

Cieszyn, 17.04.2018 r.

Ryszard Macura: *Ustawowe zasady funkcjonowania samorządu gminnego*

Funkcjonowanie samorządu gminnego jest jednym z najbardziej istotnych sposobów wypełniania zasad demokracji, decentralizacji czy pomocniczości w obszarze życia społecznego. Realizując te zasady przybliżamy proces decyzyjny do obywatela, czyniąc go współuczestnikiem ważnych dla lokalnych społeczności wyborów.

W tym kontekście warto jest rozwinąć wspomnianą ideę pomocniczości, zwaną też zasadą subsydiarności. Zgonie z nią poszczególny człowiek jest sam dla siebie pierwszym i najważniejszym podmiotem, dokonującym wolnych i odpowiedzialnych decyzji. W tych decyzjach powinno się go, stosownie do wieku i możliwości podejmowania świadomych decyzji, jak najmniej ograniczać, ale też powinno się mu pozwolić ponosić dobre i złe konsekwencje jego wyborów. Tylko takie podejście daje możliwość rozwoju prawdziwie wolnej i odpowiedzialnej jednostki. Wyręczanie kogoś, nawet w dobrej wierze, czyni go bezradnym podmiotem życia społecznego, nazbyt uzależnionym od poglądów czy decyzji innych osób. Praktykowanie samodzielności jest trudniejszą i długofalową ścieżką osiągnięcia ładu społecznego, ale też niezbędną, jeżeli chcemy żyć w państwie wolnych ludzi, niesterowanych zasadami państwa totalitarnego czy autorytarnego, w którym co prawda szybciej możemy osiągnąć cele porządkowe, ale na pewno musi się to wówczas odbyć kosztem wolności człowieka. Kluczem więc do zrozumienia zasady pomocniczości jest rozumienie samego człowieka. Wychodząc od niego dalej podkreślamy znaczenie rodziny, gdyż to w niej człowiek realizuje najbardziej istotne dla siebie cele z relacjami miłości w centrum. Tu ciągle, na szczęście, mogą dokonywać się procesy rozwoju człowieka wykraczające poza krępujące mechanizmy prawne. Podkreślam to jako jeden z wielu prawników doceniających konieczność funkcjonowania w społeczeństwach czytelnych ram prawnych, ale jednocześnie nie wierzący nie tylko w możliwość, ale również w potrzebę, uregulowania wszystkiego przepisami prawa. Jeżeli człowiek nie jest w stanie sam zaspakajać swoich potrzeb, jeżeli również rodzina nie może zrealizować jakichś zadań, to wówczas przychodzi czas na wspólnotę lokalną, którą może być gmina a dalej powiat, a dalej województwo, czy w końcu państwo. Przykładem zadań, które przekraczają możliwości rodziny są systemy powiązań zarówno w wymiarze materialnym jak i duchowym. Sieć dróg jest niewątpliwie takim integratorem w znaczeniu materialnym, a system oświaty przykładem pomocy człowiekowi w jego rozwoju duchowym. Pisząc o ustawowych zasadach funkcjonowania gminy tak długo rozwodzę się na temat zasady pomocniczości, bo w moim przekonaniu jest ona kluczem do umiejętnego określania prawnych podstaw, a potem realizacji zadań gminy. Jako praktyk obserwuję pokusę władz gminy do zajmowania się wszystkim, co przypomina mi rodziców, którzy wyręczają swoje dzieci w różnorodnych obowiązkach. Po czym, gdy dzieci osiągną pełnoletniość, rodzice dziwią się, że dziecko w wielu wymiarach jest niezaradne. Nie dlatego więc, że mi się nie chce, zostawiam moich synów z wieloma sprawami do samodzielnego załatwienia; ale dlatego, aby stawali się coraz bardziej wolnymi i odpowiedzialnymi za swoje decyzje. Tak w uproszczeniu można pokazać zaletę stosowania reguły subsydiarności w wymiarze indywidualnym; zaś w wymiarze społecznym jej zaletami są m. in.: większa sprawność działania osób w ramach swoich specjalizacji; sprawiedliwszy podział dóbr i obowiązków, związany z dojrzałym poczuciem odpowiedzialności za dobro wspólne i ograniczeniem procesu dystrybucji dóbr; szerszy zasięg spraw, które mogą być załatwiane przez różne podmioty (nie tylko przez formalne władze), czy też stosowanie tańszych mechanizmów realizacji zadań społecznych, bowiem jeżeli władza nie musi zajmować się wszystkim, to potrzeba jej mniej urzędników, a wtedy państwo staje się tańsze.

Samorząd terytorialny, jako odzwierciedlający naturalne mechanizmy kierujące życiem społecznym, znalazł więc istotne miejsce w systemie prawa polskiego i międzynarodowego. Potwierdzeniem tego

niech będzie przypomnienie, że Rozdział VII *Konstytucji RP* wskazuje na ważne miejsce jednostek samorządu terytorialnego w całym ustroju państwa polskiego. Warto przy tym zaznaczyć, że wyróżniony w tym zakresie został szczebel gminny, który jako jedyny został nazwany („gmina”) i określony jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego (art. 164, ust. 1). Gmina też wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek.

Zgodnie z *Konstytucją RP*, nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności jego funkcjonowania sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Poszczególne szczeble samorządu terytorialnego regulowane są następnie ustawowo. W przypadku gminy jest to *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Jej tekst jednolity, podobnie jak wielu innych ustaw, najłatwiej jest znaleźć w Internetowym Systemie Aktów Prawnych (www.prawo.sejm.gov.pl).

W Polsce funkcjonuje trójszczeblowy, niezhierarchizowany samorząd terytorialny, co oznacza, że poszczególne szczeble są od siebie niezależne prawnie i tym samym np. marszałek województwa nie jest przełożonym starosty, a starosta nie jest zwierzchnikiem wójta (burmistrza czy prezydenta miasta). Tymi szczeblami zaś są:

- gmina,
- powiat,
- województwo samorządowe.

Zgodnie z art. 4, ust. 1 *Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* Rada Ministrów:

- tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice;
- nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice;
- ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Gminy są bardzo zróżnicowane, czego przykładem może być fakt, że wśród 2 478 gmin (stan na 31.12.2016 r.)¹ są takie jak Warszawa (o szczególnym statusie) licząca 1 744 351² mieszkańców i takie jak Krynica Morska licząca 1 323³ mieszkańców. Ze względu na strukturę obszarowo-administracyjną gminy możemy podzielić na trzy rodzaje:

- gminy miejskie (np. Cieszyn, Ustroń, Wiśła),
- gminy miejsko-wiejskie (np. Skoczów, Strumień),
- gminy wiejskie (np. Brenna, Chybie, Dębowiec, Goleszów, Hażlach, Istebna, Zebrzydowice).

Z kolei każda z gmin może być wewnętrznie podzielona na jednostki pomocnicze ustanowione przez organy stanowiące gminę, a mogą nimi być:

- sołectwa,
- dzielnice,
- osiedla,

1 Dane liczbowe w tym opracowaniu zaczerpnięte zostały ze strony www.polskawliczbach.pl. Strona może stanowić ciekawe źródło do prowadzenia analiz porównawczych.

2 Na podstawie www.polskawliczbach.pl.

3 Na podstawie www.polskawliczbach.pl.

- inne⁴,
- miasto.

Rady gmin mogą też powołać organy konsultacyjne. Ustawa o samorządzie gminnym wymienia dwa rodzaje tego typu ciał, wskazując dla nich nieco odmienne uprawnienia. Są to:

- młodzieżowa rada gminy – o kompetencjach konsultacyjnych,
- gminna rada seniorów – o kompetencjach konsultacyjnych, doradczych i inicjatywnych.

Nieodzowną wiedzą dla każdego kto chce opisywać funkcjonowanie gminy, czy też uczestniczyć bezpośrednio lub pośrednio w procesie zarządzania nią jest umiejętność rozróżnienia zadań własnych i „nie własnych”, w tym zleconych gminie, a następnie umiejętność wskazania przykładów jednych i drugich zadań. W praktyce przydatne będzie również właśnie w tym miejscu stosowanie zasady pomocniczości, która powinna nam podpowiadać w jakim zakresie wymienione zadanie powinno być realizowane przez gminę, a w jakim zakresie przez inne podmioty.

Ustawodawca wymienia szeroki katalog zadań własnych samorządu gminnego. Należą do niego:

- ład przestrzenny,
- gospodarka nieruchomościami,
- ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna,
- gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego,
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę,
- kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych,
- utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
- zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło oraz gaz,
- działalność w zakresie telekomunikacji,
- lokalny transport zbiorowy,
- ochrona zdrowia [dostęp do lekarza pierwszego kontaktu],
- pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze,
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- gminne budownictwo mieszkaniowe,
- edukacja publiczna [szkoły podstawowe, przedszkola],
- kultura, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury,
- ochrona zabytków i opieka nad zabytkami,
- kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe,

⁴ Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje jakie to są inne jednostki pomocnicze, ale w literaturze spotyka się następujące określenia dla innych jednostek organizacyjnych: cyrkuły, dystrykty, kolonie, obwody, okręgi, przysiółki, rejony, rewiry, soła.

- targowiska i hale targowe,
- zielen gminna i zadrzewienie,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli,
- ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracji,
- polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania pobudzania aktywności obywatelskiej,
- promocja gminy,
- współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych,
- współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Natomiast zadania „nie własne” gminy mogą być realizowane na podstawie:

- Zlecenia w formie ustawy. Stąd zadania te nazywane są zleconymi, a ich przykładami są: zadania z zakresu administracji rządowej jak np. wydawanie dowodów osobistych; czy też zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów i referendum.
- Porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, czego przykładem w Cieszynie jest bieżące utrzymanie dróg powiatowych.

Realizacja zadań gminy znajduje się w rękach organów władzy samorządu gminnego, a tymi organami są:

- rada gminy (rada miejska, rada miasta) – organ władzy stanowiącej i kontrolującej,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – organ władzy wykonawczej.

Przy czym, zgonie z art. 18, ust 1. *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

W obu organach aktualnie obowiązująca kadencja trwa 4 lata, a od najbliższych wyborów samorządowych, które odbędą się jesienią 2018 r. kadencja będzie trwała 5 lat.

Do wyłącznych kompetencji rady gminy należą zgodnie z ustawą:

- uchwalanie statutu gminy;
- ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;
- powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta;
- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu;

- rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu;
- uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- uchwalanie programów gospodarczych;
- przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki;
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy, b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta, c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym, e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy, f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, g) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym;
- określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a;
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku;
- podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych;
- podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191 i 1089), a także wznoszenia pomników;
- nadawanie honorowego obywatelstwa gminy;

- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów;
- stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Do zadań wójta należy w szczególności:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- określanie sposobu wykonywania uchwał;
- gospodarowanie mieniem komunalnym;
- wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Ponadto wójt:

- kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz;
- opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm powodziowy;
- określa w drodze zarządzenia regulamin organizacyjny urzędu gminy;
- jako kierownik urzędu wykonuje zadania zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.