

Rozdział ukazał się w:

Meandry zarządzania, pod red. A. Sekuły,
Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2016, s. 57-80,
ISBN 978-83-7348-686-7.

MEANDRY ZARZĄDZANIA

Spis treści

Część II. Zarządzanie w organizacjach publicznych

Alicja Sekuła

Rozdział 4. Gmina w systemie zarządzania państwem	57
4.1. Samorząd terytorialny, jego specyfika i miejsce w systemie władzy publicznej ...	57
4.2. Cechy struktury organizacyjnej polskiego systemu samorządowego	67
4.3. Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego	71
4.4. Podsumowanie	79

Część II

Zarządzanie w organizacjach publicznych

Rozdział 4

Gmina w systemie zarządzania państwem

Streszczenie: Rozdział poświęcony jest ukazaniu gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego wykonującą zadania publiczne o charakterze lokalnym. Rozważania w nim zawarte skupiają się na następujących zagadnieniach: zadania i organy gminy: rada gminy (miasta) i wójt (burmistrz, prezydent miasta); jednostki pomocnicze gminy: sołectwa, dzielnice i osiedla; specyfika miast na prawach powiatu. Mając jednak na uwadze, że gmina jest składową samorządu terytorialnego, który z kolei wchodzi w skład sektora publicznego, rozważania na jej temat zaprezentowano w szerszym kontekście funkcjonowania całego sektora samorządowego, przedstawiając definicję samorządu terytorialnego, jego podmiot, przedmiot, zadania, cechy nadzoru, także organy władzy – stanowiący i wykonawczy. Dopełniono je analizą polskiego samorządu terytorialnego na tle unormowań zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz jego struktury w odniesieniu do unijnej Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NUTS.

Słowa kluczowe: definicja samorządu terytorialnego, struktura samorządu terytorialnego, gmina, organy gminy, rada gminy, wójt, jednostki pomocnicze gminy, miasta na prawach powiatu, NUTS, podział terytorialny.

4.1. Samorząd terytorialny, jego specyfika i miejsce w systemie władzy publicznej

Pierwsze amerykańskie publikacje sprzed ponad stu lat poświęcone zarządzaniu zawężyły przedmiot jego działalności do organizacji gospodarczych. Jednak blisko 30 lat temu zaczęto używać terminu „zarządzanie publiczne” niepasującego do tak rozumianego pojęcia „zarządzanie”. Współcześnie powszechnie uznaje się, że zarządzanie odnosi się do wszystkich organizacji, w tym publicznych. Zarządzanie publiczne skrótowo określa się mianem zarządzania w sektorze publicznym lub zarządzania sprawami publicznymi. Sektor publiczny tworzą m.in. jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Wśród jego funkcji wymienia się tworzenie warunków prawnoorganizacyjnych niezbędnych do funkcjonowania współczesnego państwa; dostarczanie wybranych usług publicznych lub produktów przez przedsiębiorstwa publiczne lub przez ich zakup w sektorze prywatnym; redystrybucję dochodów oraz oddziaływanie na przebieg procesów społecznych

i gospodarczych w celu pobudzenia procesów korzystnych oraz zapobieżenia zjawiskom niepożądanym¹²⁵.

Samorząd terytorialny, którego ogniwem podstawowym – w myśl Konstytucji – jest gmina, tworzy wraz z podsektorem rządowym sektor publiczny realizujący zadania publiczne. Zasadniczy etap wprowadzenia samorządu terytorialnego do demokratycznego systemu zarządzania sektorem publicznym miał miejsce w Polsce w 1989 roku. Za symboliczne urzeczywistnienie tej idei przyjmuje się datę 27 maja 1990 r., kiedy weszła w życie ustawa o samorządzie gminnym funkcjonująca ówczesnie pod nazwą ustawy o samorządzie terytorialnym oraz odbyły się wybory do rad gmin¹²⁶.

Powstanie gmin oraz (w późniejszym czasie) kolejnych szczebli samorządu terytorialnego wpłynęło na funkcjonowanie sektora publicznego. Przestał dominować układ resortowo-branżowy, polegający na podległości ministerstwom. Zadania zostały podzielone między sektor rządowy i samorządowy. Istota samorządności terytorialnej (regionalnej i lokalnej) sprowadza się do powierzenia zarządzania sprawami publicznymi zrzeszeniu obywateli.

Pomimo tak dużego znaczenia samorządu terytorialnego jego definicji nie ma w żadnym ustawodawstwie, również konstytucyjnym. Jedną z ważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, iż niektóre atrybuty samorządu charakteryzowały się różnicami i zmianami zarówno w układzie czasowym, jak i przestrzennym. Historycznie ujmując, początkowo wykształciły się dwa typy samorządności. Pierwszy, przeciwstawiający samorząd państwu, odnosił się do niezbywalnych praw wspólnot lokalnych wynikających z praw natury. Zgodnie z tym kierunkiem to gmina, a nie państwo, była pierwotnym modelem organizowania się ludzi. Państwo powstało na skutek łączenia się gmin w strukturę terytorialno-polityczną. Odmienne podejście zakładała druga koncepcja opierająca się na tzw. państwowej teorii samorządu, która wywodziła samorząd terytorialny od państwa. Zgodnie z nią państwo może wykonywać władzę poprzez swoje organy, ale może też jej część przekazać grupom społecznym (lokalnym, regionalnym) stanowiącym odrębne podmioty posiadające uprawnienia i wchodzące z państwem w relacje prawne. Istota tej teorii polega na traktowaniu samorządu jako personifikacji państwa, które, powołując go, określa stopień samodzielności, zakres powierzonych zadań i kompetencji¹²⁷. Samodzielność w państwowej teorii samorządu nie jest postrzegana jako całkowite uniezależnienie się od państwa, lecz jako szczegółowe sprecyzowanie sytuacji, w których ingeruje ono w działalność samorządu.

Obecnie spojrzenie pierwsze nie znajduje zwolenników; koncepcja ta generalnie została odrzucona, choć stała się źródłem powstania niektórych państw, np. Szwajcarii. Zarówno prawnicy, jak i ekonomiści, definiując samorząd terytorialny, zgodni są co do tego, że nie jest to instytucja sprzeciwiająca się państwu; do jego powstania potrzebne jest m.in. upoważnienie i zobowiązanie go przez państwo do realizacji funkcji administracji państwowej. Samorząd terytorialny to korporacje stanowiące przymusowe związki mieszkańców gmin, powiatów i województw, powołane do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania swoich, w rozumieniu „lokalnych” potrzeb we własnym

¹²⁵ A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 26.

¹²⁶ A. Sekuła, *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [w:] K. Gomółka (red.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, PWSZ, Elbląg 2007, s. 35.

¹²⁷ M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 82.

zakresie i na własną odpowiedzialność¹²⁸. Podjęcie decyzji o tym, jakie potrzeby, w jakim stopniu i kolejności zaspokoić, odbywa się bez ingerencji z zewnątrz, co podkreślał J. Panejko, interpretując samorząd jako „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”¹²⁹. Potwierdzenie takiego podejścia uwidoczni się w spojrzeniu P. Sobieszewskiego, dla którego samorząd terytorialny to „wyodrębniony (osobowość prawna), powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo”¹³⁰. Jednostki samorządowe samodzielnie ustanawiają w drodze wyboru swoich przedstawicieli do sprawowania władzy czy stanowią prawo lokalne, ale w ramach wykonywania zadań podlegają nadzorowi ze strony państwa. Samodzielność nie oznacza bowiem, że samorząd jest organizacją autonomiczną, całkowicie niezależną od państwa. Samodzielność polega na określeniu, kiedy oraz w jakiej formie organy państwa ingerują w sferę zastrzeżoną dla organów samorządowych. Państwo, przekazując samorządowi obowiązki, prawa oraz środki materialne potrzebne do funkcjonowania, pozostawia sobie rolę nadzorcy. O samorządzie można powiedzieć, iż jest to forma decentralizacji administracji państwowej wykonywana na podstawie odpowiednich przepisów prawa przez miejscowe, niezależne organy. Poszczególne jednostki to wyodrębnione w strukturze organizacji państwa podmioty prawa. To także wynikający z mocy prawa związek mieszkańców, który wspólnie zajmuje się swoimi sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym¹³¹ i regionalnym. Istnienie samorządu nie jest wynikiem woli mieszkańców, lecz decyzji ustawodawcy. Mieszkańcy nie mogą dobrowolnie postanowić o wstępowaniu bądź występowaniu ze wspólnoty samorządowej, gdyż ma ona charakter obligatoryjny. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa, a przynależność do niej jest powszechna i przymusowa. Wyznacznikiem tej „obowiązkowości” przynależenia jest fakt zamieszkiwania na danym terenie. Samorząd jest „obligatoryjnym związkiem mieszkańców gmin, powiatów i województw samorządowych, utworzonych dla zrealizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa, utworzonych w celu zapewnienia rozwoju danego terenu i zaspokojenia potrzeb zbiorowych (z zakresu użyteczności publicznej) ludności tego terenu”¹³². Z. Leoński przez samorząd rozumie „tylko te grupy społeczne i ich reprezentację, które zostały powołane przez przepisy prawa, celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych”¹³³.

¹²⁸ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 1997, s. 47.

¹²⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Przemiany, Warszawa 1990. Podano za: M. Kotulski, op. cit., s. 83.

¹³⁰ P. Sobieszewski, *Samorząd*, [w:] M. Chmaj (red.), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Graf-Punkt, Warszawa 1999, s. 245.

¹³¹ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 13–14.

¹³² M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 14.

¹³³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 6.

Próba analizy przytoczonych wyżej definicji prowadzi do konkluzji, że własności samorządu terytorialnego sprowadzić można do następujących twierdzeń:

- działa z mocy prawa,
- działa na zasadach domniemanej kompetencji,
- działa w granicach prawnie określonych,
- podlega nadzorowi ze strony państwa,
- ma osobowość prawną,
- realizuje zadania służące zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności,
- ich wykonywanie odbywa się przez wybrane w tym celu organy,
- władze samorządowe korzystają z zagwarantowanych środków na działalność,
- idea samorządu terytorialnego wywodzi się z zasady decentralizacji,
- przynależność do wspólnoty samorządowej jest obligatoryjna.

Wymienione cechy w zasadzie pokrywają się z normami Konstytucji, która ustroj samorządu terytorialnego reguluje według następujących zasad¹³⁴:

- mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową,
- samorząd terytorialny partycypuje w sprawowaniu władzy publicznej, którą wykonuje we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność,
- przydzielenie określonych zadań publicznych podlega regule domniemanej kompetencji – zadania organów innej władzy publicznej winny być ustawowo zastrzeżone na ich rzecz,
- podstawową jednostką terytorialną jest gmina,
- jednostki samorządowe mają osobowość prawną, ich samodzielność podlega ochronie sądowej.

Atrybuty te zawarto w ujęciu poniżej, zgodnie z którym samorząd terytorialny to powstały z mocy prawa obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw utworzony do realizacji zadań publicznych (lokalnych w przypadku gmin i powiatów, regionalnych w przypadku województw) mających na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych występujących na danym obszarze. Realizację tych zadań, wykonywanych samodzielnie i podlegających nadzorowi ze strony państwa, umożliwiają prawnie zagwarantowane środki materialne potrzebne do jego funkcjonowania.

Reaktywacja samorządu zamknęła etap jednolitej, działającej na zasadzie centryzmu i hierarchicznego podporządkowania, administracji państwowej. W jej miejsce powstała administracja samorządowa i rządowa. Podstawowymi elementami definiującymi jednostkę samorządową są: podmiot, przedmiot, zadania oraz nadzór nad samorządem terytorialnym.

Na podmiot samorządu terytorialnego składa się społeczność lokalna, zamieszkująca określony obszar, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, który tworzony jest w celu sprawowania w określonym zakresie administracji publicznej. Dlatego wykonywanie administracji publicznej uznać należy za przedmiot samorządu.

Samorządowi powierzono wykonywanie zadań publicznych. Ich realizacja stanowi cel działalności samorządu. Nie są to działania pojedyncze, nie mają charakteru jednorazowego. To czynności stale powtarzane, rozwijane i doskonalone. Typologii zadań dokonuje się najczęściej według kryterium zawartego w ustawie gminnej, dzieląc je na własne i zlecone. Podział taki występuje także w większości państw Europy Zachodniej¹³⁵. Pierwsze, pokrywane z własnych środków, realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego na własny

¹³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

¹³⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 273.

rachunek i własną odpowiedzialność. Zgodnie z Konstytucją służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Cechy zadań własnych można przedstawić następująco¹³⁶:

- charakter zadań jest lokalny (regionalny),
- służą zaspokojeniu zbiorowych, a także indywidualnych potrzeb wspólnoty samorządowej,
- pozostawione są do względnie samodzielnego wykonania,
- przekazane zostały na zasadzie decentralizacji,
- wykonanie finansowane jest przez jednostki samorządu terytorialnego,
- samorząd, realizując je, działa we własnym imieniu.

Wśród zadań własnych wyróżnić można te, które jednostki samorządowe są zobligowane wykonywać oraz takie, których decyzja co do realizacji pozostawiona została samym jednostkom. Najczęściej te dwie grupy nazywa się obowiązkowymi i dobrowolnymi¹³⁷, obowiązkowymi i fakultatywnymi bądź obligatoryjnymi i fakultatywnymi¹³⁸. Powinność wykonania zadań obligatoryjnych jest prawnie określona. Nie wolno uchylić się od ich realizacji, jeśli tak stanowi przepis prawny. Zaspokojenie potrzeb publicznych nie może bowiem zależeć od subiektywnej oceny składu osobowego organów samorządowych. Narzucenie konieczności wykonania niektórych zadań wiąże się z pragnieniem zapewnienia społecznościom lokalnym wybranych usług publicznych przynajmniej na minimalnym poziomie. Jest także gwarancją równości mieszkańców wobec prawa oraz równego dostępu do świadczeń w skali państwa, niezależnie od miejsca zamieszkania¹³⁹. „Obowiązkowość” przejawia się tym, iż ilekroć zaistnieje potrzeba wykonania zadania, nie można odmówić jego realizacji. W budżecie samorządowym muszą być zarezerwowane środki niezbędne do zaspokojenia potrzeb wiążących się z tym zadaniem. W zadaniach nienazwanych obligatoryjnymi brak środków finansowych lub inne powody mogą przesądzić o ich niewykonaniu. W takim przypadku władze mają swobodę wyboru formy, trybu i czasu realizacji.

Podział zadań własnych na obowiązkowe i dobrowolne występuje tylko w przypadku gmin. Kategoria ta nie została wprowadzona ustawowo dla powiatów i województw samorządowych. Od strony zasad finansowania zadania własne mają następujące cechy:

- w pierwszej kolejności finansować należy zadania własne obligatoryjne, w następnej – fakultatywne,
- całość uzyskanych przez jednostkę samorządową dochodów własnych przeznaczona powinna być na realizację zadań własnych,
- realizacja zadań własnych w jak największym stopniu powinna odbywać się z dochodów własnych,
- przekazanie kolejnych zadań jako własnych, wiąże się z koniecznością wskazania źródeł dochodów, z których pokryte będą wydatki związane z ich wykonaniem.

Drugi rodzaj zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny nosi nazwę zleconych.

O ile zadania własne służą przede wszystkim zaspokojeniu lokalnych potrzeb zbiorowych, to zlecone są zadaniami publicznymi służącymi zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa, np. przeprowadzenie wyborów powszechnych, referendum, krajowych spisów powszechnych, wybór ławników. Zlecane są przez administrację publiczną i finansowane ze środków zleciodawcy. Na ich realizację zapewnione muszą być środki finansowe w wysokości wystarczającej do wykonania. W praktyce najczęściej finansowane są z dotacji

¹³⁶ J. P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 46.

¹³⁷ Z. Leoński, op. cit., s. 34; J. P. Tarno (red.), op. cit., s. 48.

¹³⁸ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, ABC, Warszawa 2004, s. 162.

¹³⁹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 201.

celowych przyznanych przez administrację rządową i przekazanych przez wojewodę. Termin wpływu środków powinien umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Zlecenie winno odbywać się w sytuacjach podyktowanych uzasadnionymi potrzebami społeczeństwa. Ogranicza się w ten sposób przypadki przerwania na jednostki samorządowe zadań mieszczących się w kompetencjach administracji centralnej i możliwych przez nią do wykonania, ale praco- i kosztocłonnych, bądź uciążliwych z innych względów.

Jak zostało podkreślone, finansowanie zadań własnych powinno odbywać się z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszcza się wsparcie realizacji dotacjami celowymi z budżetu państwa. Jednak całkowite ich finansowanie, przewidziane ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁴⁰, powoduje zacieranie podstawowych różnic między zadaniami własnymi i zleconymi. Przeczy idei samorządności i traktowane jest jako ograniczanie ich samodzielności. Tak jak w przypadku zadań własnych, wykonywanie zadań zleconych odbywa się ustawowo lub na podstawie zawartego porozumienia. Stąd też podział jest podobny, jak w przypadku zadań własnych – na obowiązkowe, zwane częściej zadaniami zlecanymi ustawami bądź dobrowolne – na podstawie porozumień.

Ostatnim elementem definiującym samorząd jest nadzór. Jest on, obok finansów, podstawowym wyznacznikiem jego samodzielności. Utożsamiany bywa z kontrolą, choć jest pojęciem szerszym. Tym, co różni nadzór od kontroli, jest możliwość stosowania w pierwszym przypadku określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru, w oparciu o stan wynikający z analizy kontrolowanego zjawiska. Nadzór, w przeciwieństwie do kontroli, daje uprawnienia do bezpośredniego ingerowania w działalność kontrolowanej jednostki. Klasycznymi kryteriami, według których może być wykonywany nadzór nad samorządem, są celowość i legalność. Z uwagi na nie przyjmuje się podział nadzoru na dwa typy: fachowy i prawny¹⁴¹. Pierwszy typ, w polskim prawodawstwie obecnie już historyczny, występował w zakresie zadań zleconych. Dotyczył kryterium celowości, gospodarności i rzetelności. Typ drugi ogranicza się do działań weryfikacyjnych z punktu widzenia zgodności z prawem. Taki system nadzoru państwowego przedstawiony jest w Konstytucji¹⁴² i początkowo odnosił się wyłącznie do zadań własnych. Funkcjonować w odniesieniu do wszystkich zadań zaczął od roku 2001. Jego cechą jest odejście od zbyt szerokich kryteriów nadzoru na rzecz jednolicie rozumianej zgodności z prawem. Współcześnie, w stosunku do zadań zleconych, ustawodawstwo pozwala na stosowanie kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności tylko w przypadku kontroli (a nie nadzoru) wykonywanej przez wojewodę w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej¹⁴³.

Nadzór, co wynika też z przedstawionych cech samorządu terytorialnego, odbywa się nad działalnością gminy, a nie tylko jej organów władzy. Oznacza to, że działalność nadzorczą nie jest ograniczona wyłącznie do uchwał i zarządzeń rady gminy i wójta, ale także – opisanych w dalszej części – jednostek pomocniczych¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2016, poz. 198, art. 8.

¹⁴¹ B. Dolnicki, *Instrumenty nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Tom I, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 157 i nast.

¹⁴² *Konstytucja...*, op. cit., art. 171 ust. 1.

¹⁴³ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm. art. 3 ust. 2.

¹⁴⁴ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 110.

Podstawowym zadaniem nadzoru jest strzeżenie prawa. Do jego sprawowania, oprócz wymienionego już wojewody, powołani są: Prezes Rady Ministrów, Sejm oraz regionalne izby obrachunkowe (RIO). Kompetencje poszczególnych organów nie są jednakowe. Ograniczone do sfery finansowej są uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych. Zakres praw RIO jest węższy niż wojewody czy premiera. Szczególne uprawnienia przyznano Sejmowi, który na wniosek premiera może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, gdy ten rażąco narusza Konstytucję bądź inne ustawy.

RIO, sprawując funkcje nadzorcze, bada uchwały i zarządzenia organów stanowiących i wykonawczych w sprawach finansowych. Badaniu podlegają uchwały budżetowe, w tym związane z procedurą uchwalania i wykonywania budżetu oraz wydatkami budżetowymi, uchwały podatkowe, dotyczące opłat i dotacji, związane z długiem publicznym i przychodami samorządu (kredyty, pożyczki, obligacje). Nadzorowi podlegają także zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz uchwały zarządów powiatów i województw w sprawach finansowych¹⁴⁵. RIO badają nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, ale także ich związki. Corocznie publikowane są wyniki przeprowadzanych kontroli w różnym przekroju, w tym m.in. dotyczącym działalności nadzorczej nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. W tabeli 4.1 przedstawiono wyniki takiej działalności mającej miejsce w roku 2015. Jak widać, przedmiotem badań były najczęściej uchwały zmieniające strukturę budżetu. Z drugiej strony, najrzadziej uznane zostały za nieważne z powodu naruszenia prawa. Organy nadzoru najwięcej nieprawidłowości, skutkujących unieważnieniem uchwały w części lub całości, znalazły w uchwałach określających zasady i zakres przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Problematyka dotycząca dotacji celowych jest trudnym i skomplikowanym zagadnieniem nie tylko z punktu widzenia nadzoru, ale i naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹⁴⁶.

Rozważania na temat samorządu terytorialnego – mimo braku definicji – ukazują, że jest on postrzegany dość podobnie. Również w skali europejskiej, pomimo występowania różnic historyczno-przestrzennych, widać wspólne cechy w organizacji i funkcjonowaniu, choć nie w strukturze, samorządności w terenie. Sprzyja temu ratyfikowanie i przestrzeganie przez państwa Rady Europy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL).

Kartę ustanowiły w Strasburgu państwa członkowskie Rady Europy 15 października 1985 r. Weszła w życie po niecałych trzech latach, 1 września 1988 r., w momencie ratyfikacji jej przez pierwsze cztery kraje. Polska podpisała Kartę 1 marca 1994 r. Ratyfikowała ją po ponad czterech miesiącach, tzn. 14 lipca 1994 r., w całości bez żadnych wyłączeń. Oznacza to, że wszystkie postanowienia EKSL mają charakter wiążący.

„Duchowym ojcem” Karty jest A. Gasser, który wyraził postulat „sformułowania w Europie wspólnych kryteriów dla zabezpieczenia gminnej wolności samorządu lokalnego”¹⁴⁷. Odnosi się ona do statusu prawnego samorządów terytorialnych w skali europejskiej, określa ogólne reguły ich funkcjonowania. Definiuje samorząd, wskazuje jego prawa i niezbędne kompetencje. Przedstawia zasady współpracy i relacje między administracją samorządową rządową. Zawiera postanowienia dotyczące zasobów finansowych i zasad finansowania

¹⁴⁵ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 250–251.

¹⁴⁶ A. Sekuła, R. Fandrejewski, *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2016 nr 10, s. 64–71.

¹⁴⁷ T. Szewc, *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 132; I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 75.

społeczności lokalnych. Ideą przewodnią EKSL jest ujednoczenie rozwiązań samorządowych w taki sposób, aby nie naruszać specyfiki rozwiązań ustrojowych sygnatariuszy. Z jednej strony tworzy bazę do funkcjonowania jednolitej europejskiej demokracji lokalnej, gwarantuje rozwiązywanie spraw lokalnych w demokratyczny sposób, z drugiej pozwala uwzględnić dziedzictwo narodowe oraz odrębność i specyfikę samorządu w danym państwie. Dlatego też Karta, mimo blisko trzydziestoletniego okresu obowiązywania, nie budzi kontrowersji i krytyki. Nie ma też wielu propozycji jej modyfikacji.

Tabela 4.1

Wyniki działalności nadzorczej RIO w 2015 roku

Przedmiot uchwał i zarządzeń organów JST* i ZK** zbadanych przez RIO	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	Bez naruszenia prawa	Z naruszeniem prawa		
			Ogółem	Z tego nieważne	
				W części	W całości
Budżet	2 993	2 780	213	8	5
Zmiana budżetu	103 021	101 777	1 244	101	48
Wieloletnia prognoza finansowa i jej zmiana	23 479	22 934	545	19	113
Zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów	3 398	3 292	106	10	55
Przyznanie dotacji z budżetu JST	5 276	4 679	597	275	160
Podatki i opłaty lokalne	20 573	18 449	2 124	981	330
Absolutorium	2 928	2 911	17	1	9
Pozostałe uchwały i zarządzenia	16 683	16 330	353	129	150
Łącznie	178 351	173 152	5 199	1 524	970

* jednostki samorządu terytorialnego

** związki komunalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2016, s. 147.

Na EKSL składa się preambuła oraz 18 artykułów. Preambuła przedstawia cel przyświecający państwom członkowskim akceptującym Kartę. Jest nim zacieśnianie więzi między państwami członkowskimi oraz umocnienie i ochrona samorządu terytorialnego. Państwa-sygnatariusze zobowiązane są przyjąć co najmniej 20 na 30 postanowień, przy czym co najmniej 10 musi być wyłonionych spośród 14 tworzących tzw. rdzeń Karty¹⁴⁸, czyli merytorycznie jej najważniejszą część. Znajduje się tam przede wszystkim definicja samorządu lokalnego, rozumianego jako „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”¹⁴⁹. Stwierdza

¹⁴⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, sprost. Dz. U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107.

¹⁴⁹ Ibidem, art. 3, ust. 1.

się ponadto, że kwestie związane z samorządnością lokalną powinny być regulowane przepisami prawa, w tym – o ile to możliwe – zapisami w konstytucji. Tam też, lub w ustawach, należy zawrzeć główne kompetencje społeczności lokalnych. Pełen katalog zadań określony jest szeroko; obejmuje wszystkie z pominięciem kompetencji wyłączonych lub przydzielonych innym organom władzy. Możliwość realizacji zadań powinna być zabezpieczona przez zapewnienie wystarczających środków finansowych pozostawionych do samodzielnego dysponowania w ramach posiadanych uprawnień, przy czym część z nich winna być generowana przez podatki i opłaty lokalne, których wysokość – w ramach obowiązującego prawa – należy pozostawić do określenia organom samorządowym.

Spółecznościom lokalnym przysługuje prawo do zrzeszania się i ochrony sądowej. Ich zdanie musi być brane pod uwagę przed podjęciem decyzji o zmianie granic jednostki samorządowej. W sposób bezpośredni, a więc np. poprzez referendum, mogą wypowiadać się też w innych kwestiach, o ile rozwiązanie takie dopuszcza ustawodawstwo. Kontrola z założenia powinna badać zgodność z obowiązującym prawem, a w przypadku realizacji zadań zleconych jej zakres może być rozszerzony poza sferę legalności również o kryterium celowości. Zgodnie z postanowieniami Karty, do realizacji prawa powołane są rady, których członkowie pochodzą z demokratycznych wyborów i którym powinno się stworzyć warunki do wykonywania powierzonego mandatu.

Stworzenie EKSL nie miało na celu unifikacji samorządów terytorialnych w państwach Europy. W Karcie ustanowiono jedynie normy mające służyć ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych i ich członków. Struktura organizacji terytorialnej państw europejskich była i pozostanie silnie zróżnicowana. Potrzeba porównywania odmiennych form wykonujących zadania publiczne w terenie zaowocowała stworzeniem Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NUTS (ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*). Statystyczne jednostki terytorialne, funkcjonujące od 1988 roku, służą do realizacji polityki regionalnej. Według nich zbierane są dane statystyczne przez Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Eurostat), dzielone środki pomocowe UE i identyfikowane regiony korzystające ze wsparcia. Dzięki nim można gromadzić i zestawiać dane dotyczące społeczno-gospodarczych aspektów funkcjonowania europejskich jednostek administracyjno-przestrzennych. Początkowo do porównania stosowano wskaźniki ustalone przez Eurostat. Od 2003 r., w obliczu zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych państw, nomenklaturę zastąpiono Klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych uwzględniającą kryterium ludnościowe oraz podziały administracyjne.

Zgodnie z klasyfikacją hierarchiczną jest 5 poziomów NUTS. Trzy pierwsze: NUTS1, 2 i 3 to szczeble regionalne, interpretowane jako regiony duże, średnie i małe. NUTS4 i 5 to poziomy lokalne. Obecnie funkcjonują jako LAU4 i 5 (ang. *Local Administrative Unit*).

Klasyfikacja NUTS odgrywa szczególną rolę przy ocenie rozwoju regionów UE. Ułatwia identyfikację obszarów korzystających z unijnych funduszy oraz pomaga w koordynowaniu wspólnotowej polityki regionalnej. W Polsce Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych – NTS – została wprowadzona na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z roku 2000. Była kilkakrotnie zmieniana. Aktualnie obowiązujący akt prawny pochodzi z roku 2007¹⁵⁰. Największe modyfikacje dotyczyły poziomu NUTS1 i 3. NTS1 początkowo obejmował cały kraj, a obecnie stanowi go sześć jednostek grupujących

¹⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. Nr 214, poz. 1573.

od 2 do 4 województw tworzących region północno-zachodni, północny, wschodni, centralny, południowy oraz południowo-zachodni. Jeśli chodzi o NTS3, to do końca roku 2007 istniało 45 podregionów. Ich liczba z początkiem roku 2008 zwiększyła się do 66 jednostek, a od 2015 – do 72. Klasyfikacja ta przyjmuje obecnie następującą postać:

- NTS1: 6 regionów,
- NTS2: 16 jednostek pokrywających się z obszarem województw,
- NTS3: 72 jednostki składające się z podregionów utworzonych z powiatów,
- NTS4: 380 powiatów wraz z miastami na prawach powiatu,
- NTS5: 2478 gmin, włącznie z miastami na prawach powiatu.

Zgodnie z przedstawionym podziałem województwo pomorskie wraz z warmińsko-mazurskim i kujawsko-pomorskim tworzy NTS1 o numerze PL6 oraz samodzielnie NTS2 z symbolem PL63. W jego obrębie znajduje się pięć podregionów: trójmiejski, gdański słupski, chojnicki i starogardzki oraz 20 jednostek na poziomie NTS4 i 123 na poziomie NTS5, co odpowiada liczbie powiatów i liczbie gmin w województwie. Jak widać tylko trzy na pięć podziałów pokrywa się z jednostkami samorządu terytorialnego wydzielonymi w podziale terytorialnym kraju. Klasyfikacja NUTS dopuszcza bowiem tworzenie jednostek „sztucznych”, zwanych nieadministracyjnymi, czyli nieistniejącymi w podziale terytorialnym kraju, o ile stworzono je zgodnie z przyjętymi kryteriami.

Na marginesie rozważań o kształtowaniu i rozwoju podziału terytorialnego warto nadmienić, że samorządność w Polsce przyjmuje różne formy. Generalnie najnowszy okres historii kraju sprzyja tworzeniu podmiotów zdecentralizowanych. W Polsce, oprócz samorządu terytorialnego, funkcjonują także samorzady: zawodowy i gospodarczy. Samorząd zawodowy „zrzesza obywateli pewnych obszarów ze względu na ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe”¹⁵¹. Podobnie jak w przypadku samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny, przy czym kryterium członkostwa jest rodzaj wykonywanego zawodu. O tym, że przemiany społeczno-polityczne lat dziewięćdziesiątych spowodowały aktywizację różnych środowisk zawodowych niech świadczy fakt, iż obok istniejących wcześniej samorządów adwokatów i radców prawnych w ciągu 10 lat zostały utworzone samorzady m.in. notariuszy, lekarski, pielęgniarzek i położnych, aptekarski, lekarzy weterynarii, biegłych rewidentów czy rzeczników patentowych.

Rozwój samorządu nastąpił również w zakresie życia gospodarczego i zaowocował rozkwitem samorządu gospodarczego, którego początki datuje się na wiek XIX. Przedmiotem jego działania jest określona dziedzina gospodarcza: rolnictwo, leśnictwo, handel, przemysł. Zorganizowany w formie izb rolniczych, przemysłowo-handlowych czy turystycznych, samorząd gospodarczy dotyczy konkretnych grup społeczno-zawodowych powiązanych wspólnymi interesami ekonomicznymi¹⁵².

Przedstawione dwie formy samorządu, zawodowy i gospodarczy, tworzą grupę samorządu specjalnego, w odróżnieniu od samorządu terytorialnego będącego przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału.

¹⁵¹ R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania*, WSB w Poznaniu, Poznań 1998, s. 331.

¹⁵² S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), op. cit., s. 26.

4.2. Cechy struktury organizacyjnej polskiego systemu samorządowego

Zmianę ustroju, jaka nastąpiła w Polsce na początku lat 90., można określić jako przekazanie zadań scentralizowanej administracji publicznej trzem szczeblom samorządowym: gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu w taki sposób, że poza ściśle określonym nadzorem prawnym ze strony władz rządowych lub ich przedstawicieli nie występują między jednostkami samorządowymi inne formy kontroli czy podległość hierarchiczna. Przekazanie władzy nastąpiło dwuetapowo, z blisko dziewięcioletnią przerwą między kolejnymi etapami transformacji ustrojowej. Pierwszy z nich ograniczył się do ustanowienia władzy samorządowej w gminie. Nie wprowadzono jej ani w województwach, w których pozostawiono administrację rządową, ani w powiatach, których w owym czasie nie było na polskiej mapie samorządowej. W związku z tym rozwój samorządności na szczeblu ponadlokalnym i regionalnym według obowiązującego prawa nie był możliwy. Ustanowił go dopiero drugi etap reformy, przypadający na rok 1998. W wyniku przyjęcia wielu aktów prawnych, m.in. ustawy o samorządzie powiatowym, wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie, ustawy wprowadzającej te akty prawne oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa¹⁵³, ustanowiono trójstopniowy podział terytorialny, który do istniejących już jednostek gminnych dołączył powiaty i województwa samorządowe. Zgodnie z obowiązującym prawem gminy i powiaty tworzą lokalną, a województwa – regionalną wspólnotę samorządową. Tam także, poprzez swoich przedstawicieli, sprawuje władzę administracja rządowa.

Stworzony w ten sposób system samorządowy¹⁵⁴:

- odszedł od zasady jednolitych organów władzy państwowej,
- oddzielił jednostki samorządowe od centralnych i terenowych organów administracji rządowej,
- zakończył okres podporządkowania samorządu terytorialnego centralnym i terenowym organom administracji rządowej,
- poprzez przyznanie osobowości prawnej, określenie zakresu samodzielności i ochrony prawnej, wyodrębnienie majątku jednostek samorządowych i zasad gospodarowania mieniem, upodmiotowił wspólnoty lokalne,
- przydzielił poszczególnym rodzajom władzy własny zakres zadań publicznych,
- nadał prawo stanowienia norm lokalnych,
- ustanowił sposób nadzoru uniemożliwiający ingerencję w działalność samorządu poza prawnie określone sytuacje.

Obecny system samorządu terytorialnego, który w praktyce wszedł w życie z początkiem 1999 r., wyróżnia trzy rodzaje podziału terytorialnego: zasadniczy, pomocniczy i specjalny.

Podział zasadniczy ustanowiony został dla terenowych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw.

¹⁵³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2015 r., poz. 1445 ze zm., Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2015, poz. 1392 ze zm., Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2001, Nr 80, poz. 872 ze zm., Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 99, poz. 631, Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

¹⁵⁴ E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 76–77.

Pomocniczy podział terytorialny występuje w gminach. W jego wyniku powstają jednostki o charakterze niesamodzielnym i pomocniczym, takie jak dzielnice, sołectwa i osiedla. Pełnią funkcję uzupełniającą w stosunku do podziału zasadniczego. Głównym celem stworzenia tego podziału było udzielanie pomocy organom działającym w podziale zasadniczym, dlatego w jego ramach realizowane są te zadania organów podstawowych, których wykonywanie w ramach jednostek podziału pomocniczego jest bardziej efektywne i bardziej skuteczne. Jednostki pomocnicze nie są niższym szczeblem samorządu terytorialnego.

Podziały specjalne tworzone są na zapotrzebowanie ze strony administracji rządowej. Najczęściej mają zastosowanie wtedy, gdy teren działania wyspecjalizowanych organów administracji rządowej, np. ze względu na nierównomierną koncentrację na obszarze kraju, nie pokrywa się z podziałem zasadniczym. Wykorzystywane są w sytuacjach, w których specyfika administracji jest tak odmienna, iż wdrożenie zasadniczego podziału terytorialnego byłoby nieprzydatne. W Polsce podział specjalny znalazł zastosowanie np. w przypadku organów wymiaru sprawiedliwości, administracji wojskowej, morskiej, Straży Granicznej.

Pomimo istnienia trzech możliwych sposobów podziału terytorialnego, tylko jeden – zasadniczy – stanowi podstawowy element organizacji struktury przestrzennej państwa. Pojęcie podziału terytorialnego interpretujemy jako „(...) względnie trwałe rozczłonkowanie terytorium państwa, dokonywane za pomocą norm prawnych, w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także innych jednostek, którym zlecono wykonywanie funkcji publicznych”¹⁵⁵. W jego ramach jednostki samorządowe wykonują zadania publiczne, które nie są zastrzeżone na rzecz innych organów władz publicznych. Realizacja tych zadań odbywa się poprzez organy tworzące ustawowo określoną strukturę organizacyjną, na którą składają się: rada (sejmik w przypadku województwa) pochodząca z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych oraz zarząd wybierany przez radę (sejmik). W gminach miejsce kolegiального zarządu zajmuje jednoosobowy organ wykonawczy, którym może być wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wykonywaniu zadań służą także powoływane dobrowolnie przez gminy jednostki pomocnicze – sołectwa (na wsiach), dzielnice i osiedla – w miastach.

Rada i sejmik wybierane są co cztery lata. Czas kadencji liczony jest od dnia wyborów. Gdy w drodze referendum rada lub sejmik zostaną odwołane, kadencja nowej rady czy sejmiku, wybranych w przedterminowych wyborach, upływa dnia, w którym upłynęłaby kadencja odwołanej rady (sejmiku) w referendum.

Sejmik (rada) to organ stanowiący i kontrolny, przy czym stanowienie odnosi się do działań przyszłych, zaś kontrola – do weryfikacji czynności już wykonanych. Tworzą go radni, których liczba zależy od wielkości jednostki. Szczegółowe zestawienie zawiera tabela 4.2. Wynika z niej, że minimalna liczba radnych w gminach i powiatach wynosi 15; w województwach jest dwukrotnie wyższa. O ile w gminach i powiatach określona jest górna granica liczby radnych, wynosząca odpowiednio 45 i 29 przedstawicieli, o tyle w województwach taka granica ustawowo nie została przewidziana.

¹⁵⁵ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2004, s. 239.

Tabela 4.2

Liczba radnych w gminach, powiatach i województwach

Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego	Liczba radnych	Warunek liczebnościowy
Gmina	15	do 20 tys. mieszkańców
	21	do 50 tys. mieszkańców
	23	do 100 tys. mieszkańców
	25	do 200 tys. mieszkańców
	28–45	po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców
Powiat	15	do 40 tys. mieszkańców
	17–29	po dwóch na każde rozpoczęte 20 tys. mieszkańców
Województwo	30	do 2 mln mieszkańców
	od 33	po trzech na każde dalsze rozpoczęte 500 tys. mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy... o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 17, *Ustawy... o samorządzie powiatowym*, op. cit., art. 9, *Ustawy... o samorządzie województwa*, op. cit., art. 16.

Zakres zadań rady (sejmiku) jest bardzo szeroki. I choć został on odmiennie skonstruowany dla każdego szczebla samorządu terytorialnego, to do właściwości uniwersalnych, niezależnych od stopnia podziału, należą:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym określenie zasad organizacji jednostki (statut);
- wytyczanie kierunków działania poprzez plany zagospodarowania przestrzennego, programy gospodarcze, strategie itp.;
- powoływanie swoich organów, w tym przewodniczącego, zastępców oraz komisje, wybór zarządu i organów wewnętrznych;
- podejmowanie uchwał dotyczących budżetu (i udzielenia z tego tytułu absolutorium zarządowi lub wójtowi) oraz podatków i opłat;
- decydowanie o formach i zasięgu współpracy z innymi jednostkami samorządowymi i organami administracji rządowej;
- podejmowanie decyzji odnośnie emisji obligacji, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów.

Rady (sejmiki) pełnią również funkcję kontrolną. Podlegają jej zarządy i wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), samorządowe jednostki organizacyjne, a w przypadku gmin również jednostki pomocnicze. Kontrola wykonywana jest przez komisje, w szczególności przez komisję rewizyjną, powoływaną w tym celu obligatoryjnie. Do jej podstawowych zadań należy badanie zgodności działalności organów wykonawczych i zależnych jednostek organizacyjnych pod względem prawnym oraz zgodności z uchwałami podjętymi przez radę czy sejmik.

Komisje są wewnętrznymi organami o charakterze pomocniczym. Inne komisje problemowe, poza rewizyjną, nie są obligatoryjne. Ich rola jest głównie opiniotwórcza i konsultacyjna. Rada (sejmik) może powoływać komisje stałe, działające przez całą kadencję, i doraźne, które ustanawia się w celu rozwiązania określonych problemów lub zadań przekraczających zakres działania komisji stałych. W Gdańsku – jednym z większych miast Polski – utworzono 11 komisji stałych. Oprócz obowiązkowej, Rewizyjnej, są to Komisje: Strategii i Budżetu, Polityki Gospodarczej i Morskiej, Zagospodarowania Prze-

strzennego, Samorządu i Ładu Publicznego, Edukacji, Spraw Społecznych i Ochrony Zdrowia, Kultury, Sportu, Zrównoważonego Rozwoju, Turystyki i Promocji.

Rada (sejmik) na każdym szczeblu organizacji terytorialnej kraju obowiązana jest powołać ze swojego grona przewodniczącego i jego zastępców. W przypadku gminy i województwa ich liczba wynosi od jednego do trzech, a w powiecie – jeden lub dwóch.

Organami samorządowymi są także zarządy oraz wójtowie. O ile rada czy sejmik jest organem stanowiącym i kontrolnym, to zarządy oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) pełnią funkcję organów wykonawczych i projektodawczych. Na poziomie gminy jednoosobowym organem wykonawczym od roku 2002 został wójt¹⁵⁶ (burmistrz, prezydent), natomiast na poziomie powiatu i województwa zachowano dotychczasowy model. Organem wykonawczym jest w nim kolegialny zarząd, którego skład wynosi:

- dla powiatów – od trzech do pięciu, w tym przewodniczący – starosta oraz wicestarosta; liczebność zarządów powiatów pozostawiono w gestii rady powiatu, która powinna ich wielkość zawrzeć w statucie;
- dla województw – pięciu członków, w tym przewodniczący – marszałek oraz jeden lub dwóch wicemarszałków.

W odniesieniu do gmin zarządy zastąpiono monokratycznymi organami władzy wykonawczej. Utrzymano natomiast funkcję zastępcy, który jest powoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta) w drodze zarządzenia. Liczba zastępców nie może być większa niż:

- jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- dwóch w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- trzech w gminach do 200 tys. mieszkańców,
- czterech w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców.

Stanowisko zastępcy jest obligatoryjne i rada gminy nie może zrezygnować z niego w statucie gminy.

Pomimo różnic w sposobie sprawowania władzy wykonawczej na poszczególnych szczeblach samorządu, określić można pewne wspólne cechy przypisane tym organom. Należą do nich:

- wykonywanie uchwał rad (sejmików) oraz wypełnianie zadań własnych poprzez pełnienie funkcji wykonawczo-zarządczej,
- przygotowanie projektów uchwał oraz określanie sposobów ich wykonania poprzez pełnienie funkcji projektodawczej.

Zadaniem organów, zarówno stanowiących i kontrolnych, jak i wykonawczych, jednoosobowych i kolegialnych, wybieranych pośrednio oraz bezpośrednio, jest wykonywanie zadań publicznych na rzecz społeczności zamieszkującej określony obszar. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać je samodzielnie bądź wspólnie – w przypadku zawarcia porozumienia między gminami, powiatami i województwami.

¹⁵⁶ Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1191.

4.3. Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego

4.3.1. Zadania gminy

Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa obejmuje samorząd lokalny, który tworzą gminy i powiaty, oraz samorząd regionalny tworzony przez województwa. Gmina w ujęciu ogólnym to wspólnota stworzona przez mieszkańców i odpowiedni, zdelimitowany obszar. W ujęciu szerszym to system społeczno-gospodarczy, na który oprócz wymienionych wcześniej dwóch elementów – obszaru i mieszkańców – składają się wybierane demokratycznie organy gminy (uchwałodawczy i wykonawczy) oraz jednostki organizacyjne (zakłady i jednostki budżetowe, przedsiębiorstwa komunalne, spółki gminne itp.)¹⁵⁷. W rozumieniu szczegółowym gmina to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została ustawowo wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo celem zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części zadań lokalnych z zakresu administracji publicznej z prawem do korzystania z prawnych form działania charakterystycznych dla administracji publicznej¹⁵⁸.

Zarówno gminy, jak i powiaty zaspokajają potrzeby lokalne społeczności, z tym że te ostatnie wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, przy czym ich działalność, zgodnie z zasadą pomocniczości i kompetencji generalnej, nie może naruszać zakresu działalności gmin.

Zadania publiczne lokalne, pomimo ich domniemania na rzecz gmin, znalazły odbicie w ustawodawstwie. Najczęściej agreguje się je w cztery grupy, tzn. infrastruktury technicznej, społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologii. Niektóre zadania przyporządkowane do każdej z wymienionych grup umieszczono w tabeli 4.3.

Tabela 4.3

Grupy zadań gminnych wraz z przykładami

Nazwa grupy	Przykłady zadań
Infrastruktura techniczna	drogi, mosty, ulice, place, wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie ścieków, wysypiska, elektrownie i elektrociepłownie, budownictwo komunalne, komunikacja lokalna, targowiska, obiekty gminne i użyteczności publicznej
Infrastruktura społeczna	szkolnictwo, kultura, ochrona zdrowia i opieki społecznej
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	organizacja ruchu drogowego, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa i bezpieczeństwo sanitarne
Ład przestrzenny i ekologia	planowanie przestrzenne, ochrona środowiska i przeciwdziałanie klęskom żywiołowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy... o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 7.

Wyliczone zadania własne są zadaniami przykładowymi; nie tworzą zamkniętej listy. W ujęciu szczegółowym zadania własne gminy obejmują sprawy¹⁵⁹:

¹⁵⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1999, s. 7.

¹⁵⁸ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 15

¹⁵⁹ *Ustawa... o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 7.

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, zieleni gminnej i zadrzewień;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gazową;
- z zakresu telekomunikacji;
- lokalnego transportu zbiorowego oraz organizacji ruchu drogowego;
- ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- edukacji publicznej;
- kultury, ochrony zabytków i opieki nad nimi;
- kultury fizycznej i turystyki;
- targowisk i hal targowych oraz cmentarzy gminnych;
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw;
- promocji gminy.

Rozszerzony katalog zadań własnych mają specyficzne gminy, do których zaliczamy gminy uzdrowiskowe, takie jak Sopot, Szczawnica czy Ciechocinek. Powinny realizować zadania związane z zachowaniem leczniczych funkcji uzdrowiska. Gospodarka terenami w takich jednostkach musi uwzględniać potrzeby lecznictwa uzdrowiskowego i ochronę naturalnych źródeł surowców leczniczych. Ponadto do specyficznych zadań własnych należy tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz dbałość o infrastrukturę komunalną przeznaczoną dla uzdrowisk¹⁶⁰.

4.3.2. Organy gminy

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na zasadach określonych przez ustawy. Jednym z organów zapewniających realizację zadań jest rada gminy. Gdy siedziba rady gminy znajduje się w mieście leżącym na terenie gminy, nosi nazwę rady miasta.

Radę uważa się za organ mający naczelną rolę w strukturze organów gminy. Wynika to z przypisania jej kompetencji stanowiących. Podkreśla się przy tym, że jest to szersza kompetencja niż rozstrzygnięcie przypisane referendum lokalnemu, bowiem oprócz decydowania, co uznawane jest za synonim słowa „rozstrzygnięcie”, rada gminy może także ustanawiać, uchwalić czy utworzyć¹⁶¹.

¹⁶⁰ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz. U. 2016, poz. 879, art. 46.

¹⁶¹ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Lex, Warszawa 2012, s. 84–85.

Zadania (kompetencje) rady gminy można klasyfikować na wiele sposobów. Jednym z podziałów jest wyróżnienie następujących grup kompetencji¹⁶²:

- a) organizacyjne: uchwalanie statutu gminy, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej na zasadzie porozumienia;
- b) planistyczne: uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i programów gospodarczych;
- c) finansowo-majątkowe: podejmowanie uchwał w sprawach podatków, opłat, zaciągania pożyczek, emitowania obligacji, przyjmowania spadków i zapisów, określania do jakiej wysokości wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania, określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji;
- d) osobowe: powoływanie i odwoływanie głównego księgowego (skarbnika) oraz, na wniosek wójta, sekretarza gminy;
- e) kierowniczo-kontrolne: stanowienie o kierunku działania wójta, przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu, podejmowanie uchwały o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium budżetowego;
- f) inne: podejmowanie uchwał w sprawie herbu gminy, nazw ulic i placów, wznoszenia pomników, nadawania honorowego obywatelstwa itp.

Z uwagi na przedmiot i charakter kompetencje rady gminy mogą zostać pogrupowane w następujący sposób: ustrojowe i organizacyjne, gospodarczo-majątkowe, finansowe, administracyjne, lokalno-porządkowe, nadawanie honorowego obywatelstwa gminy, stanowienie aktów prawa miejscowego, kontrolne i nadzorcze, procesowe¹⁶³.

Kompetencje ustrojowe i organizacyjne odnoszą się do uchwalania statutu gminy, wyboru i odwoływania wójta, stanowienia o kierunkach jego działania, przyjmowania sprawozdań z jego działalności. To także powoływanie i odwoływanie sekretarza i skarbnika, będącego głównym księgowym gminy, oraz podejmowanie uchwał w sprawach współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i wydzielania na ten cel odpowiedniego majątku. W grupie tej są zadania związane z prawem powoływania stałych i doraźnych komisji, ustalania przedmiotu ich działania, składu osobowego, ustalania zakresu działania sołectwa i dzielnicy (osiedla) oraz przekazywania im składników mienia do korzystania. Należą tu także kompetencje związane z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wyrażaniem zgody na powołanie młodzieżowej rady gminy oraz określaniem zasad dostępu do dokumentów gminy i korzystania z nich.

Druga grupa kompetencji – gospodarczo-majątkowe – dotyczy działalności w sferze gospodarki i zarządzania mieniem komunalnym. Oprócz uchwalania programów gospodarczych należą do niej działania w kwestii majątku gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu, czyli:

- nabycie, zbycie i obciążenie nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienie lub najem na czas powyżej trzech lat;
- emitowanie obligacji oraz sformułowanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;
- zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów;
- ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych;
- podejmowanie zobowiązań w zakresie przystąpienia do inwestycji i remontów o wartości przekraczającej ustaloną wcześniej granicę;

¹⁶² P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 149–150.

¹⁶³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 101–105.

- tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz ich rozwiązywanie i występowanie z nich;
- określanie reguł tworzenia, cofania i zbywania udziałów i akcji;
- powoływanie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek;
- ustalanie górnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Uchwalanie budżetu gminy, przyjmowanie sprawozdań z jej działalności finansowej oraz udzielanie wójtowi z tego tytułu absolutorium, to przykłady kompetencji finansowych. Oprócz wspomnianych wyżej czynności zalicza się tu także określanie procedury uchwalenia budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat oraz zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Kompetencje administracyjne sprowadzają się do podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej, zadań powiatu czy województwa. Obejmują także podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Grupa kompetencji lokalno-porządkowych jest węższa od wyżej wymienionych. Mieszczą się w niej uchwały dotyczące herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych.

Stanowienie aktów prawa miejscowego sprowadza się do wydawania przepisów gminnych.

Kompetencje nadzorcze i kontrolne to sprawowanie kontroli nad działalnością wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Ponieważ rada działa okresowo, jedynie w trakcie spotkań na sesjach, do sprawowania regularnych funkcji kontrolnych powołuje komisję rewizyjną.

Kompetencje procesowe dotyczą samodzielności gminy, ustawowo podlegającej ochronie¹⁶⁴.

Do specyficznych właściwości rady gminy, które nie występują w innych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, należy możliwość dokonywania podziału pomocniczego. Oprócz tych specyficznych właściwości organu uchwałodawczego w gminach cechami specyficznymi, niespotykanymi na innych szczeblach samorządowych, charakteryzuje się też organ wykonawczy.

Począwszy od wyborów samorządowych w roku 2002¹⁶⁵, funkcję wykonawczą i decyzyjną z zakresu administracji publicznej w gminach pełni nie zarząd, ale wybrany w wyborach powszechnych i bezpośrednich jednoosobowy organ – wójt (burmistrz w miastach, a prezydent w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców i byłych miastach wojewódzkich). Bezpośredni wybór oznacza, że decyzja, kto będzie wójtem, należy do wyborców. Zostaje nim kandydat, który w głosowaniu otrzyma więcej niż połowę ważnych głosów. W zależności od wielkości gminy, w której został wybrany, wójt powołuje od jednego do czterech zastępców. Wcześniej organy te, funkcjonujące jako kolegialne organy wykonawcze (zarządy), wybierane były w drodze głosowania przez radę. Obecnie rada gminy nie tylko nie wybiera wójta, ale też nie ma kompetencji do obsadzania i odwoływania stanowiska zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Kompetencje przypadające zarządowi przed ustawowymi zmianami zostały scedowane na rzecz monokratycznego organu wykonawczego. Najogólniej można przedstawić je

¹⁶⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 101–105.

¹⁶⁵ *Ustawa... o bezpośrednim wyborze wójta...*, op. cit.

jako wykonywanie uchwał rady gminy, przygotowywanie projektów uchwał, określanie sposobów wykonywania tych uchwał, a także gospodarowanie mieniem komunalnym i wykonywanie budżetu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje sprawami bieżącymi gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Ze względu na charakter i przedmiot, kompetencje można przedstawić w siedmiu grupach. Są to kompetencje: wykonawcze, stanowiące, gospodarczo-majątkowe, finansowe, kontrolne, związane ze stanem klęski żywiołowej, administracyjno-procesowe¹⁶⁶.

Zbiór kompetencji wykonawczych, jako że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym, tworzy grupę najbardziej liczną. Składa się na nią przede wszystkim wykonywanie uchwał rady gminy, w tym wspomniane wcześniej przygotowywanie projektów tych uchwał i określanie sposobu ich wykonania. Ponadto kierowanie bieżącymi sprawami gminy niezastrzeżonymi na rzecz rady, reprezentowanie jednostki na zewnątrz, pełnienie funkcji kierownika urzędu gminy lub miasta i kierownika urzędu stanu cywilnego.

Kompetencje stanowiące dotyczą przede wszystkim spraw nagłych, niecierpiących zwłoki. W takich przypadkach wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać przepisy porządkowe. Kompetencje stanowiące to także wydawanie zarządzeń określanych mianem „własne”.

Do kompetencji gospodarczo-majątkowych zalicza się gospodarowanie mieniem komunalnym oraz zarządzanie sprawami majątkowymi gminy, określanymi mianem zwykłego zarządu.

W skład kompetencji finansowych wchodzi przygotowanie i wykonanie budżetu.

Na piątą grupę – kompetencji kontrolnych – składa się pełnienie funkcji zwierzchnika pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W ramach tych praw wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudniać i zwalniać pracowników.

Opracowanie planów operacyjnych na wypadek powodzi, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego to elementy kompetencji związanych ze stanem klęski żywiołowej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami mającymi zapobiegać i likwidować skutki klęsk, a gdy nie można w inny sposób uniknąć zagrożenia dla życia lub mienia – zarządza ewakuację z obszarów zagrożonych.

Kompetencje procesowe sprowadzają się do wydawania decyzji administracyjnych należących do właściwości gminy w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej¹⁶⁷.

Sposób wyboru organu wykonawczego oraz jego pozycja prawna w samorządzie gminnym analizowana była zarówno przed, jak i po wprowadzeniu zmian. Generalnie spotkać się można z akceptacją i popieraniem nowego rozwiązania. Do zalet obecnej sytuacji zaliczyć można¹⁶⁸:

- większą legitymizację pozycji wójta,
- stabilizację władzy poprzez większą samodzielność i niezależność od zmieniających się układów politycznych i personalnych w radzie,
- możliwość podejmowania decyzji korzystnych dla społeczności lokalnych, które ze względu na rozkład mandatów w radzie nie mogły być podjęte w przypadku braku akceptacji ze strony przedstawicieli różnych partii,
- wyrównanie proporcji między kompetencjami a odpowiedzialnością polityczną,

¹⁶⁶ J. P. Tarno (red.), op. cit., s. 154–155.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ J. Kowalik, *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6, s. 38.

- przyspieszenie procedury decyzyjnej w gminie, czyli skrócenie czasu od powstania problemu do jego rozwiązania,
- personalizację odpowiedzialności za podejmowane decyzje,
- zwiększenie zaufania społecznego do samorządności.

Wprowadzając bezpośrednie wybory liczą też na to, że spersonalizowanie wyboru władzy wykonawczej przyczyni się do zmniejszenia niechęci mieszkańców do uczestnictwa w wyborach samorządowych.

Do zalet nowego sposobu wyboru gminnych władz wykonawczych zaliczyć można także likwidację niekorzystnych przejawów funkcjonowania poprzedniego rozwiązania. Zwraca się tu przede wszystkim uwagę na to, że „w poprzednim (...) systemie, wójt (...) wybierany przez radnych, skazany był często na kompromisy, niekoniecznie merytorycznie zasadne. Przed wyborem, ale często i w trakcie kadencji, był zakładnikiem radnych. Radni często popierali nie takiego kandydata, który najlepiej poprowadzi sprawy całej gminy, ale takiego, który zrealizuje ich – czasami partykularne – interesy”¹⁶⁹.

Do wad nowej sytuacji zaliczyć można mniejszą kontrolę nad wójtem (burmistrzem, prezydentem) ze strony rady gminy oraz praktycznie brak możliwości odwołania go¹⁷⁰. Analiza kadencji wójtów wybranych według aktualnie obowiązujących zasad wykazuje ponadto przypadki konfliktów między organami: stanowiącym i wykonawczym, wybranych wprawdzie w bezpośrednich, demokratycznych wyborach, ale pochodzących z różnych opcji politycznych. M. Kulesza, przedstawiając skrajne przypadki, często będące wynikiem także animozji personalnych, wspominał o sytuacji patowej między radą a wójtem kończącej się brakiem zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych¹⁷¹. Stąd też pojawiają się postulaty ustanowienia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta jednocześnie przewodniczącym rady gminy (miasta).

W przeciwieństwie do gminy, w powiecie i województwie utrzymany został dotychczasowy – pośredni – sposób wyboru organu wykonawczego przez organ stanowiący, czyli radę powiatu lub sejmik województwa. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta. Marszałek województwa jest przewodniczącym zarządu w województwie. Pojawiają się niekiedy postulaty bezpośredniego wyboru starosty, jednak ze względu na wspomniany wcześniej możliwy konflikt wójt-rada nie zdecydowano się na wprowadzenie tego rozwiązania na poziomie ponadgminnym.

4.3.3. Jednostki pomocnicze gminy

Rada, po konsultacjach z mieszkańcami, może tworzyć sołectwa, dzielnice, osiedla i inne jednostki. Analiza używanego nazewnictwa jednostek pomocniczych wskazuje, że oprócz trzech podstawowych, wymienionych wyżej form, gminy stosują też następujące nazwy dla określenia jednostek pomocniczych: rewir, rejon, kolonia, obwód, okręg, przysiółek¹⁷². Co do zasady, sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną na obszarach wiejskich, dzielnice i miasta występują w gminach-miastach. Jednostką pomocniczą może być także

¹⁶⁹ W. Jachymek, *Sposób wyłaniania gminnych organów wykonawczych – refleksje powyborcze kandydata*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Uniwersytet M. C. Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 170.

¹⁷⁰ K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 5.

¹⁷¹ M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania w samorządzie terytorialnym – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 8.

¹⁷² A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa 2016, s. 76.

położone na terenie gminy miasto. „Możliwe jest ponadto utworzenie sołectwa na rolniczych obrzeżach miasta, bez zmiany przynależności tego obszaru do miasta mającego, jako całość, status gminy”¹⁷³.

Status dzielnicy i osiedla jest taki sam. Różnią się przede wszystkim wielkością – dzielnica jest jednostką większą. Organem uchwałodawczym w obu typach jest rada z tym, że w przypadku osiedla dopuszczalne jest, aby organem uchwałodawczym było ogólne zebranie mieszkańców. Uregulowania na ten temat zawarte muszą być w statucie osiedla. Organem wykonawczym w dzielnicy i osiedlu jest zarząd, na czele którego stoi przewodniczący. W sołectwach organem wykonawczym jest sołtys, wspomagany przez radę sołecką. Funkcję organu uchwałodawczego pełni zebranie wiejskie.

Gmina nie ma obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych. Dobrowolność jest podwójna. Oznacza po pierwsze, że sama gmina decyduje, czy skorzystać z takiej opcji, a po drugie – gdy się zdecyduje – jakiego terytorium dotyczy, bowiem nie cała jednostka musi być podzielona na jednostki pomocnicze. Odpowiednie decyzje zawiera statut gminy. Dobrowolność tworzenia jednostek pomocniczych przejawia się także w rodzaju zadań i kompetencji im przekazanych. Zakres ich działania nie został uregulowany ustawowo. Należy wyłącznie do właściwości rady gminy określającej również zasady przekazywania mienia i środków finansowych potrzebnych do realizacji przydzielonych zadań. Najczęściej zarządzają one mieniem gminy zlokalizowanym na terenie sołectwa lub dzielnicy, występują z wnioskami i postulatami do organów gminy, inicjatywami społecznymi i gospodarczymi, wnioskami budżetowymi, opiniują jego projekt, a także projekty innych dokumentów, współdziałają z organizacjami społecznymi.

O ile gminy mają osobowość prawną, o tyle jednostki pomocnicze jej nie posiadają. Działają jedynie w granicach określonej statutem samodzielności. Nie tworzą również samodzielnych budżetów. Gospodarka finansowa jednostki pomocniczej prowadzona jest w ramach budżetu gminy. Jednostka pomocnicza dysponuje środkami przewidzianymi dla niej w budżecie gminy oraz dochodami własnymi z przekazanego mienia gminnego.

Tworzenie jednostek pomocniczych traktowane jest jako sposób realizacji zasady subsydiarności¹⁷⁴, zgodnie z którą organy władzy powinny być blisko mieszkańców. Dzieje się tak z pewnością w sołectwach, które – ze względu na historię i tradycję – są powszechną formą podziału gmin na obszarach wiejskich. W zależności od wielkości i liczby mieszkańców, liczba sołectw dochodzić może nawet do 30 w pojedynczej gminie. Ich całkowita liczba na koniec roku 2015 wynosiła w Polsce ponad 40 tysięcy.

W przeciwieństwie do wsi, sytuacja w miastach wygląda nieco odmiennie. Należy zdawać sobie sprawę, że niektóre europejskie zespoły miejskie pod względem liczebności można przyrównać do niewielkich państw. W takich sytuacjach dostępność do organów władzy czy też możliwość wpływu pojedynczych mieszkańców na działalność gminy jest tylko niewiele większa niż dostępność do władz państwa i wpływu mieszkańców na ich działalność. W związku z tym stosunek mieszkańca wielkiej aglomeracji miejskiej do władz gminy może być taki sam, jak do władz państwa. Z tego względu upodmiotowienie społeczności lokalnej w dużej gminie miejskiej jest w pewnym sensie ograniczone.

Sytuację, w której realizacja zasady pomocniczości nie odbywa się w pełni ze względu na brak istnienia organów władzy bliskich mieszkańcowi gminy, do których będzie miał

¹⁷³ P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 61.

¹⁷⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze gminy*, PROMO, Kraków 2002, s. 69.

łatwy dostęp, próbowano rozwiązać w Warszawie. Mocą ustawy¹⁷⁵ w miejsce dotychczasowych gmin warszawskich i dzielnic gminy Warszawy-Centrum utworzono siedemnaście jednostek pomocniczych. Dzielnice m. st. Warszawy, jako jedyne jednostki pomocnicze w Polsce, posiadają ustawowo określony zakres zadań własnych, wykonywanych na zasadzie wyłączności. Z drugiej strony należy pamiętać, iż utworzenie jednostki pomocniczej nie jest jednocześnie równoznaczne z realizacją zasady subsydiarności¹⁷⁶. Jednostka taka, niewykonywująca zadań istotnych dla mieszkańca wspólnoty lokalnej, nie spełnia zakładanej roli. Jej istnienie ma sens w przypadku określenia stopnia samodzielności, przekazania przynajmniej części zadań i kompetencji i zapewnienia środków finansowych na ich realizację.

4.3.4. Specyfika miast na prawach powiatu jako gmin miejskich

Zasadnicza część reformy terytorialnej kraju zakończona została w momencie przeprowadzenia wyborów samorządowych i zaprzysiężenia nowych rad gmin, miast, powiatów i sejmików wojewódzkich w IV kwartale 1998 roku. Wcześniej parlament ustanowił nowy podział terytorialny kraju oraz uchwalił ustawy ustrojowe i kompetencyjne dla poszczególnych szczebli administracyjnych umożliwiające przeprowadzenie wyborów według nowego porządku. Jednym z etapów prac było przeprowadzenie reformy powiatowej. Miała prowadzić do odbudowy więzi lokalnych stanowiących podstawę społeczeństwa obywatelskiego i samorządu w tej skali. Dlatego też powiatom przydzielono realizację zadań lokalnych przekraczających możliwości gminy.

Powiat definiuje się jako lokalną wspólnotę samorządową zamieszkującą odpowiednie terytorium. Pod pojęciem tym rozumieć należy zarówno klasyczne jednostki ponadlokalne, składające się z miasta i okalających go gmin, powiaty ziemskie bez ośrodka miejskiego utworzone z kilku gmin wiejskich z siedzibą w sąsiednim mieście znajdującym się poza granicami powiatu, jak i miasta na prawach powiatu. W okresie międzywojennym określano je terminem „grodzkie”¹⁷⁷. Utworzone są na terenie jednego miasta. Przyznanie miastu praw powiatowych wiązało się ze spełnieniem co najmniej jednego z trzech kryteriów:

- liczba mieszkańców na koniec 1998 roku wynosiła co najmniej 100 tysięcy,
- posiadanie na koniec 1998 roku statusu miasta wojewódzkiego,
- nadanie praw powiatowych przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

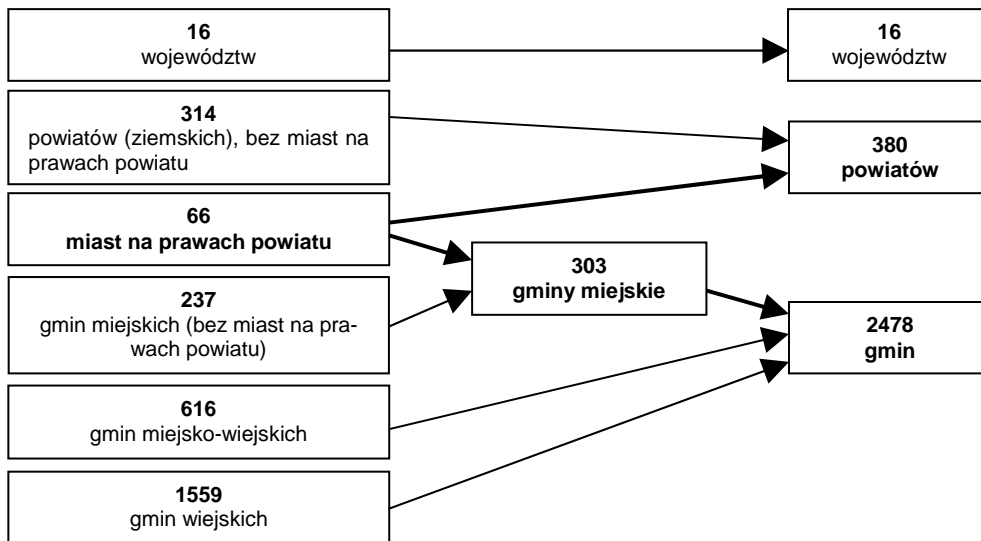
Specyfika miasta na prawach powiatu polega na połączeniu w obrębie tych samych granic administracyjnych zadań gminy i powiatu, i powierzenie ich wykonywania tylko jednemu przedstawicielowi władzy, tj. radzie miasta, pełniącej funkcję uchwałodawczą, i prezydentowi miasta jako władzy wykonawczej. Inaczej jest to gmina wykonująca zadania powiatu. Kwestie ustrojowe, takie jak zasady i sposób działania organów oraz procedura nadzoru, regulowane są przez ustawę gminną. Zakres zadań precyzuje ustawa powiatowa. Ponieważ wykonuje je gmina, więc poszerzone są o zadania wynikające z ustawy gminnej. Podobne uregulowania występują w odniesieniu do organów. Kompetencje rady powiatu poszerzone zostały o kompetencje rady miasta określone przez ustawę o samorządzie gminnym, zaś zakres zadań przypisanych staroście zwiększony został o zadania prezy-

¹⁷⁵ Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. 2015, poz. 1438.

¹⁷⁶ K. Bandarzewski..., op. cit., s. 70.

¹⁷⁷ A. Sekuła, *Instytucjonalne wyposażenie powiatów województwa pomorskiego*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 400–401.

denta. Specyfikę miast na prawach powiatu wraz z ich liczebnością oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono na rysunku 4.1. Jak z niego wynika, miasta na prawach powiatu, ze względu na swój charakter, włączane są zarówno do szerebu gminnego, jak i powiatowego, stąd w statystyce publicznej często przedstawiane są osobno, mimo że nie są odrębnym szczeblem samorządowym.



Rys. 4.1. Specyfika miast na prawach powiatu na tle struktury samorządu terytorialnego w Polsce

Źródło: A. Sekuła, *General grants and development – a relationship without a future? The effects of the structure of general grants on the development of local government units in Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2015, Vol. 13, No. 4, s. 930.

4.4. Podsumowanie

Transformacja ustrojowa, jaka dokonała się w Polsce na początku lat 90., oznaczała nie tylko upodmiotowienie wspólnot lokalnych poprzez reaktywację samorządu terytorialnego, ale zbiegła się z upowszechnieniem koncepcji rozszerzenia zarządzania na podmioty publiczne. Nie można jej wdrażać bez wiedzy na temat struktury samorządu terytorialnego, który jest jedną ze składowych sekcji sektora publicznego. Współcześnie podkreśla się, że zarządzanie jest zespołową działalnością grupy osób. Aby proces ten mógł się dokonać, w organizacji musi istnieć organ kierowniczy mający na niego wpływ¹⁷⁸, dlatego tak istotnym jest, aby poznać strukturę oraz kompetencje władz samorządowych, w omawianym w rozdziale przypadku – władz gminnych. Elementem procesu zarządzania jest określenie celów. W przypadku sektora publicznego muszą one odwoływać się do zakresu zadań przypisanych danemu szczeblowi samorządowemu, np. gminnemu. Ponieważ część zadań gminnych wykonywana jest przez jednostki pomocnicze, dlatego przedstawiono również ich specyfikę.

¹⁷⁸ S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2012, s. 30.

MUNICIPALITY IN THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT

Summary: This chapter presents communes as the basic local government unit, performing public tasks of local character. Hence, the considerations contained herein focus on the following issues: commune tasks; commune bodies; commune (town) council and head of commune (mayor, president of city); commune auxiliary units: „sołectwo” rural units, „dzielnica” and „osiedle” city units; the specific features of cities with county rights. Bearing in mind, however, that the commune is a component of local government, which in turn constitutes a part of the public sector, the deliberations are set in a broader framework of the functioning of the entire self-government sector, presenting the definition of local government, its subject, object, tasks, as well as legislative and executive bodies. These considerations are supplemented with an analysis of the Polish local government in the context of the regulations contained in the European Charter of Local Self-Government and its structure with respect to the EU Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

Keywords: local government definition, local self-government structure, commune, commune bodies, commune council, head of commune, commune auxiliary units, cities with county rights, NUTS, territorial division.