Wykłady konstytucji. Aktualne problemy i tendencje, Warszawa 2016
- 469) red. Sowiński R., Dyskusja o powiatach, Wytyczne kierunków reformy powiatowej, Tom I, Poznań 1993
- 470) Sowiński R., Lewandowski T., Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach, Warszawa 2020
- 471) Stahl M., Samorząd terytorialny a państwo, St.Pr.-Ek. 1992, nr 46,
- 472) Stahl M., Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, ZNSA, nr 3, 2013

- 473) Staniszevska L., Instytucja współdziałania materialnego w wydawaniu aktów administracyjnych na przykładzie wybranych porządków prawnych – Polski i Republiki Federalnej Niemiec, RPEiS, Rok LXXXIII – zeszyt 1, 2021
- 474) Stanton J., Law, Localism, and the Constitution. A comparative perspective, Routledge 2023
- 475) Stańczuk I., Akty prawa miejscowego w gminie i ich znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego, RNP, Tom XXIX, numer 3 – 2019
- 476) red. Stawecki T., Winczorek J., Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty, Warszawa 2014
- 477) Steinborn S., Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz, Warszawa 2020
- 478) Stelmach J., Studia z filozofii i prawa, vol. I, Kraków: 2001
- 479) Stębelski M., Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego, Prz.Sejm. 2014, nr 2
- 480) Stępień J., Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny, ST 2015
- 481) Stępień J., Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców, ST 2015, nr 1-2
- 482) Stępkowski A., Umowa społeczna Locke’a – spojrzenie z perspektywy prawnej, Studia prawno-ekonomiczne, t. XCI, 1/2014
- 483) Strzępek, K. Glosa do wyroku
- 484) Stych M., Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym, Ius et Administratio, Rocznik 2014TK z dnia 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, Prz.Sejm. 2010, nr 6,
- 485) Stych M., Czy istnieje zasadność funkcjonowania młodzieżowych rad gminy? , PPP 2016, nr 7-8
- 486) Sularz P., Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd - samorząd czy dialog rząd - organizacje jednostek samorządu terytorialnego?, PPP 2017, nr 3
- 487) Supernat J., Z zagadnień komparatystyki prawniczej, Acta Universitatis Wratislaviensis, PPiA, CXIV, Wrocław 2018
- 488) Summer W.G., Naturalne sposoby postępowania w gromadzie. Studium socjologicznego znaczenia praktyk życia codziennego, manier, obyczajów oraz kodeksów moralnych, Warszawa 1995
- 489) Suwaj R., Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej, Warszawa 2014
- 490) Szczech-Pietkiewicz E., Radło M.-J., Tomeczek A.F, Powiązania miast w województwie mazowieckim. Determinanty i konstrukcja modelu funkcjonowania województwa, Warszawa 2022
- 491) red. Szczepanowska I., Styl a semantyka, Białystok 2008
- 492) Sześciło D., Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, ST 2014, nr 1-2
- 493) Szewc T., Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ST 2003, nr 1-2
- 494) Szewc T., Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, RPEiS 2007, nr 2
- 495) Szewc A., Szewc T., Wójt, burmistrz, prezydent miasta, T. Szewc, Warszawa 2006
- 496) Szewczyk M., Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?), Rok LXXXII RPEiS, 2020, Nr 4
- 497) Szlachetko J.H., Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk 2016

- 498) Szlachetko J.H., Model organizacyjny związku komunalnego. W kierunku uelastycznienia ustawowej regulacji, *STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA*, tom XXXII, 2023
- 499) Szlachetko J.H., Normatywny model samorządu terytorialnego, Gdańsk 2020
- 500) Szlachetko J.H., Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot – proces instytucjonalizacji i scenariusze dalszego rozwoju, ST 2022
- 501) Szlachetko J.H., Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej, Warszawa 2017
- 502) red. Szlachetko J.H., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2024
- 503) Szlachetko K., Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej, ST 2019, nr 6
- 504) red. Szmulik B., Miaskowska-Daszkiewicz K., Administracja publiczna. Ustrój administracji samorządowej. Tom III, Warszawa 2012
- 505) Szmyt A., Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego, GSP 2017, nr 1
- 506) Szpunar M., Społeczności wirtualne jako nowy typ społeczności – eksplikacja socjologiczna, *Studia Socjologiczne* 2004, 2 (173)
- 507) Szum E., Wspólnota lokalna, czy zbiorowość terytorialna? Wnioski z badań nad samorządem terytorialnym w kontekście relacji między lokalizmem i globalizmem, *Rozprawy Społeczne* 2011, Tom V, Nr 1
- 508) Szymański, Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy, *Białostockie Studia Prawnicze*, z. 9, 2011
- 509) Szymczak A., Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego - gwarancje konstytucyjne, FK 2019, nr 10
- 510) Szymczak I., Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych, RPEiS, Rok LXXVI – Zeszyt 3 – 2014
- 511) Szyrski M., Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2019
- 512) Szymczak I., Wspólnota mieszkaniowa, Warszawa 2014
- 513) Szyrski M., Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjno-prawna, Warszawa 2015
- 514) Śledzińska-Simon A., Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka, Wrocław 2019
- 515) Śliz A., Szczepański M.S., Miejskie wspólnoty i stowarzyszenia. Próba portretu socjologicznego, *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 2018, nr 1
- 516) Śmiechowicz J., Wydajność fiskalna studiabas.sejm.gov.pl podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce, *Studia BAS*, 1(65)/2021
- 517) Tkaczyński J.W., Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej, ST 199
- 518) Tokarczyk R., Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury, Białystok 1999
- 519) Tomalak W., Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego, Warszawa 2014
- 520) Tomaszewski K., Solidarność i subsydiarność - wartości ustrojowe UE. W poszukiwaniu remedium na współczesny kryzys procesu integracji europejskiej, *Prz.Sejm.* 2020, nr 1

- 521) Tomkiewicz M., Utrata praw publicznych w prawie polskim: przyczyny, zakres i skutki, PS 2012, nr 1
- 522) Tonnies, Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury, Warszawa 1988
- 523) Tor K., Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a regulacje prawa krajowego dotyczące statutów gmin, PiS V 2005, nr 4
- 524) Trela A., Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów, RPEiS 2015, nr 3
- 525) Trykozko R., Fundusz sołecki, FK 2018, nr 11
- 526) Tucholska K., Wysocka-Pleczyk M., Człowieka załogowany, Kraków 2014
- 527) red. Tuleja P., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX
- 528) Turek M., Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców, Homo Politicus vol. 11/2016
- 529) Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2015
- 530) Urbaniak K., Zasada proporcjonalności w samorządowym prawie wyborczym, PPK, Nr 4 (44)/2018
- 531) Uziębło P.J., Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Warszawa 2007
- 532) Voermans W., Stremler M., Cliteur P., Constitutional Preambles. A Comparative Analysis, Cheltenham–Northampton 2017
- 533) Wacinkiewicz D., Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2016
- 534) Wade H.W.R., Forsyth C.F., Administrative law, Oxford 2004
- 535) Warchał M., Językowe (re)konstrukcje tożsamości (psycho- i etnolingwistyczna analiza chorwackich wypowiedzi narracyjnych), maszynopis pracy doktorskiej złożonej na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach na Wydziale Filologicznym
- 536) Wawrzonkowski K., David Hume i problem legitymizacji władzy = David Hume and the Issue of the Legitimism of Power, 19, 2013
- 537) red. Wawrzyniak J., Laskowska M., Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009
- 538) Wengler L., Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego, ST 1997, nr 4
- 539) Węgrzyn G., Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru, ST 2007, nr 7-8
- 540) Węgrzyn G., "Istotne" a "nieistotne" naruszenie prawa - aspekty praktyczne. Materialnoprawna podstawa do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego, NZS 2014, nr 5
- 541) Wiącek M., Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP, ZNSA 2013, nr 3
- 542) Wiącek M., Kontrola konstytucyjności rozporządzeń dotyczących zmian w podziale terytorialnym państwa. Glosa do postanowienia TK z dnia 15 lipca 2020 r., U 5/19, ST 2021, nr 4
- 543) Wieczorek I., Szymanek J., Słownik pojęć w administracji publicznej, Łódź 2018
- 544) Wierzbica A., Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji, GSP 2020, nr 1
- 545) Wilk J., Kilka uwag do rozszerzenia zakresu przedmiotowego referendum lokalnego, NZS 2013, nr 3

- 546) Wilk J., Ustawa o gospodarce komunalnej - ustalenie wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, NZS 2013, nr 6
- 547) Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008
- 548) Witalec W., Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego, FK 2019, nr
- 549) Wojewski P., Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych, BSP, Vol. 25 nr 1, 2020
- 550) Wojnarowski K., Europejska klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla województwa mazowieckiego, Mazovia Regional Studies 2019/28, s. 49-56
- 551) Wojtasik W., Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce, Roczniki Nauk Społecznych. Tom 5(41), numer 1 – 2013
- 552) Wolanin M., Podobieństwa i różnice między obowiązkiem szkolnym a obowiązkiem nauki w art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, PPP 2023, nr 2
- 553) Wolter W., Lipczyńska M., Elementy logiki. Wykład dla prawników, Warszawa-Wrocław 1980
- 554) Wołodkiewicz W., Czy prawo rzymskie przestało istnieć?, Palestra 37/12(432), 1993
- 555) Woś T., Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym, PPP 2014, nr 4
- 556) Woźnicki J. [w:] I. Degtyarova, M. Dokowicz, M. Hulicka, T. Jędrzejewski, A. Mrozowska, P. Wojciechowski, J. Woźnicki, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019
- 557) Wójcik Z.K., Okrągły stół a restytucja samorządu terytorialnego (zarys problematyki), FK 2010, nr 1-2
- 558) red. Wójtowicz K., Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji, Wrocław 1997
- 559) Wronkowska S., O swoistości wykładni konstytucji. Uwagi kolejne, Przegląd Konstytucyjny 1/2018
- 560) Wróbel S., Jednostki pomocnicze gminy. Wybrane zagadnienia, Studia Politicae Universitatis Silesiensis, nr 3, 2007
- 561) Wróblewski B., Język prawny i prawniczy, Kraków 1948
- 562) Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E., Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, Warszawa 2020
- 563) Wyszowska D., Wyszowski A., Podatek dochodowy od osób fizycznych jako źródło dochodów miast wojewódzkich – kontrowersje wokół zasad podziału, RPEiS, nr 3, 2021
- 564) red. Wyrzykowski M., Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001
- 565) Zachariasz I., Metropolia stołeczna – próby utworzenia władz metropolitalnych Warszawy po reformie gminnej 1990 r., ST 2024, nr 3
- 566) Zachariasz I., Prawo do samorządu terytorialnego - prawo wspólnot samorządowych, ST 2018, nr 10
- 567) Zakmowski W., Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL, RPEiS, 27, 1965
- 568) Zakroczyński S., Dekomunizacja nazw ulic w praktyce, ST 2022, nr 5

- 569) Załęski P., Tocqueville i społeczeństwo cywilne: w stronę romantycznego postrzegania rzeczywistości społecznej, *Acta Philologica* 33/2007
- 570) Załucki M., Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2023
- 571) Zawadzka B., Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego, Warszawa 1997
- 572) Zbieranek J., Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?, Warszawa 2013
- 573) red. Zdanowicz M., Status prawny cudzoziemca w Polsce, Białystok 2007
- 574) Zerari F., L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, *Les Annales de droit*, 12/2018
- 575) Zielińska-Pękał D., Poczucie lokalności we wspólnotach wirtualnych, *Rocznik Lubuski*, Tom 39, cz. 2, 2013
- 576) Zięba-Załucka H., Problematyka obywatelstwa a prawa obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *KPP* 1/2001
- 577) Zimmermann J., Alfabet prawa administracyjnego, Warszawa 2020
- 578) red. Zimmermann J., Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Kraków 2007
- 579) Zimmermann J., Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009
- 580) Zimmermann J., Wartości w prawie administracyjnym, Warszawa 2015
- 581) Zimmermann J., Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych, *RPEiS* 2015, nr 3
- 582) red. Zimmermann J., *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom. I*, Warszawa 2017
- 583) Zimmermann J., Alfabet prawa administracyjnego, Warszawa 2022
- 584) red. Ziółkowska A., Gronkiewicz A., Administracyjnoprawny status osób starszych, Katowice 2014
- 585) Zirk-Sadowski M., Wprowadzenie do filozofii prawa, Warszawa 2011
- 586) Zubik M., "Akt normatywny" jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, *GSP* 2014, nr 1
- 587) Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, Warszawa 2016
- 588) Zygmunt A., Państwo pomocnicze w ujęciu katolickiej nauki społecznej, *Doctrina. Studia społeczno-polityczne* 9/201
- 589) Żelasko-Makowska E., Obowiązek meldunkowy w świetle nowej ustawy o ewidencji ludności, *PPP* 2011, nr 11
- 590) Żelasko-Makowska E., Skarga organów jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze - wybrane aspekty procesowe, *CASUS* 2011, nr 3
- 591) Żelasko-Makowska E., Wpływ sankcji prawnych bądź ich braku na przestrzeganie obowiązków ustawowych przez obywateli. Studium przypadku, *PPP* 2015
- 592) Żukowski L., Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz, Warszawa 1999
- 593) Żukowski M., Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja, Warszawa 2012
- 594) Żurowski M., Wspólnota kościelna „communio” podstawą prawa kościelnego?, *Prawo Kanoniczne* 20 (1977), nr 1-2

B. AKTY NORMATYWNE

- 1) Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. U. UE. L. z 1994 r. Nr 368, str. 38 z późn. zm.)
- 2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2019/944)
- 3) Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
- 4) Europejska Konwencja Ramowa O WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ MIĘDZY WSPÓLNOTAMI I WŁADZAMI TERYTORIALNYMI
- 5) Konstytucja Kwietniowa
- 6) Europejska Konwencja Ramowa O WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ MIĘDZY WSPÓLNOTAMI I WŁADZAMI TERYTORIALNYMI sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287)
- 7) Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232).
- 8) KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ UCHWALONA PRZEZ SEJM USTAWODAWCZY W DNIU 22 LIPCA 1952 R. (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)
- 9) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- 10) Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. Nr 154, poz. 1107)
- 11) Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.)
- 12) Preambuła do Konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361 z późn. zm.).
- 13) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie zadań i kompetencji z zakresu administracji ogólnej i specjalnej, jakie mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu tego przekazywania, (Dz. U. 1993, nr 65, poz. 309)
- 14) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46)
- 15) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925).
- 16) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 15, poz. 97)
- 17) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz. U. poz. 1290)
- 18) Uchwała SN z 19.01.1993 r., III CZP 160/92, OSNC 1993, nr 6, poz. 102
- 19) Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46
- 20) Uchwała Nr X/50/2003 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 25 września 2003 r. w sprawie trybu i zasad nadawania tytułów: „Zasłużony dla Powiatu Tucholskiego”,

- „Honorowy Obywatel Powiatu Tucholskiego”. (Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2003 r. Nr 157, poz. 2099; zm.: Kujaw. z 2004 r. Nr 72, poz. 1260)
- 21) Uchwała NSA(7w) z 21.07.2008 r., I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90.
- 22) UCHWAŁA Nr XVI/171/2012 RADY MIASTA LUBAWA z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie zasad nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Lubawy” (Dz. Urz. Woj. Warmi. z 2012 r. poz. 2218)
- 23) Uchwała nr XLIII.441.2013 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 4 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu stypendialnego pn „Stypendium Gminy Brwinów”, wspierającego wybitne osiągnięcia edukacyjne lub sportowe (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2018 r. poz. 5627)
- 24) UCHWAŁA Nr XLVI/332/14 RADY MIASTA ŻYRARDOWA z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia tytułu „Honorowy Obywatel Miasta Żyrardowa” (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2014 r. poz. 5183)
- 25) UCHWAŁA Nr XIV/364/2016 RADY MIASTA GLIWICE z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gliwic, dotyczących przystąpienia miasta Gliwice do związku metropolitalnego (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2016 r. poz. 1863)
- 26) Uchwała nr XXII/256/16 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół z terenu powiatu zgierskiego (Dz. Urz. Woj. Łódzk. T.j. z 2016 r. poz. 3722)
- 27) Uchwała Nr 635/VI/47/2014 RADY MIEJSKIEJ KONSTANCIN-JEZIORNA z dnia 10 września 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu „Konstancińska Karta Mieszkańca” (Mazow. poz. 9780; zm.: Mazow. z 2018 r. poz. 708)
- 28) Uchwała Nr XXVI/165/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym uczniom szkół podstawowych i gimnazjalnych zamieszkałym w Gminie Zławieś Wielka, form i zakresu tej pomocy oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2017 r. poz. 1)
- 29) Uchwała nr XXVI/222/2017 Rady Miejskiej w Janikowie w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów w ramach Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Janikowo (Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2017 r. poz. 3429)
- 30) UCHWAŁA Nr 182/XXVIII/2017 RADY POWIATU W LEGIONOWIE z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie ustanowienia tytułu „Honorowy Obywatel Powiatu Legionowskiego” i przyjęcia Regulaminu zasad nadawania, trybu i sposobu wręczania tytułu „Honorowy Obywatel Powiatu Legionowskiego” (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2017 r. poz. 3105)
- 31) Uchwała Nr XXXII/208/17 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych uczniów szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Szydłowiec (Mazow. z 2017 r. poz. 3674; zm.: Mazow. z 2018 r. poz. 9270 oraz z 2019 r. poz. 9319)
- 32) Uchwała Nr XXVI/169/17 Rady Gminy Nur z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie Regulaminu przyznawania stypendium Wójta Gminy Nur dla uzdolnionych uczniów szkół podstawowych i gimnazjów zamieszkujących na terenie gminy Nur (Mazow. z 2017 r. poz. 5020)
- 33) Uchwała nr 362/VII/2017 Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 października 2017 r. w sprawie Programu Stypendialnego im. Grzegorza Ciechowskiego w Gminie Kłodzko (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2017 r. poz. 4691)

- 34) Uchwała Nr XXXVIII/366/2017 z dnia 21 listopada 2017 r. Rady Gminy Kleszczów w sprawie określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uzdolnionym dzieciom i młodzieży w Gminie Kleszczów (Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2015 r. poz. 3863)
- 35) Uchwała Nr 159/VIII/2019 RADY MIASTA PŁOCKA z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Programu „Płocka Karta Mieszkańca” (Mazow. poz. 7195)
- 36) Uchwała RADY MIASTA MARKI z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu „Marecka Karta Mieszkańca”
- 37) Uchwała Nr XXX/285/2021 RADY MIEJSKIEJ W TCZEWIE z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu „Karta Mieszkańca Tczewa” (Dz. Urz. Pomor. poz. 1831; zm.: Dz. Urz. Pomor. z 2021 r. poz. 2679)
- 38) Uchwała Nr XL/455/21 RADY MIEJSKIEJ WAŁBRZYCHA z dnia 30 września 2021 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Wałbrzycha (Dolno. z 2021 r. poz. 4746)
- 39) UCHWAŁA Nr LVI/547/2021 RADY MIEJSKIEJ W TARNOWIE z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Tarnowie (Małop. z 2021 r. poz. 7472; zm.: Małop. z 2022 r. poz. 6223 oraz z 2023 r. poz. 4572)
- 40) Uchwała Nr XLIV/352/22 RADY MIEJSKIEJ W CEGŁOWIE z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu „Ceglowska Karta Mieszkańca” (Dz. Urz. Mazow. poz. 4154)
- 41) UCHWAŁA Nr LVII/683/2022 RADY MIEJSKIEJ W BEŁŻYCACH z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Bełżycach (Lubel. z 2022 r. poz. 3978; zm.: Lubel. z 2022 r. poz. 3974)
- 42) Uchwała Nr XLI/227/2022 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie regulaminu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Piława Górna” (Dolno. z 2022 r. poz. 3427)
- 43) Uchwała Nr LXI/542/2022 RADY GMINY RASZYN z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie Programu Karta Mieszkańca Gminy Raszyn (Dz. Urz. Mazow. poz. 9845)
- 44) UCHWAŁA Nr L/539/2022 RADY MIASTA SULEJÓWEK z dnia 29 września 2022 r. w sprawie nadania statutu Młodzieżowej Rady Miasta Sulejówek (Mazow. z 2022 r. poz. 11795)
- 45) Uchwała Nr 865/2022 RADY MIEJSKIEJ W GRODZISKU MAZOWIECKIM z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia programu „Grodziska Karta Mieszkańca” (Dz. Urz. Mazow. poz. 14073)
- 46) Uchwała Nr LXVI/426/2022 Rady Gminy Tuczępy z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia tytułu „Przyjaciół Gminy Tuczępy” (Święt. z 2023 r. poz. 270)
- 47) Uchwała Nr LXVII/968/23 RADY MIASTA ZDUŃSKA WOLA z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie Programu Zduńskowska Karta Mieszkańca (Dz. Urz. Łódzk. poz. 3577)
- 48) UCHWAŁA Nr LIII/356/2023 RADY MIEJSKIEJ W TARNOGRODZIE z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Miejskiej w Tarnogrodzie i nadania jej statutu (Lubel. z 2023 r. poz. 3015)
- 49) Uchwała Nr LII/369/2023 Rady Gminy Kołczakowo z dnia 8 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia nagrody im. Władysława Stanisława Reymonta za szczególne osiągnięcia i działalność na rzecz Gminy Kołczakowo (Wielk. z 2023 r. poz. 5191)
- 50) Uchwała Nr LVIII/771/2023 Rady Gminy Siedlce z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu nadawania wyróżnienia Zasłużonego dla Gminy Siedlce (Mazow. z 2023 r. poz. 8958)’ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Warszawie dnia 29 maja 2020 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 237)

- 51) Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. Nr 73, poz. 497)
- 52) Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44 poz. 267)
- 53) Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)
- 54) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.)
- 55) Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 140)
- 56) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.)
- 57) Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 49, poz. 311)
- 58) Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651 z późn. zm.)
- 59) Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 z późn. zm.)
- 60) Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214)
- 61) Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648 z późn. zm.)
- 62) Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.)
- 63) Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 z późn. zm.)
- 64) Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.)
- 65) Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 883)Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 129)
- 66) Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 19, poz. 130)
- 67) Ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2159 z późn. zm.)
- 68) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101)
- 69) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261)
- 70) Ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194 z późn. zm.)
- 71) Ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 579)
- 72) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 265)
- 73) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.)
- 74) Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).
- 75) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.)
- 76) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95)

- 77) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96)
- 78) Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. Pracownicy samorządowi (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.)
- 79) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 z późn. zm.)
- 80) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559)
- 81) Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.)
- 82) Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198)
- 83) Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 34, poz. 200)
- 84) Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70)
- 85) Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1192 z późn. zm.)
- 86) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2230).
- 87) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.)
- 88) Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386)
- 89) Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.)
- 90) Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)
- 91) Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426)
- 92) Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426)
- 93) Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195)
- 94) Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048)
- 95) Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570)
- 96) Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409)
- 97) Ustawa z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1082)
- 98) Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.)
- 99) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.)
- 100) Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 385)
- 101) Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679)

- 102) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344)
- 103) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.)
- 104) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1090)
- 105) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528)
- 106) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Samorząd województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547)
- 107) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (Dz. U. Nr 91, poz. 576)
- 108) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578)
- 109) Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.)
- 110) Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.)
- 111) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.)
- 112) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.)
- 113) Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1117)
- 114) Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.)
- 115) Ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1026)
- 116) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725)
- 117) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2021 z późn. zm.)
- 118) Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 134)
- 119) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902)
- 120) Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361)
- 121) Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817)
- 122) Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191)
- 123) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977)
- 124) Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162)

- 125) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571)
- 126) Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443)
- 127) Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443)
- 128) Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.)
- 129) Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.)
- 130) Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356)
- 131) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901)
- 132) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.)
- 133) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 690 z późn. zm.)
- 134) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055)
- 135) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 z późn. zm.)
- 136) Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823)
- 137) Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759)
- 138) Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151)
- 139) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249)
- 140) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 z późn. zm.)
- 141) Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370)
- 142) Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530)
- 143) Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 30 z późn. zm.)
- 144) Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 465 z późn. zm.)
- 145) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.)
- 146) Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1342)
- 147) Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.)
- 148) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 622)

- 149) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.)
- 150) Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134, poz. 777)
- 151) Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 714)
- 152) Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 129)
- 153) Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.)
- 154) Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1744 z późn. zm.)
- 155) Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 501)
- 156) Ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 168)
- 157) Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890)
- 158) Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1103)
- 159) Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 140)
- 160) Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900)
- 161) Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 z późn. zm.)
- 162) Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2578)
- 163) Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.)
- 164) Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 754)
- 165) Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 511 z późn. zm.)
- 166) Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.)
- 167) Ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 850 z późn. zm.)
- 168) Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.)
- 169) Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245 z późn. zm.)
- 170) Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 z późn. zm.)
- 171) Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.)
- 172) Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 141 z późn. zm.)

- 173) Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 2418)
- 174) Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. 1234 z późn. zm.)
- 175) Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).
- 176) Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.)

C. ORZECZNICTWO

- 1) Postanowienie NSA z 21.09.2007 r., II FW 1/07, LEX nr 389713
- 2) Postanowienie NSA z 10.03.2009 r., II OSK 344/09, LEX nr 532198
- 3) Postanowienie NSA z 7.07.2010 r., II OSK 1267/10, LEX nr 663562
- 4) Postanowienie NSA z 1.07.2011 r., I OSK 1011/11, LEX nr 1082558
- 5) Postanowienie NSA z 14.09.2011 r., II GSK 787/10, LEX nr 1068867
- 6) Postanowienie NSA z 8.10.2013 r., II OSK 2351/13, LEX nr 1398162
- 7) Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 915/14, LEX nr 1460174
- 8) Postanowienie NSA z 24.09.2014 r., I OW 96/14, LEX nr 1529075
- 9) Postanowienie NSA z 14.10.2015 r., I OW 36/15, LEX nr 1815208
- 10) Postanowienie NSA z 11.08.2016 r., I OSK 1167/16, LEX nr 2100508
- 11) Postanowienie NSA z 8.12.2016 r., I OSK 1131/15, LEX nr 2232663
- 12) Postanowienie NSA z 29.05.2020 r., I GSK 500/20, LEX nr 3017683
- 13) Postanowienie NSA z 23.06.2020 r., I OW 9/20, LEX nr 3031351
- 14) Postanowienie NSA z 16.09.2020 r., II OSK 1449/20, LEX nr 3126522
- 15) Postanowienie NSA z 24.11.2020 r., II GSK 1076/20, LEX nr 3082311
- 16) Postanowienie NSA z 23.03.2021 r., II OSK 472/21, LEX nr 3159747
- 17) Postanowienie NSA z 19.11.2021 r., II GSK 2242/21, LEX nr 3262890
- 18) Postanowienie NSA z 25.01.2022 r., II GSK 2707/21, LEX nr 3290945
- 19) Postanowienie NSA z 25.05.2022 r., I OSK 772/22, LEX nr 3348050
- 20) Postanowienie NSA z 5.09.2023 r., II GSK 1254/23, LEX nr 3600893 i powołane tam orzecznictwo
- 21) Postanowienie SN z 23.09.2008 r., I KZP 16/08, OSNKW 2008, nr 10, poz. 78
- 22) Postanowienie SN z 29.05.2014 r., V CSK 403/13, LEX nr 1486995
- 23) Postanowienie SN z 8.10.2014 r., II CSK 781/13, OSNC 2015, nr 9, poz. 108
- 24) Postanowienie TK z 21.11.2000 r., K 4/00, OTK 2000, nr 8, poz. 299
- 25) Postanowienie TK z 5.11.2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, nr 10, poz. 152
- 26) Postanowienie TK z 8.02.2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4
- 27) Postanowienie WSA w Krakowie z 20.04.2010 r., I SAB/Kr 1/10, LEX nr 663101
- 28) Postanowienie WSA w Krakowie z 28.12.2022 r., II SA/Kr 1326/22, LEX nr 3459782
- 29) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 5.04.2022 r., NK-N.4131.63.5.2022.RB, Dolno 2022, nr 1951
- 30) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 16.10.2020 r., PN-II.4131.274.2020, Lubel 2020, nr 5045
- 31) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 21.12.2021 r., PN-II.4131.362.2021, Lubel 2021, nr 6140
- 32) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 29.07.2022 r., PN-II.4131.317.2022, Dz. Urz. Woj. Lubel 2022, nr 3974
- 33) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 27.03.2023 r., PN-II.4131.114.2023, Lubel 2023, nr 2343

- 34) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 12.04.2023 r., PN-II.4131.136.2023, Lubel 2023, nr 2669
- 35) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 24.04.2015 r., NK-I.4131.65.2015.IWit, Lubus 2015, nr 832
- 36) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 28.04.2017 r., PNIK-I.4131.335.2017, LEX nr 2446058
- 37) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z 5.08.2024 r., WN-II.4131.1.19.2024, Ma 2024, nr 5114
- 38) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 6.08.2021 r., WNP-I.4131.176.2021, Mazow 2021, nr 7063
- 39) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 3.08.2018 r., P-II.4131.2.195.2018, Podka 2018, nr 3405
- 40) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 10.10.2022 r., NK-II.4131.129.2022.DM, Podla 2022, nr 4464
- 41) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 30.04.2021 r., PN-II.4131.30.2021.MA, Pomor 2021, nr 1726
- 42) Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.600.2020 Wojewody Śląskiego z dnia 24 czerwca 2020 r. (Ślask. z 2020 r. poz. 5021)
- 43) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 30.04.2021 r., NPII.4131.1.407.2021, LEX nr 3236212
- 44) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 27.01.2022 r., NPII.4131.1.108.2022, LEX nr 3291888.
- 45) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 4.03.2022 r., NPII.4131.1.220.2022, LEX nr 3318143
- 46) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 23.09.2022 r., NPII.4131.1.796.2022, LEX nr 3408034
- 47) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 3.02.2023 r., PNK.I.4131.15.2023, LEX nr 3484094
- 48) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 1.08.2019 r., PN.4131.422.2019, Warmi 2019, nr 3982
- 49) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 6.05.2010 r., KN.Ka.I-5.0911-103/10, Wielk 2010, nr 134, poz. 2569
- 50) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 29.01.2020 r., KN-I.4131.1.610.2019.8, Wielk 2020, nr 1147
- 51) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 30.04.2021 r., KN-I.4131.1.296.2021.7, Wielk 2021, nr 3744
- 52) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 8.08.2022 r., P-1.4131.245.2022.KN, Zacho 2022, nr 3600
- 53) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 24.03.2023 r., P-1.4131.117.2023.AS, Zacho 2023, nr 1958
- 54) Stan faktyczny wyroku WSA w Warszawie z 19.07.2022 r., II SA/Wa 3277/21, LEX nr 3546492
- 55) Wyrok NSA z 18.06.2008 r., II OSK 389/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 78
- 56) Wyrok NSA z 25.09.2008 r., II OSK 1069/07, LEX nr 498330
- 57) Wyrok NSA z 3.06.2009 r., I OSK 213/09, LEX nr 561265
- 58) Wyrok NSA z 20.01.2010 r., I OSK 1066/09, LEX nr 594867
- 59) Wyrok NSA z 28.05.2010 r., II OSK 531/10, LEX nr 673876
- 60) Wyrok NSA z 18.05.2011 r., II GSK 490/10, LEX nr 992399
- 61) Wyrok NSA z 18.05.2011 r., II OSK 318/11, LEX nr 992545
- 62) Wyrok NSA z 19.07.2011 r., I OSK 684/11, LEX nr 1082800

- 63) Wyrok NSA z 29.09.2011 r., I OSK 1126/11, LEX nr 1068370
- 64) Wyrok NSA z 3.11.2011 r., II OSK 1903/11, LEX nr 1152092
- 65) Wyrok NSA z 24.01.2012 r., I OSK 2021/11, LEX nr 1120647
- 66) Wyrok NSA z 18.07.2012 r., I OSK 344/12, LEX nr 1264775
- 67) Wyrok NSA z 5.03.2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168
- 68) Wyrok NSA z 25.06.2013 r., I OSK 405/13, LEX nr 1557341
- 69) Wyrok NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, ONSAiWSA 2015, nr 3, poz. 52
- 70) Wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2473/13, LEX nr 1530731
- 71) Wyrok NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2461/13, LEX nr 1792346
- 72) Wyrok NSA z 4.02.2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964
- 73) Wyrok NSA z 5.06.2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174
- 74) Wyrok NSA z 22.07.2014 r., II GSK 818/13, LEX nr 1519208
- 75) Wyrok NSA z 26.01.2016 r., II OSK 2516/14, LEX nr 2116204
- 76) Wyrok NSA z 2.02.2016 r., II OSK 2851/15, LEX nr 2114329
- 77) Wyrok NSA z 10.03.2016 r., II OSK 287/16, LEX nr 2037490
- 78) Wyrok NSA z 1.03.2016 r., II GSK 2412/14, LEX nr 2066428
- 79) Wyrok NSA z 19.05.2016 r., II OSK 689/16, LEX nr 2083586
- 80) Wyrok NSA z 18.10.2016 r., II GSK 1650/16, LEX nr 2168693
- 81) Wyrok NSA z 31.01.2017 r., II OSK 2914/16, LEX nr 2273737
- 82) Wyrok NSA z 31.05.2017 r., II OSK 2298/15, LEX nr 2351692
- 83) Wyrok NSA z 15.09.2017 r., I OSK 1136/17, LEX nr 2387396
- 84) Wyrok NSA z 11.10.2017 r., II GSK 577/17, LEX nr 2394414
- 85) Wyrok NSA z 11.10.2017 r., II OSK 2082/17, LEX nr 2408834
- 86) Wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 278/16, LEX nr 2760822
- 87) Wyrok NSA z 20.04.2018 r., I OSK 2480/17, LEX nr 2592267
- 88) Wyrok NSA z 23.08.2018 r., II FSK 2296/16, LEX nr 2588218
- 89) Wyrok NSA z 28.12.2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005
- 90) Wyrok NSA z 9.04.2019 r., I OSK 1564/17, LEX nr 2705146
- 91) Wyrok NSA z 17.04.2019 r., II OSK 1528/17, LEX nr 2676436
- 92) Wyrok NSA z 29.05.2019 r., II OSK 214/19, LEX nr 2733757
- 93) Wyrok NSA z 18.06.2019 r., II OSK 1125/19, LEX nr 3098555
- 94) Wyrok NSA z 13.09.2019 r., I GSK 1324/18, LEX nr 2725262
- 95) Wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19, LEX nr 3035537
- 96) Wyrok NSA z 7.07.2020 r., II OSK 588/20, LEX nr 3064799
- 97) Wyrok NSA z 10.09.2020 r., II OSK 1231/20, LEX nr 3090977
- 98) Wyrok NSA z 19.01.2021 r., III OSK 2976/21, LEX nr 3266242
- 99) Wyrok NSA z 3.08.2021 r., III OSK 272/21, LEX nr 3361454
- 100) Wyrok NSA z 15.09.2021 r., III OSK 2109/21, LEX nr 3361411
- 101) Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1399/21, LEX nr 3248531
- 102) Wyrok NSA z 5.10.2021 r., III OSK 3950/21, LEX nr 3354994
- 103) Wyrok NSA z 12.10.2021 r., II OSK 2758/19, LEX nr 3282666
- 104) Wyrok NSA z 14.10.2021 r., II OSK 386/21, LEX nr 3247447
- 105) Wyrok NSA z 14.10.2021 r., I GSK 908/21, LEX nr 3269310
- 106) Wyrok NSA z 14.10.2021 r., III OSK 3979/21, LEX nr 3289386
- 107) Wyrok NSA z 17.11.2021 r., III OSK 4476/21, LEX nr 3340288
- 108) Wyrok NSA z 18.11.2021 r., III OSK 4305/21, LEX nr 3309173
- 109) Wyrok NSA z 15.12.2021 r., III OSK 4519/21, LEX nr 3291258
- 110) Wyrok NSA z 16.03.2022 r., I FSK 1413/19, LEX nr 3360747
- 111) Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III OSK 4240/21, LEX nr 3395415
- 112) Wyrok NSA z 7.04.2022 r., I GSK 2409/18, LEX nr 3346673

- 113) Wyrok NSA z 28.06.2022 r., III FSK 416/22, LEX nr 3443398
- 114) Wyrok NSA z 4.07.2022 r., II OSK 987/22, LEX nr 3390676
- 115) Wyrok NSA z 26.07.2022 r., I OW 20/22, LEX nr 3400380
- 116) Wyrok NSA z 27.07.2022 r., II OSK 2336/19, LEX nr 3403885
- 117) Wyrok NSA z 12.10.2022 r., III OSK 1530/21, LEX nr 3421323
- 118) Wyrok NSA z 15.11.2022 r., II OSK 1509/22, LEX nr 3452961
- 119) Wyrok NSA z 14.12.2022 r., III OSK 4639/21, LEX nr 3447947
- 120) Wyrok NSA z 5.01.2023 r., III OSK 6388/21, LEX nr 3514014
- 121) Wyrok NSA z 11.01.2023 r., III OSK 6395/21, LEX nr 3558371
- 122) Wyrok NSA z 17.01.2023 r., III OSK 6653/21, LEX nr 3558636
- 123) Wyrok NSA z 8.03.2023 r., I OSK 1411/21, LEX nr 3537505
- 124) Wyrok NSA z 4.04.2023 r., III OSK 333/23, LEX nr 3516807
- 125) Wyrok NSA z 13.04.2023 r., I GSK 159/19, LEX nr 3520303
- 126) Wyrok NSA z 24.05.2023 r., III OSK 89/22, LEX nr 3568486
- 127)
- 128) Wyrok NSA z 13.06.2023 r., III OSK 828/23, LEX nr 3588463
- 129) Wyrok NSA w Lublinie z 26.09.2002 r., II SA/Lu 983/02, LEX nr 1258278
- 130) Wyrok NSA w Łodzi z 10.10.2000 r., II SA/Łd 1097/00, ONSA 2001, nr 4, poz.

187

- 131) Wyrok NSA w Warszawie z 9.03.1999 r., II SA 6/99, LEX nr 46743
- 132) Wyrok NSA w Warszawie z 1.12.1999 r., II SA 1868/99, LEX nr 46739
- 133) Wyrok NSA w Warszawie z 9.10.2001 r., I SA 1582/01, LEX nr 49039
- 134) Wyrok NSA w Warszawie z 23.05.2002 r., IV SA 1486/01, LEX nr 684964
- 135) Wyrok NSA w Warszawie z 24.06.2002 r., IV SA 3774/01, LEX nr 1693486
- 136) Wyrok SN z 29.10.2003 r., IV KK 250/02, OSNwSK 2003, nr 1, poz. 2261
- 137) Wyrok SN z 26.06.2015 r., I CSK 312/14, LEX nr 1747547
- 138) Wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48
- 139) Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87
- 140) Wyrok TK z 27.11.2000 r., U 3/00, OTK 2000, nr 8, poz. 293
- 141) Wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87
- 142) Wyrok TK z 28.06.2001 r., U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123
- 143) Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4
- 144) Wyrok TK z 8.05.2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 30
- 145) Wyrok TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92
- 146) Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11
- 147) Wyrok TK z 4.11.2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85
- 148) Wyrok TK z 1.06.2004 r., U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54
- 149) Wyrok TK z 15.03.2005 r., K 9/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 24
- 150) Wyrok TK z 27.04.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42
- 151) Wyrok TK z 7.12.2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131
- 152) Wyrok TK z 20.02.2006 r., K 9/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 17
- 153) Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62
- 154) Wyrok TK z 18.07.2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80
- 155) Wyrok TK z 18.09.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 105
- 156) Wyrok TK z 26.09.2006 r., K 1/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 110
- 157) Wyrok TK z 5.12.2006 r., U 2/06, OTK-A 2006, nr 11, poz. 168
- 158) Wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25
- 159) Wyrok TK z 20.03.2007 r., K 35/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 28
- 160) Wyrok TK z 18.12.2008 r., K 19/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182
- 161) Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47

- 162) Wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170
- 163) Wyrok TK z 9.06.2010 r., K 29/07, OTK-A 2010, nr 5, poz. 49
- 164) Wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56
- 165) Wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135
- 166) Wyrok TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7
- 167) Wyrok TK z 26.09.2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95
- 168) Wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125
- 169) Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28
- 170) Wyrok TK z 13.03.2014 r., P 38/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 31
- 171) Wyrok TK z 10.03.2015 r., K 29/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 28
- 172) Wyrok TK z 20.11.2019 r., K 4/17, OTK-A 2019, nr 67
- 173) Wyrok WSA w Białymstoku z 5.08.2020 r., I SA/Bk 465/20, LEX nr 3047416
- 174) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.09.2008 r., II SA/Bd 462/08, LEX nr 475248
- 175) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10.09.2008 r., II SA/Bd 553/08, LEX nr 519150
- 176) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.04.2015 r., II SA/Bd 208/15, LEX nr 1851999
- 177) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.05.2021 r., I SAB/Bd 3/21, LEX nr 3206209
- 178) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13.07.2022 r., II SA/Bd 197/22, LEX nr 3404438
- 179) Wyrok WSA w Gliwicach z 1.03.2013 r., IV SA/Gl 611/12, LEX nr 1307367
- 180) Wyrok WSA w Gliwicach z 14.01.2014 r., I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529502
- 181) Wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2016 r., I SA/Gl 588/15, LEX nr 1995484
- 182) Wyrok WSA w Gliwicach z 10.08.2016 r., II SAB/Gl 15/16, LEX nr 2120651
- 183) Wyrok WSA w Gliwicach z 2.07.2019 r., III SA/Gl 434/19, LEX nr 2700777
- 184) Wyrok WSA w Gliwicach z 6.08.2019 r., III SA/Gl 489/19, LEX nr 2714792
- 185) Wyrok WSA w Gdańsku z 3.10.2019 r., III SA/Gd 453/19, LEX nr 2729616
- 186) Wyrok WSA w Gliwicach z 31.03.2021 r., III SA/Gl 641/20, LEX nr 3172415
- 187) Wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/Gl 49/21, LEX nr 3186951
- 188) Wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/Gl 154/21, LEX nr 3181625
- 189) Wyrok WSA w Gliwicach z 13.04.2022 r., III SA/Gl 264/22, LEX nr 3343928
- 190) Wyrok WSA w Gliwicach z 20.04.2022 r., III SA/Gl 258/22, LEX nr 3340667
- 191) Wyrok WSA w Gliwicach z 6.05.2022 r., III SA/Gl 335/22, LEX nr 3359838
- 192) Wyrok WSA w Gliwicach z 20.07.2022 r., III SA/Gl 1725/21, LEX nr 3395655
- (nieprawomocny)
- 193) Wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2023 r., III SA/Gl 773/22, LEX nr 3480786
- 194) Wyrok WSA w Gliwicach z 10.03.2023 r., II SA/Gl 1049/22, LEX nr 3520269
- 195) Wyrok WSA w Gliwicach z 20.03.2023 r., II SA/Gl 1468/22, LEX nr 3523389
- 196) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.05.2018 r., II SA/Go 220/18, LEX nr 2493171
- 197) Wyrok WSA w Kielcach z 27.02.2020 r., II SA/Ke 1172/19, LEX nr 2854717
- 198) Wyrok WSA w Kielcach z 8.12.2021 r., II SA/Ke 833/21, LEX nr 3286530
- 199) Wyrok WSA w Kielcach z 18.01.2023 r., II SA/Ke 666/22, LEX nr 3481292,
- prawomocny
- 200) Wyrok WSA w Krakowie z 5.09.2019 r., III SA/Kr 648/19, LEX nr 2723681
- 201) Wyrok WSA w Krakowie z 25.06.2020 r., III SA/Kr 244/20, LEX nr 3040577
- 202) Wyrok WSA w Krakowie z 14.02.2023 r., III SA/Kr 1180/22, LEX nr 3501784
- 203) Wyrok WSA w Lublinie z 23.10.2012 r., II SA/Lu 493/12, LEX nr 1234353
- 204) Wyrok WSA w Łodzi z 20.02.2018 r., I SA/Łd 22/18, LEX nr 2448585
- 205) Wyrok WSA w Łodzi z 3.06.2020 r., III SA/Łd 346/20, LEX nr 3028140
- 206) Wyrok WSA w Olsztynie z 14.05.2013 r., II SA/Ol 196/13, LEX nr 1316820

- 207) Wyrok WSA w Olsztynie z 16.12.2015 r., I SA/Ol 683/15, LEX nr 1973078
- 208) Wyrok WSA w Olsztynie z 23.09.2019 r., II SA/Ol 493/19, LEX nr 2727170
- 209) Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849
- 210) Wyrok WSA w Opolu z 7.05.2009 r., II SA/Op 94/09, LEX nr 635227
- 211) Wyrok WSA w Poznaniu z 25.04.2018 r., IV SA/Po 146/18, LEX nr 2522008
- 212) Wyrok WSA w Poznaniu z 22.04.2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592
- 213) Wyrok WSA w Poznaniu z 9.09.2021 r., II SA/Po 499/21, LEX nr 3230451
- 214) Wyrok WSA w Poznaniu z 20.01.2022 r., II SA/Po 1012/21, LEX nr 3288433
- 215) Wyrok WSA w Rzeszowie z 20.04.2004 r., SA/Rz 128/03, FK 2004, nr 7-8, poz. 127
- 216) Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.02.2019 r., II SA/Rz 1192/18, LEX nr 2647133
- 217) Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.04.2023 r., II SA/Rz 203/23, LEX nr 3574906
- 218) Wyrok WSA w Szczecinie z 25.03.2021 r., II SA/Sz 834/20, LEX nr 3176061
- 219) Wyrok WSA w Szczecinie z 5.01.2022 r., II SA/Sz 1124/21, LEX nr 3290273
- 220) Wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2016 r., II SA/Wa 317/16, LEX nr 2137459
- 221) Wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2020 r., V SA/Wa 2073/19, LEX nr 3085723
- 222) Wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2021 r., VII SA/Wa 1063/20, LEX nr 3157001
- 223) Wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2021 r., VII SA/Wa 2371/20, LEX nr 3182194
- 224) Wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2023 r., II SA/Wa 629/22, LEX nr 3558124
- 225) Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2023 r., VIII SA/Wa 917/22, LEX nr 3514957
- 226) Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.01.2009 r., III SA/Wr 537/08, Dolno 2009, nr 125, poz. 2606
- 227) Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.02.2013 r., IV SA/Wr 631/12, LEX nr 1330159
- 228) Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.06.2014 r., IV SA/Wr 408/13, LEX nr 1573718
- 229) Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.10.2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219
- 230) Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.07.2019 r., I SA/Wr 366/19, LEX nr 2740672
- 231) Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.08.2022 r., III SA/Wr 890/21, LEX nr 3421165
- 232) Wyrok WSA we Wrocławiu z 11.05.2023 r., I SA/Wr 874/22, LEX nr 3555782

D. NETOGRAFIA

- 1) www.sjp.pwn.pl
- 2) www.sjp.pwn.pl/Doroszewski
- 3) www.dictionary.cambridge.org
- 4) Local Government Act, www.legislation.gov.uk,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/section/27>
- 5) Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 r., www.legislation.gov.uk,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/14>
- 6) Snaith I., Handbook of Co-operative and Community Benefit Society Law, Bristol 2014, www.iansnaith.com, http://www.iansnaith.com/wp-content/blogs.dir/8/files/2012/12/Chapter_1.pdf
- 7) Housing Associations Act 1985, www.legislation.gov.uk,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/69/section/1>
- 8) <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/commun>
- 9) Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, www.legifrance.gouv.fr,
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069570/>

- 10) Code de commerce, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr/https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/?isSuggest=true),
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/?isSuggest=true
- 11) Code civil, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr/https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721?init=true&page=1&query=code+civil&searchField=ALL&tab_selection=all),
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721?init=true&page=1&query=code+civil&searchField=ALL&tab_selection=all
- 12) Collectivité, <https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/francuski-polski/collectivit%C3%A9>
- 13) Konstytucja Republiki Francuskiej, [libr.sejm.gov.pl](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html),
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html>
- 14) Code général des collectivités territoriales, [legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr/https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/),
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>
- 15) <https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/polski-niemiecki/wsp%C3%B3lnota>
- 16) Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 roku, [libr.sejm.gov.pl](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html),
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>
- 17) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/>, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- 18) Gemeindegliederung, [pl.pons.com](https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/niemiecki-polski/gemeinde),
<https://pl.pons.com/t%C5%82umaczenie/niemiecki-polski/gemeinde>
- 19) Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), tłum. Czarny P., Naleziński B. ,
http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf
- 20) Handelsgesetzbuch, [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de/hgb/BJNR002190897.html#BJNR002190897BJNG013200300) <https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/BJNR002190897.html#BJNR002190897BJNG013200300>
- 21) <https://sjp.pwn.pl/szukaj/mieszkaniec.html>
- 22) <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/mieszkaniec;5451244.html>
- 23) <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cz%C5%82onek.html>
- 24) <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
- 25) <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm>
- 26) <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>
- 27) Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r., [libr.sejm.gov.pl](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html),
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html>
- 28) Cegiela A., Jaka polszczyzna, taka wspólnota Polaków, kongresobywatelski.pl,
https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/12/anna_cegiela-jaka_polszczyzna_taka_wspolnota_polakow.pdf
- 29) Reich Citizenship Law, September 15, 1935, [web.archive.org](http://web.archive.org/web/20080321001525/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/citizen.htm) ,
<http://web.archive.org/web/20080321001525/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/citizen.htm>
- 30) [web.archive.org](http://web.archive.org/web/20080319040258/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/gerblood.htm),
<http://web.archive.org/web/20080319040258/http://www.ess.uwe.ac.uk/documents/gerblood.htm>
- 31) Draft European Charter of Regional Self-Government (5 June 1997), [/www.cvce.eu/](http://www.cvce.eu/https://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html),
https://www.cvce.eu/en/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html
- 32) <https://www.britannica.com/topic/Commonwealth-association-of-states>
- 33) <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP97-47/RP97-47.pdf>
- 34) Traktat o Unii Europejskiej, eur-lex.europa.eu,

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- 35) European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/168007a088>
- 36) Charte européenne de l'autonomie locale, <https://rm.coe.int/168007a095>
- 37) Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, <https://rm.coe.int/168007a0f6>
- 38) European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, rm.coe.int, <https://rm.coe.int/1680078b0c>
- 39) Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, rm.coe.int, <https://rm.coe.int/1680078b15>
- 40) Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, rm.coe.int, <https://rm.coe.int/1680078b1d>
- 41) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0944>
- 42) Pokutycka P., Praca zdalna jako nowa instytucja prawa pracy, Z problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej, T. 4(21), journals.us.edu.pl, <https://journals.us.edu.pl/index.php/ZPPPIPS/article/view/13195/10550>
- 43) Samorząd terytorialny, encyklopedia.pwn.pl, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/samorzad-terytorialny;3971731.html>
- 44) Samorząd, encyklopedia.pwn.pl, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/samorzad;3971727.html>
- 45) Samorząd terytorialny, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1361,pojecie.html>
- 46) Samorząd terytorialny, sejm.gov.pl, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=ADCDAB77EB4E2875C1257A6100370ABA&litera=S>
- 47) Podział administracyjny Polski, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>
- 48) Sześciło D., Powrót do 49 województw oznacza, że władza obgryzie samorząd do kości i przejmie fundusze UE, Powrót do 49 województw oznacza, że władza obgryzie samorząd do kości i przejmie fundusze UE, oko.press
- 49) Autonomia, sjp.pwn.pl, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/autonomia.html>
- 50) Region, sjp.pwn.pl, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/region.html>
- 51) Siegień J., W jakim kierunku zmierza samorząd terytorialny?, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/w-jakim-kierunku-zmierza-samorzad-terytorialny,100763.html>
- 52) 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980, pl.wikisource.org, https://pl.wikisource.org/wiki/21_postulat%C3%B3w_Mi%C4%99dzszak%C5%82adowego_Komitetu_Strajkowego_z_17_sierpnia_1980
- 53) Protokół ustaleń MKS z komisją rządową w Gdańsku (1980), pl.wikisource.org, [https://pl.wikisource.org/wiki/Protok%C3%B3w_ustale%C5%82_MKS_z_komisj%C4%85_rz%C4%85dow%C4%85_w_Gda%C5%84sku_\(1980\)](https://pl.wikisource.org/wiki/Protok%C3%B3w_ustale%C5%82_MKS_z_komisj%C4%85_rz%C4%85dow%C4%85_w_Gda%C5%84sku_(1980))
- 54) Uchwała 22/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2018 r., bip.mazovia.pl, dostęp: 29.04.2023 r.
- 55) Druk 2114, Sejm III kadencji, Poselski projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym, orka.sejm.gov.pl, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2114.htm>
- 56) Druk 1259, Sejm VIII kadencji, sejm.gov.pl, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1259>
- 57) Bukowski S., Prawo nie pozwala radnemu objąć stanowiska? Więc radni zmieniają prawo, zpruszkowa.pl, <https://zpruszkowa.pl/prawo-nie-pozwala-radnemu-objac-stanowiska-wiec-radni-zmieniaja-prawo>

- 58) Kubicka-Żach K., Miasta nie wiedzą, ilu mają mieszkańców, <https://www.prawo.pl/samorzad/liczba-mieszkanow-miasta-jest-trudna-do-ustalenia-bo-nie-kazdy,506767.html>, prawo.pl
- 59) Czy wiemy, ile nas jest? Nowy raport Fundacji im. Stefana Batorego i Unii Metropolii Polskich, <https://metropolie.pl/artykul/czy-wiemy-ile-nas-jest-nowy-raport-fundacji-im-stefana-batorego-i-unii-metropolii-polskich-1>, metropolie.pl
- 60) OBOWIĄZEK MELDUNKOWY A PRAWO DO LOKALU, dogma.org.pl, <https://dogma.org.pl/obowiazek-meldunkowy-a-prawo-do-lokalu/>
- 61) Bilans ludności/rezydentów, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3913,pojecie.html>
- 62) Referendum lokalne: czas na reformę, Instytut Spraw Obywatelskich, Ekspertyza 2020, prezydent.pl, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1ddabf09a249793d2dba9aac06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf
- 63) Izdebski H., Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej?, batory.org.pl, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/Nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym.pdf>
- 64) Próba bezpośrednia. W Sejmie o wyborze starosty i marszałka województwa, samorzad.pap.pl, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/proba-bezposrednia-w-sejmie-o-wyborze-starosty-i-marszalka-wojewodztwa>
- 65) Uzasadnienie do projektu ustawy, druk nr 2612, Sejm IX kadencji, orka.sejm.gov.pl, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6C3235AA57D36964C12588C2004ACAD7/%24File/2612.pdf>
- 66) Dorosz-Kruczyński J., Kadencja bez zmian czy trochę wydłużona, rp.pl, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art36909131-kadencja-bez-zmian-czy-troche-wydłużona>
- 67) Jerzy Buzek, pulawy.eu, <https://www.pulawy.eu/pl/o-pulawach/honorowi-obywatele-miasta-pulawy/profesor-jerzy-buzek.html>
- 68) Nie żyje George H.W. Bush, były prezydent USA, Honorowy Obywatel Miasta Gdańska, gdansk.pl, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Nie-zyje-George-H-W-Bush-byly-prezydent-USA-Honorowy-Obywatel-Miasta-Gdanska,a,132278>
- 69) Dalajlama odebrał honorowe obywatelstwo Warszawy, gazetaprawna.pl, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/340943,dalajlama-odebral-honorowe-obywatelstwo-warszawy.html>
- 70) Milewska-Wilk H., Nowak K., Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, obserwatorium.miasta.pl, <https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2022/11/Dane-o-mieszkalnictwie-w-Polsce.pdf>
- 71) Informacja o wynikach kontroli. DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA RZECZ ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH GOSPODARSTW DOMOWYCH O NISKICH DOCHODACH, Najwyższa Izba Kontroli, nik.gov.pl, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/033/POZOSTAŁE>
- 72) Siwek, Luka finansowa w oświacie jako źródło finansowania zadań oświatowych, Analiza Celowa nr 3/2021, frdl.org.pl, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/analiza-3-2021-v2.pdf
- 73) Granowska J., Kontrowersje wokół szczepień obowiązkowych, senat.gov.pl, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/158/plik/ot-660_do_internetu-1.pdf

- 74) Wójcik K., Albo szczepienie dla dziecka, albo mandat dla rodzica, rp.pl, <https://www.rp.pl/zdrowie/art38599711-albo-szczepienie-dla-dziecka-albo-mandat-dla-rodzica>
- 75) Zasady przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego do szkół ponadpodstawowych na rok szkolny 2023/2024 – komunikat, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/zasady-przeprowadzania-postepowania-rekrutacyjnego-do-szkol-ponadpodstawowych-na-rok-szkolny-20232024---komunikat>
- 76) Trojanowska A., Subwencja oświatowa w 2024 r. Więcej pieniędzy na jednego ucznia i dla małych szkół, <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/subwencja-oswiatowa-w-2024-r-wiecej-pieniedzy-na-jednego-ucznia-i-dla-malych-szkol,500329.html>
- 77) Bilans ludności/rezydentów, Pojęcia stosowane w statystyce publicznej stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3913,pojecie.html>
- 78) Ludność, Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3917,pojecie.html>
- 79) Wyjaśnienia dotyczące sposobu opracowywania danych o stanie ludności Polski, stat.gov.pl, <https://stat.gov.pl/dla-mediow/komunikaty-prasowe/wyjasnienia-dotyczace-sposobu-opracowywania-danych-o-stanie-ludnosci-polski,103,1.html>
- 80) Dworakowska-Raj M., Które podatki zasilają budżet gminy?, gazeta.sgh.waw.pl, <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/ktore-podatki-zasilaja-budzet-gminy>
- 81) Druk nr 3050, sejm.gov.pl, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3050>
- 82) gov.pl, <https://www.gov.pl/web/rodzina/karta-duzej-rodziny-ogolne>
- 83) jestemzgdanska.pl, <https://jestemzgdanska.pl/n-home.qbpage>
- 84) karta.um.gdynia.pl, <https://karta.um.gdynia.pl/>
- 85) kartalodzianina.pl, <https://kartalodzianina.pl/>
- 86) katowice.eu, <https://www.katowice.eu/dla-mieszka%C5%84ca/karta-mieszka%C5%84ca>
- 87) Tekst jednolity Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie ustalenia zniżek w cenach biletów za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie dla osób zamieszkających na terenie m.st. Warszawy, które rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych we właściwym urzędzie skarbowym oraz dzieci tych osób, bip.warszawa.pl, https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/2193855C-92F1-441C-AFB4-B0FFD8832100/1712544/tekstujednoliconyuchNrVI_103_2015douchNrLXII_2020_.pdf
- 88) <https://jestemzgdanska.pl/n-partner-szczegoly.qbpage?id=92178460>
- 89) <https://karta.um.gdynia.pl/>
- 90) <https://karta.piaseczno.eu/portfolio-item/tani-sklep-budowlany-piaseczno-na-miare-twoich-potrzeb/>
- 91) Boguszewski M., Giżycko: Karta Mieszkańca dla płacących podatki w mieście, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/podatki/gizyck-karta-mieszkanca-dla-placacych-podatki-w-miescie,25906.html>
- 92) <https://www.pit-katowice.pl/>
- 93) Gołąb P., Płacisz podatki w Zduńskiej Woli? Możesz liczyć na rabaty gwarantowane przez Zduńskowolską Karta Mieszkańca. Jakie?, zdunskawola.naszemiasto.pl, <https://zdunskawola.naszemiasto.pl/placisz-podatki-w-zdunskiej-woli-mozesz-liczyc-na-rabaty/ar/c3-9267283>

- 94) [expressochaczewski.pl](https://expressochaczewski.pl/2019/04/23/karta-mieszkanca-za-pit), <https://expressochaczewski.pl/2019/04/23/karta-mieszkanca-za-pit>
- 95) Dorosz-Kruczyński J., Karty mieszkańca oferowane przez miasta a podatki płacone zgodnie z miejscem zamieszkania, [rp.pl](https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art1416231-karty-mieszkanca-oferowane-przez-miasta-a-podatki-placone-zgodnie-z-miejscem-zamieszkania), <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art1416231-karty-mieszkanca-oferowane-przez-miasta-a-podatki-placone-zgodnie-z-miejscem-zamieszkania>
- 96) Druk nr 1183, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 88 i 89, [sejm.gov.pl](https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf>
- 97) Stec M., Zimmermann J., Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-niezbledne.html>
- 98) Paradowski M., Opinie i komentarze FRDL, Opinia nr 15/2022, Samorządowe Kolegia Odwoławcze – zadania, kompetencje, procedura, frdl.org.pl, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2022/SAMORZADOWE_KOLEGIA.pdf
- 99) Informacja o wynikach kontroli. Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020, [nik.gov.pl](https://www.nik.gov.pl/plik/id,21893,vp,24559.pdf), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21893,vp,24559.pdf>

E. POZOSTAŁE

- 1) List Episkopatu Polski w sprawie projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym
- 2) Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2022, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023