

**Krzysztof Mucha**

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

ORCID 0000-0001-8382-8521

k.mucha@ujd.edu.pl

## Konstytucyjne ujęcie samorządu gminnego

**Słowa kluczowe:** samorząd gminny, decentralizacja, samodzielność, zadania samorządu

**Streszczenie.** Normy prawa konstytucyjnego regulują najważniejsze z perspektywy funkcjonowania państwa zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w polskim systemie prawa jest gmina. Konstytucja w generalnym wymiarze określa między innymi zadania samorządu, jego organy i finansowanie. W przypadku funkcjonowania samorządów terytorialnych istotną rolę odgrywa zasada decentralizacji, czyli przesunięcie zadań publicznych na poziom najbliższy obywatelowi. Uregulowanie określonych kwestii w Konstytucji stanowi swoiste zabezpieczenie dla samorządów gwarantujące im samodzielność, polegającą na podejmowaniu działań publicznych na własny rachunek i ryzyko.

### Constitutional approach to municipal self-government

**Keywords:** municipal self-government, decentralization, independence, tasks of self-government

**Summary.** The norms of constitutional law regulate the most important issues related to local government from the perspective of the functioning of the state. The basic unit of local government in the Polish legal system is the municipality. The constitution generally defines the tasks of self-government, its bodies and financing. In the case of the functioning of local self-governments, an important role is played by the principle of decentralization, i.e. shifting public tasks to the level closest to the citizen. The regulation of certain issues in the Constitution is a kind of security for local governments, guaranteeing their independence, consisting in undertaking public activities on their own account and at their risk.

### Wstęp

Samorząd gminny stanowi podstawową formę organizacji państwa. Powszechnie uznawany jest za decydującą formę udziału społeczeństwa w procesie sprawowania i budowania władzy demokratycznej. Stanowi oddolną formę udziału obywateli w rządzeniu oraz wyrażenie jedności i tożsamości samorządowej. Istotą samorządu terytorialnego, a w szczególności gminnego, jest samodzielne podejmowanie decyzji we własnej sprawie. W przypadku samorządu terytorialnego zasadnym jest wyraźne i precyzyjne określenie granic działania, kompetencji i zadań, które będą mieściły się we wskazanym obszarze. Istotnym również jest wyeliminowanie wszelkich kolizji kompetencyjnych. Przepisy prawa powszechnego powinny na każdej płaszczyźnie regulować wskazane kwestie. W przypadku polskiego systemu

prawnego również sama Ustawa Zasadnicza zawiera katalog przepisów i odnosi się do instytucji samorządu terytorialnego. Ustrojodawca w ten sposób podkreślił istotę i wagę instytucji samorządu w Polsce.

Jednocześnie należy podkreślić obszerność omawianej problematyki, która związana jest z konstytucyjnym ujęciem samorządności. Obecnie, w występującym podziale na województwa, powiaty i gminy, każda z ustawowo przewidzianych jednostek realizuje określone zadania publiczne. Prawne ustalenie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego na określonym szczeblu samorządności stanowi urzeczywistnienie realizacji konstytucyjnych gwarancji. Mając na uwadze skalę i szerokość omawianego zagadnienia, przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przepisów prawa konstytucyjnego wyłącznie w odniesieniu do gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Uzasadnionym jest zatem również postawienie pytania, czy dotychczasowe przyjęte regulacje prawne spełniają swoją funkcję i czy przepisy Konstytucji RP w wystarczający sposób regulują kwestie samorządu terytorialnego.

### Samorząd terytorialny w Konstytucji RP

Pojęcie samorządu terytorialnego w nauce prawa nie jest jednolite i można się spotkać z wieloma definicjami tej formy funkcjonowania społeczności. Ponadto ciężko dopatrzeć się wyczerpującej definicji samorządu w ramach ustawodawstwa polskiego<sup>1</sup>. Na uwagę natomiast zasługuje art. 3 ust 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego: „Samorząd terytorialny oznacza 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”, który stanowi swoistą definicję legalną pojęcia samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Niewątpliwie przywołana definicja w pełni oddaje funkcjonowanie zasady dualizmu w ramach polskiego samorządu terytorialnego oznaczając jednocześnie, że część zadań lokalnych wykonywana jest przez administrację rządową podporządkowaną Radzie Ministrów, natomiast pozostałą część zorganizowana społeczność lokalna organizuje i załatwia we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność<sup>3</sup>.

Przepisy Konstytucji RP regulują zagadnienie samorządu terytorialnego, odnosząc się w szczególności do instytucji samorządu gminnego jako podstawowej jednostki w państwie. Zgodnie z art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji RP podstawową

<sup>1</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 17.

<sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607) – dalej: EKST.

<sup>3</sup> A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 16

jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne jednostki samorządu regionalnego lub lokalnego określa ustawa. Zasadnym jest również wyjaśnienie, dlaczego pozostałe formy samorządności terytorialnej, tj. powiat i województwo, nie są wprost wskazane w przepisach Konstytucji RP. Jest to bezpośrednio związane z konstytucyjną zasadą decentralizacji<sup>4</sup>. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „Jeżeli konstytucja nie precyzuje szczegółowych reguł dotyczących struktury i funkcjonowania samorządu, to ustalanie konsekwencji wynikających z postanowień Ustawy Zasadniczej w tej dziedzinie należy do ustawodawcy. Zadaniem Trybunału może być jedynie ocena, czy ustalenia ustawodawcy nie są sprzeczne z konstytucją. Ustrój demokratyczny charakteryzuje wielość rozwiązań systemowych i organizacyjnych będących urzeczywistnieniem jego zasad. W państwie demokratycznym, w konstytucyjnie ustalonych granicach, nie ma rozwiązań jedynie słusznych. Za swoje rozstrzygnięcia, w tym również związane z tworzeniem prawa, ustawodawca ponosi odpowiedzialność przed wyborcami, których poparcie jest miernikiem politycznej słuszności działań podejmowanych przez członków izb prawodawczych”<sup>5</sup>. Z powyższego wynika, że struktura organizacyjna, podział kompetencji czy forma podziału na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego ma charakter otwarty i w zależności od potrzeb może być modyfikowana. Niezależnie jednak od czynników kształtujących strukturę podziału jednostek samorządu terytorialnego powszechnie w nauce prawa przyjęto, że samorząd „jest jedną z postaci władzy wykonawczej, funkcjonującą w ramach władztwa zdecentralizowanego [...] czyli niepodporządkowanego hierarchicznie organowi administracji rządowej”<sup>6</sup>.

Kolejną kwestią stanowiącą przedmiot regulacji konstytucyjnych jest sposób przeprowadzania podziału terytorialnego państwa z koniecznością uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Taki mechanizm w podstawowym zakresie ma zapewnić jednostkom samorządowym zdolność do wykonywania zadań publicznych. Szczegółowo natomiast tę kwestię zgodnie z delegacją regulować będzie określona ustawa. Także w tym przedmiocie wypowiedział się TK, zaznaczając, iż „Przepisy ustaw samorządowych zawierają ogólne zasady dotyczące zmian w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia poszczególnych, konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym zawierają upoważnienia do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalenia ich granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. K 34/01, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 84.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003 Nr 2, poz. 11.

<sup>6</sup> J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 41, [za:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 133.

granic oraz ustalenia i zmiany nazw gmin oraz siedziby ich władz. W wytycznych dotyczących treści rozporządzeń ustawodawca wskazuje, 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. Ustawodawca uregulował szczegółowo tryb wydania rozporządzeń w sposób ograniczający arbitralność działania władzy wykonawczej, co ma przecież istotny sens gwarancyjny<sup>7</sup>.

Dodatkowo Konstytucja RP w art. 16 ust 1 określa, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Powyższy przepis wskazuje, że ogół mieszkańców każdej wydzielonej jednostki terytorialnej i każdego stopnia podziału uzyskuje status wspólnoty mieszkańców. Dodatkowo należy uznać, że podział administracyjny państwa w pierwszej kolejności powinien uwzględniać cele danego samorządu terytorialnego, a nie cele administracji rządowej<sup>8</sup>. Problematicznym jest określenie formalnego charakteru wspólnoty samorządowej, ponieważ w nauce prawa nie ma jednolitego stanowiska w tej kwestii. Można się spotkać z w pełni krytycznym traktowaniem tej formy, w szczególności z przymusowym uznaniem i brakiem jakichkolwiek wspólnych interesów<sup>9</sup>. Inne stanowisko prezentuje Leszek Garlicki, który twierdzi, że „Powstawanie analizowanych tu podmiotów jako «wspólnot» (co jest jeszcze zjawiskiem socjologicznym) stanowić może następnie podstawę uznania ich przez przepisy prawne za pewne «korporacje» czy «związki», a więc rozciągania na nie pewnej struktury quasi-organizacyjnej. Wobec tego mówi się o «członkostwie» w nich, sposobach «wyrażania woli», podmiotowości prawnej czy zdolności procesowej itd. Z kolei akcentowanie faktu powstawania owych podmiotów *ex lege*, stanowi podstawę do traktowania ich jako korporacji «przymusowych»<sup>10</sup>.

Normy Konstytucji RP również kodyfikują udział samorządów terytorialnych w procesie sprawowania władzy publicznej<sup>11</sup>, o czym stanowi art. 16 ust 2. Ponadto w dalszej części przepisu wskazano, że samorząd terytorialny przysługujące mu zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zgodnie z regulacjami wskazanymi w ustawie<sup>12</sup>. Oznacza to, że samorząd nie może w absolutnie swobodny sposób decydować i podejmować dowolnych działań, może

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 47.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Zob. J. Boć, *Powiat*, Wrocław 2001, s. 22-23; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 139.

<sup>10</sup> P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. II, Warszawa 2016, art. 16; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734544/531984/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 6.03.2021].

<sup>11</sup> Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46.

<sup>12</sup> Rozszerzenie powyższego zagadnienia znajdujemy w Rozdziale VII Konstytucji RP.

natomiast podejmować kroki, które są ustawowo przewidziane i dopuszczone<sup>13</sup>. W przypadku omawianego przepisu wypowiedział się TK, stwierdzając, że „państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną «władzą», lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego”<sup>14</sup>.

Jednostkom samorządu terytorialnego powinna przysługiwać część władztwa publicznego, jednak Ustawa Zasadnicza wprost nie określa zakresu i wymiaru przekazanej władzy. W oparciu o zasadę pomocniczości administracja rządowa powinna wykonywać tylko zadania, które mogą być realizowane w bardziej efektywny sposób przez mniejsze lokalne wspólnoty – samorządy. Ustawodawca, określając zakres oraz formę realizowanych zadań, powinien wyważyć interes lokalny oraz interes ogólnonarodowy. Powyższe również powinno być brane pod uwagę w przypadku rozdzielania zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządowe oraz administrację rządową<sup>15</sup>.

Ostatnim zagadnieniem wymagającym omówienia jest kwestia podejmowania działań „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” przez samorząd terytorialny. Stwierdzenie to oznacza, że samorząd ma zagwarantowaną samodzielność w zakresie rozwiązywania zadań, które ustawowo są mu przypisane<sup>16</sup>. Eksponuje to również, zgodnie z zasadą decentralizacji, wyraźne oddzielenie zadań administracji samorządowej od administracji rządowej. Należy jednak pamiętać, że za gwarancją samodzielności samorządu terytorialnego w konsekwencji idzie również odpowiedzialność prawna oraz polityczna organów sprawujących władzę publiczną.

## Samorząd gminny w Konstytucji RP

Rozdział VII Konstytucji RP obejmuje regulacje, które określają ogólny zakres pozycji samorządu w ujęciu ustrojowym i jednocześnie wskazane przepisy odnoszą się do wszelkich form samorządu terytorialnego. W niniejszym rozdziale zosta-

<sup>13</sup> Art. 4 EKST.

<sup>14</sup> Wyrok TK dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK-A 2015 Nr 5, poz. 65.

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 25.

<sup>16</sup> Postanowienia TK z dnia 30 listopada 1999 r., sygn. Ts 104/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 21.

nie przedstawiona pozycja samorządu gminnego w ujęciu ustrojowym w oparciu o przepisy regulujące obszar samorządu terytorialnego.

Jak już było wcześniej omówione, Konstytucja RP dopuszcza istnienie samorządów terytorialnych o charakterze regionalnym lub lokalnym, nie wskazując w tym obszarze sztywnych ram. Jednocześnie Konstytucja RP ustanawia gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego.

Zasadniczo Ustrojodawca wskazuje, że dla szeroko przyjmowanego samorządu terytorialnego przewidywane do realizacji są zadania publiczne nie zastrzeżone prawnie dla innych podmiotów władzy publicznej. Jednocześnie uznanie gminy jako podstawowej jednostki samorządowej spowodowało pośrednio, że określenie właściwości dla tego rodzaju samorządu skupiło się na przekazaniu wszelkich zadań publicznych, które ustawowo nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządowych. Można w tej sytuacji mówić o „generalnym domniemaniu przynależności do kompetencji samorządu terytorialnego zadań publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów władzy publicznej”<sup>17</sup>. Ponadto zasada domniemania kompetencji stanowi swoistą gwarancję oraz zapewnia gminie ochronę przed nadmiernym wkraczaniem w jej obszar działania podmiotów administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego innych szczebli<sup>18</sup>.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego ma osobność prawną oraz przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe. Przyznanie gminie właśnie takich atrybutów stanowi dodatkowe wzmocnienie jej pozycji w ramach zasady samodzielności samorządu<sup>19</sup>. Nadanie osobowości prawnej jest równoważne z tym, że gmina może być podmiotem praw i obowiązków zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. Osobowość prawna jest podstawą działania oraz podejmowania inicjatyw publicznych na własną rękę i na własną odpowiedzialność. Gmina dzięki podmiotowości publicznoprawnej wpisuje się w obszar zarezerwowany dla podmiotów władzy publicznej, może wpływać na swoich mieszkańców poprzez stanowienie prawa miejscowego lub rozstrzygać w sprawach indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej<sup>20</sup>. Ponadto gmina uznawana jest za podmiot mający osobowość cywilnoprawną, która umożliwia jej dysponowanie majątkiem czy dochodzenie swoich praw majątkowych przed sądem. Gmina również, działając przez swoje organy, może zaciągać zobowiązania i nabywać prawa.

W jednym z orzeczeń TK wskazał: „Podstawą funkcjonowania każdego samorządu terytorialnego jest jego podmiotowość prawna oraz wyposażenie w majątek,

<sup>17</sup> M. Giełda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 56.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 31.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 24.

<sup>20</sup> Por. A. Doliwa, *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jest*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009, s. 27–28.

który zapewnia mu samodzielność. Samodzielność samorządu przy wykonywaniu powierzonych mu zadań jest trwałą wartością państwa demokratycznego i wymaga ciągłego ugruntowywania<sup>21</sup>. Prawo własności gminy stanowi jedną z podstaw jej samodzielności, ale nie może być wykorzystywane w sposób zupełnie dowolny. Własność komunalna została przyznana gminie przede wszystkim do wykorzystywania jej na cele publiczne i potrzeby zbiorowe lokalnej społeczności<sup>22</sup>.

W Konstytucji RP zawarto również przepis, który wskazuje na ochronę sądową, którą objęto samodzielność samorządu<sup>23</sup>. W literaturze przedmiotu mówi się o swoistym domniemaniu sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Natomiast kwestią, która stanowiła podstawę do dyskusji, był zakres ochrony, tj. czy tylko w obszarze sądownictwa administracyjnego, czy również cywilnego? O ile postawione pytanie przez długi okres pozostawało bez jednoznacznej odpowiedzi, o tyle aktualne stanowisko doktryny jest jednolite i uznaje, że samodzielność samorządu podlega ochronie kompleksowej zarówno przed sądem administracyjnym, jak też dopuszcza wystąpienie z określonym rozszczeniem przed sądem powszechnym<sup>24</sup>.

W ramach przewidzianych w Konstytucji RP przepisów uwzględniono normy określające zakres zadań spoczywających na samorządzie gminnym. Podstawowe kryterium stanowi o podziale na zadania własne i zlecone. Pierwsze z nich uznawane są jako te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, drugie zaś wykonywane są w ramach działań przekazanych od innych podmiotów władzy publicznej, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Zadania własne mają wymiar lokalny, określone są granicami gminy i powinny dotyczyć jej mieszkańców. Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że zadania własne mają uzasadnienie personalne i terytorialne. Ponadto w przypadku zadań własnych oczekiwany jest ich stały lub też bieżący charakter<sup>25</sup>. Zasadniczo wykonywanie zadań własnych powinno odbywać się z poszanowaniem samodzielności gminy, jednak dopuszczalnym jest ingerencja w tym obszarze pod warunkiem zachowania ustawowej formy<sup>26</sup>.

Powierzenie zadań zleconych gminie wiąże się przede wszystkim z możliwością przekazania spraw wynikających z potrzeb państwa. Wskazuje się również na cel, jakim jest prowadzenie określonych spraw w możliwie bliskim kontakcie z obywatelem. Jednak kryterium, jakim są uzasadnione potrzeby państwa, zgodnie z Konstytucją nakładają na ustawodawcę wymóg uzasadnienia każdej regulacji

<sup>21</sup> Orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 50.

<sup>22</sup> M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczekowska, Warszawa 2014, art. 165; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599152/396592?tocHit=1&cm=URELATIONS> [dostęp: 6.04.2021].

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1 poz. 4.

<sup>24</sup> B. Banaszak, dz. cyt., s. 843.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. 30/04, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 86.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 30.

dotyczącej zadania zleconego<sup>27</sup>. Kryterium uzasadnionych potrzeb państwa ma charakter płynny i może być w związku z tym aktualizowane<sup>28</sup>.

Bezpośrednio z rodzajem zadań spoczywających na samorządzie gminnym wiąże się kwestia źródeł ich finansowania. Przyjmuje się, że zadania własne powinny być finansowane z dochodów własnych lub subwencji ogólnych, natomiast zadania zlecone powinny być zabezpieczone środkami z dotacji celowych<sup>29</sup>. Nie wchodząc w szczególności obszaru finansów publicznych<sup>30</sup>, w tym tych, które są przewidziane dla samorządu gminnego, należy zaznaczyć, że Konstytucja RP określa ramy finansowe gminy. Ustawa zasadnicza wyraźnie zaznacza, że samorządy mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypisanych im zadań, zgodnie z podziałem na dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe. Ponadto Konstytucja zapewnia samorządom prawo do ustalania wysokości podatków oraz opłat lokalnych, ale w zakresie dopuszczalnym ustawowo. W przypadku określenia sfery finansowej gminy oraz zadań spoczywających na samorządzie najistotniejsze znaczenie odgrywa zasada adekwatności. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o optymalne dostosowanie przez ustawodawcę źródeł finansowania do wyznaczonych dla gminy zadań<sup>31</sup>.

Przepisy Konstytucji RP regulują również wykonywanie zadań przez samorząd poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze. W przypadku gminy mówimy o radzie gminy oraz wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta<sup>32</sup>. Rada gminy ma charakter organu kolegialnego, kadencyjnego, pochodzącego z wyborów. Podstawowym jej zadaniem jest stanowienie prawa miejscowego oraz w określonym zakresie działania kontrolne w odniesieniu do organu wykonawczego. Organ wykonawczy gminy w ramach swoich kompetencji przede wszystkim odpowiada za wykonanie budżetu gminy, gospodarowanie mieniem, reprezentuje gminę i zajmuje się bieżącymi sprawami.

W przypadku funkcjonowania samorządu gminnego jako społeczności lokalnej Konstytucja przewidziała dwa przypadki umożliwiające bezpośrednie wypowiedzenie się jej członków w zakresie doboru osób pełniących określone funkcje w ramach

<sup>27</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 845.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK-A 2019, poz. 67.

<sup>29</sup> P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 166; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806760/650823/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypo-spolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?pit=2021-07-04&cm=URELATIONS> [dostęp: 6.05.2021].

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 7; Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. K 34/16, OTK-A 2019, poz. 2; Wyrok TK z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 4/17, OTK-A 2019, poz. 67.

<sup>32</sup> Szczegóły w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).



organów gminy. W art. 169 ust. 2 unormowano wybory do organów samorządowych, a w art. 170 wskazano na możliwość uruchomienia procedury referendalnej. Wybory do organów stanowiących i wykonawczych są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Szczegółowe regulacje znajdziemy w Kodeksie wyborczym<sup>33</sup>. Instytucja referendum lokalnego przewiduje, że członkowie wspólnoty samorządowej, jaką jest gmina, mogą decydować w bezpośredni sposób o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organów samorządu. Ponadto w przypadku gminy ustawa o referendum przewiduje procedurę wypowiedzenia się w kwestii odwołania organu wykonawczego<sup>34</sup>.

Ostatnią kwestią poruszaną w ramach omawianego tematu jest sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu gminnego w zakresie legalności oraz spraw finansowych. Konstytucja stanowi, że organami nadzorującymi działalność gminy są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, natomiast w zakresie gospodarki finansowej regionalne izby obrachunkowe. Ponadto w ramach procedur nadzorczych dopuszcza się, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Pojęcie legalności oznacza sprawdzanie, czy działalność organu samorządowego ma podstawę prawną i jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Kryterium legalności odnosi się do wszystkich obszarów działalności gminy, a organy nadzorujące mogą podejmować określone czynności, jeżeli zostanie naruszone prawo. Najczęściej przeprowadzane czynności nadzorcze to rozstrzygnięcia, które są aktami prawnymi typu administracyjnego podejmowanymi przez organ nadzorczy. W przypadku kompetencji wojewodów w zakresie czynności nadzorczych sprowadzają się one do sprawdzenia legalności podejmowanych uchwał i zarządzeń, z wyjątkiem tych finansowych. W nauce przedmiotu ugruntował się pogląd stanowiący, że organy centralne nie mogą organom samorządu gminnego wydawać wiążących poleceń, a jedynie nadzorować przestrzeganie przez nie prawa<sup>35</sup>.

## Zakończenie

Wprowadzenie do Konstytucji RP norm regulujących obszar samorządu terytorialnego stanowi w istocie o wadze tej instytucji dla całego ustroju państwa. Jednocześnie nakreślenie ram podstawowej jednostki, jaką jest gmina, przyczyniło się do określenia fundamentów całego systemu samorządności w Polsce. Konstytucyjne ujęcie samorządu gminnego wyraźnie wskazuje na konieczność przekazywania części kompetencji właśnie na ten poziom administracji publicznej. Zadania są rozdzielone

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, (Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 16.

<sup>35</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 861.

między administrację rządową a samorządową. Taki podział zapewnia załatwienie sprawy najbliższej obywatela. Gmina stanowi pierwsze ogniwo w całym publicznym schemacie państwa służącego obywatelowi. Dodatkowo należy podkreślić, że gmina w zakresie realizacji poszczególnych zadań ma konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność. W konsekwencji ustawowego umocowania do realizacji zadań na własną rękę gmina ma osobowość prawną, własny majątek może uchwalać przez swoje organy prawo miejscowe. Samodzielność w przypadku samorządu gminnego należy rozpatrywać wielowymiarowo.

W przypadku samorządu gminnego nie można zapominać, że wspólnota mieszkańców ma również mandat do sprawowania władzy. Stanowi to podstawę budowania społeczeństwa obywatelskiego oraz państwa demokratycznego. Mieszkaniec gminy może być aktywny i wyrażać swoją wolę poprzez udział w wyborach czy referendum lokalnym.

W związku z powyższymi wnioskami należy ustosunkować się pozytywnie do kwestii regulacji Konstytucji RP odnoszącymi się do samorządu gminnego. Ustawa zasadnicza wprost nakreśla pola zarezerwowane dla samorządu gminnego, podkreśla jego wagę w całym ustroju, wskazuje zadania oraz, co ważne, konstytucyjne gwarancje będące zabezpieczeniem interesów gminnej społeczności lokalnej.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012.
- Błaś A., *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Boć J., *Powiat*, Wrocław 2001.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001
- Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2016.
- Haczkowska M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik), wyd. II, Warszawa 2016.
- Sitniewski P., *Prawo samorządu terytorialnego*, Białystok 2009.
- Stępień J., *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.