


*Ryszard Paweł Krawczyk** <https://orcid.org/0000-0002-7068-0676>

INTERES PRAWNY WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ ORAZ JEGO OCHRONA NA GRUNCIE POLSKIEGO PRAWA

Streszczenie. W Polsce koncepcja pojęcia wspólnoty samorządowej jest pewną fikcją prawną utożsamianą z ogółem mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego. W Europie dość powszechnie wspólnotę samorządową nazywa się społecznością lokalną. Wspólnota samorządowa w Polsce powstaje z mocy prawa i jest przymusowym związkiem osób. Wspólnota nie ma własnej podmiotowości prawnej oddzielonej od podmiotowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego. Autor opracowania omawia konstytucyjne i ustawowe pojęcie wspólnoty samorządowej oraz rozwiązania ustrojowoprawne chroniące jej interes. Autor analizuje problem ochrony interesu wspólnoty samorządowej, nawiązując do przykładów polskiej praktyki samorządowej.

Słowa kluczowe: wspólnota samorządowa, samorząd terytorialny, interes prawny, wybory samorządowe, referendum lokalne

THE LEGAL INTEREST OF THE SELF-GOVERNMENT COMMUNITY AND ITS PROTECTION UNDER POLISH LAW

Abstract. In Poland, the concept of a self-governing community is a certain legal fiction, identified with all residents of units of basic administrative division. In Europe, a self-governing community is quite commonly called a local community. A self-government community in Poland is established by law and is a forced union of people. The community does not have its own legal personality separated from the legal personality of a local government unit. The author of the study discusses the constitutional and statutory concept of a self-governing community as well as system and legal solutions protecting its interest. The author analyzes the problem of protecting the interest of the self-government community, referring to the examples of Polish local government practice.

Keywords: self-governing community, local government, legal interest, local government elections, local referendum

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, rkrawczyk@wpia.uni.lodz.pl

1. KONSTITUCYJNE POJĘCIE WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

1.1. Pojęciem wspólnoty samorządowej ustawodawca polski posługuje się w art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz w przepisach trzech ustawach ustrojowych dotyczących samorządu: art. 1 Ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ oraz art. 1 ust. 1 Ustawy z 5 dnia czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴. Należy od razu zauważyć, że w Europie dość powszechnie wspólnotę samorządową nazywa się co najwyżej społecznością lokalną.

Polska koncepcja samorządu odrzuca koncepcję naturalistyczną i polityczną pojęcia samorządu, przyjmuje zaś koncepcję państwową, wywodzącą swój byt z pozytywizmu prawniczego (Panejko 1934, 111 – polemika z Bigo 1928, 39 i n.) Oznacza to, że samorząd jest wytworem państwa, które dobrowolnie rezygnuje z wykonywania niektórych swoich zadań w zakresie administracji publicznej. Istota samorządu polega więc na zwierzchnim wykonywaniu przysługujących mu praw przekazanych przez państwo (Sarnecki 2016). Sama koncepcja pojęcia wspólnoty samorządowej jest pewną fikcją prawną utożsamianą z ogółem mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego. Zasadniczy podział administracyjny ma być dokonany dla celów samorządu terytorialnego, nie zaś dla celów administracji rządowej, co miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Praktyka wskazuje, że ten ostatni czynnik nie zawsze był brany pod uwagę podczas decydowania o strukturze podziału administracyjnego państwa, szczególnie podczas tworzenia w 1998 r. powiatów.

Pojęcie wspólnoty samorządowej, którym posługuje się Konstytucja RP i ustawy ustrojowe dotyczące samorządu, nie odnosi się do poszczególnego mieszkańca (obywatela lub osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego) i nie wiąże się z indywidualnym obowiązkiem i uprawnieniem tego podmiotu. Użycie przez ustawodawcę terminu „wspólnota” ma na celu podkreślenie osobowego elementu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) bez wiązania go z konkretnymi prawami lub obowiązkami. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa i jest przymusowym związkiem osób (Tarno 2002, 23) Oznacza to, że osoba fizyczna nie może odmówić przynależności do wspólnoty, a ta nie może jej z niej wykluczyć. Nawiązanie przez ustawodawcę do wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego w efekcie zobowiązuje go do decentralizacji władzy publicznej.

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: u.s.g.

³ Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm., dalej: u.s.p.

⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm., dalej: u.s.w.

1.2. Ustawodawca dokonuje następującej gradacji pojęcia wspólnoty: gmina to wspólnota samorządowa zajmująca odpowiednie terytorium (Dolnicki 2021, 28), powiat to wspólnota lokalna, województwo to wspólnota regionalna. Należy zauważyć, że substrat terytorialności występuje również na poziomie powiatu i województwa. Pojęcie wspólnoty to także pewna fikcja merytoryczna, ponieważ nie gwarantuje ono wspólnoty interesów gminy, powiatu (Boć 2001, 22–23) czy województwa. Wspólnota samorządowa jest swoistą personifikacją interesu lokalnego lub regionalnego (Kisiel 2005, 43 i n.). Ustawodawca w aktach prawnych często odwołuje się do pojęcia dobra wspólnoty samorządowej lub też łączy określone obowiązki pracowników samorządowych z interesem wspólnoty. Takie wypełnianie treścią pojęcia wspólnoty niewątpliwie jest nawiązaniem do zasady subsydiarności. To również wypełnienie treści art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.⁵ wskazującego, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi. Nie ma wątpliwości, że prawo to realizowane jest nie tylko przez organy stanowiące i wykonawcze samorządu, ale także przez mieszkańców w drodze referendum lub poprzez zgromadzenia obywateli. Wspólnoty samorządowe z mocy prawa istnieją na wszystkich poziomach zasadniczego podziału terytorialnego w Polsce – swoje rozważania odnosząc będą jednak przede wszystkim do wspólnoty gminnej, zgodnie z poglądem wyrażonym przez część doktryny prawa, mającej najbardziej realny wymiar (Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki 1998, 6; Uziębło 2008, 13; Tucholska 2007, 248–249). Sama treść pojęcia wspólnoty samorządowej w doktrynie sprowadza się do prezentowania trzech stanowisk. W myśl pierwszego użycie terminu wspólnota samorządowa w konstytucji i ustawach ustrojowych nie oznacza nadania mu żadnej treści ani rozwinięcia tego postanowienia w ustawodawstwie zwykłym – zarówno w ustawach ustrojowych, jak i materialnoprawnych (Boć 2001, 344). Drugie stanowisko traktuje wspólnotę samorządową jako pojęcie socjologiczne i nie poświęca mu szczególnej uwagi (Olejniczak-Szałowska 1996, 8). Trzecie stanowisko sprowadza się do dostrzegania we wspólnotcie samorządowej istotnego aspektu materialnoprawnego (Skrzydło-Niżnik 1999, 251 i n.).

1.3. Wspólnota nie ma własnej podmiotowości prawnej oddzielonej od podmiotowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego. W procedurach administracyjnych pojęcie wspólnoty nie występuje – ustawodawca posługuje się pojęciem właściwego organu lub też pojęciem strony, wspólnota nie posiada również legitymacji skargowej do występowania w postępowaniu administracyjnym. W polskim prawie brak przepisów, które przyznawałyby wspólnotcie konkretne prawa (poza art. 2 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁶).

1.4. Uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej przez samorząd polega na wykonywaniu zadań publicznych, które mocą Konstytucji RP (oraz ustaw) nie

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 608 ze sprostowaniem.

⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985, dalej: u.r.l.

zostały zastrzeżone do wykonywania przez administrację rządową. Samorząd wykonuje zadania publiczne polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych, nadto wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami oraz zadania poruczone, przejęte od administracji rządowej w wyniku zawartych porozumień. Przyjęta koncepcja wykonywania zadań wyraźnie nawiązuje do prawa pozytywnego, a sam samorząd jest częścią prawa publicznego, co oznacza, że podstaw prawnych dla swego działania musi poszukiwać w obowiązującym prawie. Oznacza to także odmówienie samorządowi przymiotu władzy suwerennej, która czerpie prawo do działania z innego źródła niż prawo obowiązujące.

1.5. Samo pojęcie „istotna część zadań publicznych” jest prawnie nieokreślone. W świetle koncepcji subsydiarności wydaje się to uzasadnione. Subsydiarność zakłada, że wspólnota samorządowa winna wykonywać takie zadania, jakie leżą w zasięgu jej możliwości. Zadania, z którymi nie może poradzić sobie „wspólnota mniejsza”, ma wykonywać „wspólnota większa”. W rzeczywistości możliwości wspólnoty zależą od wydolności finansowo-organizacyjnej samorządu, a ta często zależy od środków, jakie zostały jej przekazane przez państwo. W efekcie moc dyrektywna zasady subsydiarności jest ograniczona, ponieważ nie pozwala do końca określić katalogu zadań, jakie mogą być wykonywane efektywnie przez poszczególne wspólnoty samorządowe. To daje dość duże pole do dowolności ustawodawczej i – czemu Konstytucja nie zapobiega – przypisywania wykonywania określonych zadań samorządowi (co widoczne jest na przykładzie Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷ czy przejęciu przez samorząd części zadań związanych z ochroną zdrowia). Już na początku XXI w. prof. Michał Kulesza pisał:

Współcześnie działalność administracji publicznej – zwłaszcza samorządu terytorialnego – bardzo daleko wykracza poza klasyczną sferę porządkowo-reglamentacyjną (*imperium*), koncentrując się szeroko na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i zarządzaniu rozwojem, co w znacznym stopniu polega na stosowaniu działań nie władczych, z wykorzystywaniem majątku publicznego (*dominium*). Determinacja prawna działań administracji jest wtedy znacznie luźniejsza, nie jest zatem wymagana szczególna podstawa prawna. Status ustrojowy samorządu oparty jest na jego odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym, co gwarantuje mu samodzielność w podejmowaniu zadań publicznych, również tych, które są ujęte w prawie pozytywnym pod postacią klauzuli generalnej (Kulesza 2009, 7).

1.6. Konstytucja RP w art. 16 ust. 1 stwierdza: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Oznacza to, że dla pojęcia wspólnoty samorządowej istotny jest sposób rozumienia mieszkańca gminy, powiatu i województwa. Ogół mieszkańców to nie tylko obywatele, ale również cudzoziemcy oraz bezpaństwowcy. Odwołując się do art. 25 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.⁸, należy zauważyć, że o statusie członka wspólnoty rozstrzyga fakt rzeczywistego zamieszkiwania

⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 41 poz. 361.

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, dalej: k.c.

w danej miejscowości. Kodeks cywilny w tym zakresie odwołuje się do przesłanki zamiaru stałego pobytu. Pod rządami obowiązywania ordynacji wyborczej do rad gmin z 1998 r. sąd administracyjny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, LEX nr 24554) uznał, że dla ustalenia faktu stałego zamieszkania, o którym była mowa w art. 9 Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁹ – obecnie art. 5 pkt 9 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁰, stosuje się administracyjnoprawną przesłankę zameldowania. Sąd stwierdził jednak, że: „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej”. Ten kierunek rozumowania znalazł swoje odbicie w obecnym art. 5 pkt 9 k.wyb., zgodnie z którym przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Stanowisko to zostało potwierdzone również w wyroku NSA z dnia 9 października 2001 r. (I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052), w którym zauważono: „Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, niezależnie od tego, czy dopełniły one obowiązku meldunkowego”.

Stałego zamieszkania danej osoby w określonej miejscowości nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, ale na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danym miejscu. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r. (II SA/Go 210/14, LEX 1454933) Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że: „Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkaniem na terenie danej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zameldowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej”.

Również Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 27 maja 2002 r. (K 20/01, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 34) potwierdził, że zameldowanie jest wyłącznie rejestracją informacji o miejscu pobytu danej osoby. Ustalenie takiej linii orzeczniczej miało duże praktyczne znaczenie dla prawidłowego kształtowania się aktów prawa miejscowego – w szczególności tych, którymi rady gmin wkraczały w sferę życia mieszkańców, dotykając ich uprawnień i wolności o charakterze socjalnym oraz politycznym (Feja-Paszkiewicz 2014, 193–206). Istotnym więc osiągnięciem orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego było utrwalenie się poglądu, że jednostka samorządu terytorialnego nie może różnicować zakresu przyznawanego prawa od kryterium zameldowania. Akcentuje się nawet, że takie zróżnicowanie narusza postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – tezę taką zawarto w cytowanym wyżej wyroku NSA z dnia 9 października 2001 r. oraz w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 17 lipca 2007 r. (IV SA/Gl 572/07, LEX nr 2390320).

⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 95 poz. 602.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277, dalej: k.wyb.

2. WSPÓLNOTA JAKO WARTOŚĆ CHRONIONA NA GRUNCIE MATERIALNEGO PRAWA SAMORZĄDOWEGO

2.1. Ustawodawca na gruncie prawa samorządowego materialnego kilkakrotnie odwołuje się do pojęcia wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Sam fakt zamieszkania na określonym terytorium państwa determinuje przynależność do określonej wspólnoty samorządowej (brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty – tak: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Go 23/21, LEX nr 310384; wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r., SA/Wr 541/07, LEX nr 494383; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r., III SA/Kr 318/05, LEX nr 190403).

Każdy z nas jest członkiem wspólnoty gminnej, powiatowej i wojewódzkiej (w przypadku miast wydzielonych jesteśmy członkami wspólnoty miejskiej i wojewódzkiej). Oczywiście mieszkańcy gminy nie stanowią wspólnoty w etymologicznym znaczeniu tego słowa. Nie zawsze muszą mieć wspólne interesy, czy też nie muszą mieć wyłącznie wspólnych interesów z gminą jako odrębnym podmiotem prawnym. Przynależność do wspólnoty jest faktem prawnym nie do końca zależnym od indywidualnej woli zamieszkującego dany teren. Co prawda obowiązujące ustawodawstwo daje możliwość wypowiedzenia się społecznościom lokalnym o swojej przynależności do określonej wspólnoty samorządowej poprzez instytucję referendum, ale w praktyce tego typu stanowisko ma wyłącznie charakter opiniodawczy, niewiążący decyzyjnie Rady Ministrów. Ponadto nie zawsze Rada Ministrów widzi potrzebę zajęcia stanowiska przez wspólnotę samorządową w drodze konsultacji czy referendum¹¹. W praktyce decydujące znaczenie mają względy polityczno-ekonomiczne¹².

¹¹ Przykładowo podział najbogatszej gminy w Polsce pod względem dochodów na jednego mieszkańca, Gminy Kleszczów, i przekazanie części jej terytorium Gminie Bełchatów nastąpiło na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r. poz. 2444). Dopiero po tym fakcie w dniu 27 stycznia 2022 r. w Kleszczowie odbyło się referendum odrzucające ideę podziału (98% głosujących nie zgodziło się z podziałem). Należy zauważyć, że projekt rozporządzenia zmieniającego granice gmin został przyjęty w sposób dowolny w oderwaniu od obowiązujących norm wynikających z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazujących na ustawowe i konstytucyjne uwarunkowania dokonywania takich zmian. Na tej zmianie gmina Bełchatów w 2022 r. zyskała ponad 68 mln dodatkowych dochodów dla swojego budżetu.

¹² W Gminie Dobrzeń Wielki odbyte w miesiącu lutym 2016 r. konsultacje z mieszkańcami wskazały, że 99,7% mieszkańców biorących udział w konsultacji jest przeciwnych przyłączeniu do miasta Opole. Pomimo to Rada Ministrów na podstawie rozporządzenia z dnia 1 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) postanowiła o przyjęciu od 1 stycznia 2017 r. do Opola dwunastu sołectw lub ich części położonych w pięciu gminach – Dobrzeń Wielki, Dąbrowa, Komprachcice,

Należy zauważyć, że w zakresie badania zgodności rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego z aktami wyższego rzędu Trybunał Konstytucyjny odszedł w 2009 r. od wcześniejszej linii orzeczniczej dopuszczającej takie badanie. Wynika to wyraźnie z wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47 (*vide* także postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, nr 10/A, poz. 152 oraz postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4/A, poz. 5). Brak możliwości kontroli rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie przekształceń terytorialnych gmin przez TK oznacza, że nie ma obecnie skutecznego instrumentu kontroli zasadności rozstrzygnięć terytorialnych podejmowanych przez Radę Ministrów.

2.2. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., należy do zadań własnych wspólnoty (podobnie art. 1 ust. 2 u.s.p. oraz art. 1 ust. 2 u.s.w.). Nie można ich na pewno utożsamiać ze zbiorem indywidualnych potrzeb jednostek. Katalog tych zadań ma charakter otwarty, determinowany jest jednak zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi dotyczącymi zadań gminy (Niżnik 2013, 167). Wśród nich na pierwszym miejscu należy wymienić konstytucyjną zasadę pomocniczości (preambuła do Konstytucji RP), konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15), konstytucyjną zasadę domniemania na rzecz samorządu gminnego kompetencji w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych rodzajów samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3). Katalog zasad konstytucyjnych uzupełniany jest przez ustawową zasadę dekoncentracji zadań publicznych. Wejście w życie ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim zmusiło do zastanowienia się nad zakresem zaspokajania potrzeb wspólnot. W pewnym stopniu problem ten rozstrzygnął wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r. (U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123). Trybunał wskazał, że każdej jednostce samorządu terytorialnego przysługuje domniemanie adekwatnych do jej charakteru zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce jednak to zagadnienie nie rodzi większych problemów w relacjach między trzema stopniami samorządu terytorialnego w Polsce. Można natomiast stwierdzić, że w ostatniej dekadzie widzimy coraz większą presję polityczną ze strony administracji rządowej na zwiększenie stopnia partycypacji finansowej samorządu w realizowaniu zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

Również radni reprezentujący wszystkie szczeble samorządu obowiązani są w swojej działalności kierować się dobrem wspólnoty (art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 20 ust. 1 u.s.p., art. 22 ust. 1 u.s.w.). Pojęcie wspólnoty stosowane przez ustawodawcę jest więc synonimem jednostki samorządu terytorialnego jako określonej struktury terytorialnej działającej poprzez swoje organy (wyrok TK z dnia

Prószków i Turawa. Dobrzeń, na terenie którego znajdował się kompleks przemysłowy z elektrownią Opole, stracił majątek komunalny o wartości ok. 69 mln oraz 40 mln z tytułu podatków.

25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A ZU 2003, nr 3, poz. 23). To więc zadaniem tej jednostki jest ocenianie, co leży w interesie danej wspólnoty, a co jest z tym interesem sprzeczne. Oczywiście upodmiotowienie społeczności lokalnych nabierze bardziej realnych kształtów tylko wówczas, gdy sama wspólnota niezależnie od organów j.s.t. będzie miała wpływ na realizację zadań publicznych przekazanych samorządowi do wykonania (Niżnik 2014, 33).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nawiązując do interesu wspólnoty, wskazuje jego charakter jako zbiorowych potrzeb wspólnoty (tak: wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A ZU 2003, nr 5, poz. 84; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00; postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., K 35/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 167) realizowanych przez instytucje znajdujące się jak najbliżej obywatela. Jest to niewątpliwie zgodne z duchem konstytucyjnej zasady subsydiarności (Krawczyk 2019a, 59 i n.). Podobne stanowisko zajmuje Sąd Najwyższy (tak: uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 59/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, poz. 35; wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, OSNP 2001, nr 24, poz. 704) czy sądy administracyjne (tak np.: wyrok NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, OSS 2004, nr 1, poz. 13; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2001 r., SA/Sz 2268/00, LEX nr 49253; wyrok NSA z dnia 24 marca 1998 r., SA 1589/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 52).

Należy zwrócić uwagę, że interesy indywidualnego członka wspólnoty nie muszą się pokrywać z interesem całej wspólnoty, a interes tej ostatniej nie musi być zbieżny z interesem państwa. Konstytucja RP poprzez swoje regulacje nie stwarza stabilnych barier zapobiegających konfliktom interesów między władzą państwową a samorządem. Jest oczywiste, że interes państwa zachowuje swoją komplementarność wobec samorządu terytorialnego tak długo, jak długo między tymi podmiotami nie wystąpi nieusuwalny konflikt (Kisiel 2005, 47). Niewątpliwie wszelkie próby ograniczania samodzielności samorządu wynikające z ograniczania strumienia dochodów, jakimi dysponuje samorząd, będą przykładem takiego konfliktu o charakterze ustrojowym, niezależnie od racji, na jakie powołuje się państwo poprzez administrację rządową¹³. W tej próbie sił interes państwa zawsze jednak będzie mieć pierwszeństwo, jeżeli wynika z obowiązującego prawa tworzonego w dobrej woli ustawodawczej.

¹³ Przykładem takiego konfliktu jest drastyczne ograniczenie dochodów dużych miast poprzez rozwiązania programu rządowego, tzw. Nowego Ładu, i jednocześnie blokowanie przez większość sejmową zmian ustrojowych, których wprowadzenie jest warunkiem *sine qua non* dla pozyskania przez Polskę (w tym przez samorząd terytorialny) środków unijnych dla Krajowego Programu Odnowy. Odbyna się to w sytuacji, kiedy samorządy mają poważne problemy ze zrównoważeniem strony dochodowej i wydatkowej swoich budżetów oraz w warunkach ograniczania działalności inwestycyjnej.

3. ROZWIĄZANIA USTROJOWO-POLITYCZNE CHRONIĄCE INTERESY WSPÓLNOTY

3.1. Pierwszą z form wpływających na upodmiotowienie wspólnot samorządowych jest udział w wyborach organów stanowiących i wykonawczych samorządu. W wyborach uczestniczy nie wspólnota jako taka, ale mieszkańcy danej wspólnoty. Wymogi formalne, jakie muszą być spełnione w zakresie czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego, wynikają z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i b k.wyb.¹⁴ Natomiast prawo wybierania organu wykonawczego w gminie przysługuje zgodnie z art. 10 § 1 pkt 4 k.wyb. każdej osobie mającej prawo wybierania do rady tej gminy. Ustawodawca nie wprowadził wymogu określonej frekwencji czy progu wyborczego w wyborach samorządowych. W związku z tym należy się zgodzić z tezą, że wybory samorządowe bardziej uprzedmiotawiają mieszkańców wspólnoty niż samą wspólnotę (Bandarzewski 2020, 85).

Jest to szczególnie widoczne w procesach związanych ze zgłaszaniem list kandydatów i ich poparciem czy tworzeniem komitetów wyborczych wyborców. Zgodnie z Kodeksem wyborczym nie mniej niż 15 osób będących mieszkańcami danej j.s.t. może utworzyć komitet wyborczy, po zebraniu co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wyborcze, a co najmniej 15 wyborców może wnieść skargę do Państwowej Komisji Wyborczej na postanowienia komisarza wyborczego w przedmiocie podziału gminy na obwody głosowania czy w przedmiocie podziału gminy na okręgi wyborcze oraz zmianę granic okręgów wyborczych. Każda zgłaszana lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców w gminie do 20 tys. mieszkańców, a w gminie powyżej tej liczby mieszkańców podpisami co najmniej 150 wyborców. We wszystkich tych przypadkach widzimy, że prawo przyznaje określone uprawnienia grupie osób wchodzących w skład wspólnoty samorządowej. Można w związku z tym co najwyżej stwierdzić, że poprzez regulacje dotyczące prawa wyborczego przyznane mieszkańcom j.s.t. system wyborczy istniejący w Polsce na szczeblu lokalnym ma charakter wspomagający upodmiotowienie wspólnoty lokalnej (Bandarzewski 2020, 86). Jeżeli analizujemy wpływ mieszkańców – członków wspólnoty na skład organu przedstawicielskiego, to niewątpliwie ich wpływ jest większy w wyborach w j.s.t. do 20 tys. mieszkańców niż w gminach przekraczających tę liczbę mieszkańców, przede wszystkim poprzez wybór oparty na zasadzie większości głosów. W wyborach w jednostkach powyżej 20 tys. mieszkańców obowiązuje zasada proporcjonalności.

¹⁴ W związku z migracją obywateli Ukrainy spowodowaną napaścią Federacji Rosyjskiej na ten kraj i z zamiarem zrównania w Polsce w prawach obywateli ukraińskich z obywatelami UE należałoby również tej kategorii mieszkańców wspólnot samorządowych nadać czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego gminy.

3.2. Niewątpliwie jednym z istotniejszych elementów wpływających na upodmiotowienie społeczności lokalnych jest instytucja referendum realizowana na podstawie ustawy o referendum lokalnym. Referendum jest instytucją kierowaną do wszystkich mieszkańców j.s.t. posiadających prawa publiczne. Zgodnie z art. 2 u.r.l. mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przedmiotem referendum gminnego może być również: 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W praktyce upodmiotowienie społeczności lokalnej następuje poprzez ważność referendum, a ta ma miejsce tylko wówczas, gdy weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Inna większość biorących udział w głosowaniu jest konieczna w przypadku odwoływania organu j.s.t. – 3/5 uprawnionych. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów, a w przypadku samoopodatkowania się społeczności lokalnej na cele publiczne – 2/3 ważnych głosów. Wynik rozstrzygający oznacza, że wynik referendum jest wiążący dla wszystkich organów i mają one obowiązek podejmować działania zgodnie z jego wynikiem (Olejniczak-Szałowska 2002, 25). W praktyce samorządowej w Polsce najczęściej korzysta się z instytucji referendum lokalnego w celu odwołania organu wykonawczego. Związane jest to więc z negatywną oceną działania tego organu. Niewątpliwie zatem mieszkańcy mogą oddziaływać na sposób wykonywania zadań publicznych przez władze j.s.t. poprzez prawa o charakterze politycznym – w postaci prawa wyboru do organów stanowiących i organów wykonawczych oraz możliwości podejmowania decyzji w drodze referendum – nie jest to jednak środek ochrony prawnej. Skomplikowane i uciążliwe jest korzystanie z niego podczas każdorazowego niewykonania zadań publicznych.

3.3. Trudno dokonywać specyfikacji przyczyn, które mogą prowadzić do powstawania konfliktów na linii władze samorządowe – mieszkańcy danej j.s.t. W ramach wspólnoty samorządowej konflikt interesów może również zrodzić się na niższych szczeblach – w sołectwach czy dzielnicach lub poszczególnych rejonach gminy. Konflikty te na ogół powstają na tle sposobu realizacji zadań, jakie zostały powierzone wspólnotom do realizacji. Wydaje się, że ustawodawca w ostatnich latach dostrzega ten problem. Mieszkańcy dysponują bowiem coraz większymi możliwościami domagania się respektowania ich praw, naruszanych działaniami lub zaniechaniami organów władzy publicznej. Chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że realizacja zadań publicznych wymaga przede wszystkim stałych, będących na odpowiednim poziomie dochodów własnych.

Po roku 2016 administracja rządowa w coraz większym stopniu obarcza kosztami wykonywania zadań publicznych samorząd, nie rekompensując wzrostu kosztów zwiększonymi udziałami samorządu w podatkach. Szczerłość środków finansowych w postaci dochodów, którymi rozporządza samorząd, już na etapie uchwalania budżetu może prowadzić do konfliktu między organem wykonawczym a radnymi. Ci ostatni zachowują w dalszym ciągu możliwość ingerowania w materialną treść budżetu, ale wprowadzanie do niego nowych zadań ponad te, które wynikają z projektu przygotowanego przez organ wykonawczy, wymagają wskazania nowych źródeł dochodów. W praktyce nie jest to łatwe, ale w dalszym ciągu proces uchwalania budżetu charakteryzuje duży kompromis między władzą wykonawczą a uchwałodawczą samorządu. Nie wolno natomiast w trakcie wykonywania budżetu w ciągu roku budżetowego wprowadzać do niego nowych zadań bez zgody organu wykonawczego. Ustawodawca poprzez taki zakaz zlikwidował praktykę wykorzystywaną przez opozycyjnych radnych, którzy w ostatnich miesiącach roku doprowadzali do nowelizacji budżetu poprzez wprowadzanie nowych zadań inwestycyjnych tylko po to, aby nie udzielić organowi wykonawczemu absolutorium.

3.4. Pewne nowe rozwiązania, które mają dać większą kontrolę członkom wspólnoty nad organami samorządu, wprowadziła Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁵. Przede wszystkim wzmocniono formę konsultacji społecznych poprzez budżet obywatelski. Budżety obywatelskie (budżety partycypacyjne) pojawiły się w samorządzie polskim w gminach po raz pierwszy na początku XXI w. Nowelizacja z 11 stycznia 2018 r. wprowadza również budżety obywatelskie na szczeblu powiatu i województwa – nie określa jednak minimalnej wysokości środków (a szkoda), jakie mogą być rozdysponowane za pomocą tego budżetu. Budżety obywatelskie są instytucją demokracji deliberacyjnej i konsekwencją kryzysu form demokracji pośredniej (Sułkowski 2016, 335 i n.). W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, w pozostałych j.s.t. – fakultatywne. Wysokość wydatków budżetu obywatelskiego gminy wynosi co najmniej 0,5% jej wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu¹⁶.

Zadania wybierane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 5a ust. 4 u.s.g.) rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

¹⁶ Nie do końca jednak wiadomo, o jakie sprawozdanie chodzi: czy o jedno ze sprawozdań statystycznych czy też o sprawozdanie organu wykonawczego j.s.t. przedkładane organowi stanowiącemu j.s.t. do 31 marca roku następnego po roku budżetowym. Zapewne o to drugie, ale stosujący prawo nie może tego domniemywać.

do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego. Ustawodawca, dokonując ograniczenia uprawnień rady w zakresie prac nad projektem budżetu i umieszczeniem w nim budżetu obywatelskiego, posługuje się terminem subiektywnym „istotny stopień”. To w praktyce doprowadzi do konfliktów na linii organ stanowiący – inicjatorzy realizacji zadania opartego na budżecie obywatelskim. Wydaje się, że właśnie w dotyczących warunków formalnych uchwałach organów stanowiących należałoby precyzyjnie zapisać, które propozycje mieszkańców mogą być realizowane, np. ze względu na koszty eksploatacji w kilkuletnim przedziale czasowym, czy wprost określić, ile mogą wynosić koszty eksploatacji w stosunku do wartości projektu, lub też określić procentowo (np. nie więcej niż 15%), o ile maksymalnie rada będzie mogła zmienić – obniżyć – wydatki na projekt. Bez tego typu precyzyjnych wyliczeń finansowych będziemy mieć do czynienia z częstymi sporami przed organami nadzoru. Nie było to chyba świadomym celem ustawodawcy.

Rada gminy została także zobowiązana przepisami u.s.g. do określenia wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłoszone projekty, ustalenia liczby podpisów mieszkańców pod zgłaszanymi projektami, wskazania zasad oceny zgłoszonych projektów oraz zasad głosowania i wyboru do realizacji zgłoszonych projektów. Przyjęte ustawowo konstrukcje uwzględniają wiele rozwiązań stosowanych wcześniej w praktyce. Sam proces tworzenia budżetów obywatelskich obejmuje kilka etapów sekwencyjnych (Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2015, 130 i n.), z niektórymi z nich mogą być związane konsultacje społeczne – szczególnie etap dotyczący wyboru propozycji, które mają być realizowane jako inwestycje w ramach budżetu obywatelskiego¹⁷.

Same konsultacje społeczne są nawiązaniem do form demokracji bezpośredniej, a ich istotą jest zapewnienie władzom lokalnym potwierdzenia lub wyrażenia dezaprobaty dla podjętych działań (Augustyniak, Marchaj 2021, 153–169). Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a ust. 1 i 2 wskazuje na dwa rodzaje konsultacji – obligatoryjne i fakultatywne. Te pierwsze przeprowadzane są na podstawie przepisów szczegółowych. Konsultacji z mieszkańcami na podstawie art. 4a ust. 1 u.s.g. wymaga wydanie opinii przez radę gminy w sprawie zmiany terytorialnej tej j.s.t. podjętej z inicjatywy Rady Ministrów, również w przypadku określonym w art. 4b ust. 1 u.s.g., a więc wtedy, gdy inicjatywa zmiany terytorialnej wypływa z wniosku rady gminy. Konsultacji wymaga także podjęcie uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej (na podstawie art. 5 ust. 2 u.s.g.) oraz o nadaniu statutu jednostce pomocniczej (na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g.). Inne przypadki

¹⁷ Jak słabe są w Polsce rozwiązania ustrojowe o charakterze proobywatelskim, świadczy art. 112 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583), który dopuszcza nieprzeprowadzanie konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego w gminach w zakresie projektów przewidzianych do realizacji w 2023 i 2024 r. czy też zawieszenie w 2022 r. w j.s.t. realizacji niektórych projektów ze środków budżetu obywatelskiego.

obligatoryjnych konsultacji określone są w art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹⁸, w art. 12 ust. 7 i art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁹ oraz w art. 8 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych²⁰. W innych sprawach ważnych dla gminy wynikających z jej zakresu zadań można przeprowadzić konsultacje fakultatywne. Nie mogą one jednak dotyczyć spraw o charakterze indywidualnym ani spraw należących do innych organów publicznych (Augustyniak, Marchaj 2021, 153–169). Ustalenie zasad przeprowadzenia konsultacji następuje w drodze uchwały rady gminy. W konsultacjach mogą uczestniczyć mieszkańcy gminy.

3.5. Kolejną instytucją, która została wprowadzona do polskiego systemu ustrojowego, jest raport o stanie gminy. Nastąpiło to na podstawie znowelizowanego w dniu 11 stycznia 2018 r. art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. Postanowienie art. 28aa u.s.g. regulujące zakres raportu jest niezwykle lakoniczne i wskazuje, że rada gminy rozpatruje raport o stanie gminy oraz podejmuje uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Raporty tego typu sporządzane są również w powiatach i województwach. Konsekwencją nieprzyjęcia przez dwa kolejne lata raportu jest możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Analogiczne konstrukcje prawne obowiązują w powiecie i województwie. Raport winien podsumowywać działalność organu wykonawczego w roku poprzednim i wskazywać na realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Należy jednak zauważyć, że wójt pochodzi z wyborów bezpośrednich i nie musi mieć większości głosów w radzie, natomiast zarząd powiatu i zarząd województwa pochodzi z wyborów pośrednich (Krawczyk 2019b, 6), co oznacza, że dla rządzenia potrzebna jest większość głosów. W drugim więc przypadku podjęcie uchwały o odmowie wotum zaufania jest mało prawdopodobne, by nie rzec – wręcz niemożliwe. W debacie nad raportem głos mogą zabierać mieszkańcy. Liczba ich została ograniczona do 15. Każdy z nich musi przedstawić przewodniczącemu rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami co najmniej 20 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców, a co najmniej 50 osób w gminach powyżej 20 tys.

Wprowadzając do systemu prawnego treść art. 28aa u.s.g., ustawodawca nie był jednak skłonny do refleksji nad konstrukcją prawną art. 67 ust. 3 u.r.l. Regulacja przewidziana w tym przepisie ma charakter represyjny w stosunku do rady, ponieważ referendum zainicjowane uchwałą rady w związku z dwukrotnym nieuzyskaniem wotum zaufania, które nie skończy się odwołaniem wójta, powoduje podobnie zakończenie działalności rady z mocy prawa. Na to fikcyjne rozszerzenie

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 730.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

uprawnień kontrolnych rady zwróciła uwagę w doktrynie Magdalena Gurdek, wskazując, że w art. 28aa u.s.g. mamy z jednej strony do czynienia ze wzmocnieniem uprawnień kontrolnych, a z drugiej – z niemożliwością ich realizacji w praktyce (Gurdek 2019, 12).

3.6. Następnym uprawnieniem, które zostało przyznane mieszkańcom wspólnoty samorządowej na wszystkich trzech szczeblach samorządu, a wynikającym z nowelizacji z 11 stycznia 2018 r., jest prawo do zgłaszania projektów uchwał. Prawo to mieszkańcy niektórych j.s.t. posiadali już wcześniej, z tym że wynikało ono wyłącznie z regulacji statutowych. Na podstawie art. 41a ust. 1 i 2 u.s.g., art. 42a ust. 1 i 2 u.s.p. oraz art. 89a ust. 1 i 2 u.s.w. grupa mieszkańców gminy, powiatu i województwa posiadających czynne prawo wyborcze do organów stanowiących może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Wymóg formalny, jaki musi być spełniony, to minimalna liczba co najmniej 100 podpisów mieszkańców w gminie do 5 tys. mieszkańców, co najmniej 200 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców, co najmniej 300 osób w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców (art. 41a ust. 2 u.s.g.), co najmniej 300 w powiecie (Gurdek 2019, 13) oraz co najmniej 1000 mieszkańców w województwie (art. 89a ust. 2 u.s.w.). Gwarancją prawa inicjatywy uchwałodawczej jest obowiązek objęcia takiego projektu porządkiem obrad rady na najbliższej sesji po złożeniu projektu, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Obowiązkiem rady jest również przyjęcie szczegółowych zasad wnoszenia takich projektów oraz ustalenia formalnych wymogów, jakie winny one spełniać (Kłucińska, Sześciło, Wilk 2018, 34 i n.).

3.7. Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, skargi i wnioski. Ustawa zasadnicza wskazuje, że korzystanie z powyższych środków winno się odbywać w interesie publicznym, własnym obywatela lub w imieniu innej osoby za jej zgodą. Petycje, skargi i wnioski składamy do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. To oznacza, że poprzez art. 63 Konstytucji RP następuje realizacja prawa podmiotowego publicznego, któremu odpowiadają obowiązki władzy publicznej sprowadzające się do:

- a) rozpatrzenia tychże środków i poinformowania autora o wyniku ich rozpatrzenia,
- b) zagwarantowania tego, by wnoszący je nie poniósł z tego tytułu ujemnych konsekwencji.

Kolejny odnoszący się do omawianego zagadnienia art. 2 ust. 3 Ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach²¹ stanowi, że przedmiotem petycji może być w szczególności żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego

²¹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.²² przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, na podstawie zaś art. 241 tej ustawy przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, a także lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Do załatwiania skarg i wniosków stosuje się dział VIII „Skargi i wnioski” Kodeksu postępowania administracyjnego. W literaturze przedmiotu prawa administracyjnego wskazuje się jednak, że wskazane środki nie są właściwe dla optymalnego wykonywania zadań publicznych (Bąkowski 2018, 205), przede wszystkim dlatego, że nie wiążą podmiotu, do którego zostały skierowane, i są zależne od jego uznania. Ponadto rozstrzygnięcie dotyczące skargi lub wniosku nie podlega zaskarżeniu.

4. INTERES WSPÓLNOTY A PRAKTYKA

4.1. Konflikt interesów między wspólnotą samorządową a organem władzy publicznej nie zawsze musi być konsekwencją naruszenia prawa przez tę ostatnią stronę. Można to łatwo zauważyć, analizując przyczyny zmiany granic wspólnoty samorządowej.

Nie można odmówić władzom państwowym prawa do decydowania o strukturze administracyjnej państwa. Zmiany granic administracyjnych wspólnot samorządowych są jednak zawsze przedstawiane przez mniejszą wspólnotę samorządową jako tzw. zmiany polityczne i wiązane w praktyce z nazwiskami konkretnych polityków, którzy tą drogą próbują zyskiwać poparcie społeczne w określonym środowisku. Na ogół wskazuje się też, że na tego typu zmianach na ogół korzysta wyłącznie jednostka ekonomicznie silniejsza. A więc zmiany te odbywają w społecznym poczuciu krzywdy wspólnoty, której terytorium zostało anektowane przez sąsiada. Natomiast ci, którzy zyskują, na ogół nowe rozwiązanie uzasadniają potrzebą rozwoju terytorialnego. Bez wątplenia jedni i drudzy mają rację, niemniej trzeba zauważyć, że dla małych samorządów tego rodzaju zmiany granic wiążą się z poważnymi ograniczeniami dochodów. Z tego też powodu dla uniknięcia nagłego szoku budżetowego mniejszych jednostek samorządu wydaje się celowe, aby te zamiany nie wchodziły w życie gwałtownie, lecz np. po upływie 3–5 lat.

²² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

Polskie ustawodawstwo nie chroni jednak interesu wspólnoty w przypadku przestępstwa popełnionego przez organ wykonawczy, którego konsekwencją jest szkoda majątkowa podmiotu trzeciego. Bezprawne działanie funkcjonariusza publicznego wypełniające dyspozycje art. 231 § 1 Kodeksu karnego²³ jest działaniem na szkodę interesu publicznego, a także może powodować naruszenie interesu podmiotu trzeciego. W takim przypadku sąd cywilny, zasądzając odszkodowanie od j.s.t., związany jest wyrokiem sądu karnego (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 grudnia 2017 r., I ACa 412/17, LEX nr 2461438, oraz wyroki Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim: z dnia 7 grudnia 2016 r., I C 546/15, niepubl., i z dnia 17 czerwca 2022 r., I C 1317/19, Legalis nr 2738280). W efekcie może to doprowadzić do niewypłacalności j.s.t., a w konsekwencji do jej likwidacji. Niewątpliwie likwidacja gminy nie musi być zawsze zbieżna z interesem członków wspólnoty samorządowej.

4.2. Wspólnota samorządowa działa na ogół poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze, które wypowiadają się w formach przewidzianych prawem. Analiza aktywności społecznej wskazuje, że po roku 2020 sprawami niezwykle istotnymi dla wspólnot samorządowych, ale także dla indywidualnych obywateli, są koszty odbioru śmieci, dostęp do zakładów je przetwarzających, co w istotny sposób wpływa na wysokość opłat. Innym, nie mniej istotnym problemem jest walka z zanieczyszczeniem środowiska. Prawo do życia w czystym środowisku naturalnym jest prawem konstytucyjnym każdej osoby znajdującej się na terytorium Polski, wynikającym z art. 74 ustawy zasadniczej, ale możliwość jego egzekwowania następuje wyłącznie w granicach ustaw. Brak przekonującego wyjaśnienia przyczyn zatrucia w 2022 r. drugiej największej rzeki Polski, Odry, i zaniechanie szukania winnych tego stanu rzeczy nie stawia w pozytywnym świetle władz administracyjnych i nie wpływa pozytywnie na relacje samorząd – administracja rządowa.

Należy zauważyć, że wprowadzając na podstawie Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴ obowiązek segregacji śmieci przez mieszkańców i nakładając na gminy obowiązek ich odbioru, ustawodawca pierwotnie założył, że system wewnętrznie winien się bilansować, co znaczy, że opłaty za odbiór śmieci nie powinny przekraczać wydatków gminy związanych z ich odbiorem i utylizacją oraz recyklingiem (tak wyroki WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r.: I SA/OI432/19, Legalis nr 2233544 i I SA/OI 433/19, Legalis nr 2233545). Bardzo szybko okazało się, że wydatki przekraczają wysokość zabranych opłat i stanowią poważne obciążenia budżetów gmin. Organy nadzoru podeszły do problemu bilansowania kosztów dość elastycznie, przyjmując, że system winien się bilansować na etapie uchwalania budżetu, ale niekoniecznie na etapie

²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).

²⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888.

jego wykonywania. Wzrost cen danej usługi był konsekwencją wielu składowych, ale również braku dostatecznie dużej sieci zakładów utylizacyjnych.

Ustawodawca, próbując „rozwiązać” problem, dokonał zmiany ustawy, wprowadzając wyraźną normę dopuszczającą dopłaty z budżetu gminy do kosztów wykonania usługi. Rozwiązanie to różnicuje gminy według ich zamożności i wynikającej z niej możliwości dopłaty. Wpływa także na sytuację faktyczną mieszkańców poszczególnych j.s.t. Samorządy próbują racjonalizować koszty, m.in. poprzez starania o budowę nowych zakładów przetwarzania odpadów. W województwie łódzkim jedną z takich inicjatyw zaprezentował Związek Międzygminny „Bzura” zrzeszający dwadzieścia gmin. Inicjatywa ta doprowadziła do konfliktu politycznego między głównymi partiami, co komentowały środki masowego przekazu²⁵. Efektem sporu politycznego jest blokada inwestycji od 2011 r.²⁶, spór przed sądem powszechnym z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa o kwotę 73 mln 855 tys. zł oraz – jak się wydaje – zmiana treści rozporządzenia Ministra Środowiska, która ma uzasadniać niedopuszczalność rozpoczęcia inwestycji. Można odnieść wrażenie, że w całym konflikcie bardziej chodzi o to, kto politycznie przypisze sobie sukces zakończenia tej inwestycji, niż o dobro wspólnot samorządowych, które są reprezentowane przez związek komunalny.

Również przy uchwalaniu przez organy stanowiące uchwał w sprawach opłat lokalnych obserwujemy niezwykłą aktywność członków wspólnot lokalnych, którzy dotychczas nie byli zaangażowani w życie społeczne swojej gminy. Przykładowo w trakcie prowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wszczęciem postępowania nadzorczego wobec uchwały Miasta Łodzi w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi skargę na tę uchwałę złożyło ponad czterdzieści podmiotów, w tym osoby indywidualne oraz zarządy i rady

²⁵ Zob. <https://ele24.net/wiadomosci/lodzkie/kto-naprawde-zarabia-na-smieciach-w-lodzi-i-regionie> (dostęp: 4.03.2022); <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,26724464,lozkie-tasmy-pis-dotacja-w-zamian-za-wymiane-ludzi-na-zyczliwych.html> (dostęp: 4.03.2022).

²⁶ Decyzją z 30 grudnia 2011 r. wójt Gminy Bielawy określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów Komunalnych. Wskutek odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach w dniu 17 lutego 2012 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję wójta co do zgodności z prawem. W sprawie wypowiedział się również WSA w Łodzi w wyroku z 11 września 2013 r. (II SA/Łd 373/12) oraz NSA w wyroku z dnia 19 sierpnia 2015 r. (II OSK 3100/13, Legalis nr 1361789). Stanowiska sądów uwzględniły opinię z dnia 19 grudnia 2019 r. Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Łowiczu wskazującą, że lokalizacja nie spełnia wymagań § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz.U. z 2003 r. Nr 61 poz. 549). Chodziło o brak występowania naturalnej bariery geologicznej w miejscu realizacji inwestycji, ale po wprowadzeniu rozwiązań technicznych i organizacyjnych ograniczających negatywny wpływ na otoczenie inwestycja będzie oddziaływać na wszystkie elementy środowiska w sposób zrównoważony, co zauważono w opinii. W międzyczasie ZK „Bzura” utracił możliwość dofinansowania z NFOŚiGW oraz z WFOŚiGW, pomimo że wcześniej dysponował promesą tych instytucji.

nadzorcze spółdzielni mieszkaniowych. Niewątpliwie pokazanie technicznych problemów związanych z naliczaniem opłaty było bardzo pomocne w wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego (zob. uchwała nr 46/156/2020 Kolegium RIO w Łodzi, OwSS 2021, nr 1, s. 58–73).

4.3. Z faktu wywodzenia kompetencji samorządu z tzw. koncepcji państwowej wynika, że samorząd terytorialny może wypowiadać się przez akty prawa miejscowego w sprawach pozostających w zakresie działania danej jednostki samorządowej. Orzecznictwo sądowe tego dotyczące stwierdza, że organy j.s.t. nie są umocowane do podejmowania uchwał w dowolnym przedmiocie (tak np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11, LEX nr 992533).

Należy przypomnieć, że samorząd działa w sferze imperium w sposób władczy i w sferze dominium w sposób niewładczy. Nie mam wątpliwości, że dla sfery imperium konieczne jest posiadanie podstawy prawnej do działania. Natomiast sfera dominium, poprzez którą organy samorządu mogą w sposób bardziej swobodny wyrażać stanowiska swoich wspólnot samorządowych, nie może być oceniana na tych samych zasadach co działanie władcze. Poszukiwanie dla tych działań podstawy prawnej w art. 6 i art. 7 ust. 1 w zw. z art. 18 u.s.g. oraz ocenianie, czy działania te mieszczą się w art. 7 Konstytucji RP, wydaje się niekiedy przesadzone (zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 grudnia 2022 r. (P.1.4131.381.2020.EM), OwSS 2021, nr 1, s. 37–41). Organy samorządu terytorialnego reprezentujące wspólnoty samorządowe mają prawo do krytyki działań podejmowanych przez władze państwowe, szczególnie jeżeli dotyczą one podstawowych praw obywatelskich. Nie można w państwie demokratycznym w zakresie działań nadzorczych stosować relatywizmu moralnego²⁷.

5. SĄDOWA OCHRONA INTERESÓW MIESZKAŃCÓW CZY WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ?

Analiza postanowień ustawy zasadniczej, prawa administracyjnego, samorządowego oraz innych regulacji prawnych pozwala wymienić najważniejsze rozwiązania prawne, których celem jest ochrona interesów mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Ochrona ta ma charakter instytucjonalny i dotyczy j.s.t. jako osoby prawnej. Każdej j.s.t. przysługuje na gruncie prawa publicznego:

²⁷ Jako przykłady można tu wskazać: brak działań nadzorczych wojewodów wobec uchwał niektórych j.s.t. skierowanych przeciwko środowiskom LGBT; brak reakcji właściwych organów nadzoru wobec zaniechania podjęcia przez Radę Miejską Zakopanego uchwały w sprawie uchwalenia gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, co spowodowało niewypełnienie dyspozycji art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390). Naruszono tym samym, oprócz ustawy, także przepisy Konstytucji RP i prawa międzynarodowego.

- 1) prawo skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze i inne środki nadzoru,
- 2) prawo skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne i postanowienia administracyjne oraz inne kierowane do nich akty i czynności z zakresu administracji publicznej w trybie art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸,
- 3) prawo do postępowania przed sądami administracyjnymi,
- 4) prawo do rozstrzygania sporów o właściwość zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁹.

Na gruncie prawa prywatnego ochrona udzielana jest przez sądy powszechne. Najczęściej przedmiot sporu dotyczy niejasnego sposobu regulacji transferów środków finansowych z budżetu państwa do budżetów j.s.t. Brak jasności lub całkowite nieuregulowanie tej sfery powoduje, że samorzady poszukują sprawiedliwości, stosując procedury odszkodowawcze w drodze wykorzystania dyspozycji art. 417¹ k.c. Problem sprowadza się jednak do tego, że inaczej dochodzi się zaniżonej lub nieotrzymanej dotacji bądź subwencji, a inaczej odszkodowania za zaniechania legislacyjne ustawodawcy. Powód w tym drugim przypadku musi wykazać, że ustawodawca jest odpowiedzialny za zaniechanie legislacyjne i miał obowiązek uregulować problem w określony sposób. Jest to niezwykle trudne.

Szczególony charakter ma ochrona samodzielności samorządu przez Trybunał Konstytucyjny, wykonywana na podstawie art. 188 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 ustawy zasadniczej.

W procedurach administracyjnych, co już zauważono, pojęcie wspólnoty nie występuje – ustawodawca posługuje się pojęciem właściwego organu lub też pojęciem strony; wspólnota nie posiada też legitymacji skargowej do występowania w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z art. 101 u.s.g. (odpowiednio, art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem organów gminy (powiatu, województwa), może zaskarżyć tę uchwałę lub zarządzenie. Z kolei zgodnie z art. 101a u.s.g. skarga przysługuje także na bezczynność organów j.s.t., zaskarżalne są też czynności prawne lub faktyczne tych organów naruszających prawa osób trzecich (np. odpowiedzialność za szkody związane z niewłaściwym utrzymaniem dróg). Skargi rozpatrywane w trybie art. 101 i 101a obejmują sprawy z całego zakresu administracji publicznej, bez zawężania ich do spraw „z zakresu prawa administracyjnego”. Jednakże przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie uzasadniałoby wniesienie skargi na podstawie wyżej wymienionych przepisów ustaw samorządowych. Kryterium tym jest bowiem posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, które zostało naruszone, bądź roszczenia powstałego

²⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492.

na skutek wyrządzenia szkody na osobie lub mieniu. Sądy wskazują, że: „zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem jego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2012 r., II SA/Kr 1648/11, LEX nr 1257719).

Skargi składane w trybie powyższych przepisów nie mają charakteru skargi powszechnej, *actio popularis*, co oznacza, że przepis ten nie daje prawa wniesienia skargi w interesie publicznym.

6. WNIOSKI KOŃCOWE

Czy ochrona mieszkańców j.s.t. – wspólnoty samorządowej – przed zachowaniami władz naruszającymi prawo bądź nieprowadzącymi do zaspokojenia potrzeb wspólnoty (albo zaspokajającymi w sposób nienależny) na gruncie polskiego prawa musi być oceniana negatywnie? Niewątpliwie negatywna ocena nie byłaby w pełni usprawiedliwiona. Należy docenić starania ustawodawcy wynikające z noweli z dnia 11 stycznia 2018 r. Ustawa, wprowadzając nowe przepisy, które mają wzmacniać ochronę członków wspólnot samorządowych przed niepożądanymi działaniami władz lokalnych, odwołuje się do rozwiązań funkcjonujących już w praktyce niektórych samorządów. Z tego punktu widzenia nie stanowią one *novum*. Jednakże ustawodawca niewątpliwie dostrzega zalety konsultacji społecznych, budżetu obywatelskiego, raportów o stanie danej j.s.t. i jego celem jest ujednoczenie postępowania w skali całego samorządu polskiego. Trzeba mieć nadzieję, że jest to kolejny krok na drodze budowania społeczeństwa obywatelskiego. Należy również docenić to, że wprowadzone regulacje są dość lakoniczne. Nie traktuję tego w kategoriach braku pomysłu na kompleksowość rozwiązań legislacyjnych (choć obecnie można to podejrzewać), ale jako wyraz poszanowania konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

Co najważniejsze, ustawodawca dostrzegł, że niekiedy na linii mieszkańcy – władze samorządowe pojawiają się konflikty. Niewątpliwie coraz częściej będą się też zdarzać konflikty w sytuacjach, kiedy działania władz j.s.t. są wprawdzie zgodne z obowiązującym prawem, lecz nie są prowadzone w interesie mieszkańców, np. plany zagospodarowania przestrzennego – ustalenie zabudowy, której ma towarzyszyć określona infrastruktura, w tym infrastruktura drogowa, częściowe wykonanie planu inwestycyjnego, problem wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, budowa punktów – instalacji przerobu odpadów komunalnych itp.

Wydaje się, że władcze środki pozostające w gestii organów nadzoru – wojewody i regionalnych izb obrachunkowych – mogą być niewystarczające. Stąd potrzeba istnienia komplementarnych środków ochrony prawnej, którymi dysponować będą mieszkańcy – członkowie wspólnot samorządowych. Nadzór wykonywany na podstawie kryterium legalności (zgodności z prawem) może być tu niewystarczający. Na relacje między organami władzy a wspólnotami samorządowymi, jak można założyć, wpływ mają także niedopracowania legislacyjne ustawodawcy spowodowane pośpiesznie tworzonym prawem, na co wskazywałem przy omawianiu regulacji wykorzystywanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Konstrukcja wspólnoty samorządowej wynikająca z art. 16 ustawy zasadniczej winna być wsparta prawem obywatela do dobrej administracji oraz zaufaniem obywatela do państwa i dobrego prawa. Stosunki państwo – samorząd nie powinny być budowane na odwoływanie się do barw politycznych aktualnie dominujących w składach organów stanowiących czy organów wykonawczych. To osłabia poczucie przynależności do wspólnoty samorządowej i nie buduje właściwych relacji między jej członkami.

Rzeczą istotną jest również realizacja uzasadnionych oczekiwań wynikających z ochrony dobra wspólnego. W tym zakresie należałoby doprecyzować pojęcie interesu publicznego, który miałby być objęty ochroną, ustalić jasne kryteria zaspokajania potrzeb publicznych i przyjąć wymierne wskaźniki standardów (Bąkowski 2018, 207–208). Niewątpliwie dyskusji społecznej wymaga gradacja terminów: interes indywidualny – interes grupowy – interes lokalny – interes państwa. Wydaje się, że dla tych wszystkich pojęć potrzebne jest stworzenie nowej aksjologii.

Dyskusji wymaga też problem zaniechania wykonywania zadań publicznych czy ich niewłaściwego wykonania – na szczeblu lokalnym – w stosunku do wspólnoty samorządowej. W takich sprawach podmiotom legitymowanym służy skarga do WSA. Sąd, uwzględniając skargę, może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko j.s.t. Problemy te nie mogą nadal wiązać się z niekiedy całkowitą nieodpowiedzialnością sprawujących władzę.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak, Monika. Roman Marchaj. 2021. „Komentarz do art. 5a”. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 153–169. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LexisNexis.
- Bandarzewski, Kazimierz. 2020. „O podmiotowości wspólnot samorządowych”. W *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*. 85–86. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bąkowski, Tomasz. 2018. „O niedostatku prawnej ochrony wspólnoty samorządowej w zakresie (nie) wykonywania na jej rzecz zadań publicznych”. W *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*. 205–208. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Bigo, Tadeusz. 1928. *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Przemiany.
- Boć, Jan. Red. 2001. *Powiat*. Wrocław: Kolonia.
- Dolnicki, Bogdan. 2021. „Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym”. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 28. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Feja-Paszkievicz, Anna. 2014. „Zmiany w postrzeganiu statusu członka wspólnoty samorządowej – kilka uwag”. W *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*. 193–206. Red. Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gilowska, Zyta. Grzegorz Gorzelak. Bohdan Jałowicki. 1998. „Granice kompromisu”. *Rzeczpospolita* 102: 6.
- Gurdek, Magdalena. 2019. „Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dokonana ustawą z 11.01.2018 r. jako negatywny przykład praktyki tworzenia prawa”. *Przeгляд Prawa Publicznego* 9: 7–21.
- Kisiel, Wiesław. 2005. „Konstytucyjna ‘wspólnota samorządowa’ (założenia i wątpliwości)”. W *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*. 43–56. Red. Paweł Sarnecki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kłucińska, Paula. Dawid Sześciło. Bartosz Wilk. 2018. „Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.” *Samorząd Terytorialny* 10: 34–44.
- Korolewska, Monika. Kamila Marchewka-Bartkowiak. 2015. „Budżet obywatelski jako przejaw aktywności społecznej – analiza doświadczeń na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego”. *Studia BAS* 4: 123–140.
- Krawczyk, Ryszard Paweł. 2019a. „Konstytucyjna zasada pomocniczości a samorząd terytorialny”. W *Prawo samorządu terytorialnego – doświadczenia, wyzwania i perspektywy*. 59 i n. Red. Andrzej Bisztyga, Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkievicz. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Krawczyk, Ryszard Paweł. 2019b. „Raport o stanie gminy”. *Finanse Komunalne* 6: 6–16.
- Kulesza, Michał. 2009. „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów”. *Samorząd Terytorialny* 12: 7–22.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2013. „Komentarz do art. 7”. W *Ustawa o samorządzie gminnym*. 167. Red. Paweł Chmielnicki. Warszawa: LexisNexis.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2014. „Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego”. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. 21–43. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LEX/el.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 1996. „Członkostwo wspólnoty samorządowej”. *Samorząd Terytorialny* 5: 3–13.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2002. *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Difin.
- Panejko, Jerzy. 1934. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Księgarnia św. Wojciecha.
- Sarnecki, Paweł. 2016. „Komentarz do art. 16 pkt 4”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1. Red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skrzydło-Niżnik, Iwona. 1999. „Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego”. W *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. 251 i n. Red. Ernest Knosola, Andrzej Matan, Grzegorz Łaszczycza. Kraków: Wolters Kluwer.

- Sułkowski, Jarosław. 2016. „Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)”. W *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*. 335–352. Red. Ryszard Paweł Krawczyk, Andrzej Borowicz. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Tarno, Jan Paweł. Red. 2002. *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa: LexisNexis.
- Tucholska, Anna. 2007. *Powiat – między zbiorowością a wspólnotą*. Warszawa: Scholar.
- Uziębło, Piotr. 2008. *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., weszła w życie z dniem 1 marca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 608 ze sprostowaniem).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r. Nr 95 poz. 602).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. Nr 41 poz. 361).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r. poz. 2444).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz.U. z 2003 r. Nr 61 poz. 549).

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 grudnia 2020 r. (P.1.4131.381.2020.EM), OwSS 2021, nr 1, s. 37–41.

Uchwała nr 46/156/2020 Kolegium RIO w Łodzi, OwSS 2021, nr 1, s. 58–73.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123.

Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 34.

Wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A ZU 2003, nr 3, poz. 23.

Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

Postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., K 35/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 167.

Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, nr 10/A, poz. 152.

Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4/A, poz. 5.

Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, OSNP 2001, nr 24, poz. 704.

Uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 59/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, poz. 35.

Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, LEX nr 24554.

Wyrok NSA z dnia 24 marca 1998 r., II SA 1589/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 52.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2001 r., SA/Sz 2268/00, LEX nr 49253.

Wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, OSS 2004, nr 1, poz. 13.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11, LEX nr 992533.

Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.

Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2015 r., II OSK 3100/13, Legalis nr 1361789.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 grudnia 2017 r., I ACa 412/17, LEX nr 2461438.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 7 grudnia 2016 r., I C 546/15, niepubl.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 17 czerwca 2022 r., I C 1317/19, Legalis nr 2738280.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lipca 2007 r., IV SA/GI 572/07, LEX nr 2390320.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 210/14, LEX nr 1454933.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Go 23/21, LEX nr 310384.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r., III SA/Kr 318/05, LEX nr 190403.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2012 r., II SA/Kr 1648/11, LEX nr 1257719.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 września 2013 r., II SA/Ld 373/12, Legalis nr 789143.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r., I SA/OI 432/19, Legalis nr 2233544.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r., I SA/OI 433/19, Legalis nr 2233545.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383.