

Praca zbiorowa

Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem

- Praktyczny komentarz do każdego artykułu
- Kluczowe orzecznictwo
- Uwzględnia zmiany, które wejdą w życie w 2016 roku

Praca zbiorowa

Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem

- Praktyczny komentarz do każdego artykułu
- Kluczowe orzecznictwo
- Uwzględnia zmiany, które wejdą w życie w 2016 roku



Grupa INFOR PL
Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

DYREKTOR CENTRUM RYNKU FINANSÓW PUBLICZNYCH
Agata Eichler

AUTORZY

Kamilla Grobicka-Madej – rozdziały 1 i 4, Longin Mażewski – rozdziały 5 i 6, Kazimierz Pawlik – rozdziały 7 i 10, Agata Sobolewska – rozdziały 2, 3 i 9

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Renata Maciejczak, Wioletta Kępka

REDAKCJA

Dorota Majcher

KOREKTA

Irena Biśta-Kanciąła

ŁAMANIE

Teresa Lewicka-Stefani

Druk: Mazowieckie Centrum Poligrafii, Marki

© Copyright by INFOR PL SA

Warszawa 2015

INFOR PL SA

01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72

tel. 22 530 43 44

www.infor.pl

Biuro Obsługi Klienta

01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72

tel. 22 212 07 30, infolinia 801 626 666

faks 22 212 07 32

e-mail: bok@infor.pl

www.sklep.infor.pl

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii bądź powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody Wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN 978-83-7440-645-1

Spis treści

| | |
|--|------------|
| Wstęp | 5 |
| Wykaz skrótów | 7 |
| Rozdział 1 | |
| Przepisy ogólne | 11 |
| Ochrona w materii prawa administracyjnego | 17 |
| Ochrona na gruncie prawa cywilnego | 17 |
| Ochrona na gruncie prawa konstytucyjnego | 18 |
| <i>Komentarz Kamilla Grobicka-Madej</i> | |
| Rozdział 2 | |
| Zakres działania i zadania gminy | 37 |
| <i>Komentarz Agata Sobolewska</i> | |
| Rozdział 3 | |
| Władze gminy | 54 |
| <i>Komentarz Agata Sobolewska</i> | |
| Rozdział 4 | |
| Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę | 96 |
| <i>Komentarz Kamilla Grobicka-Madej</i> | |
| Rozdział 5 | |
| Mienie komunalne | 117 |
| <i>Komentarz Longin Mażewski</i> | |
| Rozdział 6 | |
| Gminna gospodarka finansowa | 131 |
| <i>Komentarz Longin Mażewski</i> | |
| Rozdział 7 | |
| Związki i porozumienia międzygminne | 142 |
| <i>Komentarz Kazimierz Pawlik</i> | |
| Rozdział 8 (uchylony) | 153 |

Rozdział 9

Stowarzyszenia gmin 154

Komentarz Agata Sobolewska

Rozdział 10

Nadzór nad działalnością gminną 157

Komentarz Kazimierz Pawlik

Rozdział 11

Przepis końcowy 178

Bibliografia 179

Wykaz aktów prawnych 181

Wstęp

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym od ćwierć wieku wyznacza ramy samorządności terytorialnej w Polsce. Jej wprowadzenie miało podstawowe znaczenie dla przeprowadzenia gruntownej reformy terytorialnej i samorządowej. Wraz z jej wejściem w życie doszło do uchylecia regulacji dotyczących systemu rad narodowych oraz sądów społecznych, co potwierdzało nowy kierunek, a w praktyce początek samorządności terytorialnej w Polsce, którego podstawowym ogniwem były samorządowe gminy z samodzielnym budżetem, wyodrębnionymi kompetencjami, osobowością prawną, odrębnym majątkiem i zagwarantowaną sądową ochroną samodzielności. Regulacje ustawy miały i nadal mają znaczenie podstawowe dla określenia miejsca całego samorządu terytorialnego w strukturze władz publicznych, należy bowiem pamiętać, że wraz z wprowadzeniem w 1999 roku trójstopniowego podziału terytorialnego Polski większość rozwiązań zawartych w ustawie o samorządzie gminnym została przyjęta również w regulacji dotyczącej samorządowych powiatów. Część rozwiązań, m.in. w zakresie kontroli samorządu terytorialnego, funkcjonuje również w przepisach regulujących funkcjonowanie samorządu województwa. Dlatego ze względu na zbieżność instytucji prawnych występujących w ustawach samorządowych wiele z tych zawartych w niniejszym opracowaniu z powodzeniem można zastosować do interpretacji ustaw regulujących samorządy powiatowy i wojewódzki.

Oddawana Czytelnikom książka jest efektem pracy czwórki autorów. Każdy z nich przygotował, zgodnie z własną specjalizacją, poszczególne rozdziały niniejszego komentarza, wnosząc do niego wiedzę merytoryczną, lecz przede wszystkim niemałe doświadczenie w sprawach samorządowych, często nabyte właśnie w strukturach samorządu terytorialnego. Cenną cechą komentarza jest szerokie odwołanie do najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych. Dzięki temu zainteresowany Czytelnik z łatwością będzie mógł dotrzeć do orzeczeń, w których szerzej omawiane były interesujące problemy, tym bardziej że orzeczenia te publikowane są w internecie przez Naczelny Sąd Administracyjny, a dostęp do nich ma charakter otwarty.

W komentarzu uwzględniono również najnowsze zmiany wchodzące w życie od 1 stycznia 2016 r., sygnalizując je przy okazji komentowania poszczególnych przepisów. Zmiany te – dotyczące przede wszystkim łączenia gmin, wspólnej obsługi

oraz związków i porozumień międzygminnych – zostały w treści ustawy graficznie wyróżnione kursywą.

Mamy nadzieję, że oddawany komentarz będzie cennym źródłem wiedzy zarówno dla pracowników samorządowych, pracowników administracji rządowej, osób świadczących obsługę prawną na rzecz organów administracji publicznej, jak i dla szerokiego grona osób zainteresowanych problematyką samorządu terytorialnego.

Kazimierz Pawlik

Wykaz skrótów

| AKTY PRAWNE | |
|--|--|
| Konstytucja RP; konstytucja, ustawa zasadnicza | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. |
| EKSL | Europejska Karta Samorządu Lokalnego |
| k.c. | ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny |
| k.k. | ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny |
| k.p.a. | ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego |
| k.w. | ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń |
| KN | ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela |
| KWyb. | ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy |
| OP | ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa |
| p.p.s.a. | ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi |
| p.w.k.p. | ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy |
| p.z.p. | ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych |
| PE | ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne |
| POS | ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska |
| PP | ustawa z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe |
| przepisy wprowadzające | ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych |
| PS | ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach |
| PW | ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne |
| PZ | ustawa z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach |
| ustawa o bezpośrednim wyborze wójta | ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta |
| u.c.p.g. | ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach |
| u.d.f.p. | ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych |

| AKTY PRAWNE | |
|----------------|--|
| u.d.i.p. | ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej |
| u.d.m. | ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych |
| u.d.p. | ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych |
| u.d.p.p.w. | ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie |
| u.f.p. | ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych |
| u.g.k. | ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej |
| u.g.n. | ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami |
| u.o.a.n. | ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych |
| u.o.d. | ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 |
| u.o.m. | ustawa z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach |
| u.o.p. | ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody |
| u.o.p.d.k. | ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej |
| u.o.pp. | ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej |
| u.o.s. | ustawa z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej |
| u.o.z. | ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt |
| u.o.z.t. | ustawa z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych |
| u.o.zab. | ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami |
| u.p.l. | ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego |
| u.p.o.l. | ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych |
| u.p.s. | ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych |
| u.p.spof. | ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej |
| u.p.t.z. | ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym |
| u.p.z.p. | ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym |
| u.r.l. | ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym |
| u.s. | ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie |
| u.s.d.g. | ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej |
| u.s.g.; ustawa | ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym |
| u.s.gm. | ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych |
| u.s.k.ż. | ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywnościowej |
| u.s.o. | ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty |

| AKTY PRAWNE | |
|--|--|
| u.s.o.z. | ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych |
| u.s.r. | ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych |
| u.u.s.t. | ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych |
| u.u.w. | ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości |
| u.w.t.p.a. | ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi |
| u.z.p.z. | ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych |
| u.z.w.o.s. | ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków |
| u.z.z.d.m. | ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych |
| ustawa o dochodach JST | ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego |
| rozporządzenie o rejestrze związków międzygminnych | rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków |
| rozporządzenie w sprawie granic gmin | rozporządzenie Rady Ministrów z 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach |
| „Zasady techniki prawodawczej” | rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” |
| INSTYTUCJE | |
| EFTA | Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu |
| GKO | Główna Komisja Orzekająca |
| NIK | Najwyższa Izba Kontroli |
| NSA | Naczelny Sąd Administracyjny |
| RIO | regionalna izba obrachunkowa |
| SA | Sąd Apelacyjny |
| TK; Trybunał | Trybunał Konstytucyjny |
| TSUE | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| UE | Unia Europejska |
| UZP | Urząd Zamówień Publicznych |
| WSA | Wojewódzki Sąd Administracyjny |

| INNE SKRÓTY | |
|-------------|---------------------------------------|
| BIP | Biuletyn Informacji Publicznej |
| JST | jednostka(i) samorządu terytorialnego |
| OZ | oddział zamiejscowy |
| w zw. | w związku |
| zd. | zdanie |

USTAWA

z 8 marca 1990 r.

O SAMORZĄDZIE GMINNYM

(tekst jednolity)

Rozdział 1 Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi, z mocy prawa, wspólnotę samorządową. Taką definicję podmiotu samorządu terytorialnego zawiera art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Znalazła ona swój wyraz również w art. 1 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g., gminą jest twór prawny złożony z dwóch elementów:

- 1) wspólnoty samorządowej oraz
- 2) odpowiedniego terytorium.

Wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium – substrat rzeczowy gminy. Odpowiada to europejskim standardom samorządu terytorialnego, w szczególności pojęciu społeczności lokalnych, którym posługuje się Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) [Szewc i in. 2012, s. 30].

Warto zacząć od przypomnienia, czym jest samorząd. Według ratyfikowanej przez Polskę EKSL, samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania określoną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swych mieszkańców. A więc samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnej. Aby samorząd zaistniał, społeczność musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami. A to oznacza, że obywatele muszą mieć niezbędne umiejętności podejmowania właściwych decyzji i świadomość ponoszonej odpowiedzialności. A zatem musi istnieć społeczeństwo obywatelskie [Regulski 2013, s. 5–6].

Zgodnie z art. 1 u.s.g., gmina jest nie tylko jednostką podziału terytorialnego państwa, lecz także stanowi związek (korporację) osób zamieszkujących dany teren. Owa wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa, jest więc przymusowym związkiem obywateli. Członkostwo w niej wiąże się z faktem zamieszkania na określonym terytorium [Skrzydło 2006, s. 360].

Gminną wspólnotę samorządową tworzy „ogół jej mieszkańców”, a zatem także cudzoziemcy i bezpaństwowcy, a nie jedynie obywatele polscy. Przynależność do gminy ma charakter powszechny i przymusowy. Zamieszkiwanie na jej terenie jest

równoznaczne z przynależnością do tej wspólnoty. Nie stanowi warunku uczestnictwa wymóg zamieszkiwania przez określony czas na terenie danej gminy. Członkostwo w gminie powstaje *ipso iure*, a nie w wyniku złożenia stosownego oświadczenia woli. Trwa przez czas zamieszkiwania na jej terenie i nie zależy od aktywności we wspólnocie. Nie jest możliwe odmówienie przynależności do tej wspólnoty ani też wykluczenie ze wspólnoty samorządowej przez organy gminy. Członkowie wspólnoty nie mogą podjąć prawnie skutecznej uchwały o jej rozwiązaniu [Ofiarska 2001, s. 24].

Przy definiowaniu pojęcia „członkostwo we wspólnocie samorządowej” niewątpliwie pomocny będzie przepis art. 25 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na gruncie omawianego zagadnienia **przez miejscowość należy rozumieć gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego**. Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości¹.

Członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest również uwarunkowane wpisem do stałego rejestru wyborców. Trybunał Konstytucyjny² stwierdził, że okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie stanowi **czynność formalną**, nie jest natomiast warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej, a tym samym nie powinna być uważana za przesłankę związanych z tą przynależnością praw wyborczych. Członkowie wspólnoty samorządowej nie mają ustawowego obowiązku aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym społeczności lokalnej. Mają natomiast takie prawo [Olejniczak-Szałowska 1996, s. 9].

Jednakże w ramach uczestniczenia w życiu publicznym, według Ewy Olejniczak-Szałowskiej [1996, s. 8–10], członkowie społeczności samorządowej mają prawo do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych oraz współdziałania z organami wspólnoty samorządowej w realizacji zadań publicznych. Gwarancją realizacji powyższego jest prawo obrony interesów indywidualnych lub grupowych przed ich naruszeniem ze strony organów gminy lub innych organów władzy publicznej.

Prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach lokalnych przejawia się przede wszystkim na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, jako prawo do bezpośredniego, wyłącznego i wiążącego rozstrzygnięcia (demokracja bezpośrednia), które polega na:

- swobodnym decydowaniu o składzie personalnym organu stanowiącego gminy (rady gminy) oraz wyborze organu wykonawczego gminy (wójta) w drodze wyborów powszechnych,
- możliwości decydowania w drodze referendum o odwołaniu wójta (art. 28b u.s.g.),
- rozstrzygnięciu w drodze referendum w innych sprawach istotnych dla gminy, będącym formą sprawowania władzy realizowaną poprzez głosowanie i stanowiącym filar demokracji bezpośredniej.

Po drugie, jako prawo inspirowania wyrażania opinii, sprzeciwu lub zgody, czyli tzw. demokracji pośredniej, wyrażającej się dla przykładu współdziałaniem członków wspólnoty samorządowej z organami gminy.

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 1054/14.

² Wyrok TK z 20 lutego z 2006 r., sygn. akt K 9/05.

Członkowie wspólnoty samorządowej mają również prawo do **artykułowania i popierania swoich interesów grupowych i indywidualnych** oraz prawo do ochrony tych interesów w drodze postępowania sądoadministracyjnego (art. 101 i art. 101a u.s.g.), czyli zaskarżenia aktów organów gminy lub zaskarżenia bezczynności organów gminy w wykonywaniu obowiązków nakazanych prawem albo przez podejmowanie działań prawnych lub faktycznych z naruszeniem prawa osób trzecich³. **Przyznanie grupie mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej**, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, **mieści się w granicach obowiązującego prawa**, a tym samym prawa tego nie narusza⁴.

Jednym z najistotniejszych elementów pojęcia „gmina” jest **terytorium** tej jednostki. Wynika to z charakteru samorządu terytorialnego. W przypadku tego typu samorządu to terytorium poszczególnych jednostek, a w szczególności przebieg ich granic, decyduje o przynależności do korporacji skupiającej mieszkańców konkretnej gminy [Bukowski i in. 2005, s. 66].

Gmina, podobnie jak państwo, nie może istnieć bez terytorium. Stąd, w razie całkowitego podzielenia obszaru gminy na dwie lub więcej nowych gmin, dotychczasowa gmina traci byt prawny. Terytorium gminy jest obszar objęty granicami ustalonymi przez Radę Ministrów w trybie i na zasadach, o których mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i w art. 4 u.s.g. [Szewc i in. 2012, s. 39–40]. Terytorium wskazuje na ścisłe powiązanie gminy z zasadniczym podziałem terytorialnym (administracyjnym) kraju, tj. limituje liczbę gmin i wyznacza właściwość miejscową organów gmin w sprawach administracyjnych, umożliwia powiązanie składników mienia komunalnego z konkretną gminą itp. Cały obszar Polski jest podzielony między gminy. Nie ma takiej części terytorium Polski, która nie należałaby do konkretnej gminy [Chmielnicki 2013, s. 34]⁵.

W granicach swojego terytorium **gmina (organy) sprawuje władztwo zadaniowe, administracyjne, finansowe czy też personalne**. W granicach i na podstawie przepisów prawa samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych stanowiących jej własność. Organy gminy nie mogą jednak decydować o przebiegu jej granic. Rada gminy ma wyłącznie kompetencje do zainicjowania procedury i złożenia w tym przedmiocie wniosku. Samo zaś **wyznaczenie granic należy do Rady Ministrów**.

W granicach swojego terytorium gmina sprawuje władztwo publiczne, w szczególności stanowi powszechnie obowiązujące przepisy prawne, zwane **aktami prawa miejscowego**, ustala zasady ładu przestrzennego oraz podatki i opłaty lokalne, określa kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego itp. W tym zakresie jest, z uwzględnieniem ograniczeń ustawowych, suwerenna. Terytorium nie należy natomiast do niej w sensie prywatnoprawnym. Z tego punktu widzenia władają nim różne podmioty prawa cywilnego: gmina (grunty komunalne), Skarb Państwa, państwowe samorządowe i prywatne osoby prawne oraz osoby fizyczne. Różne są też tytuły i formy prawne

³ Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 9/14.

⁴ Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13.

⁵ Zob. też: Krawczyk R.P.: Glosa do wyroku NSA z 17 marca 1995 r., sygn. akt SA/Lu 2302/94.

tego władania (własność, wieczyste użytkowanie, prawa rzeczowe ograniczone, posiadanie itp.) [Szewc i in. 2012, s. 39].

Art. 2. 1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

2. Gmina posiada osobowość prawną.

3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Wykonywanie przez gminę zadań publicznych na własną odpowiedzialność oznacza, że jako **jednostka samorządu terytorialnego, działając na swoim terenie, jest ona suwerenna**, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw. Zadania publiczne realizowane są w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konsekwencją faktu posiadania przez gminę osobowości prawnej jest jej zdolność do czynności prawnych dokonywanych, zgodnie z art. 38 k.c., za pośrednictwem organów w sposób przewidziany w ustawie i w statucie gminy. **Osobowość prawną posiada gmina** jako taka, czyli to gmina posiada mienie i dysponuje majątkiem, gminie służy domniemanie kompetencji do realizowania lokalnych zadań publicznych, to gminie przekazane są określone zadania własne, to ona prowadzi gospodarkę finansową i może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać porozumienia, tworzyć związki i stowarzyszenia, i to gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, a gminę – jako osobę prawną – reprezentuje wójt⁶.

Osobowość prawną przyznaje gminie Konstytucja RP, stwierdzając w art. 165 ust. 1, że gmina zyskuje osobowość prawną z mocy prawa z chwilą jej powstania. W związku z tym – podobnie jak każda inna osoba prawna – może być podmiotem praw i obowiązków oraz podejmować czynności o charakterze cywilnoprawnym. Posiada zatem zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Przyznanie gminie osobowości prawnej uzasadnione jest w szczególności odrębnością majątkową gminy (mienie gminne), samodzielnością finansową oraz potrzebą występowania w obrocie prawnym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Zieliński 2003, s. 26].

Osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego jest rękojmią samorządności gminy. W przeciwieństwie do organów państwowych, których osobowość prawną jest stopiona z osobowością państwa, gmina może wchodzić z organami państwowymi w stosunki charakterystyczne dla dwóch równorzędnych jednostek organizacyjnych. Możliwość nawiązania stosunków prawnych z organami państwa stwarza gminie odrębną podmiotowość prawa. Podmiotowość tę zapewnia osobowość prawną [Zieliński 2003, s. 26].

W literaturze wyrażany jest pogląd, że *samodzielność i jej gwarancje stanowią jeden z kluczowych problemów samorządowego charakteru gminy i jej organów. Splata się tu szereg istotnych zagadnień prawnych, zarówno natury ustrojowej – pozycja poszczególnych podmiotów, kompetencja organów, wzajemne stosunki organów*

⁶ Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12; wyrok WSA w Warszawie z 5 lutego 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 1493/12.

samorządowych i rządowych, jak i proceduralnej – formy i środki ochrony, tryb postępowania i charakter kontroli nad tą grupą stosunków prawnych. Jest to zagadnienie wieloaspektowe, nasuwające szereg pytań teoretyczno-prawnych, legislacyjnych, jak i dotyczących praktyki stosowania przyjętych rozwiązań ustawowych. Po pierwsze, jak należy rozumieć samodzielność gminy, jakie elementy ją wyznaczają i jakie są jej granice. Po drugie – jakie są gwarancje jej nienaruszalności, co stanowi przedmiot tej ochrony. Po trzecie – jakimi środkami samodzielność ta może być chroniona i komu powierza się tę ochronę. Po czwarte – jakiego typu uprawnienia przysługują sądom administracyjnym. Po piąte wreszcie – czy formy ochrony są wystarczające i skuteczne, tzn. czy w dostateczny sposób gwarantują samodzielność [Rabska 1991, s. 46].

Zygmunt Niewiadomski, zastanawiając się nad istotą samorządu terytorialnego, swoje rozważania kończy następującą konkluzją: *samorząd terytorialny jawi się jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające wykonywanie nałożonych nań zadań. Z faktu wyodrębnienia związku samorządowego, znajdującego wyraz w przyznanej osobowości prawnej, wynika jego niezależność od innych części aparatu państwowego, a w konsekwencji możliwość kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji, wyborów organów przedstawicielskich oraz uprawnienia do stanowienia prawa lokalnego. Z kolei z faktu wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa [za: Paziewska 2011, s. 36].*

Istota samodzielności gminy polega na tym, że w ramach obowiązującego porządku prawnego gmina we własnym zakresie (sama), bez dyktatu zewnętrznego i odgórnych poleceń, decyduje o wszystkich sprawach lokalnych, w szczególności o swoim ustroju, lokalnym porządku prawnym, podatkach i opłatach lokalnych, przeznaczeniu mienia komunalnego i zasadach korzystania z obiektów publicznych, zagospodarowaniu przestrzennym, zakresie podejmowanych inwestycji, kolejności, sposobach i środkach ich realizacji, a także o związanych z tym nakładach finansowych i rzeczowych. Inaczej mówiąc, samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą, wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem, samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, precyzyjnie ustalających zakres przedmiotowy⁷, w którym samodzielność ta obowiązuje. Tak więc zakres i treść tej samodzielności można ustalić dopiero za pomocą wykładni odniesionej do konkretnej sytuacji [Szewc i in. 2012, s. 47–48].

Samodzielność gminy nie oznacza jednak pełnej niezależności, z uwagi choćby na zasadę praworządności (art. 2 Konstytucji RP) wymaga jednolitego stosowania prawa w całym państwie. Samodzielność samorządu nie ma charakteru bezwzględnej, ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność jego jednostek. Samodzielność samorządu nie może być jednak zniesiona w całości lub w części przesądzającej

⁷ Ustawa o samorządzie gminnym w wielu przepisach wprost wskazuje na gminę jako wykonawcę zadań i kompetencji (przykładowo art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 7, art. 9, art. 10, art. 40, art. 43, art. 51, art. 64, art. 84).

o jej istocie. Zgodnie z orzecznictwem TK⁸, ingerencja ustawodawcy w samodzielność samorządu wymaga od strony formalnej zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności oraz dochowania koniecznej precyzji w zupełności sformułowań, tak aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco [Złakowski 2011, s. 13].

Jak to podkreślił TK,⁹ samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać, znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i w ten sposób, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała.

Nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. To oznacza, że **samodzielność ta może podlegać ograniczeniom** wynikającym z ustaw. Według orzecznictwa TK, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest możliwość wprowadzania zakazów wyłącznie w formie ustawy. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla ochrony których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego¹⁰.

Samodzielność komunalna ukształtowana została w sposób klasyczny. Ma ona różne aspekty, m.in.:

- organizacyjny i personalny (własne organy i struktury, prawo do obsadzania stanowisk w administracji komunalnej, przedsiębiorstwach, zakładach i innych instytucjach samorządowych),
- administracyjny (własne kompetencje do stanowienia przepisów administracyjnych i do sprawowania władztwa administracyjnego w formach indywidualnych – w ramach upoważnień ustawowych),
- ekonomiczny (zasoby majątkowe, w tym uprawnienia właścicielskie i środki finansowe),
- polityczny (wolne wybory oparte na kryterium interesu lokalnego, a nie na dylematach rangi ogólnopństwowej).

Tak określona samodzielność gminy – jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej i jako osoby prawnej – podlega ochronie sądowej [Kulesza 1995, s. 7].

⁸ Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97.

⁹ Wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05.

¹⁰ Wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K. 38/97; wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01.

Gminy podlegają szerokiej ochronie sądowej. Przedmiotowo obejmuje ona:

- 1) **ustrój gminy** – ponieważ ukonstytuowanie organów gminy należy do wyłącznych uprawnień samorządowych bez ingerencji organów administracji państwowej. Zawieszenie organów gminy w czynnościach może być dokonane w trybie nadzoru tylko w określonym ustawowo przypadku i może być zaskarżone,
- 2) przyznane w ustawie **kompetencje** – co wyraża się w tym, że tylko ustawa może przyznać prawo decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym innym organom oraz w nienaruszalności uchwał organów gminy podejmowanych zgodnie z prawem,
- 3) uprawnienia do **nabycia mienia komunalnego**.

Dla ochrony samodzielności zastosowana została powszechnie obowiązująca konstrukcja zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Ochrona w materii prawa administracyjnego

W artykule 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. wskazano, że na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny jest zatem gwarantem samodzielności gminy [Rabska 1991, s. 49].

Rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może ona być – jako osoba prawna – **stroną tego postępowania** i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak organowi JST wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Wtedy będzie on „bronił” interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie. Powierzenie zatem organowi JST właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej – niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia – wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego¹¹.

Ochrona na gruncie prawa cywilnego

Podstawowym instrumentem sądowej ochrony samodzielności JST jest **prawo wniesienia skargi** do sądu administracyjnego, a ponadto powództwo cywilne do sądu powszechnego [Jagoda 2014, s. 12]. Artykuł 165 Konstytucji RP jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Gminy w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych, powinny być

¹¹ Uchwała NSA z 19 maja 2003 r., sygn. akt OPS 1/03.