

Anna Gola

Ustrój samorządu gminnego w Polsce od 2002 roku

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/14, 148-163

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ustrój samorządu gminnego w Polsce od 2002 roku

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny, który rozpoczął swą działalność 27 maja 1990 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r., był początkowo ukształtowany jako samorząd jednoszczeblowy.¹ Jego podstawą była gmina. Istniejące województwa były zaś jednostkami zdecentralizowanej administracji rządowej. Konstytucja RP zakłada decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1). Postulat ten został w pełni zrealizowany poprzez ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Jednocześnie przeprowadzona reforma umocniła pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślone to zostało poprzez nałożenie na powiaty i województwa zadań gwarantujących ochronę sfery kompetencyjnej gmin. Wynikało to z przyjęcia zasady subsydiarności jako jednej z podstawowych dla samorządu terytorialnego, jak również z posiadanych już pewnych pozytywnych doświadczeń z samorządami lokalnymi, które mimo problemów, jakie napotykały w swojej działalności, gospodarowały na swoich terytoriach efektywniej niż scentralizowany i rozbudowany aparat państwowy.² Sama ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym była wielokrotnie nowelizowana, by z dniem 1 stycznia 1999 r. przyjąć tytuł: „o samorządzie gminnym”. Ostatnim etapem kształtującym ustrój gmin w Polsce była ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W wyniku jej przyjęcia, wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w gminach, a zarazem jednoosobowy organ wykonawczy, zamiast organu kolegialnego – zarządu.

Status i zadania gminy

Ustawa o samorządzie gminnym jest rozwinięciem norm konstytucyjnych zawartych w art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., który stanowi, iż podstawową jednostką samorządu tery-

¹ A. Bordo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 36.

² A. Błaś, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 119.

torialnego jest gmina. Stwierdzenie to akcentuje, że to gmina jest głównym ogniwem samorządu terytorialnego. Ustawa określa, iż poprzez termin „gmina” należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy z mocy prawa (art. 1). Oznacza to, że przynależność do owej wspólnoty jest obligatoryjna. Prawo do tworzenia, znoszenia, łączenia, dzielenia gmin oraz do zmian ich granic, ma Rada Ministrów w drodze zarządzenia. Ustawa o samorządzie gminnym nakazuje jednak, by ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane były 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. A także nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane były w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy (art. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

W Polsce występują 3 typy gmin: wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu. Specyficzną gminą jest miasto stołeczne Warszawa. Gminy wiejskie występują najczęściej. Charakteryzują się małą liczebnością mieszkańców, niewielkim terytorium oraz niskim poziomem industrializacji. Zasadnicze problemy tej jednostki samorządu terytorialnego wynikają ze struktury zatrudnienia i niewystarczającego zurbanizowania danych terenów. Poza tym specyfika ustroju gmin wiejskich przejawia się w nazwie organu wykonawczego (wójt) i liczbie radnych w organie uchwałodawczym (ustalanej zgodnie z art. 17 ustawy o samorządzie gminnym). Z gminą miejską mamy do czynienia gdy siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Rada nosi nazwę rady miejskiej, natomiast organem wykonawczym jest burmistrz. Prawa powiatu przysługują miastom liczącym w dniu 31 grudnia 1998 r. więcej niż 100 tysięcy mieszkańców, a także tym, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów (chyba, że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania praw powiatu) oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty w 1998 r. Istotą tego rodzaju gminy jest wykonywanie zadań zarówno należnych gminie jak i powiatowi. Szczególne uregulowania prawne dotyczą miasta stołecznego Warszawy, będącego gminą. Aktualnie jego ustrój określa ustawa z 2002 r.³ Najistotniejszą odrębnością jest to, iż w mieście stołecznym Warszawie tworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic jest obowiązkowe. Jednocześnie zostały one enumeratywnie wyliczone przez ustawodawcę, a więc nie mogą

³ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 195 ze zm.).

być swobodnie kształtowane przez radę miasta. Dzielnice otrzymały również pakiet zadań wykonywanych przez nie na zasadzie wyłączności. Organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada dzielnicy. Wybiera ona zarząd dzielnicy, składający się z: burmistrza dzielnicy, jego zastępcy lub zastępców oraz pozostałych członków zarządu, jeśli statut dzielnicy tak stanowi.⁴

Wyrazem upodmiotowienia gminy jest przyznanie jej osobowości prawnej oraz zagwarantowanie sądowej ochrony samodzielności w art. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Dzięki temu gminy stają się podmiotami zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego. Uzyskanie przez samorząd osobowości prawnej wraz z podmiotowością publicznoprawną stanowi o samodzielności jej działania.⁵ Wynika z tego, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość tworzenia w drodze uchwały rady gminy jednostek pomocniczych. Mogą mieć one formę sołectw, dzielnic, osiedli lub miast położonych na terenie gminy (art. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Mogą to też być jednostki pomocnicze „niższego rzędu”, tworzone w ramach jednostki pomocniczej o większym obszarze. Ustrój, zasady tworzenia i zakres działania tych jednostek powinien zawierać odrębny statut. Przekształcenie, bądź utworzenie jednostki pomocniczej może nastąpić z inicjatywy mieszkańców lub rady. W tym przypadku konieczne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami.⁶

Konstytucja RP w art. 164 ust. 3 zawiera klauzulę generalną na rzecz gminy, zgodnie z którą gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Art. 6 ustawy o samorządzie gminnym uściśla zakres działania gminy uznając, że należą do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawa o samorządzie gminnym podzieliła zadania gminy na własne i zlecone. Do zadań własnych ustawa zalicza sprawy (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym): 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 4) lokalnego trans-

⁴ P. Cmielnicki, *Gminy i różnicowanie ich ustroju* [w:] W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 116–119.

⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 67–69.

⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 107–108.

portu zbiorowego, 5) ochrony zdrowia, 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego, 8) edukacji publicznej, 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury, 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 11) targowisk i hal targowych, 12) zieleni gminnej i zadrzewień, 13) cmentarzy gminnych, 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej, 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, 18) promocji gminy, 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi, 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zadania te można pogrupować w następujące kategorie:

- a) infrastruktura techniczna,
- b) infrastruktura społeczna,
- c) porządek i bezpieczeństwo publiczne,
- d) ład przestrzenny i ekologiczny.⁷

Mimo, iż ustawa o samorządzie gminnym enumeratywnie wymieniała zadania własne gminy, to nie jest to katalog zamknięty, gdyż uzupełniająca lista zadań zawierają odrębne ustawy. Jednakże rozszerzenie tego katalogu wymaga zapewnienia środków finansowych na ich realizację. Ustawodawca, w art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wskazał na ustawy, jako źródło wyróżnienia zadań gminy jako obowiązkowych, tym samym wprowadzając kategorię zadań dobrowolnych. Zadania obowiązkowe są tymi, od których realizacji nie można odstąpić ze względu na ich szczególną wagę społeczną. Poprzez ich wprowadzenie została zabezpieczona ich realizacja oraz odpowiedni, jednakowy poziom zaspokojenia potrzeb publicznych bez względu na położenie geograficzne gminy. Z kolei brak określenia zadania mianem obowiązkowego nie zakłada dobrowolności jego wykonania. Również i one powinny być realizowane, jednakże w miarę możliwości gminy, której owe zadanie powierzono.⁸

Zadania zlecone wykonywane przez gminę, to zadania należące do administracji rządowej, które z uwagi na fakt, iż w gminie organy administracji rządowej nie działają, wykonywane są przez organy samorządu terytorialnego. Granice dopuszczalności przekazywania zadań gminie przez państwo zamykają się pomiędzy „zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty” a „sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym”. Ozna-

⁷ J. Wyporska, *Zadania własne* [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 48.

⁸ *Ibidem*, s. 47–50.

cza to, że wszystkie inne sprawy publiczne należą do administracji państwowej.⁹

Wszystkie typy zadań realizowane przez gminę muszą mieć swoje źródła w upoważnieniach ustawowych. Razem z rozszerzeniem katalogu zadań własnych bądź przekazaniem zadania przez administrację rządową ustawodawca zobowiązany jest do wskazania źródła finansowania realizacji danego zadania.

Organy gminy

Obecnie obowiązująca ustawa o samorządzie gminnym, zalicza do organów gminy: radę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta).¹⁰ Ich działalność jest jawna i może być ograniczona jedynie na podstawie ustaw. Jawność działania organów gminy przejawia się w szczególności w prawie obywateli do uzyskania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b ustawy o samorządzie gminnym).

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, mogącym rozstrzygać o sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a nie zastrzeżonych dla referendum.¹¹ Jest ona wyłaniana przez mieszkańców danej gminy w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, co określa Konstytucja RP w art. 169 ust. 2. Czynne prawo wyborcze do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na terenie działania danej rady. Warunkiem jest również figurowanie w prowadzonym w tej gminie stałym rejestrze wyborców. Zasady i tryb przeprowadzania tych wyborów określa Ordynacja wyborcza.¹²

Kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od dnia wyboru. Gdyby dana rada została odwołana w drodze referendum przed końcem swojej kadencji, to następna rada jest wybierana na ten okres, który pozostał do jej zakończenia. Ustawa o samorządzie gminnym określa liczbę radnych w zależności od liczby mieszkańców gminy: w gminach liczących do 20.000 mieszkańców – 15 radnych; do 50.000 mieszkańców – 21 radnych; do

⁹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 70.

¹⁰ Do roku 2002 organami gminy były: rada i zarząd, zmianę wprowadzono ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 77.

¹² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547).

100.000 mieszkańców – 23 radnych; do 200.000 mieszkańców – 25 radnych i na każde dalsze rozpoczęte 100.000 mieszkańców po 3 radnych, nie więcej jednak niż 45 radnych (art. 17 ustawy o samorządzie gminnym). Radny nie jest organem gminy, jednakże bycie członkiem organu kolegialnego, nakłada na niego określone prawa i obowiązki. Podstawowe obowiązki wynikają z jego funkcji w radzie i jej organach oraz koniecznością utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami. Radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.¹³ Radny, by mógł przystąpić do wykonywania mandatu, musi złożyć ślubowanie. Odmowa jest równoznaczna ze zrzeczeniem się mandatu (wg art. 23a ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa zakazuje jednocześnie łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody i wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego (art. 25b).

Według art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przywołany przepis ustanawia zasadę domniemania kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie działania gminy, poza zastrzeżonymi dla referendum gminnego. Jednocześnie, w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ustawodawca zawarł katalog „zadań” należących wyłącznie do właściwości rady gminy. Nie jest to katalog zamknięty, gdyż punkt 15 wymienionego artykułu pozwala go rozszerzyć postanowieniami odrębnych ustaw. Stosując kryterium przedmiotu i charakteru zadań rady gminy można je pogrupować na:

- a) zadania o charakterze ustrojowym i organizacyjnym
- b) zadania gospodarczomajątkowe
- c) zadania finansowe
- d) zadania administracyjne
- e) zadania z zakresu współpracy zagranicznej
- f) zadania lokalnoporządkowe
- g) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy
- h) stanowienie przepisów gminnych
- i) zadania kontrolne i nadzorcze
- j) zadania procesowe.¹⁴

Podstawową formą działania rady gminy jest sesja, a decyzji – uchwała. Jest ona podejmowana zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 14 ustawy o samorządzie gminnym). Jawność gło-

¹³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 78.

¹⁴ M. Sieniuc, *Organy wykonawcze samorządu gminnego [w:] J.P. Tarno, Samorząd terytorialny.*, s. 140–141.

sowania wynika z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym mówiącego o jawności działania organów gminy i może być ograniczona tylko aktami rangi ustawowej w wyjątkowych przypadkach.

Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i 13 wiceprzewodniczących bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady w głosowaniu tajnym. Przewodniczący organizuje prace i obrady rady. Jego funkcje w czasie nieobecności pełni wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący, a w przypadku gdy nie został on wskazany – wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego z pełnionej funkcji rada przyjmuje ją uchwałą w ciągu 1 miesiąca od jej złożenia. Niepodjęcie wskazanej uchwały jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę z ostatnim dniem miesiąca, w którym powinna być ona przyjęta (art. 19 ustawy o samorządzie gminnym).

Rada gminy pracuje na sesjach, zwoływanych przez przewodniczącego w razie potrzeby, jednakże nie rzadziej niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględna większością głosów ustawowego składu rady. Z kolei pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji, na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze całego kraju lub w przypadku wyborów przedterminowych na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do rady gminy. Jeśli zaś dane terminy upłynęły bezskutecznie, to pierwszą sesję zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 21 dni po ogłoszeniu zborowych wyników dla całego kraju lub na dzień przypadający w ciągu 21 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do danej rady, w przypadku wyborów przedterminowych. Gdy wybory były wynikiem przeprowadzonego referendum lokalnego w sprawie odwołania rady, wówczas obowiązek zwołania pierwszej sesji przechodzi na osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do tymczasowego pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego.¹⁵ Wszystkie rozstrzygnięcia rady, aby mieć moc prawną, muszą być rozstrzygane właśnie podczas sesji. Jednocześnie ustawodawca wprowadził rozróżnienie na sesje zwyczajne i nadzwyczajne. Według generalnej zasady, sesje zwyczajne są zwoływane przez przewodniczącego wedle potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Natomiast sesje nadzwyczajne są zwoływane także przez przewodniczącego, ale na wniosek wójta lub składu rady gminy. Musi być ona zwołana na dzień przypadający w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku (art. 20 ustawy o samorządzie gminnym).

¹⁵ W. Kisiel, *Organy uchwałodawcze* [w:] W. Kisiel, *Prawo samorządu...*, s. 233.

Ustawodawca przewidział możliwość powoływania komisji rady gminy mających charakter pomocniczy. Rada, powołując komisję w drodze uchwały, określa ich skład osobowy, nazwę i przedmiot działania. W pracach komisji mogą uczestniczyć radni nie będący ich członkami, jednakże bez prawa udziału w głosowaniu. Natomiast od 31 maja 2001 roku osoby spoza rady gminy nie mogą być powoływane w skład komisji.

Jedyną, obligatoryjną do powołania, jest komisja rewizyjna. W jej skład wchodzi członkowie wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Zasady i tryb jej działania oraz kompetencje jej przysługujące określa ustawa o samorządzie gminnym. Zadań komisji rewizyjnej nie można powierzyć żadnemu innemu organowi. Statut oraz ewentualne uchwały rady gminy w tej kwestii mogą jedynie poszerzyć ich zakres.¹⁶ Komisja rewizyjna ma szczególną rolę i jest powoływana do przeprowadzania zleconych jej przez radę kontroli, w tym kontroli organu wykonawczego – wójta, podległych mu jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy, pod względem prawnym i zgodności z uchwałami podjętymi przez radę. Inne jej kompetencje dotyczą opiniowania wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium oraz udzielania innych opinii. Pozostałe komisje ustawodawca podzielił na stałe i doraźne. Te pierwsze powoływane są na okres całej kadencji rady jeżeli uzna ona celowość jej istnienia. Drugie tworzy się w celu rozwiązania konkretnych problemów wychodzących poza zakres kompetencji komisji stałych. Po zakończeniu danej sprawy ulegają najczęściej rozwiązaniu. Podstawową działalnością komisji jest merytoryczne przygotowywanie pod obrady rady projektów uchwał przedłożonych radzie przez wójta, komisje czy grupy radnych, oraz ich zaopiniowanie. W radzie gminy funkcjonują również kluby radnych różniące się od komisji tym, iż mają one charakter polityczny i członkostwo w nich odzwierciedla przynależność do określonych ugrupowań politycznych.¹⁷ Przynależność do klubu jest dobrowolna. Ich uprawnienia obejmują wnioskowanie i opiniowanie w zakresie organizacji i trybu działania rady.¹⁸

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przeniesienie kompetencji zarządu na wójta ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, spowodowało powstanie silnego jednoosobowego organu wykonawczego.¹⁹ Wybory wójta są powszechne, równe, bezpośrednie, a głoso-

¹⁶ Tamże, s. 258.

¹⁷ J. Sieniuc, *Organy wykonawcze samorządu gminnego* [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 137–145.

¹⁸ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 77.

¹⁹ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 94.

wanie jest tajne. Bierne prawo wyborcze mają obywatele polscy, posiadający prawo wybierania do rady gminy, którzy najpóźniej w dniu wyborów kończą 25 rok życia. Nie muszą zamieszkiwać terytorium gminy w której kandydują, jednakże mogą być kandydatem na wójta tylko w jednej gminie (art. 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Art. 7 ust. 1 te same ustawy określa jakie podmioty mogą zgłosić kandydatów na wójta: partie polityczne i koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne, wyborcy. Wybory odbywają się w jednej lub w dwóch turach, w zależności od wyników pierwszego głosowania. Wójt zostaje wybrany w pierwszej turze jeśli uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przeciwnym razie do drugiej tury „przechodzą” dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. W drugim głosowaniu do zwycięstwa wystarczy zwykła większość głosów. Kadencja wójta rozpoczyna się z dniem rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy (w przypadku gdy nie zgłoszono żadnego kandydata) i upływa z dniem kończącym kadencję rady.

Wójt w drodze zarządzenia powołuje swoich zastępców, których liczba (14) jest zależna od liczby mieszkańców gminy. Wójt jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego i podlega ochronie prawnej przewidzianej dla tych funkcjonariuszy.²⁰ Kompetencje wójta generalnie określa art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże można je odnaleźć również w innych artykułach tej same ustawy. Przyjmując za kryteria klasyfikacji ich charakter oraz przedmiot możemy wyróżnić kompetencje (zadania):

- a) stricte wykonawcze (wykonywanie uchwał rady gminy, przygotowywanie projektów tychże uchwał wraz z określeniem sposobów ich wykonania, kierowanie bieżącymi sprawami gminy, reprezentowanie jednoosobowo gminy na zewnątrz, sprawowanie kierownictwa urzędem gminy oraz funkcja kierownika urzędu stanu cywilnego),
- b) stanowiące (wydawanie zarządzeń zawierających przepisy porządkowe w przypadkach nie cierpiących zwłoki, wydawanie innych zarządzeń),
- c) gospodarczo-majątkowe (gospodarowanie mieniem komunalnym, zarządzanie sprawami majątkowymi gminy tzw. zwykły zarząd),
- d) finansowe (wykonywanie budżetu, przygotowywanie jego projektu),
- e) kontrolne (zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami urzędu gminy oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych),
- f) związane ze stanem kłeski żywiołowej (kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłeski lub ich usunięcia, zarządzanie ewakuacją z obszarów bezpośrednio zagrożonych, opra-

²⁰ B. Dolnicki, Samorząd..., s. 88.

cowywanie planów operacyjnych przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego),
g) administracyjnoprosesowe (wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej).²¹

Organ wykonawczy gminy może zostać odwołany przed końcem swojej kadencji. Nieudzielenie wójtowi absolutorium jest jednoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Uchwała ta musi być poprzedzona zapoznaniem się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie nieudzielenia absolutorium oraz wyjaśnieniami wójta. Zarówno uchwałę o absolutorium, jak i przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, rada gminy podejmuje bezwzględną liczbą głosów ustawowego składu rady. W przypadku podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium większość ta musi wynosić 3/5 ustawowego składu rady (głosowanie jest imienne). Jeżeli wniosek w sprawie odwołania wójta nie uzyska wymaganej większości, wówczas kolejny można złożyć dopiero po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania. W przypadku gdy w referendum w sprawie odwołania wójta, z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium, którego wnioskodawcą była rada, oddano więcej niż połowę głosów przeciwko temu wnioskowi wówczas działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa (art. 67 ustawy o referendum lokalnym). Pozostałe przypadki wygaśnięcia mandatu wójta reguluje art. 26 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta i są one następujące:

- 1) odmowa złożenia ślubowania,
- 2) pisemne zrzeczenie się mandatu,
- 3) utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów,
- 4) naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach,
- 5) prawomocny skazujący wyrok sądu, orzeczony za przestępstwo umyślne,
- 6) orzeczenie trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- 7) śmierć,
- 8) odwołanie przez Prezesa Rady Ministrów w przypadku powtarzającego się naruszenia przez wójta Konstytucji lub ustaw,
- 9) zmiana w podziale terytorialnym, polegająca na włączeniu gminy do innej jednostki samorządu terytorialnego albo utworzeniu dwóch lub więcej gmin nowej jednostki samorządu terytorialnego.

²¹ J. Wyporska, Związki, porozumienia i stowarzyszenia samorządu terytorialnego [w:] J.P. Tarno, Samorząd terytorialny..., s. 154-155.

Po upływie kadencji wójt pełni swoją funkcję do czasu przejścia obowiązków przez nowo wybranego wójta.²²

Związki, porozumienia i stowarzyszenia samorządu gminnego

Ustawodawca, w art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, przewidział możliwość wykonywania zadań publicznych przez gminy poprzez współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego. Pojęcie „współdziałanie” zakłada dobrowolność istnienia danej formy działania oraz równy status prawny podmiotów podejmujących współdziałanie. Gmina ma swobodę decydowania o podjęciu współdziałania, o jego zakresie przedmiotowym i podmiotowym, o formach jego realizowania oraz strukturze organizacyjnej tej formy działalności.²³ Współdziałanie wynika z racjonalizacji organizacji pracy. Jest ono efektywne, gdy podmioty współdziałające dążą do osiągnięcia wspólnych celów. Na efektywność ich realizacji będzie wpływać zarówno samo podjęcie współpracy, jak i jej jakość. Niejednokrotnie działanie samodzielne gminy może być bardziej kosztowne i nie przynosić zakładanych efektów. Podjęcie współdziałania może być spowodowane wieloma racjonalnymi powodami. Aktualnie ustawa o samorządzie gminnym w art. 10 ust. 2 szeroko zakreśla przedmiot współdziałania stwierdzając, iż gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie, bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Pomoc ta może polegać np. na udzielaniu wzajemnych informacji, wspólnych konsultacji mających na celu rozwiązanie problemu dotyczącego 2 lub więcej gmin. Może obejmować różne cele: ujednolicanie planów przestrzennych, rozwiązywanie problemów granicznych, transportowych, itp.²⁴

Art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mówi o związkach międzygminnych, będących jedną z form współpracy. Utworzenie związku następuje poprzez podjęcie odpowiednich uchwał przez rady zainteresowanych gmin poprzedzonych negocjacjami prowadzonymi do szczegółowego określenia zakresu zadań i działania związku. Ponadto każda gmina ma obowiązek poinformowania wojewody o zamiarze przystąpienia do związku (art. 66 ustawy o samorządzie gminnym). Jednocześnie utworzenie danego związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Osobowość prawną związek nabywa po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu. Odpowiedni rejestr prowadzi minister do spraw ad-

²² B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 85–89.

²³ J. Sieniuc, *Związki...* [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 156–157.

²⁴ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 158–159.

ministracji publicznej (art. 68 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). O rejestracji związku organ prowadzący rejestr zawiadamia gminy uczestniczące w związku oraz wojewodę, który po otrzymaniu danego zawiadomienia zarządza publikację statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.²⁵

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, składające się z mocy prawa z wójtów i burmistrzów gmin wchodzących w ich skład (art. 70 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Rada gminy może wyrazić zgodę na reprezentację jej przez innego członka organu gminy. Związek może w swoim statucie określić, iż każda z gmin uczestnicząca w związku, może mieć więcej niż jednego przedstawiciela. Gminy delegują swoich przedstawicieli i odwołują ich w formie uchwały podjętej przez radę gminy.

Uchwały zgromadzenia podejmowane są zasadniczo bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków (art. 71 ustawy o samorządzie gminnym), jednakże statut może przewidywać pewne odstępstwa od tej zasady (np. przy uchwalaniu budżetu związku). Zgromadzenie Związku powinno przyjąć regulamin związku, w którym byłyby określone kwestie proceduralne jego funkcjonowania.

Zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie zadań zleconych związkowi, zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.

Zgromadzenie może powołać w drodze uchwały komisje, będące organami opiniodawczodoradczymi zgromadzenia. W ich skład wchodzi zarówno członkowie zgromadzenia, jak również osoby spoza, których wiedza fachowa jest niezbędna do odpowiedniego działania komisji. Z kolei komisja rewizyjna może być powoływana do kontroli działalności zarządu oraz jednostek mu podporządkowanych.

Organem wykonawczym związku jest zarząd. Według art. 73 ust. 23 ustawy o samorządzie gminnym zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Zarząd, jako organ kolegialny, swoje decyzje podejmuje w formie uchwał bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków. Szczególną pozycję w zarządzie zajmuje jego przewodniczący, wobec którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza, o czym mówi art. 73 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.²⁶

Art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów,

²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 148–150.

²⁶ *Ibidem*, s. 148–156.

gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Ta forma działalności gmin również opiera się na współdziałaniu, a jej wprowadzenie miało na celu uelastycznienie rozwiązań prawnych.²⁷ Status prawny stowarzyszeń jest odrębny od związków, gdyż określa go ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach. Nie są więc powoływane do pełnienia funkcji administracji publicznej, zwłaszcza zaś stanowienia aktów władczych.²⁸

Ustawodawca rozróżnił w ustawie o samorządzie gminnym związki międzygminne (art. 64 ust. 1) od porozumień (art. 74). Według Z. Leońskiego, są to dwie postaci współdziałania, w których wykonuje się zadania subsydiarne, a nie własne.²⁹ Natomiast J. Wyporska stwierdza, iż: „przedmiotem porozumienia mogą być zadania własne”.³⁰

Jedną z zasadniczych różnic polega na tym, że w przypadku związku powstaje nowa struktura organizacyjna mająca osobowość prawną i działająca poprzez swoje organy, natomiast porozumienie zakłada jedynie zmianę właściwości organu wykonującego zadania i kompetencje. Równocześnie utworzenie porozumienia nie prowadzi do powstania nowych zadań. Współdziałanie polega na tym, że jedna z gmin porozumienia bierze na siebie obowiązek prowadzenia pewnych zadań publicznych natomiast pozostałe strony porozumienia partycypują w kosztach ich realizacji (art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zanim porozumienie zostanie zawarte, strony negocjują jego treść, w tym zasady wykonywania przez jedną z nich określonych zadań. Pozycja gmin w negocjacjach jest równorzędna. Po zawarciu porozumienia ogłasza się go w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jako że w przypadku zawarcia porozumienia, to nadal gmina występuje w obrocie prawnym realizującym je, rejestracja porozumienia jest zbędna. Również nadzór nad jego realizacją jest nadzorem nad określoną gminą.³¹

Jednostki pomocnicze samorządu gminnego

Terytorialny podział pomocniczy jest dokonywany dla organów mających charakter niesamodzielny i pomocniczy w stosunku do organów o podstawowym znaczeniu. Spełnia rolę uzupełniającą w stosunku do podziału zasadniczego, ponieważ w jego ramach mogą być wykonywane

²⁷ J. Wyporska, *Jednostki pomocnicze samorządu gminnego* [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 164.

²⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 164.

²⁹ *Ibidem*, s. 164.

³⁰ J. Wyporska, *Jednostki...* [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, s. 167.

³¹ *Ibidem*, s. 165–167.

zadania, których realizowanie na poziomie podziału podstawowego jest nieracjonalne bądź nieskuteczne.³²

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Katalog ten jest otwarty, co daje możliwość utworzenia innych, nie nazwanych przez ustawę jednostek pomocniczych. Ponadto ustawodawca przewidział artykułem 35 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, iż statut jednostki pomocniczej może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w jej ramach.³³ Gmina nie ma obowiązku utworzenia jednostki pomocniczej (poza miastem stołecznym Warszawa). Inicjatywa w tym względzie należy do rady gminy, która podejmuje odpowiednią uchwałę po konsultacji z mieszkańcami.

Jednostki pomocnicze nie posiadają własnej osobowości prawnej, jednakże korzystają z określonej statutem samodzielności. Nie tworzą również własnych budżetów, lecz prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Ponadto rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, pozostają nienaruszone (art. 48 ust. 23 ustawy o samorządzie gminnym).³⁴

Wśród jednostek pomocniczych zostały wyodrębnione sołectwa w gminach wiejskich i dzielnice (osiedla) w gminach miejskich. Cechą charakterystyczną sołectw jest powierzenie kompetencji uchwałodawczych zgromadzeniu wiejskiemu, co tym samym ustanawia instytucję demokracji bezpośredniej. W stosunku do zgromadzenia wiejskiego stosuje się zasadę domniemania kompetencji oznaczającą, że jest to organ właściwy dla wszelkich spraw niezastrzeżonych dla sołtysa i rady sołeckiej. Sołtys jest organem wykonawczym w sołectwie, a wspomaga go rada sołecka. Art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym precyzuje sposób wyboru tych organów, według którego sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybiera-

³² J. Wyporska, Pracownicy samorządowi [w:] J.P. Tarno, Samorząd terytorialny..., s. 170.

³³ B. Dolnicki, Samorząd..., s. 92–93.

³⁴ J. Wyporska, Pracownicy... [w:] J.P. Tarno, Samorząd terytorialny..., s. 171–173.

ni są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Rada sołectka jest organem obowiązkowym w sołectwie, jednakże ustawa nie precyzuje jej statusu prawnego, ani zakresu działalności. B. Dolnicki przychylił się do poglądu, że rada nie ma samoistnych kompetencji i ma charakter jedynie organu doradczoopiniodawczego sołtysa.³⁵ Wewnętrzna organizacja dzielnicy (osiedla) przypomina organizację gminy. Nie istnieje tu demokracja bezpośrednia w formie znanej z sołectwa (wyjątek: zebranie mieszkańców). Władze zostały określone w art. 37 ustawy o samorządzie gminnym uznającym, że organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków nie większej niż 21, organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd na czele z przewodniczącym, natomiast statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców.³⁶

Akty prawa miejscowego

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Jednocześnie, w art. 87 ust. 2, Konstytucja RP klasyfikuje akty prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Na gruncie art. 40 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może stanowić trzy rodzaje aktów prawa miejscowego:

- a) przepisy powszechnie obowiązujące wydawane na podstawie delegacji ustawowej (do ich wydania konieczne jest upoważnienie ustawowe; celem tych przepisów jest uszczegóławianie ustaw uwzględniające specyfikę lokalnej społeczności oraz lokalnych potrzeb i warunków),
- b) ustrojowe przepisy wewnętrzne (te akty, które dotyczą ustroju gminy i jej jednostek pomocniczych noszą nazwę „statutów”, natomiast te, które odnoszą się do organizacji urzędu to „regulaminy”; w tej grupie aktów prawa miejscowego znajdują się również przepisy w zakresie zarządu mieniem),
- c) przepisy porządkowe (jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego).³⁷

Zasadniczo akty prawa miejscowego w gminie są uchwalane przez radę gminy. Jednakże, w pewnych przypadkach, którymi są sytuacje nie

³⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s.96–97.

³⁶ J. Wyporska, *Pracownicy...* [w:] J.P. Tarno *Samorząd terytorialny...*, s.175–176.

³⁷ J. Wyporska, *Prawo miejscowe...* [w:] s. 113–116.

cierpiące zwłoki przepisy takie może wydać organ wykonawczy gminy. Podlegają one jednak zatwierdzeniu przez radę gminy na najbliższej sesji. W przypadku ich niezatwierdzenia lub nieprzedłożenia tracą moc.³⁸ Podstawową formą promulgacji aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Dodatkowe warunki stawia się przepisom porządkowym, które muszą być ogłoszone wcześniej, w drodze obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Zasadą jest czternastodniowy okres *vacatio legis*, który może jednak zostać przedłużony przez organ stanowiący. Inaczej to się kształtuje w przypadku przepisów porządkowych, które wchodzą w życie po upływie 3 dni od ukazania się w obwieszczeniu bądź terminie krótszym czy wręcz z dniem ogłoszenia.³⁹

Bibliografia:

Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002.

Bordo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.

Kisiel W. (red.), Bandarzewski K., Chmielnicki P., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2002.

Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.

Tarno J.P. (red.), Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

³⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 48–49.

³⁹ W. Kisiel, *Promulgacja aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego* [w:] W. Kisiel, *Prawo samorządu...*, s.166–167.