

**PRAWNE UWARUNKOWANIA
FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W POLSCE**

Wybrane problemy

pod redakcją naukową

**Henryka Gawrońskiego, Katarzyny Olszewskiej,
Krzysztofa Sidorkiewicza, Krzysztofa Starańczaka**

Elbląg 2020

Przewodniczący Zespołu ds. Wydawnictw PWSZ w Elblągu
dr hab. inż. Jerzy Łabanowski, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Redakcja naukowa:

dr Henryk Gawroński, PWSZ w Elblągu
dr Katarzyna Olszewska, PWSZ w Elblągu
dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu
mgr inż. Krzysztof Starańczak, PWSZ w Elblągu

Recenzenci:

prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański
dr hab. Anna Rytel, prof. uczelni, Uniwersytet Gdański

Redaktor techniczny:

dr hab. inż. Jacek Rak, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Projekt okładki i zdjęcie na okładce:

dr hab. inż. Jacek Rak, prof. uczelni, PWSZ w Elblągu

Korekta:

dr Olga Filaszkiwicz, PWSZ w Elblągu

Wydano za zgodą Rektora PWSZ w Elblągu
Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISBN 978-83-62336-59-3

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu
82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 0-55 629 05 55
Nakład 120 egz., format B-5

Spis treści

Przedmowa JM Rektora PWSZ w Elblągu	5
Wstęp	7
Samodzielność samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności <i>dr Katarzyna Jurewicz-Bakun</i>	11
Wybory samorządowe 2018 roku, a zmiany w organizacji wyborów <i>dr Beata Słobodzian</i>	25
Kształt systemu wyborczego do rady miasta na prawach powiatu na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Elblągu <i>dr hab. Piotr Uziębło, prof. uczelni</i>	35
Zmiany prawa wyborczego w wyborach samorządowych w latach 1990 – 2010 i ich skutki <i>dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni</i>	49
Protest wyborczy jako sposób weryfikacji ważności wyborów samorządowych <i>Michał Kołbuc</i>	67
Organ wykonawczy gminy w przeszłości i teraźniejszości. Wybrane aspekty <i>Patrycja Prasak</i>	81
Partycypacja obywatelska w świetle ustawy o samorządzie gminnym 1990-2018 <i>dr hab. Zbigniew Kudrzycki</i>	99
Partycypacja społeczna, a budowanie odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych na przykładzie gminy <i>dr Karina Górską-Rożej</i>	119

Uwarunkowania kształtowania polityki przestrzennej i kierunki rozwoju gminy uzdrowiskowej Horyniec-Zdrój <i>Jakub Skibiński</i>	135
Miejsce obszarów funkcjonalnych w polskim systemie planowania przestrzennego <i>mgr inż. Karolina Trykacz</i>	153
Granice ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym <i>mgr Magdalena Taraszkiewicz</i>	173
Reżim prawny planowania przestrzennego w Polsce i jego konsekwencje finansowo-przestrzenne. Wybrane problemy <i>dr Cezary Brzeziński</i>	187
Zarobkowa działalność samorządu terytorialnego <i>dr Grażyna Cern</i>	203
Spółeczny odbiór straży gminnych <i>lic. Monika Hasić</i>	217
Udoskonalanie zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa w gminie poprzez scalanie Ochotniczy Straży Pożarnych <i>dr Dariusz P. Kała</i>	231
Skarga na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego <i>mgr Violetta Radecka-Sinicka</i>	245
Odpowiedzialność gminy za jakość powietrza. Prawo do życia w niezanieczyszczonym środowisku jako prawo osobiste <i>dr Ewa Kosior</i>	263
The powers, guarantees and responsibility as key elements of Local Council Deputy's status in Belarus: legal problems <i>Aksana Chmyha, PhD</i>	281
Indeks autorów	297

**Przedmowa J.M. Rektora
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
w Elblągu**

Szanowni Państwo,

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, będąc uczelnią regionalną, jest silnie powiązana z lokalnym samorządem i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze przygotowuje ona kadry dla urzędów samorządowych prowadząc specjalność *Administracja samorządowa* na kierunku studiów *Administracja* oraz profil dyplomowania *Menadżer usług publicznych* na *Studiach Menadżersko-Prawnych* drugiego stopnia (magisterskich). Po wtóre, Uczelnia wypełniając swoją misję w regionie szeroko współpracuje z samorządem lokalnym, przede wszystkim miejskim.

Z perspektywy historycznej, co prawda PWSZ w Elblągu została powołana z inicjatywy administracji rządowej – pod koniec ubiegłego wieku dwoje ostatnich wojewodów elbląskich wykorzystało ofertę rządową o możliwości tworzenia wyższych szkół zawodowych w miastach tracących status stolic województw, to tym niemniej od samego początku w procesie tworzenia elbląskiej Uczelni udział brali kolejni prezydenci Elbląga, stojący na czele lokalnego samorządu.

Więzi z otoczeniem społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym publicznych uczelni zawodowych, działających w małych społecznościach regionalnych, z dala od dużych aglomeracji i centrów akademickich, mają specyficzny charakter, co jest między innymi spowodowane tym, że kształcenie w tych uczelniach, na mocy prawa, odbywa się wyłącznie na kierunkach kształcenia o profilu praktycznym.

To w pierwszej kolejności zmusza uczelnie i pracodawców do współpracy gdyż absolwenci uczelni powinni być „dopasowani” do lokalnego rynku pracy, co w Elblągu osiągnięto przez odpowiedni dobór kierunków i specjalności kształcenia w Uczelni oraz opracowując odpowiedni system praktyk zawodowych i aplikacyjnych prac dyplomowych. Lokalny samorząd włącza się, jako trzeci partner, organizując infrastrukturę, udostępniając do współpracy prowadzone przez siebie jednostki oświatowe i kulturalne oraz centra doskonalenia zawodowego.

W pierwszych latach swego istnienia PWSZ w Elblągu zawarła w regionie silne trójporozumienie wraz z samorządem i biznesem, pod roboczą nazwą *Złoty Trójkąt*. Celem przedsięwzięcia była transformacja lokalnej gospodarki ku nowoczesnym technologiom informatycznym. Rezultatami tej inicjatywy było pobudowanie przez samorząd szkieletowej miejskiej sieci informatycznej, ponadto nastąpił silny rozwój lokalnych firm informatycznych (szczególnie GIS-sowkiej spółki *OPEGIEKA*, która utworzyła centrum badawczo-

rozwojowe) oraz utworzono *Instytut Informatyki Stosowanej* w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Elblągu.

Powyższe zaświadcza, że PWSZ w Elblągu jest właściwym organizatorem wydania publikacji poświęconej prawnym, operacyjnym, ekonomicznym i społecznym zagadnieniom samorządu terytorialnego.

Monografia jest wydana w trzydziestolecie polskiego samorządu, bardzo ważnego dla nas, gdyż z powodu jego prawidłowego funkcjonowania i coraz głębszego osadzenia w społeczeństwie staje się on istotnym „strażnikiem” polskiej demokracji.

Autorom publikacji życzę wielu sukcesów naukowych.

J.M. Rektor PWSZ w Elblągu
prof. dr hab. inż. Zbigniew Walczyk

Wstęp

Trzydzieści lat temu został rozpoczęty w Polsce proces odbudowy samorządu terytorialnego. Trzy dekady funkcjonowania samorządu terytorialnego pozwalają na pogłębioną analizę problemów oraz na wyciągnięcie wniosków. Należy zastanowić się, jakie rozwiązania się sprawdzają, jakie z kolei trzeba poprawić, zmienić, uzupełnić. Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce jest jednym z najważniejszych fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej. Dnia 8 marca 1990 roku została przyjęta ustawa o samorządzie terytorialnym, która zapoczątkowała proces budowy demokratycznego samorządu. W ustawie zapisano iż „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce miał wpływ na demokratyzację systemu politycznego. W następnych latach przeprowadzono reformy samorządowe. Kluczowe okazały się zmiany z dnia 1 stycznia 1999 roku, które wprowadzały samorząd powiatowy i wojewódzki. W artykule 15 Konstytucji RP z 1997 roku zapisano zasadę decentralizacji („Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”), która stanowi jedną z zasad ustrojowych Polski. W wyniku reformy wiele zadań państwa przeniesiono na szczebel samorządowy. Reformy samorządowe wpłynęły także na rozwój partycypacji lokalnej. Budowano instytucje demokracji obywatelskiej, które miały z kolei wpływ na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego.

Doświadczenia trzydziestu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce pozwalają na zadanie wielu istotnych pytań oraz poszukiwanie odpowiedzi, które mogą być pomocne w przyszłości. Celem niniejszej publikacji jest analiza wybranych uwarunkowań prawnych występujących w samorządzie terytorialnym, ale także innych aspektów, które powiązane są z prawem samorządowym.

W pierwszej części monografii Katarzyna Jurewicz-Bakun podjęła problematykę samorządu terytorialnego w kontekście konstytucyjnej gwarancji niezależności. Samodzielność samorządu obejmuje sferę prywatnoprawną oraz publicznoprawną. Konstytucja RP tworzy gwarancje niezależności, ale jak podkreśla autorka, nie mają one charakteru absolutnego. Z kolei przyznanie sądowej ochrony dla samorządu terytorialnego wzmacnia jego pozycję.

Kolejny autorzy charakteryzowali kwestie wyborcze. Beata Słobodzian przeanalizowała zmiany, które nastąpiły w Kodeksie wyborczym w 2018 r. Autorka zwróciła uwagę na czas nowelizacji przed kolejnymi wyborami samorządowymi i bardzo krótki okres *vacatio legis*. W opinii autorki czas i sposób zmian służą tylko politykom, patrząc na problem z dłuższej perspektywy. Pomimo tego frekwencja w wyborach samorządowych z 21 października 2018 roku osiągnęła 54,90% i była najwyższa od 1990 r. w tego rodzaju wyborach. Piotr Uziębło scharakteryzował system wyborczy do rady miasta na prawach powiatu w oparciu o przykład Rady Miejskiej w Elblągu

od 2002 r. Dokonano analizy symulacji różnych wariantów systemów wyborczych i metod liczenia głosów. Autor podkreślił, że metoda D'Hondta wzmacnia komitety wyborczy o wysokim poparciu. Przykład elbląski pokazywał także niedoreprezentowanie komitetów z poparciem do 10%. Szczególne znaczenie ma obowiązujący próg wyborczy. Krzysztof Sidorkiewicz przedstawił zmiany prawa wyborczego w wyborach samorządowych w latach 1990 – 2010 oraz ich skutki. Autor podkreślił, że zasady wyborcze były dosyć skomplikowane dla przeciętnego wyborcy. Konsekwencją tego była znacząca liczba głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw oraz do rad powiatów. Autor postuluje uproszczenie reguł wyborczych. Michał Kołbuc opisał problematykę protestu wyborczego jako sposobu weryfikacji ważności wyborów samorządowych. Autor porównał protesty wyborcze z 2014 r. z protestami wyborczymi z 2018 r. i zauważył, że spadła liczba składanych protestów. Składający protest mieli problem z uzasadnieniem protestu wyborczego, ale także ze zgromadzeniem materiału dowodowego. Część spraw pozostawała bez dalszego biegu.

Patrycja Prasak interesująco scharakteryzowała organ wykonawczy gminy i zmiany jakie nastąpiły w jego funkcjonowaniu na przestrzeni ostatnich lat. Kolejne nowele ustawowe wzmacniały kompetencje organu wykonawczego. Duże znaczenie miało wprowadzenie w 2002 r. powszechnych wyborów wójta, burmistrza i prezydenta. Autorka zwraca uwagę na konflikty, które występują w gminach w związku odmiennymi poglądami politycznymi organu wykonawczego i rady, co źle wpływa na funkcjonowanie gmin. Podkreślono konieczność dyskusji i pogłębionej analizy problemu.

Kolejni autorzy podjęli problematykę partycypacji lokalnej. Zbigniew Kudrzycki przedstawił zagadnienie partycypacji obywatelskiej w świetle ustawy o samorządzie gminnym 1990 – 2018. W tej sytuacji mamy spojrzenie na problem naukowy i praktyka. Scharakteryzowano proces zmian ustawowych na przestrzeni blisko trzydziestu lat. Autor podkreśla rolę kompetencji, wiedzy i umiejętności liderów społeczności lokalnych, którzy byliby autorytetami w swoich społecznościach. Jednocześnie bardzo ważna jest specjalistyczna wiedza, aby w sposób prawidłowy korzystać z partycypacji lokalnej. Karina Górską-Rożej omówiła problem partycypacji społecznej w kontekście budowania odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych na przykładzie gminy. Według autorki sprawą zasadniczą było poszukiwanie przez władze lokalne kontaktu i porozumienia ze społecznością lokalną oraz włączenie tej społeczności w proces podejmowania decyzji. Diagnoza potrzeb społeczności oraz współpraca władz i wspólnoty lokalnej są ważne w budowaniu odporności na zagrożenia.

W następnej części omówiono problematykę polityki przestrzennej. Jakub Skibiński opisał uwarunkowania kształtowania polityki przestrzennej i kierunki rozwoju gminy uzdrowiskowej Horyniec-Zdrój. Przedstawiona gmina jest gminą uzdrowiskową, a połowa jej obszaru leży w parku krajobrazowym. Wymienione aspekty powodowały odmienną w polityce przestrzennej. Autor dokonał

porównania z gminami Wielkie Oczy oraz Stary Dzików. Ciekawym aspektem, który wskazał autor były różnice ekonomiczne w wymienionych gminach będących częścią jednego powiatu. Karolina Trykacz omówiła problematykę miejsca obszarów funkcjonalnych w polskim systemie planowania przestrzennego. Ten rodzaj planowania został włączony do planowania wojewódzkiego. Autorka sugeruje dyskusję nad przyznaniem kompetencji planistycznych powiatom, aby uniknąć tworzenia dodatkowych jednostek. Bardzo ważne jest uwzględnienie postulatów gmin i włączenie ich w sam proces. Magdalena Taraszkiewicz scharakteryzowała kwestię granic ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorka zwraca uwagę na prawo własności jako podstawowe prawo człowieka chronione konstytucyjnie oraz analizuje zagadnienie samodzielności gminy. Przy wszelkich działaniach gminy w zakresie planistycznym, według autorki, niezbędne jest uwzględnienie zasady proporcjonalności i równości. Cezary Brzeziński dokonał analizy reżimu prawnego planowania przestrzennego w Polsce oraz jego konsekwencje finansowo-przestrzenne. Autor odwołał się do obowiązujących przepisów oraz danych statystycznych. Według autora aktualny system planowania przestrzennego powoduje negatywne zjawiska, które w konsekwencji są nie do zmiany. Sprawy pozwoleń na budowę należałoby wiązać z podłączeniem do infrastruktury.

W kolejnym tekście Grażyna Cern ciekawie omówiła zarobkową działalność samorządu terytorialnego, którego aktywność jest ograniczona obowiązującym prawem, a celem tego rodzaju działania jest zaspokajanie potrzeb społecznych, a nie zysk. Autorka zwróciła uwagę na problematykę w interpretacji pojęcia gospodarki komunalnej. Według autorki sprawy dotyczące mienia komunalnego i prowadzenia działalności gospodarczej w związku z gospodarką komunalną powinny być inaczej unormowane.

Następnie Monika Hasić opisała społeczny odbiór straży gminnych. Scharakteryzowano prawne aspekty powoływania i odwoływania straży gminnych, opisano zadania, uprawnienia i organizację straży. Autorka przeprowadziła badania ankietowe, które objęły ponad dwustu respondentów. Badania pokazały, że odbiór społeczny straży gminnych nie był pozytywny. Znacząca część badanych chciałaby likwidacji tej instytucji. Autorka wskazała także możliwe działania naprawcze.

Dariusz P. Kała scharakteryzował problematykę udoskonalania zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa w gminie poprzez scalanie Ochotniczy Straży Pożarnych (OSP). Zwrócono uwagę na nieprawidłowości, które wynikały z analizy przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Poruszono kwestię efektywności finansowania, funkcjonowania bezpieczeństwa pożarowego w gminie oraz możliwości scalania OSP i skutkach tego działania.

Violetta Radecka-Sinicka omówiła zagadnienie skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody w świetle orzecznictwa sądowo-administracyjnego. Autorka podkreśliła, że jest to bardzo ważna forma ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Scharakteryzowano dokładnie procedury

związane ze skargą. Autorka zwraca także uwagę na występujący konflikt interesów między organami gminy.

Ewa Kosior omówiła problematykę odpowiedzialności gminy za jakość powietrza oraz zagadnienie prawa do życia w niezanieczyszczonym środowisku jako prawo osobiste. Opisano rolę gminy w kształtowaniu polityki czystego powietrza, a także aspekt korzystania z czystego środowiska jako dobro osobiste.

Monografię kończy tekst Aksany Chmyha, która przedstawiła problematykę statusu radnego w systemie prawnym na Białorusi. Omówiono rolę i zadania radnego, odwołano się także do kwestii samorządu terytorialnego w Polsce.

Niniejsza monografia porusza różne problemy związane z samorządem terytorialnym, które są ważne i aktualne. Niektóre podjęte analizy związane są z początkiem badań autorów, a część materiałów to skutek długoletniej pracy i doświadczeń badaczy. Co ważne, autorzy podjęli próbę odpowiedzi na pytania odnoszące się do przyszłości samorządu terytorialnego.

Chcielibyśmy bardzo serdecznie podziękować recenzentom publikacji, prof. dr hab. Tomaszowi Bąkowskiemu oraz dr hab. Annie Rytel, prof. UG, za istotne uwagi, które pomogły autorom i redaktorom w przygotowaniu tej monografii.

Redaktorzy

dr Katarzyna Jurewicz-Bakun

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Samodzielność samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności

Streszczenie

Samorządowi terytorialnemu w wykonywaniu zadań publicznych przysługuje atrybut samodzielności. Samodzielność samorządu nie ma jednak charakteru absolutnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy samorządowe przyjmują, że samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu część zadań publicznych, a samodzielność samorządu podlega ochronie sądowej.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; samodzielność; ochrona sądowa; subsydiarność; decentralizacja

Wstęp

Samorząd terytorialny definiowany jest jako „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”¹. Stanowi istotny element ustroju państwa demokratycznego. Samorządowi terytorialnemu w wykonywaniu zadań publicznych przysługuje atrybut samodzielności. Samodzielność samorządu nie ma jednak charakteru absolutnego. Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu².

W ramach rozważań w niniejszej sekcji została postawiona następująca hipoteza: zasada dotycząca samodzielności samorządu terytorialnego jest gwarancją jego niezależności zapewnioną przez Konstytucję RP.

¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. Comer, Toruń 1999, s. 299.

² Zob. uchwała SN z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97, OSP 1997, nr 10, poz. 175 oraz wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

1. Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej³. Zasada ta wynika z treści art. 16 ust. 2 oraz art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)⁴ oraz z ustaw samorządowych⁵. Należy zaznaczyć, że w rozdziale VII Konstytucji RP zatytułowanym „Samorząd terytorialny” zostały zawarte podstawowe unormowania, które sankcjonują zasadę samodzielności, a ponadto gwarantują wraz z zasadą decentralizacji, subsydiarności (pomocniczości) czy domniemaniem właściwości niezależność samorządu w Polsce.

Należy zauważyć, że ani ustawa zasadnicza, ani żaden inny akt prawny nie definiują pojęcia „samodzielność” jednostek samorządu, co daje szeroki zakres interpretacji tego pojęcia w wielu aspektach prawnych⁶.

Zdaniem Marka Szewczyka samodzielność to konstytucyjna norma-zasada, która w istotny sposób oddziałuje na stanowienie oraz stosowanie prawa odnośnie do funkcjonowania samorządu terytorialnego⁷. Według Zygmunta Niewiadomskiego, samodzielność samorządu uwidacznia się przede wszystkim w precyzyjnym określeniu tego, kiedy administracja państwowa może dokonywać ingerencji w obszar suwerennego działania organów samorządowych, przy czym Autor ten zastrzegł, że samodzielność ta nie oznacza całkowitego uniezależnienia się samorządu terytorialnego od struktur

³ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 21.

⁴ Art. 16 ust. 2 stanowi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”; natomiast zgodnie z art. 165 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 506) – zgodnie z „art. 2. 1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Gmina posiada osobowość prawną. 3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej”; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 511) – zgodnie z art. 2. 1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Powiat ma osobowość prawną. 3. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 512) – zgodnie z art. 6. 1. Samorząd województwa: 1) wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; 2) dysponuje mieniem wojewódzkim; 3) prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. 2. Województwo ma osobowość prawną. 3. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej.

⁶ R. Balicki, J. Braciak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Źródła, orzecznictwo, literatura*, wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 51.

⁷ M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, pod red. E. Bojanowskiego, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2002, s. 105.

państwowych⁸. Jak zauważa Wojciech Gonet, samodzielność ma też wiele aspektów i składają się na nią przede wszystkim osobowość prawna, własność mienia komunalnego, możliwość wypracowywania własnych dochodów, swoboda dysponowania i wydatkowania ich oraz przynajmniej częściowa możliwość dysponowania dochodami pochodzącymi z budżetu⁹.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że: „1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy, 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców, 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach, 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych, 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności, 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej”¹⁰.

Gwarancją samodzielności jest podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego, która wynika wprost z art. 165 ust 1 Konstytucji RP – „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawa o własności i inne prawa majątkowe”. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 20 listopada 1996 r. stwierdził wyraźnie, że „podstawą funkcjonowania każdego samorządu terytorialnego jest jego podmiotowość prawna oraz wyposażenie w majątek, który zapewnia mu samodzielność. Samodzielność samorządu przy wykonywaniu powierzonych mu zadań jest trwałą wartością państwa demokratycznego i wymaga ciągłego ugruntowania”¹¹. Trybunał Konstytucyjny uznał przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego „osobowości prawnej ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym tj. własności i innych praw majątkowych” jako element zasady samodzielności samorządu terytorialnego¹². W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego korzystają w ramach tej osobowości ze zdolności

⁸ Z. Niewiadomski *Geneza i istota samorządu europejskiego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 21.

⁹ W. Gonet, *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, Nr 1-2.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r. K 54/05, OTK ZU 2007 nr 3, poz. 25.

¹¹ Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r. K 27/95, OTK 1996, nr 6 poz. 50.

¹² Wyrok TK z dnia 15 marca 2005 r. K 9/04, OTK-A 2005, nr 3 poz. 24; B. Banaszak, *Komentarz do art. 165 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 840.

prawnej (czyli bycie podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, np. podmiotem prawa własności) i zdolności do czynności prawnych (nabywanie praw i obowiązków mocą własnych oświadczeń woli) jako osoby prawa prywatnego. Jak słusznie zauważa Joanna Salachna nie oznacza to, że „mienie i inne prawa majątkowe samorządu terytorialnego mają charakter prywatny, chociaż ich konstrukcja oparta jest na konstrukcji cywilistycznej”¹³. Jednostki samorządu terytorialnego powinny wprawdzie samodzielnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, ale nie oznacza to, że mają w tym pełną swobodę. Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie wypowiadał się wielokrotnie podkreślając, że mienie samorządowe ma charakter publiczny i winno być wykorzystywane wyłącznie dla dobra wspólnego¹⁴. Należy podkreślić, że prawa składające się na mienie samorządowe mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów o statusie prywatnoprawnym, ale ustawodawca musi przestrzegać zasady proporcjonalności i zmierzać do realizacji konstytucyjnie usprawiedliwionych celów¹⁵. Ingerencja ta wymaga ponadto dochowania koniecznej precyzji i zupełności sformułowań tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco.

Omawiając aspekt samodzielności majątkowej samorządu terytorialnego nie sposób nie wspomnieć o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja RP w art. 167 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni do przypadających im zadań udział w dochodach publicznych, a ponadto gwarantuje dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa oraz powiązanie przekazywanych nowych zadań z odpowiednimi zmianami w dochodach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 168 Konstytucji samorząd gminny posiada konstytucyjne prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że „samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (przy uwzględnieniu wymogów ustawowych) oraz stworzeniu

¹³ J.M. Salachna, *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe - Realia i perspektywy zmian*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu, pod red. L. Etela, M. Tyniewickiego, wyd. Temida 2, Białystok 2012, s. 313.

¹⁴ Zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 46; orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 10; orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50; orzeczenie TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 18; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.

¹⁵ B. Banaszak, *Komentarz do art. 165*, [w:] *Konstytucja...*, op. cit. s. 842; J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, s. 144, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/82611/edition/79093/content> (dostęp 18 kwietnia 2020).

odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (...) Naruszenie art. 167 ust. 1 Konstytucji będzie miało miejsce w sytuacji, gdy ogół dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na efektywną realizację zadań powierzonych tejże jednostce¹⁶. Jednak należy zauważyć, że określenie wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych bowiem oszacowanie czy obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe¹⁷. Konstytucja nie formułuje w tym zakresie żadnych procedur ani kryteriów, które pozwoliłyby to ustalić pozostawiając tą kwestię do regulacji ustawodawcy. Niestety, jak dowodzi praktyka gwarancje adekwatności środków finansowych na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego często są niewystarczające.

Samodzielności j.s.t. w sprawowaniu władzy publicznej, szczególnie z punktu widzenia legalności, wiążą się z koniecznością sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Jak zauważa Aleksandra Wiktorowska nadzór jest podstawowym wykładnikiem jej samodzielności¹⁸. Konstytucja ograniczyła kryteria nadzoru nad samorządem terytorialnym wyłącznie do kryterium legalności¹⁹. Ponadto zawiera zamknięty katalog organów nadzoru²⁰. Jak stwierdza Bogusław Banaszak oparcie w Konstytucji RP nadzoru nad kryterium legalności nawiązuje do ugruntowanych poglądów polskiej nauki prawa, zgodnie z którymi organy centralne nie mogą wydawać organom samorządowym wiążących poleceń, a jedynie nadzorować przestrzeganie przez nie prawa²¹. Należy zauważyć, że podmioty nadzorujące mogą ingerować w działalność samorządu terytorialnego tylko wtedy, gdy zostanie naruszone prawo. Nie należy natomiast do ich kompetencji ocena działalności samorządu z punktu widzenia np. celowości czy gospodarności²². Jak już wspomniano Konstytucja wskazuje organy nadzoru nad działalnością j.s.t., którymi są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, natomiast w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Do wyłącznej kompetencji Prezesa RM należy zawieszenie organów samorządu terytorialnego danej jednostki i ustanowienie zarządu komisarycznego. Zarząd komisaryczny ustanawiany jest w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez gminę, powiat czy województwo. To absolutna konieczność i ostateczność, o ile działania

¹⁶ Zob. wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., K10/09, OTK-A nr 6, poz. 56.; wyrok TK z dnia 19 grudnia 2007 r., K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159.

¹⁷ J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 5, s. 34.

¹⁸ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. Liber, Warszawa 2002, s. 191 i n.

¹⁹ Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁰ Art. 171 ust. 2 Konstytucji RP.

²¹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 171 [w:] Konstytucja...*, op. cit., s. 861.

²² Ibidem, s. 862.

naprawcze nie mają szans na powodzenie lub się nie sprawdziły. Do wojewody należy wówczas przedstawienie wniosku Prezesowi RM o powołanie wskazanego kandydata na komisarza rządowego. Ponadto do kompetencji wojewody należy nadzór nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządowych o ile istotnie naruszają prawo. Potrzeba nadzoru nad samorządem wynika z istoty instytucji samorządu terytorialnego rozumianego jako forma decentralizacji administracji²³.

2. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego a subsydiarność i decentralizacja

Subsydiarność (pomocniczość) najogólniej wyrażona została w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (dalej: EKSL)²⁴. Jak słusznie zauważa J. Salachna polega ona na tym, iż: co do zasady, sprawy publiczne powinny być realizowane przez te wspólnoty lokalne, które znajdują się najbliżej obywateli; w warunkach polskich wspólnotami lokalnymi są przede wszystkim gminy; powierzenie funkcji realizacji spraw innemu (niż lokalny) podmiotowi władzy musi uwzględniać zakres i charakter zadań oraz wymogi efektywności i gospodarności²⁵.

Jerzy Ciapała natomiast wskazuje, iż zasadę pomocniczości należy przedstawiać w ujęciu prawno-politycznym, wskazującym na nakaz odstąpienia od onnipotencji państwa na rzecz przyznania prymatu wspólnotom samorządowym, opierający na się na następujących podstawowych założeniach: zdecentralizowanie organizacji państwa i przekazanie społecznościom lokalnym oraz regionalnym istotnych atrybutów władzy państwowej, przy czym nie należy tego postrzegać jako gestu ze strony państwa, ale jego obowiązek i konieczność wynikającą z praw tych społeczności; prymat zadań i kompetencji samorządu nad państwem w załatwianiu spraw obywateli i podstawowych grup społecznych; relacje państwo-samorząd pozwalające przyjąć i gwarantować, w tym poprzez ochronę sądową, zasadniczą samodzielność jednostek samorządu w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym (gmina, powiat) i regionalnym (województwo samorządowe); przyjęcie, że sprawy ludzkie o znaczeniu podstawowym muszą być załatwiane przez władze usytuowane najbliżej mieszkańców, w tym również przez tworzone przez nich dobrowolne zrzeszenia wyřeczające administrację publiczną²⁶.

Zasadę subsydiarności można sprowadzić do trzech podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka – społeczność – państwo –

²³ J. Jagoda, *Prawne przesłanki...*, op. cit., s. 148.

²⁴ Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607).

²⁵ J.M. Salachna, *Prawne gwarancje...*, op. cit., s. 314.

²⁶ J. Ciapała, *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, pod red. M. Ofiarskiej, J. Ciapały, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2001, s. 36.

organizacja między lub ponadnarodowa: tyle wolności, ile można, tyle społeczeństwa, ile koniecznie trzeba; tyle państwa, ile koniecznie trzeba; tyle państwa, ile można, tyle organizacji między lub ponadnarodowej, ile koniecznie trzeba²⁷.

Konstytucyjna zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów. Państwo powinno ingerować tylko w takich przypadkach i w takim zakresie, w jakim jednostki i ich grupy wykazują swoją niewydolność. Jest to zasada ograniczania władzy, która nie określa ściśle reguł dotyczących dopuszczalnego zakresu interwencji, lecz wskazuje na prawidłowość, pozostawiając do każdorazowego rozstrzygnięcia problem zasadności podjęcia działania przez władzę²⁸. Zasada pomocniczości ma dwa aspekty: pozytywny, obejmujący nakaz pomocy oraz negatywny obejmujący zakaz ingerencji, w tym także w postaci pomocy w sytuacji, gdy podmiot niższego rzędu takiej pomocy nie wymaga²⁹. Zasada subsydiarności ma służyć umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot. Oznacza to, że pomocniczość znajduje zastosowanie w stosunkach organów władzy publicznej z jednostkami oraz różnorodnymi grupami i zrzeszeniami obywateli³⁰.

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. W wyroku z dnia 1 grudnia 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „brak ustawowego uregulowania pewnej kwestii ustrojowej (milczenie ustawodawcy) nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie. Pozbawienie jednostki samorządowej (w tym przypadku powiatu) możliwości uzupełniania ustawowych rozwiązań ustrojowych drogą regulacji statutowych byłoby równoznaczne z pozbawieniem przepisów art. 169 ust. 4 Konstytucji i art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym normatywnej treści. Ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji, powinno zatem wynikać wprost z ustawy. Tylko wtedy samodzielność samorządu terytorialnego nie będzie wyłącznie deklaracją polityczną”³¹.

²⁷ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, wyd. Sejmowe Warszawa 1998, s.191-192; R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsidiarności*, „Civitas Hominibus Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2013, Nr 8, s. 44-45.

²⁸ K. Jurewicz-Bakun, M. Taraszkiewicz, *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *Subsidiarność-uwarunkowania, regulacje i praktyka*, pod red. M.J. Skrodzkiej, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 135 i n.

²⁹ M. Piechowiak, *Preambuła* [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz Art. 1-86*, pod red. M. Saffjana, L. Boska, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 148-149; E. Kustra, *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości* [w:] *Przemiany polskiego prawa*, pod red. E. Kustry, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, tom 2, s. 209.

³⁰ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. LexisNexis Warszawa 2003, s. 31-35.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1999 r., II SA 1868/99, LEX 46739.

Ustawodawca przekazał zatem społecznościom samorządowym prawo do samodzielnego uregulowania ich wewnętrznego ustroju, jednakże w granicach określonych przez obowiązujące unormowania ustawowe. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swych orzeczeń „samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”³².

Jedną z najistotniejszych zasad stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zasada *decentralizacji*, znajdująca swoje unormowanie w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że ustrój terytorialny kraju oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Należy zauważyć, że wprowadzenie zasady decentralizacji do ustawy zasadniczej ma również na celu podkreślenie samodzielności jednostek terytorialnych. Ustawodawca przyjął zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego stanowiąc, iż wykonuje on zadania publiczne, których Konstytucja lub ustawy nie przekazały innym organom władzy publicznej. Zgodnie z zasadą pomocniczości, podział tych zadań pomiędzy organy centralne oraz jednostki samorządowe powinien się opierać na domniemaniu kompetencji na rzecz wspólnot (najniższych, poprzez pośrednie, kończąc na organach centralnych) z możliwością zastrzeżenia zadań istotnych z punktu widzenia państwa dla organów centralnych³³.

W Polsce, jak w większości państw demokratycznych, ustrój władzy lokalnej opiera się na zasadzie dualizmu. Oznacza to, że tylko część zadań lokalnych jest realizowana bezpośrednio przez administrację rządową podporządkowaną ministrom, zaś pozostałe zadania wykonuje samorząd terytorialny reprezentujący interesy wspólnoty lokalnej³⁴. Podstawowym atrybutem jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki zdecentralizowanej jest jej samodzielność. Samodzielność umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, która według Leszka Garlickiego znajduje wyraz szczególnie w: powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne); nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej; nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego; zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej; ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do

³² Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU 3/1998, poz. 31.

³³ K. Jurewicz-Bakun, M. Taraszkiewicz, *Zasada pomocniczości...*, op. cit., s. 139.

³⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 493.

procedur nadzorczych; zapewnieniu sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych³⁵.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego definicja decentralizacji władzy publicznej uwypukla trzy zagadnienia: kwestię przekazania zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny; korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych i zagadnienie posiadania odpowiednich środków finansowych do realizacji własnej polityki³⁶.

3. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji RP zagwarantował jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, a co za tym idzie możliwość korzystania z sądowej ochrony. W myśl art. 11 EKSL społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Sądowej ochronie może podlegać wszystko co mieści się w zakresie właściwości samorządu terytorialnego określonej w Konstytucji RP i ustawach. Zakres sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego może być rozszerzany przez ustawodawcę³⁷. Zadaniem ustawodawcy jest ukształtowanie w tym zakresie stosownych uprawnień sądowych oraz procedury. Trybunał Konstytucyjny nie może kształtować zakresu sądowej ochrony j.s.t. w drodze swojego orzecznictwa³⁸.

Doktryna podkreśla, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w odrębnej osobowości prawnej oraz w swobodzie wykonywania uprawnień podczas realizacji zadań publicznych³⁹. Zarówno osobowość prawna j.s.t., jak i wykonywanie zadań publicznych podlegają ochronie sądowej. Jednakże zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r.⁴⁰ zamieszczone w treści art. 165 ust. 2 Konstytucji RP „gwarancje samodzielności” nie skutkują tym, że ochrona sądowa oznacza zarówno sądownictwo administracyjne jak i cywilne. Spory

³⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006, s. 310.

³⁶ Zob. Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, (Dz. U. 2013 poz. 1185); Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r. K 34/01 (Dz. U. 2002 nr 203 poz. 1721).

³⁷ P. Czarny, *Komentarz do art. 165 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tuleji, LEX nr 587806759.

³⁸ Zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, LEX nr 488895.

³⁹ A. Rakowska-Trela, *Glosa do wyroku TK z dnia 6 kwietnia 2016 r., P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, Nr 22, s. 105-114.

⁴⁰ Ibidem, LEX nr 488895.

między jednostkami samorządu terytorialnego, organami administracji rządowej rozstrzygane są w szczególności przez sądy administracyjne⁴¹.

Podkreślić należy, że sądowa ochrona jednostek samorządu terytorialnego nie rozciąga się na działania nie mające podstawy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Jednostka samorządu terytorialnego może domagać się ochrony sądowej na mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z przywołanym artykułem sąd winien jest respektować ochronę samodzielności gminy w zakresie wykonywania zadań publicznych. Wartym przytoczenia w tym miejscu jest stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zawarte w wyroku z dnia 29 marca 2018 r. zgodnie, z którym: „Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie przewiduje wyjątków od kreowanej w nim zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie odsyła także do ustaw szczególnych, które mogłyby ograniczać tę zasadę. Zatem należy w pełni podzielić pogląd, zgodnie z którym art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podlega bezpośredniemu stosowaniu przez sądy na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji i wynika z niego obowiązek sądów takiej wykładni przepisów prawa, by zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu.”⁴². Naruszeniem art. 165 ust. 2 Konstytucji RP będzie regulacja, która w sytuacji ingerencji samodzielności gminy przewiduje wyłącznie środek odwoławczy, do którego rozpatrzenia właściwym będzie organ pozasądowy, chociażby niezależny od administracji rządowej⁴³.

Nie mniej istotne jest to, że zakres ochrony prawnej jednostek samorządu terytorialnego na mocy art. 169 ust. 1 Konstytucji RP rozszerzony został o uprawnienia organów stanowiących j.s.t. Chodzi o możliwość występowania tych organów z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach konstytucyjności oraz legalności aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem ich działania. Jednocześnie wskazać należy, iż gminy jako takie nie są uważane za podmioty, które mogłyby występować do Trybunału Konstytucyjnego ze skargami konstytucyjnymi⁴⁴.

Podsumowanie

Samodzielność samorządu stanowi podstawową i immanentną cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność ta ma jednak charakter względny. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie

⁴¹ Zob. art. 166 ust. 3 Konstytucji RP oraz W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, „Przeгляд Sądowy” 2003, Nr 3, s. 3.

⁴² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., II SA/ Gd 126/18, LEX nr 2473987.

⁴³ Zob. wyrok TK z dnia 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, LEX nr 2022405.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2010 r., II FSK 356/09, LEX nr 596405; L. Bagińska, *Skarga konstytucyjna*, Wydaw. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 24-25.

i w granicach przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności. Z tak przyznaną samodzielnością w zakresie wykonywania zadań publicznych musi być oczywiście powiązana ochrona owej samodzielności, która realizuje się poprzez konstytucyjną gwarancję ochrony sądowej samorządu, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP⁴⁵. Na konstytucyjną gwarancję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego składa się przyznanie im osobowości prawnej, w tym przysługujących im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym (własności i innych praw majątkowych), posiadanie własnych zadań, samodzielność finansowa, niezależność od organów administracji rządowej, a ponadto przyznanie sądowej ochrony tej samodzielności wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

1. Bagińska L., *Skarga konstytucyjna*, Wydaw. C.H. Beck, Warszawa 2010.
2. Balicki R., Braciak J., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Źródła, orzecznictwo, literatura*, wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.
3. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012.
4. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
5. Ciapała J., *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, pod red. M. Ofiarskiej, J. Ciapały, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2001.
6. Czarny P., *Komentarz do art. 165 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tuleji, LEX nr 587806759.
7. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006.
8. Gonet W., *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, Nr 1-2.
9. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
10. Jurewicz-Bakun K., Taraszkiewicz M., *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna zasada funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *Subsydiarność-uwarunkowania, regulacje i praktyka*, pod red. M.J. Skrodzkiej, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019.
11. Kamiński R., *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2013, Nr 8.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2018 r., II SA/Wa 2103/17, LEX 2747014.

12. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. LexisNexis Warszawa 2003.
13. Kustra E., *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości* [w:] *Przemiany polskiego prawa*, pod red. E. Kustry, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, tom 2.
14. Niewiadomski Z., *Geneza i istota samorządu europejskiego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
15. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. Comer, Toruń 1999.
16. Piechowiak M., *Preambuła* [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz Art. 1-86*, pod red. M. Safjana, L. Boska, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016.
17. Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
18. Rakowska-Trela A., *Glosa do wyroku TK z dnia 6 kwietnia 2016 r., P 5/14*, „Studia Wyborcze” 2016, Nr 22.
19. Salachna J.M., *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – Realia i perspektywy zmian*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu pod red. L. Etela, M. Tyniewickiego wyd. Temida 2, Białystok 2012.
20. Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, E. Bojanowskiego, wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2002.
21. Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. Liber, Warszawa 2002.
22. Zaleśny J., *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, Nr 5.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 506).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 511).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 512).

Strony internetowe

1. Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/82611/edition/79093/content> (dostęp 18 kwietnia 2020 r.).

Self-reliance of local government as a constitutional guarantee of independence

Local government in the performance of public tasks is entitled to the attribute of independence. Self-government independence is not absolute. The Constitution of the Republic of Poland and local government acts assume that local government performs on its own behalf and under its own responsibility a part of its public tasks, and the independence of local government is subject to judicial protection.

dr Beata Słobdzian
Uniwersytet Gdański

Wybory samorządowe 2018 roku, a zmiany w organizacji wyborów

Streszczenie

Od wielu lat można obserwować malejące zainteresowanie obywateli uczestnictwem w demokracji przedstawicielskiej. Jednym ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku są zmiany zasad wyborczych, które przyczyniłyby się do wzrostu uczestnictwa w wyborach. Zmiany te (nowelizacja aktów prawnych) powinny być odpowiednio przygotowane, przemyślane i wprowadzane we właściwym czasie. Tymczasem system wyborczy jest jednym z najbardziej podatnych na manipulacje narzędzi wyborczych. Kolejna nowelizacja Kodeksu wyborczego w styczniu 2018 roku wprowadziła wiele zmian w procedurze wyborczej, ale nie wpłynęła pozytywnie na odbiór społeczny i wzrost zainteresowania uczestnictwem w wyborach.

Słowa kluczowe

kodeks wyborczy; wybory samorządowe; organizacja wyborów; prawo wyborcze

Wstęp

Wybory do organów władzy samorządu terytorialnego należą do cyklicznie odbywających się od 1990 roku. Pierwsze wybory samorządowe (wybór rad gmin) odbyły się 27 maja 1990 roku i stały się symbolem polskiej samorządności. W kolejnych latach „wyborczych” dokonywano zmian zasad prawa wyborczego – nowelizowano obowiązujące akty, uchwalano nowe regulacje prawne (np. ustawa z 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawa z 20 czerwca 2002 roku – o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawa z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy)¹. Modyfikacje te były niezbędne dla przeprowadzenia wyborów, niemniej wiele kontrowersji wzbudziła nowelizacja na potrzeby wyborów samorządowych w 2018 roku. Wielość propozycji zmian prawa wyborczego, krótkie *vacatio legis* dla znowelizowanego kodeksu

¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011, 13-15; M. Augustyniak, *Wybory samorządowe 2018: zagadnienia praktyczne i sekrety działań*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 27-29.

spowodowały duży chaos w przygotowaniach przedwyborczych. Celem artykułu jest odniesienie się do niektórych dokonanych zmian zasad wyborczych i ich konsekwencji dla uczestnictwa w wyborach. Autor tekstu wykorzystał metodę badawczą – prawno-porównawczą.

1. Wprowadzenie

Wybory samorządowe z 2018 roku zostały poprzedzone dyskusją dotyczącą zmian zasad wyboru organów wykonawczych na poziomie gminy. Trwająca od stycznia 2017 roku dyskusja² odnosiła się do wprowadzenia ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów i prezydentów miast). Wywołała ona „burzę” wśród polityków. Proponowane przez Prawo i Sprawiedliwość ograniczenie kadencyjności do dwóch, miało obowiązywać już od jesiennych wyborów w 2018 roku. Wiele negatywnych uwag pod tym projektem wypowiedzieli liczni politycy oraz samorządowcy. Spory trwały przez wiele miesięcy, przetrucano się argumentami „za” i „przeciw” wprowadzeniu dwukadencyjności.

Zapowiedzi istotnych zmian w prawie wyborczym zostały uchwalone ustawą z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia partycypacji wyborczej obywateli w procesie wybierania niektórych organów publicznych³. Mocą tej ustawy dokonano nowelizacji Kodeksu wyborczego⁴ oraz trzech ustaw samorządowych: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa – w zakresie wydłużenia kadencji organów władzy do 5 lat⁵.

Przepisami znowelizowanego Kodeksu wyborczego zachowano system większościowy, niemniej ograniczając go tylko do gmin do 20 tys. mieszkańców (w wyborach 2014 roku system większościowy obejmował wszystkie gminy niebędące miastami na prawach powiatu). Jeszcze w tym roku wyborczym (do końca 2018 roku) rady gmin zachowały uprawnienia związane z podziałem gminy na okręgi wyborcze i obwody głosowania. Od 1 stycznia 2019 roku obowiązki te przejęli komisarze wyborczy.

² <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1019748,kaczynski-chce-miec-kandydatow-na-marszalkow-i-prezydentow-miast-do-konca-roku.html> (dostęp 24 lutego 2018 r.)
<http://tvp.info/30765544/kaczynski-dwukadencyjnosc-nie-wejdzie-w-trakcie-tych-wyborow> (dostęp 17 kwietnia 2018 r.)

³ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia partycypacji wyborczej obywateli w procesie wybierania niektórych organów publicznych, (DZ.U. z 2018 r., poz. 130).

⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

⁵ Nowelizacji uległ m.in. art. 16 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – 5 letnia kadencja rady gminy oznacza, że tyle samo trwać będzie kadencja wójta, burmistrza, prezydenta miasta – zrównanie długości kadencji wynika z art. 26 ust. 2.

2. Reorganizacja administracji wyborczej

Dotychczasowe przepisy określały, że komisarze wyborczy powoływani byli przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Stanowią drugie, po PKW, ogniwo w łańcuchu organów wyborczych. Komisarze ci rekrutowani byli spośród sędziów zgłoszonych przez prezesów sądów w liczbie od 2 do 6 na terenie województwa. Nowelizacja Kodeksu wyborczego sprawiła, że zwiększono liczbę komisarzy wyborczych z 51 do 100 oraz „zredukowano” wymagania, wprowadzając wymóg „posiadania wykształcenia wyższego prawniczego oraz rękojmię należytego pełnienia tej funkcji” przez kandydata na komisarza wyborczego (art. 166 Kw). Ponadto wprowadzono ograniczenia uniemożliwiające objęcie funkcji komisarza: przynależność do partii politycznej, prowadzenie działalności publicznej nienadającej się pogodzić z pełnioną funkcją, bycie skazanym za przestępstwo, kandydowanie w wyborach, pełnienie funkcji pełnomocnika wyborczego lub finansowego, męża zaufania, urzędnika wyborczego bądź członka komisji wyborczej. Komisarzy wyborczych powołuje PKW na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zmiany te umożliwiły licznej grupie osób z wykształceniem prawniczym objęcie tejże istotnej funkcji, ale nie dawały gwarancji doboru osób ze znajomością prawa wyborczego, czy chociażby posiadających praktykę prawniczą. Rozbudowanie grupy komisarzy wyborczych o 49 osób spowodowało dodatkowo wzrost wydatków wyborczych w budżecie państwa.

Innowacją wyborów samorządowych 2018 roku była zmiana organizacji i trybu powoływania obwodowych komisji wyborczych (art. 181a – rozdz. 7). Dotychczasową jednolitą obwodową komisję wyborczą zastąpiono dwiema nowymi, tj. obwodową komisją wyborczą ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie (powszechnie nazywaną dzienną) i obwodową komisją wyborczą ds. ustalania wyników głosowania w obwodzie (tzw. nocną). Zwiększono liczebność członków każdej komisji, w zależności od wielkości obwodu (art. 182 §1a). W stosunku do poprzednich wyborów samorządowych liczebność członków obwodowych komisji wzrosła około dwukrotnie, co nie wpłynęło na poprawę jakości wyborów, a z pewnością przyczyniło się do większych wydatków finansowych.

Pomysł powołania dwóch oddzielnych komisji miał jednak również dobre strony. Przede wszystkim liczone, że komisja „nocna” szybko i sprawnie dokona przeliczenia głosów – jej praca nie była bowiem tak męcząca. Walorem tego rozwiązania mogło być zwiększenie wzajemnej kontroli oraz fizyczne uniemożliwienie dopisywania znaków „x” na niewykorzystanych kartach do głosowania przez nieuczciwych członków komisji⁶.

⁶ B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowym 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 92.

Obecnie komisje obwodowe są powoływane przez komisarza wyborczego (dotychczas czynił to wójt, burmistrz, prezydent miasta). Natomiast system zgłaszania kandydatów został skomplikowany. Pierwszeństwo w zgłaszaniu kandydatów przyznano pełnomocnikom wyborczym reprezentującym komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partyjnych, z których list w ostatnich wyborach wybrano odpowiednio radnych do sejmiku województwa, z tym, że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy w ostatnich wyborach wprowadził radnych do sejmiku województwa, albo wybrano posłów do Sejmu (art. 182). Takim komitetom zagwarantowano 6 miejsc w obwodowych komisjach wyborczych. Pozostałe miejsca uzupełniane zostały przez kandydatów (po jednym) zgłaszanych przez inne komitety wyborcze⁷.

Na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej⁸ dla wyborów samorządowych 2018 roku utworzono 26 983 obwodów, w których pracowało 425 090 członków. Koszt zryczałtowanych diet dla członków obwodowych komisji wyborczych przewidywano na kwotę ok. 95 000 000 zł⁹.

Jak wynika z „Raportu z obserwacji” przygotowanego w ramach akcji „Obserwujemy wybory”¹⁰, zauważono wiele nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem dwóch obwodowych komisji wyborczych. Kłopotliwe okazało się przekazywanie materiałów wyborczych między komisjami („dzienną” i „nocną”). Najczęstszym powodem były niezgodności w liczeniu niewykorzystanych kart do głosowania oraz podpisów na listach wyborców. Pojawiały się wątpliwości co do procedur, a także podziału pracy między członkami obu komisji, np. komisja „nocna” bez weryfikacji przyjmowała liczby kart i podpisów ustalone przez „dzienną”. Poważnym zrzutem do pracy komisji „nocnych” było nieprzestrzeganie zasady wspólnego działania wszystkich członków. Aż w 1/3 obserwowanych obwodów komisje liczyły głosy w grupach, a nawet dzieliły się pracą tak, że liczeniem poszczególnych kategorii głosów zajmowali się pojedynczy członkowie. Dało się zauważyć deficyt kompetentnych członków komisji, co przekładało się na niedociągnięcia

⁷ Inne szczegóły powoływania obwodowych komisji wyborczych zostały zawarte w rozdz. 7 Kodeksu wyborczego.

⁸ www.pkw.gov.pl (dostęp 5 marca 2020 r.)

⁹ Krajowe Biuro Wyborcze, Informacja prasowa. Szacunkowe koszty wprowadzenia zmian ustawy – Kodeks wyborczy wynikającej z projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, www.pkw.gov.pl (dostęp 12 lutego 2019 r.)

¹⁰ Dnia 21 października 2018 r. Fundacja im. Stefana Batorego, Komitet Obrony Demokracji, Kampania przeciw Homofobii, Akcja Demokracja i Stowarzyszenie Watchdog Polska przeprowadziły ogólnopolską akcję „Obserwujemy wybory”. Jej celem było przywrócenie zaufania obywateli do instytucji wyborów oraz udokumentowanie nieprawidłowości podczas głosowania. Na podstawie szczegółowych sprawozdań z obserwacji przebiegu wyborów (233 lokale wyborcze, 624 obserwatorów) przygotowano dokument *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*.

w organizacji pracy komisji i wynikało z nieznamomości przepisów przez członków tych komisji.

Autorzy „Raportu” zarekomendowali odejście od systemu dwóch komisji obwodowych oraz udoskonalenie procesu szkolenia członków komisji.

3. Urzędnicy wyborczy

Nowela Kodeksu wyborczego wprowadziła obowiązek powołania przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego urzędników wyborczych tworzących Korpus Urzędników Wyborczych (art. 191a). Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami powierzono im wiele zadań z zakresu przygotowania wyborów na poziomie lokalnym. Są oni odpowiedzialni m.in. za przygotowanie i nadzór nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych, druk i dostarczenie kart do głosowania właściwym komisjom wyborczym oraz sprawowanie nadzoru nad zapewnieniem warunków pracy obwodowych komisji wyborczych (art. 191e).

Ich kadencja trwa 6 lat, a kandydaci (obowiązek posiadania wyższego wykształcenia) są rekrutowani spośród pracowników administracji rządowej, samorządowej, jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych (art. 191c). W Kodeksie wyborczym (art. 191 b) zawarto katalog przeciwwskazań do pełnienia funkcji urzędnika wyborczego.

Wydawać by się mogło, że chętnych do stania się członkiem Korpusu Urzędników Wyborczych nie będzie brakowało. Tym bardziej, że za wykonywaną pracę będą otrzymywali wynagrodzenie (4 473,55 zł za miesiąc pracy)¹¹ oraz pracodawca ma obowiązek zwolnić pracownika od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu realizacji zadań „wyborczych” (art. 191e § 3).

Państwowa Komisja Wyborcza zakładała powołanie 5 500-5 900 urzędników wyborczych. Jako powód niewystarczającej liczby zgłoszeń chętnych podawała to, iż urzędnik nie będzie mógł wykonywać swojej funkcji w gminie, na obszarze której pracuje i mieszka (wyjątkiem są miasta na prawach powiatu). Z wypowiedzi samorządowców wynikało, że „na małe zainteresowanie urzędem wpływa zapewne również fakt, że jest to nowa instytucja, a w związku z tym zasady funkcjonowania nie są do końca znane”. Kolejnym kryterium, które

¹¹ Kwota ta będzie przysługiwała urzędnikowi wyborczemu, z zastrzeżeniem, że będzie on wykonywał swoje zdania w pełnym miesięcznym wymiarze czasu. Nie będzie mu wypłacany zwrot kosztów podróży, a za okres, w którym będzie pełnił obowiązki urzędnika wyborczego, nie otrzyma wynagrodzenia od swojego pracodawcy. Więcej szczegółów: *Wyjaśnienie dotyczące powoływania przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego urzędników wyborczych* (wersja uaktualniona), www.pkw.gov.pl (dostęp 17 listopada 2018 r.)

może zniechęcać, są dosyć wysokie wymagania stawiane potencjalnym urzędnikom wyborczym¹².

Brak chętnych spowodował wydłużenie terminu naboru, a przede wszystkim zmianę liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych¹³. W rezultacie powołano 2595 urzędników wyborczych.

4. Zmiana sposobu głosowania

Kwestia sposobu głosowania przez wyborcę (krytykowana przez PKW) została uregulowana art. 5 pkt 12 znowelizowanego Kodeksu wyborczego. W myśl tego przepisu przyjęto nową ustawową definicję znaku „X” – co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki. Stosowanie „X” jako znaku/symbolu głosowania było powszechne, ale nigdy zdefiniowane ustawą. Przyjęcie takiego rozumienia znaku „X” oznaczało, że każdy znak graficzny inny niż „X” naniesiony w obrębie kratki (np. zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce) nie powodują nieważności głosu. Czyli postawienie „X”, zamazanie go, a następnie postawienie znaku „X” przy innym kandydacie spowoduje, że głos pozostaje ważny, gdyż zamazanie kratki nie jest traktowane jako dopisek powodujący nieważność głosu¹⁴.

Wprowadzenie takiego przepisu nieco skomplikowało prace komisji „nocnych”, których członkowie „odgadywali” symbol oddanego głosu. Potwierdzały to spostrzeżenia obserwatorów wyborów¹⁵, np.: „...poważna różnica zdań, czy można zaliczyć postawienie na tej samej liście dwóch krzyżyków lub krzyżyka i zacernienie jako głos ważny i który z tych dwóch jest ważny, jeśli zacernienie nie było całkowite, ale było kilkoma poziomymi kreskami przecinającymi się ze skośną; znak składający się z jednej linii (pętla ze skrzyżowanymi końcami) – został zinterpretowany jako ważny; zmęczenie członków komisji skutkowało tym, że nie chcieli/nie mogli już wyteżać wzroku i nie potrafili z przekonaniem określić, czy linia jest ciągła, czy nie”. Pośpiech w pracach komisji skutkował niewłaściwym zaklasyfikowaniem głosów gdy „X” był jedną krzywą; w szczególności komisja na początku nie przykładła do tego dostatecznej uwagi. Ponieważ to były pierwsze wybory, których wyniki komisja ustalała, dopiero ucierała swoje zrozumienie tego, co jest ważnym

¹² <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleszenstwo/urzednicy-wyborczy-delegowanie-do-wyborow-wplynie-na-trzynastki-i-nagrody,105769.html> (dostęp 15 grudnia 2018 r.)

¹³ Uchwała PKW z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych; Uchwała PKW z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych; Uchwała PKW z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych; www.pkw.gov.pl (dostęp 17 listopada 2018 r.)

¹⁴ W. Hermeliński, *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 14-15.

¹⁵ *Raport...*, op.cit., s. 9-10.

znakiem „X” i była wtedy skłonna odstąpić od literalnego rozumienia definicji znaku „X” ze względu na jej „nieżyciowość”.

W komisjach, które napotkały trudności w interpretacji głosu, decyzje podejmowano przez głosowanie lub konsensus wszystkich członków. W pozostałych przypadkach decydował przewodniczący lub przewodniczący wspólnie z zastępcą.

Można przyjąć, że inicjatorzy nowelizacji prawa wyborczego nie spodziewali się tak dużych problemów z uznaniem/zakwestionowaniem znaku „X” na karcie do głosowania. Mimo licznych głosów krytyki po wyborach samorządowych nie rozważano powrotu do poprzednich (przed nowelizacją) rozwiązań.

Mocą Kodeksu wyborczego wprowadzono przepis karzący za wyniesienie karty do głosowania z lokalu oraz za przyjmowanie lub posiadanie jej poza lokalem wyborczym. Bez względu na motywy działania osoby „wynoszącej” kartę, czynność taka podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2 (art. 497a). Można przypuszczać, że przepis ten „skutecznie” odstraszył potencjalnych wyborców wynoszących karty na zamówienie. We wcześniejszych wyborach zdarzały się wypadki, że karty do głosowania były wynoszone na zamówienie w określonym celu – głosowania na wskazanego kandydata. Dodatkowo często płacono „wynoszącym” za dostarczoną pustą kartę do głosowania.

Podsumowanie

Zmiany prawa wyborczego wprowadzone mocą nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku były licznymi i głębokimi. Zostały wprowadzone w roku wyborczym, na kilka miesięcy przed wyborami samorządowym. Krótki okres *vacatio legis* nie pozwolił na właściwe przygotowanie organizacji wyborów – zawiódł system powoływania Korpusu Urzędników Wyborczych, brakowało chętnych do pracy w „podwójnych” obwodowych komisjach wyborczych (w wielu komisjach liczba członków wynosiła 5 osób), wiele kontrowersji budził sposób oddawania głosu (znak „X”), jak i odczytywania go. Krytycznie wypowiedziano się o przezroczystej urnie do głosowania (wymóg ustawowy) – nie gwarantuje tajności głosowania oraz zmianie wyglądu karty do głosowania. Powrócono do proporcjonalnego systemu wyborów w części gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, wprowadzono ograniczenia w zasadach kandydowania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). To tylko część zmian dokonana nowelizacją Kodeksu wyborczego.

Za pozytywne zmiany prawa wyborczego należy uznać m.in. ustanowienie instytucji społecznych obserwatorów, którzy wraz z mężami zaufania (otrzymali większe kompetencje) mogli przyglądać się procesowi wyborczemu, zredukowanie liczby kandydatów na listach wyborczych, wprowadzenie obowiązku co najmniej 5-letniej archiwizacji dokumentów z przebiegu wyborów (w tym kart do głosowania) i karanie za wyniesienie karty do głosowania z lokalu.

Frekwencja w wyborach samorządowych z 21 października 2018 roku wyniosła 54,90% – po raz pierwszy od 1990 roku została przekroczona granica 50%. W drugiej turze głosowania odbywającej się 4 listopada 2018 roku frekwencja wyniosła 48,83%. Z pewnością była najwyższa od 1990 roku (pierwszych wyborów samorządowych), ale czy była efektem zmian prawa wyborczego? Analizując kolejne wybory samorządowe (procedury wyborcze, jej zmiany – czas i sposób) można uznać, że zmianami prawa wyborczego zainteresowani są politycy, kandydaci na radnych, wójtów, a wyborcy – przysłuchujący się debatom publicznym, polemikom, wyjaśnieniom „dlaczego kolejna nowelizacja?” wątpią w skuteczność swojego głosu.

Literatura

1. Augustyniak M., *Wybory samorządowe 2018: zagadnienia praktyczne i sekrety działań*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
2. Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
3. Haman J., *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, wyd. Fundacja im.Stefana Batorego, Warszawa 2019.
4. Hermeliński M., *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s.14-15.
5. Michalak B., *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowym 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 92.

Akty prawne

1. Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia partycypacji wyborczej obywateli w procesie wybierania niektórych organów publicznych, (DZ.U. z 2018 r., poz. 130).
2. Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
3. Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713).
4. Krajowe Biuro Wyborcze, *Informacja prasowa. Szacunkowe koszty wprowadzenia zmian ustawy – Kodeks wyborczy wynikającej z projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, www.pkw.gov.pl (dostęp 12 lutego 2019 r.).
5. Uchwała PKW z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych; www.pkw.gov.pl (dostęp 17 listopada 2018 r.).

6. Uchwała PKW z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych, www.pkw.gov.pl (dostęp 17 listopada 2018 r.).
7. Uchwała PKW z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia liczby, trybu i warunków powoływania urzędników wyborczych; www.pkw.gov.pl (dostęp 17 listopada 2018 r.).
8. Wyjaśnienie dotyczące powoływania przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego urzędników wyborczych (wersja uaktualniona), www.pkw.gov.pl (dostęp 17 listopada 2018 r.).

Strony internetowe

1. <http://tvp.info/30765544/kaczynski-dwukadencyjnosc-nie-wejdzie-w-trakcie-tych-wyborow> (dostęp 17 kwietnia 2018 r.).
2. <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1019748,kaczynski-chce-miec-kandydatow-na-marszalkow-i-prezydentow-miast-do-konca-roku.html> (dostęp 24 lutego 2018 r.).
3. <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/urzednicy-wyborczy-delegowanie-do-wyborow-wplynie-na-trzynastki-i-nagrody,105769.html> (dostęp 15 grudnia 2018 r.).
4. www.pkw.gov.pl (dostęp 5 marca 2020 r.).

Local elections 2018 and changes in the organization of elections

It has been observed for many years that citizens' interest in participating in representative democracy is decreasing. One of the ways to counteract this phenomenon is to change electoral rules, which would contribute to increased participation in elections. These changes (amendment of legal acts) should be properly prepared, thought out and introduced in due time. Meanwhile, the electoral system is one of the electoral tools most susceptible to manipulation. Another amendment to the Electoral Code in January 2018 introduced many changes in the electoral procedure, but did not have a positive impact on public perception, including an increase in interest in participating in elections.

dr hab. Piotr Uziębło, prof. uczelni
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Kształt systemu wyborczego do rady miasta na prawach powiatu na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Elblągu

Streszczenie

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie zasad funkcjonowania systemu wyborczego do rady miasta na prawach powiatu na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Elblągu, które odbyły się od 2002 roku. W tym celu, po dokonanej analizie normatywnej, Autor dokonał symulacji różnych, możliwych wariantów ukształtowania systemu wyborczego w celu oceny ich wpływu na ostateczny wynik wyborów. Badania te potwierdziły, że metoda D'Hondta wraz z zastosowaniem małych, pięciomandatowych okręgów wyborczych prowadzi do istotnego wzmocnienia komitetów wyborczych o najwyższym poparciu, jednocześnie prowadząc do niedoreprezentowania w Radzie Miejskiej w Elblągu tych komitetów, których poparcie oscyluje w okolicach 10% ważnie oddanych głosów.

Słowa kluczowe

wybory samorządowe; Rada Miejska w Elblągu; system wyborczy; metody podziału mandatów

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie zasad działania systemu wyborczego w wyborach do organu stanowiącego miasta na prawach powiatu. Ukazane to zostanie nie tylko w oparciu o obowiązujące obecnie i w przeszłości rozwiązania prawne, ale także w oparciu o projekcje możliwych innych rozwiązań wewnątrz tego systemu, zarówno te, które mogą być stosowane w oparciu o rozwiązania statutowe, jak i te, które wymagałyby zmian w sferze prawa ogólnokrajowego. W analizie uwzględniłem dwie metody podziału mandatów: występującą w praktyce polskiej metodę D'Hondta, a także korzystną dla mniejszych i średnich ugrupowań, pełniej realizującą zasadę proporcjonalności metodę St. Laguë¹. Ponadto przyjąłem do analizy dwa warianty związane z podziałem na okręgi wyborcze – podział mandatów w okręgach występujących w rzeczywistości, a także podział w jednym okręgu obejmującym całe miasto.

¹ D.M. Farrell, *Electoral Systems. A comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011, s. 72.

Każdy z tych elementów rozpatrzyłem także w dwóch wariantach – z obowiązującym progiem wyborczym oraz bez takiego progu przy zachowaniu realnych wyników głosowania w poszczególnych wyborach.

Efekty zastosowania poszczególnych rozwiązań pokazane zostaną na przykładzie wyborów do Rady Miejskiej w Elblągu. Jest to o tyle interesujący przykład, że w odróżnieniu od niektórych innych miast na prawach powiatu, jak chociażby Gdańska czy Gdyni², wyniki wyborów z reguły dawały mandaty w radzie kilku komitetom wyborczym. Ponadto, co też ma znaczenie, Elbląg nie dokonał w tym czasie zmiany wielkości okręgów wyborczych, co oznacza, że liczba obsadzanych w nich mandatów była stała. W konsekwencji zmiany poszczególnych czynników mogły mieć istotne znaczenie dla układu politycznego wewnątrz organu stanowiącego. Pytanie, które w tym miejscu powstaje dotyczy jednak tego, czy takie zmiany mogłyby zaburzyć proporcje podziału mandatów pomiędzy poszczególnymi komitetami.

1. Analiza normatywna

Pierwsze wybory po reformie samorządowej wprowadzającej powiaty do polskiego porządku prawnego odbyły się co prawda w 1998 roku, ale analizę warto zacząć od zmian samorządowych związanych z wprowadzeniem powszechnych wyborów prezydentów miast, gdyż wpłynęły one w sposób istotny na kształt procesu wyborczego, oraz zmniejszeniem liczebności organu stanowiącego³, a więc od wyborów z 2002 roku. Zgodnie z treścią art. 88 obowiązującej wtedy ordynacji wyborczej⁴ wybory w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców były wyborami proporcjonalnymi z progiem wyborczym na poziomie 5% ważnie oddanych głosów. Okręgi wyborcze w gminach miały obejmować od 5 do 10 mandatów, przy czym podział ten był dokonywany przez radę gminy, a jego zmiana mogła nastąpić tylko we wskazanych ustawowo sytuacjach. Co istotne, zgodnie z art. 122 ust. 1 ordynacji podział mandatów dokonywany był za pomocą metody D'Hondta, korzystnej dla

² Więcej P. Uziębło, *Zmiana systemu wyborczego a wyniki wyborów do organu stanowiącego gmin na przykładzie województwa pomorskiego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, Nr 3, s. 127–128.

³ Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220.).

⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 Nr 95 poz. 602 ze zm.).

komitetów wyborczych o najwyższym poparciu⁵, co zresztą było świadomym zabiegiem rządzącego wówczas Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)⁶.

Kolejne wybory samorządowe w 2006 roku odbyły się w oparciu o zmodyfikowany system wyborczy. O ile większość elementów systemu wyborczego (okręgi, metoda D'Hondta) pozostała niezmienną, to jednak pojawił się nieznany wcześniej element. Wystąpiła bowiem możliwość tak zwanego blokowania list, co zresztą wykorzystali komitety wyborcze w Elblągu. Zgodnie z treścią znowelizowanego art. 88 samorządowej ordynacji wyborczej⁷ podział mandatów w gminach liczących powyżej 20.000 mieszkańców dokonywany był proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy albo grupy list, przy czym w podziale mandatów uczestniczyły listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów, zaś w przypadku grup list – te, na które oddano w skali gminy co najmniej 10% ważnie oddanych głosów, przy czym w ramach grupy mandaty były dzielone już nie metodą D'Hondta, lecz St. Laguë. Natomiast jeżeli na grupę list nie oddano łącznie 10% głosów, wyniki głosowania na listy wchodzące w jej skład ustala się dla każdej z list osobno, tak jakby nie tworzyły one grupy list. Co istotne jednak, przy ustalaniu wyniku głosowania na grupę list uwzględniane były również głosy oddane na te komitety, których listy wchodzące w skład grupy nie uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali gminy, stąd zgodzić się trzeba z tezą, że takie ugrupowania były szczególnie cennym partnerem dla silniejszych podmiotów⁸.

Następne wybory z 2010 roku przeprowadzone zostały według systemu obowiązującego już osiem lat wcześniej, gdyż zlikwidowane zostały grupy list⁹. Pewne modyfikacje pojawiły się natomiast wraz z wejściem w życie obowiązującego do chwili obecnej kodeksu wyborczego (zwany dalej k.wyb.)¹⁰. Określa on również podstawy systemu wyborczego do rady miasta na prawach powiatu. Kwestia ta regulowana jest przede wszystkim w art. 416–419 tego aktu.

Pierwszą kwestią są zasady tworzenia okręgów wyborczych. Pierwotnie art. 418 § 2 k.wyb. wskazywał, że „dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10

⁵ Por. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 149–150.

⁶ Zob. W. Sokół, *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, pod red. M. Steca, K. Małysi–Sulińskiej, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 24.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2006 r., Nr 159 poz. 1127).

⁸ M. Rakowski, *Blokowanie list w wyborach samorządowych – nowelizacja ordynacji wyborczej i jej skutki na przykładzie wyborów do rad miast wojewódzkich*, „Samorząd Terytorialny” 2007, t. 3, s. 16.

⁹ Zob. ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2008 r., Nr 96 poz. 607).

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.).

radnych”. W pozostałych gminach wybory odbywały się w okręgach jednomandatowych. Po nowelizacji z 2018 roku¹¹ poszerzono krąg gmin, w których wybory są proporcjonalne. Obecnie wspomniany przepis stanowi, że „dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 tysięcy mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych. Kolejny artykuł określa zasady podziału gminy na okręgi wyborcze. Do 2019 roku uprawnienia w tej mierze posiadała rada gminy, działająca na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co mogło konserwować istniejący układ polityczny. Aktualny stan prawny zakłada, że „podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala komisarz wyborczy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady. Scedowanie tych uprawnień na komisarza wyborczego, w którego nominacji uczestniczy organ władzy wykonawczej też trudno uznać za optymalne, właśnie z racji możliwości realizacji przez niego interesów partii rządzących¹². Dodać trzeba, że liczby mandatów uzyskane w wyniku zastosowania takiego podziału zaokrągla się w górę, jeżeli reszta wynosi co najmniej 0,5. W przeciwnym wypadku zaokrąglenie następuje w dół. Jeżeli tak dokonany podział odpowiada liczbie mandatów w danej radzie procedura zostaje zakończona. Jeżeli natomiast podzielona liczba mandatów jest większa, odejmuje się mandaty tym okręgom, które posiadają najniższą okręgową normę przedstawicielstwa. W sytuacji przeciwnej, gdy liczba rozdysponowanych mandatów jest mniejsza, dodatkowy mandat lub dodatkowe mandaty uzyskuje okręg (uzyskują okręgi) o najwyższej, okręgowej normie przedstawicielstwa. Co jednak istotne, zasadą jest, że granice okręgów wyborczych nie powinny dzielić jednostek pomocniczych. Wyjątkiem jest sytuacja, gdyby w jednostce takiej miało być wybranych więcej niż 8 radnych. Przepis ten nie ma jednak znaczenia dla Elbląga, gdyż nie jest on na takie jednostki podzielony, co zwiększa i tak już znaczący zakres swobody komisarza przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze¹³.

Zgodnie z art. 419 § 4 k.wyb. „postanowienie komisarza wyborczego (wcześniej rady gminy – przyp. P.U.) w sprawie okręgów wyborczych ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Jeden egzemplarz postanowienia

¹¹ 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).

¹² Więcej M. Onasz, M. Klonowski, *Wybrane zmiany w systemie wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego wynikające z ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – wstępna ocena*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, Nr 72, s. 110.

¹³ Zob. K. Urbaniak, *Okręg wyborczy a realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, pod red. B. Banaszaka, A. Bisztygi, A. Fejki-Paszkiwicz, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015, s. 429.

przekazuje się niezwłocznie wojewodzie, Państwowej Komisji Wyborczej, radzie gminy objętej podziałem”. Rozstrzygnięcie komisarza wyborczego nie jest ostateczne, gdyż zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia komisarza. W takim przypadku PKW rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu. Postanowienie to może być jeszcze zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego, które w tym postępowaniu jest już ostateczne.

Nie zostały zmienione natomiast pozostałe elementy systemu wyborczego. Tak jak od 1998 roku w wyborach gminnych, w tym w miastach na prawach powiatu mandaty dzielone są za pomocą metody D'Hondta (art. 444 § 1 k.wyb.). Co istotne, w tym z perspektywy wyborów w Elblągu, zgodnie z art. 444 § 2 k.wyb. „jeżeli kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany wyżej sposób, a tych list jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. Jeżeli i te liczby byłyby równe, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez komisję”. W dalszym ciągu pozostał też pięcioprocentowy próg wyborczy, gdyż tylko osiągnięcie tego poziomu ważnie oddanych głosów daje komitetowi wyborczemu możliwość uczestniczenia w podziale mandatów (art. 416 § 2 k.wyb.).

2. Analiza wyników wyborów do Rady Miejskiej w Elblągu

Wybory w 2002 roku odbyły się w Elblągu w oparciu o przepisy ordynacji wyborczej z 1998 roku oraz uchwały Rady Miejskiej w Elblągu, na podstawie których Elbląg podzielony został na 5 okręgów wyborczych, z których każdy obejmował po 5 mandatów¹⁴. Zdecydowano więc o tym, że okręgi te miały minimalną, dopuszczalną przez prawo wielkość, co zresztą do dziś jest tendencją dominującą w zdecydowanej większości gmin¹⁵. W efekcie tego tylko 3 komitety wyborcze uzyskały mandaty w Radzie Miejskiej, pomimo tego, że 2 inne komitety również przekroczyły próg wyborczy (Liga Polskich Rodzin – LPR – uzyskał 9,7% głosów w skali miasta, w tym 11,8% w okręgu nr 3 oraz komitet "Czysta Lista" – 5,13%, w tym 10,53% w okręgu nr 5)¹⁶. W efekcie

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Elblągu Nr XXX/1018/2002 z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie podziału miasta Elbląga na okręgi wyborcze dla wyboru Rady Miejskiej w Elblągu

¹⁵ K. Urbaniak, *Okręg wyborczy w świetle samorządowego prawa wyborczego*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 190.

¹⁶ Wyniki wyborów za: <https://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w28/m2861/index.html> (dostęp 1 kwietnia 2020 r.).

zastosowanego systemu D'Hondta SLD uzyskał 12 mandatów, przy poparciu na poziomie 35,72%, Centroprawicy Czas na Elbląg (CCE) – 29,88% i 11 mandatów, zaś Samoobrona 11,92 i 2 mandaty. Jeśli spojrzymy na liczbę głosów przypadającą na jeden mandat, to CCE potrzebowała do tego 815,81 głosu, SLD – 894,08, zaś Samoobrona – 1 790,5 głosów. Dodać trzeba, że wspomniane dwa komitety, które przekroczyły próg wyborczy miały wyniki, które przy sile głosów zbliżonej do CCE powinny uzyskać odpowiednio: LPR – 4 mandaty, zaś Czysta Lista – 1 mandat.

Warto podkreślić, że zmiana metody podziału mandatów na klasyczną odmianę metody St. Laguë zmieniłaby ostateczne wyniki wyborów w Elblągu. W takiej sytuacji komitet SLD w dalszym ciągu uzyskałby najwięcej, bo 10 mandatów. Ponadto mandaty uzyskałyby też wszystkie pozostałe komitety, które przekroczyły próg wyborczy. W efekcie komitet CCE uzyskałby 7 mandatów, Samoobrona – 5 mandatów, LPR – 2 mandaty i Czysta Lista – 1 mandat. Niezwykle istotny jest też fakt, że przy podziale na 5 okręgów wyborczych sytuacji nie zmieniłaby się gdyby zlikwidować próg wyborczy. Ani przy zastosowaniu metody D'Hondta, ani przy zastosowaniu metody St. Laguë żaden inny komitet nie uzyskałby mandatów. Wynika to także z faktu, że kolejny z komitetów (Niezależni Elblążanie) w skali miasta uzyskał tylko 2,48 % ważnie oddanych głosów, nie osiągając w żadnym okręgu nawet 4% ważnie oddanych głosów.

Sytuacja zmieniłaby się natomiast, gdyby mandaty dzielone były w jednym ogólnomiejskim okręgu wyborczym. Przy zastosowaniu metody D'Hondta z pięcioprocentowym progiem wyborczym podział ten wyglądałby następująco: SLD – 10 mandatów, CCE – 9 mandatów, Samoobrona – 3 mandaty, LPR – 2 mandaty i Czysta Lista – 1 mandat. W tym przypadku podział mandatów byłby identyczny, również przy braku progu wyborczego. Natomiast zastosowanie metody St. Laguë z pięcioprocentowym progiem wyborczym oznaczałoby 10 mandatów dla SLD, 8 mandatów dla CCE, po 3 mandaty dla Samoobrony i LPR i 1 mandat dla Czystej Listy. Zmiana nastąpiłaby natomiast w przypadku likwidacji progu wyborczego. Wtedy po jednym mandacie utraciłyby komitety SLD i LPR, a pojedyncze mandaty przypadłyby również komitetom Niezależni Elblążanie i Polska Unia Gospodarcza. W konsekwencji zastosowanie tego ostatniego systemu wyborczego skutkowałoby tym, że w Radzie Miejskiej w Elblągu reprezentowanych byłoby aż siedem komitetów wyborczych.

Kolejne wybory w 2006 roku – jak już wcześniej wspomniano – odbyły się w nieco innej formule, zakładającej blokowanie list wyborczych. W wyniku powyższych wyborów podział mandatów w Radzie Miejskiej wyglądał następująco: Platforma Obywatelska (PO) uzyskała 9 mandatów (1 097 głosów na mandat), Lewica i Demokraci (LiD) – 8 mandatów (1 265,75 głosu na mandat), oraz Prawo i Sprawiedliwość (PiS) – 5 mandatów (1 917,6 głosów na mandat) i komitet Dobry Samorząd (DS) – 3 mandaty (1 173,33 głosów na

mandat)¹⁷. Dodać trzeba, że LiD oraz DS, a także PO i Stowarzyszenie Rozwój i Praca Przyszłością Samorządu (SRiPPS) zablokowały swoje listy wyborcze. Gdyby więc blokowanie list nie zostało wprowadzone i wybory odbywały się według wcześniejszego systemu wyborczego z zastosowaniem metody D'Hondta doszłoby do znaczącej zmiany, gdyż przede wszystkim komitet Dobry Samorząd, pomimo uzyskania 9,66% ważnie oddanych głosów w skali miasta, nie uzyskałby żadnego mandatu. Natomiast na rzecz LiD przypadłoby 9 mandatów, zaś 9 mandatów miałby też PiS, zaś 7 – PO. W efekcie widać, że blokowanie list przyniosło korzyści przede wszystkim PO, a także zablokowanemu z LiD komitetowi DS, w więc wyraźnie słabszemu ugrupowaniu w ramach grupy¹⁸.

Gdyby bez blokowania list zastosowana została metoda St. Laguë mandaty uzyskiwałyby wszystkie komitety, które przekroczyły próg wyborczy. I tak LiD i PiS zdobyłyby po 8 mandatów w Radzie Miejskiej, PO – 7 mandatów, oraz DS 2 mandaty. Wyniki nie zmieniłyby się nawet wtedy, gdyby zniesiony został próg wyborczy. Interesujące byłyby też wyniki wyborów, gdyby mandaty dzielone były na poziomie jednego okręgu obejmującego całe miasto. W przypadku zastosowania metody D'Hondta LiD miałby 8 mandatów w Radzie, PO – 8 mandatów, PiS – 7 mandatów i DS – 2 mandaty. Gdyby jednak wybory odbyły się bez progu po jednym mandacie uzyskiwałyby również komitety: SRiPPS oraz Wspólny Elbląg (WE), zaś po jeden mniej przypadłoby PO i LiD. Natomiast zastosowanie metody St. Laguë w jednym ogólnomiejskim okręgu wyborczym z progiem na poziomie pięciu procent oznaczałoby 8 mandatów dla LiD, po 7 dla komitetów PO i PiS oraz 3 mandaty dla DS. Zniesienie progu wyborczego skutkowałoby sytuacją, w której LiD, PO i PiS miałyby po 7 mandatów, DS – 2 mandaty oraz SRiPPS oraz WE po 1 mandacie.

Wybory w 2010 roku odbyły się już w oparciu o zasady obowiązujące w wyborach z 2002 roku. Zrezygnowano bowiem z blokowania list, pozostawiając pozostałe mechanizmy, jak wielkość okręgów wyborczych, metodę D'Hondta oraz pięcioprocentowy próg wyborczy. Wybory do Rady Miejskiej w Elblągu w zasadzie dokonały jedynie drobnych przetasowań w składzie organu stanowiącego, gdyż w dalszym ciągu mandaty uzyskały te same komitety wyborcze co cztery lata wcześniej. Przyniosły one bowiem 12 mandatów dla PO (1 053 głosy na mandat), 5 mandatów dla PiS (1 373,8 głosów na mandat), 6 dla SLD (1 210,5 głosów na mandat) i 2 dla DS (2 348 głosów na mandat)¹⁹. Pozostałe komitety mandatów nie uzyskały, choć Elbląski

¹⁷ Wyniki za stronę internetową <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiRadaMiasta8c3c.html?jdn=286101> (dostęp 3 kwietnia 2020 r.).

¹⁸ Korzyści dla ugrupowań o wyraźnie niższym poparciu potwierdzają też badania z innych miast, zob. M. Rakowski, *op. cit.*, s. 16–17; odmiennie D. Sieklucki, *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 222–223.

¹⁹ Wyniki wyborów za: <https://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/280000/286101.html#tabs-4> (dostęp 3 kwietnia 2020 r.).

Komitet Obywatelski (EKO) nieznacznie przekroczył próg wyborczy (6,13%). Gdyby jednak przyjąć tożsame zasady podziału mandatów, a jedynie zmienić metodę na St. Laguë PO uzyskałaby 10 mandatów, a pozostałe 3 komitety – SLD, PiS i DS – po 5 mandatów. W efekcie największym beneficjentem zmiany systemu byłby właśnie Dobry Samorząd. Podkreślić trzeba też, że i w tym wypadku likwidacja progu wyborczego nie wpłynęłaby na podział mandatów w okręgach.

Zmiany nastąpiłyby, gdyby wprowadzić jeden, ogólniejszy okręg wyborczy. W przypadku pozostawienia metody D'Hondta i progu wyborczego w dalszym ciągu najwięcej mandatów przypadłoby PO. Co interesujące, wyniki te niewiele różniłyby się od tych rzeczywistych, gdyż stratna byłaby PO tracąc 2 mandaty na rzecz najmniejszych komitetów. PO uzyskałaby 10 mandatów, SLD – 6 mandatów, PiS – 5 mandatów, DS – 3 mandaty i EKO – 1 mandat. Żadne zmiany nie zaszyłyby nawet wtedy, gdyby zlikwidować próg wyborczy. Metoda St. Laguë w jednym okręgu spowodowałaby tylko niewiele większe zmiany. Jej zastosowanie – również bez znaczenia czy próg obowiązywałby czy nie – przyniosłoby 9 mandatów dla PO, po 5 mandatów dla SLD i PiS, 4 miejsca w radzie dla DS i 2 mandaty dla EKO.

Wybory w 2014 roku odbywały się za to w oparciu o rozwiązania kodeksu wyborczego. Realnie jednak jedyna istotna zmiana wiązała się ze zmniejszeniem maksymalnej liczby mandatów obsadzanych w okręgu, gdyż miały one obejmować od 5 do 8 mandatów. Patrząc z perspektywy Elbląga nie doprowadziło to do żadnych modyfikacji systemu, gdyż dalej występowało w nim 5 okręgów pięciomandatowych. Do zmian doszło natomiast w układzie politycznym, gdyż w wyborach nie startował już komitet DS. W pewnym sensie jego elektorat przejął komitet Witolda Wróblewskiego. Ponadto próg wyborczy przekroczyły jeszcze 4 inne komitety: PO, PiS, SLD i Obywatelski Elbląg (OE). W wyniku tych wyborów PiS uzyskał 13 miejsc w Radzie Miejskiej (857,92 głosy na mandat), PO – 8 miejsc (1044,5 głosy na mandat), SLD – 3 miejsca (1 324,33 głosy na mandat) i 1 przypadło komitetowi Witolda Wróblewskiego (3 044 głosy na mandat)²⁰. W tym wypadku, po raz kolejny, likwidacja progu wyborczego nie miałaby wpływu na podział mandatów.

Metoda St. Laguë spowodowałaby straty u wygranego komitetu (PiS) w postaci uzyskania 3 mandatów mniej. Dwa z tych mandatów trafiłyby do SLD (w sumie 5 mandatów) i 1 do komitetu Witolda Wróblewskiego (w sumie 2). Również i w tym przypadku próg wyborczy lub jego brak nie wpłynąłby na układ polityczny w radzie. Modyfikacja wyników nastąpiłaby natomiast przy 1 okręgu wyborczym w mieście. Zastosowanie metody D'Hondta z progiem pozwoliłoby uzyskać PiS 10 mandatów, PO – 8 mandatów, SLD i komitetowi Witolda Wróblewskiego – po 3 mandaty oraz 1 mandat OE. Gdyby próg został zlikwidowany 1 z mandatów komitetu Witolda Wróblewskiego przypadłoby EKO. Drobne różnice pojawiłyby się przy zastosowaniu metody St. Laguë, w sytuacji

²⁰ https://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/2861.html (dostęp 4 kwietnia 2020 r.).

w której obowiązywałby próg wyborczy. Przy tej metodzie PiS zdobyłby 10 mandatów w organie stanowiącym, PO – 7 mandatów, SLD – 4 mandaty, komitet Witolda Wróblewskiego – 3 mandaty, zaś OE – 1 mandat. Natomiast dalej idące zmiany zaszyby, gdyby w tym wypadku nie było progu. Wtedy bowiem PiS uzyskałby 9 mandatów, PO – 7 mandatów, SLD – 3 mandaty, komitet Witolda Wróblewskiego – 2 mandaty, zaś po jednym mandacie przypadłoby OE, a także EKO, Nowej Prawicy oraz komitetowi Elblążanie Razem. W konsekwencji ten ostatni, najbardziej otwarty system wyborczy, pozwoliłby na zasiadanie w Radzie Miejskiej przedstawicielom wszystkich ośmiu komitetów wyborczych, które wystawiły swoje listy w wyborach.

Wreszcie ostatnie wybory w 2018 roku przyniosły start mniejszej liczby komitetów, jednak ponownie 4 z komitetów, które w poprzednich wyborach uzyskały największe poparcie ubiegały się o mandaty. Ponadto w wyborach swoich kandydatów wystawił też komitet Kukiz'15. W wyniku przeprowadzonego głosowania ponownie największe poparcie uzyskały PO i PiS uzyskując po 9 mandatów (odpowiednio 1 541,44 i 1 440,44 głosów na mandat). Ponadto 6 mandatów przypadło komitetowi Witolda Wróblewskiego (1 687,83 głosów na mandat), zaś 1 mandat SLD (4 335 głosów na mandat)²¹. Gdyby przy zachowaniu pozostałych elementów systemu zastosowana została metoda St. Laguë pojawiłby się problem w okręgu nr 4, gdzie PiS i komitet Witolda Wróblewskiego uzyskały jednakową liczbę głosów (2 322 głosy ważne). Z racji większej liczby głosów w skali miasta mandat przypadłby jednak temu pierwszemu komitetowi. Tym samym PO uzyskałaby 8 mandatów, PiS – 9 mandatów, komitet Witolda Wróblewskiego – 5 mandatów i SLD – 3 mandat.

Nie byłoby takich komplikacji w sytuacji, gdyby Elbląg stanowił 1 okręg wyborczy. Przy zastosowaniu metody D'Hondta i obecnego progu wyborczego podział mandatów wyglądałby następująco: PO – 9 mandatów, PiS – 8 mandatów, komitet Witolda Wróblewskiego – 6 mandatów i SLD – 2 mandaty. Zniesienie progu wyborczego doprowadziłoby do tego, że jeden z mandatów PO przypadłby na rzecz Kukiz'15. Natomiast wykorzystanie metody St. Laguë z progiem wyborczym przy 1 okręgu spowodowałoby jedną różnicę w sytuacji tych samych warunków, tylko z systemem D'Hondta. Doszłoby bowiem do przesunięcia 1 mandatu, który utraciłaby PO, a zyskałby SLD. Natomiast brak progu wyborczego doprowadziłby do sytuacji, że miejsca w Radzie Miejskiej podzieliłyby się tak, że PO posiadałoby 8 mandatów, PiS – 7 mandatów, komitet Witolda Wróblewskiego – 6 mandatów, SLD – 3 mandaty i Kukiz'15 – 1 mandat.

3. Konsekwencje kształtu systemu wyborczego

²¹ PO uzyskało 13.873 głosy, PiS – 12.964 głosy, komitet Witolda Wróblewskiego 10.127 głosów, SLD – 4.335 głosów i Kukiz'15 – 1946 głosów, wyniki za: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/286100#results_vote_council (dostęp 4 kwietnia 2020 r.).

Analiza powyższych symulacji wyników wyborczych prowadzi do kilku wniosków. Pierwszy z nich potwierdza, że w przypadku podziału na stosunkowo niewielkie okręgi wyborcze, jakimi są okręgi pięciomandatowe, nie ma znaczenia próg wyborczy. Próg efektywny jest bowiem na tyle wysoki, że konieczne jest jego znaczące przekroczenie w okręgu, najczęściej ponaddwukrotne, aby mieć realną szansę na uzyskanie mandatów²². Wyjątkiem mogą być sytuacje, w których jedna osoba w jedynym okręgu uzyska tak wysoki wynik, że mogłaby uzyskać miejsce w organie stanowiącym, jednak przypadek taki nie miał miejsca w Elblągu podczas analizowanego okresu czasu.

Drugi wniosek płynie ze zmiany metody podziału mandatów na korzystną dla mniejszych ugrupowań metodę St. Laguë. We wszystkich badanych wyborach doszłoby do zmiany liczby mandatów uzyskanych przez komitety wyborcze. Traciłyby te, które miały najniższe poparcie, zyskiwały komitety, których wynik oscylował wokół 10% ważnie oddanych głosów. Jest to szczególnie widoczne właśnie w mniejszych okręgach wyborczych, czyli m.in. w okręgach pięciomandatowych.

Trzeci wniosek dotyczy sytuacji, w której mandaty dzielone byłyby w 1 okręgu wyborczym. Rozwiązanie takie skutkowałoby tym, że w takiej sytuacji przekroczenie progu dawałoby w zasadzie pewność uzyskania mandatów. Sam podział bardziej realnie odpowiadałby realizacji zasady równości, zbliżając do siebie liczbę głosów potrzebną do uzyskania jednego mandatu przez każdy z komitetów²³. Nie ma tu znaczenia, czy zastosowana byłaby tu metoda D'Hondta czy St. Laguë, choć w tym ostatnim wypadku również – choć w mniejszym stopniu niż przy małych okręgach – następuje osłabienie ugrupowań o najwyższym poparciu. Wreszcie – co warto podkreślić – likwidacja progu wyborczego poszerza reprezentację polityczną w Radzie Miejskiej, lecz i tak do uzyskania mandatów niezbędne jest z reguły przekroczenie 3% ważnie oddanych głosów. W efekcie można mówić, że efektywny próg wyborczy w takim przypadku lokuje się na poziomie pomiędzy 3 a 4%.

Podsumowanie

Analiza normatywna oraz analiza zastosowania poszczególnych rozwiązań w praktyce ustrojowej w Elblągu wyraźnie wskazuje, że obowiązujący system wyborczy – bez wątpienia – sprzyja ugrupowaniom, które w wyborach uzyskują najwyższe poparcie, powodując nadreprezentację jego przedstawicieli w organie

²² Zob. B. Michalak, *Efektywny próg wyborczy*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 50.

²³ Por. P. Mączyński, *Konsekwencje przyjętych w Polsce formuł wyborczych oraz metod repartycji głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborów*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Difin, Warszawa 2015, s. 263.

stanowiącym. Związane jest to zarówno z występowaniem małych, wyłącznie pięciomandatowych okręgów wyborczych, jak i podziałem mandatów dokonywanym w oparciu o metodę D'Hondta. Istotnego znaczenia nie ma natomiast obowiązujący próg wyborczy, gdyż próg efektywny sytuuje się znacznie wyżej niż próg ustawowy. Jak pokazują badania modyfikacja tak metody podziału mandatów, jak i wielkości okręgu wyborczego zdecydowanie wpływa na zwiększenie reprezentatywności rady. Wspomniany próg wyborczy ma natomiast znaczenie wyłącznie w przypadku występowania większych okręgów wyborczych. Jest to szczególnie widoczne przy założeniu, że Elbląg stanowiłby jeden okręg wyborczy. W mojej ocenie nie ma niestety szans na zmianę obecnych rozwiązań prawnych, szczególnie że utrzymanie aktualnego stanu normatywnego leży w interesie jego beneficjentów politycznych.

Literatura

1. Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
2. Farrell D.M., *Electoral Systems. A comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011.
3. Mączyński P., *Konsekwencje przyjętych w Polsce formuł wyborczych oraz metod repartycji głosów i ustalania ostatecznego wyniku wyborów*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, pod red. M. Mączyńskiego, Difin, Warszawa 2015.
4. Michalak B., *Efektywny próg wyborczy*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
5. Onasz M., Klonowski M., *Wybrane zmiany w systemie wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego wynikające z ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – wstępna ocena*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, Nr 72.
6. Rakowski M., *Blokowanie list w wyborach samorządowych – nowelizacja ordynacji wyborczej i jej skutki na przykładzie wyborów do rad miast wojewódzkich*, „Samorząd Terytorialny” 2007, t. 3.
7. Sieklucki D., *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
8. Sokół W., *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, pod red. M. Steca, K. Małysi-Sulińskiej, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
9. Urbaniak K., *Okręg wyborczy a realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red.

- B. Banaszaka, A. Bisztygi, A. Feji-Paszkiewicz, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015.
10. Urbaniak K., *Okręg wyborczy w świetle samorządowego prawa wyborczego*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
 11. Uziębło P., *Zmiana systemu wyborczego a wyniki wyborów do organu stanowiącego gmin na przykładzie województwa pomorskiego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, Nr 3.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220).
3. Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2006 r., Nr 159 poz. 1127).
4. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2008 r., Nr 96 poz. 607).
5. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.).
6. 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).
7. Uchwała Rady Miejskiej w Elblągu Nr XXX/1018/2002 z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie podziału miasta Elbląga na okręgi wyborcze dla wyboru Rady Miejskiej w Elblągu.

Strony internetowe

1. <https://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w28/m2861/index.html> (dostęp 1 kwietnia 2020 r.).
2. <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiRadaMiasta8c3c.html?jdn=286101> (dostęp 3 kwietnia 2020 r.).
3. <https://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/280000/286101.html#tabs-4> (dostęp 3 kwietnia 2020 r.).
4. https://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/2861.html (dostęp 4 kwietnia 2020 r.).
5. https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/286100#results_vote_council (dostęp 4 kwietnia 2020 r.).

Principles of the electoral system for the city council with poviat rights on the example of elections to the City Council in Elbląg

This article focuses on the analysis of the principles of functioning of the electoral system for a city council with poviat rights on the example of elections to the City Council in Elbląg, which took place since 2002. For this purpose, after a normative analysis, the author simulated various possible options for shaping the electoral system in order to assess their impact on the final result of the election. These studies confirmed that the D'Hondt formula with the use of small, five-mandate constituencies leads to a significant strengthening of election committees with the highest support, while leading to under-representation in the Elbląg City Council of these committees, whose support oscillates around 10% of valid votes.

dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Zmiany prawa wyborczego w wyborach samorządowych w latach 1990 – 2010 i ich skutki

Streszczenie

Autor charakteryzuje najważniejsze zmiany w ordynacji samorządowej, które nastąpiły w latach 1990 – 2010. Początkowa cezura związana jest z odrodzeniem się samorządu terytorialnego w Polsce. W 2010 roku przeprowadzono kolejne wybory samorządowe, które pozwalały na wyciągnięcie wniosków. W 2011 roku przyjęto nowy Kodeks wyborczy. Autor analizował skutki wprowadzonych zmian, głównie w oparciu o frekwencję wyborczą. Bazą źródłową były akty prawne związane z samorządem terytorialnym oraz materiały Państwowej Komisji Wyborczej (PKW).

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; wybory samorządowe; demokracja lokalna.

Wstęp

Samorząd terytorialny jest jednym z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. Istotną gwarancją dla jego funkcjonowania są przepisy konstytucyjne¹. Pojęcie samorządu terytorialnego można definiować w różny sposób. Samorząd terytorialny w znaczeniu prawnym według Bogdana Dolnickiego to „wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej”². Hubert Izdebski określa samorząd jako „istotny element władz publicznych” bardzo ważny dla państwa, co wiąże z zasadą pomocniczości i decentralizacji³. W świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL, ang. *European Charter of Local Self-government*) samorząd terytorialny „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach

¹ K. Pająk, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, PWSZ w Pile, Piła 2007, s. 9-19.

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 17.

³ H. Izdebski, *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, pod red. K. Czarneckiego, A. Lutrzykowskiego, R. Musiałkiewicz, Wydawnictwo PWSZ we Włocławku, Włocławek 2017, s. 16.

określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁴. Dokument ten jest jednym z podstawowych źródeł prawa dla działalności samorządu terytorialnego⁵. Polska ratyfikowała EKSL w 1993 roku, a jej wejście w życie nastąpiło w 1994 roku⁶.

Zmiany, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku wiązały się z odbudową demokratycznego samorządu, który przez wiele poprzedzających lat był faktycznie fikcją. Wracano do koncepcji tradycji samorządowych z okresu międzywojennego w Polsce⁷. Po drugiej wojnie światowej przez wiele lat formalnie funkcjonowały na różnych szczeblach rady narodowe⁸. 8 marca 1990 roku przyjęta została ustawa o samorządzie terytorialnym⁹ oraz ordynacja wyborcza do rad gmin¹⁰. 27 maja 1990 roku odbyły się w Polsce pierwsze wolne wybory samorządowe po zmianach rozpoczętych rok wcześniej. Przyjmowane w tym czasie dokumenty konstytucyjne podkreślały znaczenie samorządu terytorialnego. 17 października 1992 roku uchwalono tzw. Małą Konstytucję, gdzie w art. 72 napisano, iż „wybory do organów samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym”¹¹. Odrębny rozdział poświęcono w uchwalonej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. W art. 169 zaznaczono, że „jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Wybory miały być powszechne, równe, bezpośrednie i tajne¹².

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607); Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, (Dz.U. 2006 Nr 154 poz. 1107).

⁵ P. Machalski, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 33-35.

⁶ *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego cz. I. Ustrój*, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej-Dębskiej, Difin, Warszawa 2010, s. 46; M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 106-109.

⁷ A. Tarnowska, *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, pod red. H. Szczechowicz, Włocławek 2015, s. 13-30; E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 33-39.

⁸ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, (Dz.U. 1950 Nr 14 poz. 130 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 96 z późn. zm.).

¹¹ Art. 72, Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. 1992 Nr 84 poz. 426).

¹² Art. 169, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Kolejnym krokiem w reformach samorządowych były zmiany administracyjno-samorządowe, które dokonały się w 1998 roku. Dnia 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawę o samorządzie powiatowym¹³ oraz ustawę o samorządzie województwa¹⁴. W związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi 16 lipca 1998 roku przyjęto ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów i sejmików województw¹⁵. 11 października 1998 roku przeprowadzono po raz pierwszy wybory dla trzech szczebli samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw. Kolejną zmianą było wprowadzenie powszechnych wyborów organu wykonawczego w gminie. 20 czerwca 2002 roku uchwalono ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁶. 27 października 2002 roku przeprowadzono wybory samorządowe według nowych zasad. W 2011 roku ustawodawca zdecydował się zebrać wszystkie obowiązujące ordynacje w jeden dokument. W konsekwencji 5 stycznia 2011 roku przyjęto ujednolicony Kodeks wyborczy¹⁷, obejmujący wszystkie rodzaje wyborów w Polsce.

Wymienione akty prawne, poza Kodeksem wyborczym z 2011 roku, stały się przedmiotem analizy w celu określenia zmian w trybie przeprowadzania wyborów samorządowych w latach 1990 – 2010. Szczególne znaczenie miały ordynacje wyborcze przyjmowane w tym okresie. W tej części pracy odniesiono się do zmian, które następowały do 2010 roku. Niniejszy tekst stanowi przyczynek do dalszych badań. Celem artykułu była analiza zmian w zasadach ordynacji samorządowej w latach 1990 – 2010 i skutków tych zmian, szczególnie w kontekście frekwencji wyborczej i głosów nieważnych. Przedmiotem analizy, poza aktami prawnymi, były także wyniki wyborów samorządowych przedstawiane przez PKW.

1. Wybory samorządowe w latach dziewięćdziesiątych XX wieku

1.1 Odbudowa samorządu terytorialnego

Pierwsze debaty samorządowe po „okrągłym stole” odbyły się w nowo wybranym Senacie 29 lipca 1989 roku. Zwrócono wówczas uwagę na potrzebę przygotowania prawa wyborczego i zorganizowania wyborów samorządowych. W senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego toczył się wówczas spór

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 1998 Nr 95 poz. 602 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz.U. 2002 Nr 113 poz. 984 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2011 Nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

o model ordynacji¹⁸. Fundamentalne znaczenie miało przyjęcie 8 marca 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁹. Pierwsze wybory samorządowe po zmianach związanych z „okrągłym stołem” przeprowadzono 27 maja 1990 roku. Warto podkreślić, że były to pierwsze demokratyczne i wolne wybory od zakończenia drugiej wojny światowej w Polsce. Wydarzenie było obserwowane przez delegatów Rady Europy, którzy dobrze ocenili organizację i zasady wyborów²⁰. Wybory przebiegały zgodnie z przyjętą 8 marca 1990 roku ordynacją wyborczą. W gminach do 40 tys. mieszkańców wybory odbywały się w okręgach jednomandatowych i miały charakter większościowy. W miejscowościach powyżej 40 tys. mieszkańców okręgi były wielomandatowe, a wybory miały charakter proporcjonalny²¹. W wypadku tych wyborów zastosowano metodę St. Laguë liczenia głosów. Przyjmując taką metodę liczenia głosów chciano stworzyć lepsze warunki dla startujących komitetów w warunkach braku ukształtowanych programowo ugrupowań i problemów instytucjonalnych, a także dać możliwość większej reprezentatywności wybranej w radzie²².

W wyborach z 27 maja 1990 roku wzięło udział 42,27% uprawnionych do głosowania. W związku z tym, że były to pierwsze wolne wybory po zmianach 1989 roku, zwracała uwagę niska frekwencja. W okręgach jednomandatowych ogólna frekwencja wyniosła 43,56%, przy 1,75% głosów nieważnych. Liczono wówczas także ważne głosy bez dokonania wyboru – 6,49%. W wyborach do rad gmin frekwencja wyniosła 42,69%, a głosów nieważnych było 1,93%, przy 7,53% ważnych, ale bez dokonania wyboru. W miastach do 40 tys. mieszkańców było 44,57% frekwencji, przy 1,38% głosów nieważnych, ale 5,1% to głosy ważne, ale bez wskazania. Do rad gmin i miast frekwencja wyniosła 44,34%, głosów nieważnych było 1,66%, a bez wskazania 5,96%. W okręgach wielomandatowych frekwencja wynosiła 40,51%, a głosów nieważnych było 4,75%, przy 2,43% bez wskazania. W wyborach do rad miejskich w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców frekwencja wyniosła 40,28%, przy 5,05% głosów nieważnych oraz 2,52% bez wskazania. Wybory przeprowadzono w 2383 gminach. Przygotowano 47 970 okręgi wyborcze, 47 254 okręgi jednomandatowe, 743 okręgi wielomandatowe. Obsadzono 51 987 mandatów radnych, co pokazywało skalę przedsięwzięcia i przede

¹⁸ W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2013, T. 5, s. 61.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, *op.cit.*

²⁰ M. Szczepankowska, *Ewolucja prawa wyborczego do samorządu terytorialnego w latach 1990 – 2006 w perspektywie partii politycznych*, „Studia prawnoustrojowe” 2010, Nr 11, s. 129.

²¹ Art. 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, *op. cit.*

²² Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 8 i 9 marca 1990 r., s. 21-22, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/FDFE2BEE49FEAE19C1257D20002CC70E/\\$file/023_000007495.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/FDFE2BEE49FEAE19C1257D20002CC70E/$file/023_000007495.pdf) (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

wszystkim wyborcy demokratycznych radnych²³. Głosów nieważnych nie było dużo. Na wszystkich szczeblach głosowania zwracała uwagę dosyć wysoka liczba głosów ważnych, ale bez dokonywania wyboru. Mogło to oznaczać, że część wyborców kierowała się obywatelskim obowiązkiem uczestnictwa w wyborach, ale nie miała wyrobionej opinii na temat kandydatów i wrzucała pustą kartkę do urny wyborczej.

Według tych samych reguł przeprowadzono wybory samorządowe z 1994 roku. Wprowadzone poprawki związane były ze zmianą w ustroju Warszawy i zastosowanie tych zmian w ordynacji²⁴. Wybory odbyły się 19 czerwca 1994 roku. Dokonano wyboru 2 468 rad gmin, 7 rad dzielnic w (nowo utworzonej) gminie Warszawa-Centrum oraz Rady m.st. Warszawy. Frekwencja wyniosła 33,78%²⁵. Ponownie zwracała uwagę niska frekwencja wyborcza.

1.2 Zmiany z 1998 roku

Duże zmiany nastąpiły w wyborach samorządowych w 1998 roku. W związku ze zmianami administracyjno-samorządowymi wprowadzono trójszczeblowy samorząd terytorialny składający się z gmin (już istniały), powiatów i województw²⁶. Po reformie województwa miały charakter rządowo-samorządowy. 16 lipca 1998 roku przyjęto ordynację wyborczą do gmin, powiatów i województw. Dzień wcześniej odbyła się debata w Sejmie na temat przedstawionych poprawek. Po dyskusji przyjęto nową ordynację²⁷. W wyborach do gmin zmniejszono do 20 tys. liczbę mieszkańców, gdzie odbywały się wybory większościowe. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców wybory miały mieć charakter proporcjonalny, podobnie w miastach na prawach powiatu, wprowadzono także 5-procentowy próg wyborczy²⁸. W okręgu wyborczym w gminach do 20 tys. mieszkańców można było wybrać od 1 do 5

²³ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r., M.P. z 1990 r. Nr 21, poz. 170.

²⁴ W. Sokół, *Ewolucja systemów wyborczych w wyborach samorządowych i ich konsekwencje polityczne*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy* pod red. K. Mieczkowskiej-Czeriak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012, s. 566; Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, (Dz.U. z 1994 r. Nr 48, poz. 195).

²⁵ *Wybory samorządowe 1994*, <https://www.infor.pl/prawo/wybory/samorzadowe/686963>, *Wybory-samorzadowe-1994.html* (dostęp 27 stycznia 2020 r.)

²⁶ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 36-52.

²⁷ Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o stanowisku Senatu w sprawie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (druki nr 468 i 482), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.); Z. Leński, *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2006, s. 94-95.

²⁸ Art. 87-88, Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, *op. cit.*

radnych²⁹. Okręgi jednomandatowe zmieniono na okręgi wielomandatowe. Była to druga istotna zmiana w wyborach gminnych. W systemie proporcjonalnym wybrano metodę D'Hondta, która preferowała duże ugrupowania polityczne³⁰. Wybory do rad powiatów i sejmików miały odbywać się zgodnie z zasadami określonymi dla gmin powyżej 20 tys. mieszkańców³¹. Skutkiem przyjęcia metody D'Hondta było upolitycznienie samorządów na poziomie powiatów i województw³². W kolejnych ordynacjach określono także procedury zgłaszania kandydatów³³.

Wybory zostały przeprowadzone 11 października 1998 roku w sumie do 2 821 rad, przy czym do 2 489 rad gmin, z czego do 2 156 rad gmin w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, do 268 rad gmin w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, do 65 rad miejskich w miastach na prawach powiatu. Wybory przeprowadzono do 308 rad powiatów, do 16 sejmików województw, do Rady miasta stołecznego Warszawy oraz do 7 rad dzielnic w gminie Warszawa-Centrum. Łącznie wybrano 63 767 radnych. Uprawnionych do głosowania było 28 544 777 osób. W wyborach do rad gmin w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców wzięło udział 49,51% uprawnionych, oddano wówczas 2,91% głosów nieważnych, ale z powodu niepostawienia znaku „x” obok nazwiska żadnego kandydata było to 63,75% liczby głosów wszystkich nieważnych. W wyborach powyżej 20 tys. mieszkańców 45,53%, przy 4,82% głosów nieważnych, a z tego 38,87% z powodu niepostawienia znaku „x” obok nazwiska żadnego kandydata. W miastach na prawach powiatu 39,84%, nieważnych głosów 2,58%, przy 43,11% głosów nieważnych z powodu niepostawienia znaku „x”. Do rad powiatów frekwencja wyniosła 47,76%, przy 7,43% głosów nieważnych, a z tego 47,79% z powodu niepostawienia znaku „x”. Do sejmików województw 45,35% uprawnionych i 9,45% głosów nieważnych. 73% głosów nieważnych wynikało z powodu niepostawienia znaku „x”, co przekładało się na liczbę 893 tys. głosów nieważnych z powodu oddania pustej kartki³⁴.

W kolejnych latach nasiliło się zjawisko głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw. Wówczas można było założyć, że wprowadzone zmiany nie były zbyt jasne dla społeczeństwa, szczególnie na szczeblu wojewódzkim. Znaczącą liczbę głosów nieważnych stanowiły puste karty wrzucane do urn wyborczych.

²⁹ Ibidem, Art. 90.

³⁰ W. Sokół, *op. cit.*, s. 568-569.

³¹ Art. 129, Art. 157, Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, *op. cit.*

³² M. Szczepankowska, *op. cit.*, s. 133.

³³ D. Daniluk, *Procedura zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych i samorządowych w Polsce*, [w:] *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy*, pod red. R. Kmiecika, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 72-81.

³⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19981310861/O/D19980861.pdf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

2. Zmiany w ordynacji samorządowej na początku XXI wieku

2.1 Bezpośrednie wybory wójta, burmistrza, prezydenta

Na początku XXI wieku po dekadzie doświadczeń samorządowych w debacie politycznej powrócił wątek bezpośrednich wyborów organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym, który był podejmowany już we wcześniejszym okresie³⁵. Po raz pierwszy postulat wyboru organu wykonawczego przedstawił Związek Miast Polskich w 1992 roku³⁶. Teoretycy rozważali model działania samorządu, siłę władzy organu wykonawczego, koncepcje zarządzania samorządem³⁷. W konsekwencji kolegialny zarząd wybierany przez radę został zastąpiony przez jednoosobowy organ wykonawczy wybierany przez mieszkańców³⁸.

Prace nad nową ustawą trwały od grudnia 2001 roku³⁹. 20 czerwca 2002 roku przyjęto ustawę o wyborze wójta, burmistrza i prezydenta. Przyjęte rozwiązania były zgodne z prawem europejskim, co było wówczas istotne w związku z negocjacjami z Unią Europejską w sprawie akcesji Polski⁴⁰. Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miały mieć charakter powszechny. Bierne prawo wyborcze miał obywatel polski, który nie musiał zamieszkiwać na terenie gminy i ukończył 25 lat. Wprowadzono możliwość dwóch tur głosowania⁴¹. Zmiany miały charakter fundamentalny. Wprowadzały nowy model w działaniu samorządu terytorialnego, gdzie najważniejszą rolę pełnił organ wykonawczy w gminie. Już wówczas zadawano pytania na temat przyszłych relacji wójta (burmistrza, prezydenta) z wybraną radą. Niewątpliwie powoływany w ten sposób organ uzyskał silną legitymizację wyborców.

27 października 2002 roku odbyły się kolejne wybory samorządowe według przygotowanych nowych zasad. W wypadku rad nie zmieniono zasad wyborczych. Wybory przeprowadzono w sumie do 2 826 rad, wybrano 46 833 radnych. Frekwencja wyniosła 44,23% uprawnionych. Przy czym w wyborcach do 20 tys. mieszkańców 52,58% uprawnionych, przy 2,82%

³⁵ M. Szczepankowska, op. cit., s. 133.

³⁶ M. Sidor, Katarzyna A. Kuć-Czajkowska, *20 lat ...*, op. cit., s. 580.

³⁷ B. Dolnicki, *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, [w:] *20 lat...*, op. cit., s. 63-76.

³⁸ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 80.

³⁹ Pierwsze czytania projektów ustaw: o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, o bezpośrednim wyborze wójta gminy, o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&8> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

⁴⁰ Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej o poselskich projektach ustaw: o bezpośrednim wyborze wójta gminy; o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw; o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Druk nr 420, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(SvAllByUnid\)/63DDCB768AF94B14C1256BA70044E328/\\$file/420.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/(SvAllByUnid)/63DDCB768AF94B14C1256BA70044E328/$file/420.pdf) (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

⁴¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta...op.cit.

głosów nieważnych. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców w wyborach wzięło udział 43,85% uprawnionych, a głosów nieważnych było 6,33%. W miastach na prawach powiatu frekwencja osiągnęła 33,24%, a 4,62% wyborców oddało głosy nieważne. Z kolei w wyborach do rad powiatów frekwencja wyniosła 49,48%, a do sejmików województw 44,23%. Zwracała uwagę znacząca liczba głosów nieważnych w wyborach do sejmików: 14,43% , ale także do rad powiatów: 8,9%⁴². Od 2002 roku nie podawano już liczby głosów nieważnych w protokołach z powodu niepostawienia znaku „x” obok nazwiska żadnego kandydata. Im bliżej obywateli były przeprowadzane wybory, tym frekwencja była wyższa. Dostyc wysoka była frekwencja w wyborach do sejmików województw. Z kolei bardzo niska w miastach na prawach powiatu.

Zgodnie z nowymi zasadami dokonano wyboru 2 478 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Frekwencja w pierwszej turze wyniosła 44,24% i nie odbiegała od ogólnej średniej. W drugiej turze głosowania frekwencja wynosiła 35,02% . W pierwszej turze głosów nieważnych było 2,23%, a w drugiej turze 1,12%⁴³. Bezpośrednie wybory organu wykonawczego nie spowodowały skoku frekwencyjnego. Frekwencja w drugiej turze była bardzo niska. W dalszym ciągu niezbędna była praca nad kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Wymagało to nie tylko zmian prawnych, ale także systematycznych działań obywatelskich⁴⁴.

2.2 Zmiany w ordynacji samorządowej w 2006 roku

Poprawki, które wprowadzono w 2003 roku nie zmieniały zasadniczo zasad wyborów samorządowych i miały charakter techniczny⁴⁵. Latem 2006 roku Sejm przyjął nowelizację ordynacji samorządowej. Szybki tryb zmian spowodował protesty opozycji, która wskazywała, że tego typu zmiany mogą być dokonywane w terminie do trzech miesięcy upływu kadencji, a termin ten minął 27 lipca 2006 roku. Najważniejsze kwestie dotyczyły zasad tworzenia grup wyborczych, zawierania umów o wspólnym podziale mandatów przez komitety wyborcze⁴⁶. Ostatecznie poprawki zostały przyjęte 6 września 2006 roku. Zakładano, że przynajmniej dwa komitety mogły utworzyć jedną listę

⁴² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r. – Dz. U. Nr 187, poz. 1568, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021871568/O/D20021568.pdf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

⁴³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej dnia 11 listopada 2002 r. w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych na obszarze kraju w dniu 27 października 2002 r. oraz w dniu 10 listopada 2002 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021901593/O/D20021593.pdf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

⁴⁴ K. Miętkiewicz, *Rola obywatela w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Administracja publiczna w projektach politycznych*, pod red. D. Pleckiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 180-189.

⁴⁵ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 2003 Nr 159 poz. 1547).

⁴⁶ M. Szczepankowska, *op. cit.*, s. 139.

kandydatów w drodze umowy. Celem takiej umowy był podział mandatów między listy kandydatów. Komitet wyborczy mógł uczestniczyć w jednej grupie list kandydatów. Tego typu umowy dotyczyły gmin powyżej 20 tys. mieszkańców. Dla komitetów, które startowały samodzielnie w dalszym ciągu obowiązywał próg 5%. W wypadku grupowania list, aby uczestniczyć w podziale mandatów lista musiała zdobyć co najmniej 10% ważnych głosów. W wypadku nie przekroczenia łącznie 10% przez grupę list, głosy liczone osobno dla każdej listy. Co było istotne, dla grupy list uwzględniano także głosy komitetów, które nie otrzymały 5% głosów. Regulacje obejmowały także miasta na prawach powiatu oraz rady powiatów. Zastosowano także mieszany sposób liczenia głosów. W wypadku startu w okręgu wyborczym i podziału mandatów zastosowano metodę D'Hondta. Natomiast wewnątrz listy podział mandatów określała metoda St. Laguë. W wypadku wyborów do sejmiku województwa w podziale mandatów brały udział grupy list, które przekroczyły 15% ważnie oddanych głosów. Ustawa weszła w życie 13 września 2006 roku⁴⁷.

Ówczesni posłowie opozycji z PO, SLD i PSL złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Zarzucono przyjętym zmianom złamanie Konstytucji RP, związane z tworzeniem blokowania list, bardzo krótkiego *vacatio legis*, a także nieprzestrzeganie zasad równości wyborów oraz ograniczenia możliwości komitetów lokalnych⁴⁸. 3 listopada 2006 roku TK wydał orzeczenie w tej sprawie, wskazując, że proponowane zmiany były zgodne z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. W uzasadnieniu TK stwierdzał m.in. „powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (a do takich z pewnością należy zaliczyć określanie algorytmów rozdziału mandatów oraz tzw. progów), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”⁴⁹.

12 listopada 2006 roku odbyły się kolejne wybory samorządowe. Frekwencja ogólna w wyborach wynosiła 45,99%⁵⁰. W gminach do 20 tys. mieszkańców frekwencja wynosiła 50,07%, przy 2,29% głosów nieważnych, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców 44,86%, a głosów nieważnych było 5,60%. W miastach na prawach powiatu frekwencja wyniosła 39,95%, a głosów nieważnych było 3,32%. Z kolei do rad powiatów głosowało 48,03%. Do sejmików województw 45,91%. Liczba głosów nieważnych w wyborach do rad

⁴⁷ Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 2006 Nr 159 poz. 1127).

⁴⁸ M. Szczepankowska, *op. cit.*, s. 140.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06, (Dz.U. 2006 Nr 202 poz. 1493).

⁵⁰ <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/frekwencjad198.html?fid=0&id=000000&tura=1> (dostęp 8 lutego 2020 r.).

powiatów wynosiła 8,30%, a do sejmików województw 12,70%⁵¹. W wyborach wójta, burmistrza i prezydenta frekwencja wyniosła 45,91%. Głosów nieważnych oddano 1,91%. W drugiej turze tych wyborów uczestniczyło 39,69% wyborców, a 1,26% głosów było nieważnych⁵². Na stronie PKW zamieszczono zestawienie z wyborów 2006 w kontekście głosów nieważnych. We większości kategorii wyborów najważniejszą przyczyną było niepostawienie znaku „x”, na przykład w gminach do 20 tys. mieszkańców – 64,87%, w radach powiatów – 50,72%, w sejmikach województw – 76,58, w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – 71,04%. Postawienie zbyt wielu znaków „x” było najważniejszą przyczyną nieważności głosów w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców i miastach na prawach powiatu – 50,95%. Była to druga przyczyna nieważności głosów⁵³.

Zauważalna była tendencja związana z prostymi zasadami wyborczymi w wyborach bezpośrednich wójta, burmistrza i prezydenta, gdzie liczba głosów nieważnych była minimalna. Liczba głosów nieważnych rosła w wyborach do rad powiatów i do sejmików województw.

2.3 Wybory samorządowe w 2010 roku

Wybory z 2010 roku przeprowadzono zgodnie z zasadami z 1998 roku. 21 listopada 2010 roku odbyła się pierwsza tura wyborów samorządowych, co wynikało z Rozporządzenia Prezesa RM⁵⁴. W gminach do 20 tys. mieszkańców w wyborach uczestniczyło 52,23% uprawnionych do głosowania przy czym 2,78% było głosów nieważnych. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców frekwencja wyniosła 46,61%, a głosów nieważnych było 5,45%. W tym wypadku zauważalna była znacząca różnica w frekwencji wyborczej. W miastach na prawach powiatu głosowało 40,56%, a liczba głosów nieważnych wyniosła 3,56%, co nie było wynikiem wysokim. W wyborach do rad powiatów uczestniczyło 50,07% uprawnionych, a liczba głosów nieważnych

⁵¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r., <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/cache/doc/d/obwPKW/wyniki.pdf> (dostęp 8 lutego 2020 r.).

⁵² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. oraz w dniu 26 listopada 2006 r., https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/cache/doc/d/obwPKW/obwieszczenie_PKW_z_dn_27_11_2006.pdf (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).

⁵³ Przyczyny nieważności głosów oddanych 12 listopada 2006 według kategorii jednostek samorządu terytorialnego https://wybory2010.pkw.gov.pl/Komunikaty_PKW,2/index.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).

⁵⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m. st. Warszawy i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, (Dz.U. 2010 Nr 171 poz. 1151); https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1456319068_rozporzadzenie_wybory_2010.pdf (dostęp 9 kwietnia 2020 r.).

wyniosła 8,18%. Z kolei w wyborach do sejmików województw frekwencja wyniosła 47,26%, a głosów nieważnych było 12,06%, co dawało liczbę 1 744 609 wyborców⁵⁵. W wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów wzięło udział 47,32% uprawnionych przy 1,66% głosów nieważnych⁵⁶. W drugiej turze głosowania wzięło udział 35,31% uprawnionych do głosowania. Głosów nieważnych było 1,08%⁵⁷.

W zestawieniu przygotowanym przez PKW w miastach na prawach powiatu i gminach powyżej 20 tys. mieszkańców przyczyną nieważności głosów było postawienie zbyt wielu znaków „x” – 56,40%, podobnie w wyborach do rad powiatów – 54,88%. Z kolei niepostawienie znaku „x” decydujące było w wyborach do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców – 60,96%, do sejmików województw – 71,92% oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – 65,23%⁵⁸. Po raz kolejny widać było, że najprostsza formuła wyborów dla obywateli to bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta. W tych wyborach było bardzo mało głosów nieważnych. Z kolei utrzymywała się stała tendencja znaczącej liczby głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów, czy sejmików wojewódzkich.

2. Frekwencja w latach 1998 – 2010

Rozważania dotyczące wpływu zmian w zasad wyborczych po 1990 roku w kontekście frekwencji wyborczej i głosów nieważnych w poszczególnych wyborach w latach 1990 – 2010 można podsumować w Tabeli 1.

Zestawienie z frekwencji lat 1990-2010 pokazuje, jak zmiany prawa wyborczego w samorządzie terytorialnym wpływały na frekwencję wyborczą oraz liczbę głosów nieważnych. Zauważamy, że w wypadku frekwencji w poszczególnych latach była ona podobna na wszystkich poziomach wyborów, poza wyborami w miastach na prawach powiatu, gdzie w niektórych wypadkach frekwencja była znacząco niższa. Frekwencja generalnie w tym okresie nie była wysoka, co wskazywało jednoznacznie na konieczność poprawy skuteczności

⁵⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., <https://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Obwieszczenie%20PKW.pdf> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).

⁵⁶ Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., <https://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Komunikat%20II%20tura.pdf> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).

⁵⁷ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 grudnia 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r., <https://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc2/Obwieszczenie%20PKW%202010-12-06.pdf> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).

⁵⁸ Przyczyny nieważności głosów oddanych 21 listopada 2010 r. według kategorii jednostek samorządu terytorialnego https://wybory2010.pkw.gov.pl/Komunikaty_PKW,2/index.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).

działań edukacyjnych, aby w przyszłości sytuacja uległa poprawie. Zmiany metod głosowania służyły głównie partiom politycznym, które stawały się głównymi beneficjentami systemu wyborczego. System wyborczy był skomplikowany, co wpływało na zachowania wyborcze. Spośród głosujących znacząca liczba głosów to były głosy nieważne. Dużo wyborców oddawało puste kartki wyborcze, albo zaznaczało „x” w kilku miejscach, przez co głos stawał się nieważny. Proste zasady w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów niwelowały ten proceder. Głosów nieważnych w tych wyborach było bardzo mało.

Tabela 1. Frekwencja wyborcza oraz głosy nieważne w wyborach samorządowych w Polsce w latach 1998 – 2010 (w %)

Wybory w jst	1998		2002		2006		2010	
	Frekw.	Gł.niew.	Frekw.	Gł.niew.	Frekw.	Gł.niew.	Frekw.	Gł.niew.
Do 20 tys.	49,51	2,91	52,58	2,82	50,07	2,29	52,23	2,78
Pow. 20 tys.	45,53	4,82	43,85	6,33	44,86	5,6	46,61	5,45
M. /pr. pow.	39,84	2,58	33,24	4,62	39,95	3,32	40,56	3,56
Rady pow.	47,76	7,43	49,48	8,59	48,03	8,3	50,07	8,18
Sej. wojew.	45,35	9,45	44,23	14,43	45,91	12,7	47,26	12,06
Wójt, b., p.			I - 44,24	I - 2,23	I - 45,9	I - 1,91	I - 47,32	I - 1,66
			II - 35,02	II - 1,12	II - 39,69	II - 1,26	II - 35,31	II - 1,08

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane Państwowej Komisji Wyborczej. Skróty z tabeli: M. /pr. pow. – Miasta na prawach powiatu; Rady pow. – Rady powiatów; Sej. wojew. – Sejmiki wojewódzkie; Wójt, b., p – Wójt, burmistrz, prezydent.

Podsumowanie

W latach 1990 – 2010 kilka razy dochodziło do ważnych korekt w zasadach wyborczych w wyborach samorządowych. Bardzo duże znaczenie miały zmiany dokonane w 1998 roku. W tym samym roku odbyły się wybory, w czasie których zastosowano metodę D'Hondta liczenia głosów. W konsekwencji okazało się, że największe zyski z wyborów czerpały partie polityczne. Ruchy obywatelskie miały zdecydowanie mniejsze szanse w starciu wyborczym przeciw dużym ugrupowaniom politycznym w większych miejscowościach. Nie jest to jedyny powód takiej sytuacji.

Zasady wyborów samorządowych są dosyć skomplikowane dla przeciętnego wyborcy. Najbardziej jest to widoczne w wyborach do sejmików województw, ale także do rad powiatów, gdzie znacząca liczba głosów to głosy nieważne. Tam, gdzie wybory są bliżej obywateli, reguły są prostsze (wybory wójta) liczba

głosów nieważnych nie jest wysoka. Należałoby zastanowić się nad zmianą zasad wyborczych w wyborach samorządowych, przede wszystkim ich uproszczeniem. Wiedza wyborcy jest niezwykle ważnym elementem dobrych wyborów, ale także identyfikacja z gminą, czy regionem. Bardzo ważne są czytelne reguły wyborcze.

Artykuł stanowi przyczynek do dalszych badań naukowych nad problemem zmian w ordynacji samorządowej. W następnych latach dokonano zmian ustawowych w omawianym temacie.

Literatura

1. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2008.
2. Daniluk D., *Procedura zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych i samorządowych w Polsce*, [w:] *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy*, pod red. R. Kmiecika, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
3. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
4. Dolnicki B., *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*, pod red. K. Mieczkowskiej-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.
5. *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego cz. 1. Ustrój*, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej-Dębskiej, Difin, Warszawa 2010.
6. Izdebski H., *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, pod red. K. Czarneckiego, A. Lutrzykowskiego, R. Musiałkiewicz, Wydawnictwo PWSZ we Włocławku, Włocławek 2017.
7. *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.*, <https://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Komunikat%20II%20tura.pdf> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.)
8. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2006.
9. Machalski P., *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
10. Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
11. Miętkiewicz K., *Rola obywatela w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Administracja publiczna w projektach politycznych*, pod red. D. Pleckiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
12. Pająk K., *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, PWSZ w Pile, Piła 2007.

13. Sokół W., *Ewolucja systemów wyborczych w wyborach samorządowych i ich konsekwencje polityczne*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*, pod red. K. Mieczkowskiej-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.
14. *Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o stanowisku Senatu w sprawie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (druki Nr 468 i 482), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).
15. *Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ustawodawczej o poselskich projektach ustaw: o bezpośrednim wyborze wójta gminy; o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw; o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Druk Nr 420, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/63DDCB768AF94B14C1256BA70044E328/\\$file/420.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/63DDCB768AF94B14C1256BA70044E328/$file/420.pdf) (dostęp 27 stycznia 2020 r.)
16. *Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 8 i 9 marca 1990 r.*, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/FDFE2BEE49FEAE19C1257D20002CC70E/\\$file/023_000007495.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/FDFE2BEE49FEAE19C1257D20002CC70E/$file/023_000007495.pdf) (dostęp 27 stycznia 2020 r.).
17. Szczepankowska M., *Ewolucja prawa wyborczego do samorządu terytorialnego w latach 1990 – 2006 w perspektywie partii politycznych*, „*Studia prawnoustrojowe*” 2010, Nr 11.
18. Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006.
19. Tarnowska A., *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, pod red. H. Szczechowicz, Włocławek 2015.
20. Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „*Rocznik Nauk Społecznych*” 2013, T. 5.

Akty prawne

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
3. Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r., (M.P. z 1990 r. Nr 21, poz. 170.).

4. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19981310861/O/D19980861.pdf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).
5. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, (Dz.U. 2006 Nr 154 poz. 1107).
6. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 2003 Nr 159 poz. 1547).
7. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r., Dz. U. Nr 187, poz. 1568, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021871568/O/D20021568.pdf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).
8. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej dnia 11 listopada 2002 r. w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych na obszarze kraju w dniu 27 października 2002 r. oraz w dniu 10 listopada 2002 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021901593/O/D20021593.pdf> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).
9. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r., <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/cache/doc/d/obwPKW/wyniki.pdf> (dostęp 8 lutego 2020 r.).
10. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. oraz w dniu 26 listopada 2006 r., https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/cache/doc/d/obwPKW/obwieszczenie_PKW_z_dn_27_11_2006.pdf (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).
11. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., <https://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Obwieszczenie%20PKW.pdf> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).
12. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 grudnia 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r., <https://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc2/Obwieszczenie%20PKW%202010-12-06.pdf> (dostęp 5 kwietnia 2020 r.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m. st. Warszawy i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Dz.U. 2010 Nr 171 poz. 1151, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1456319068_rozporzadzenie_wybory_2010.pdf (dostęp 9 kwietnia 2020 r.).

14. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. 1992 Nr 84 poz. 426).
15. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz.U. 2002 Nr 113 poz. 984 z późn.zm.).
16. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, (Dz.U. 2011 Nr 21 poz. 112 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 96 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 1998 Nr 95 poz. 602 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, (Dz.U. 1950 Nr 14 poz. 130 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, (Dz.U. z 1994 r. Nr 48, poz. 195).
24. Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. 2006 Nr 159 poz. 1127).
25. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06, (Dz.U. 2006 Nr 202 poz. 1493).

Strony internetowe

1. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&9&8> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).
2. <https://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/frekwencjad198.html?fid=0&id=000000&tura=1> (dostęp 8 lutego 2020 r.).
3. *Przyczyny nieważności głosów oddanych 12 listopada 2006 według kategorii jednostek samorządu terytorialnego*, https://wybory2010.pkw.gov.pl/Komunikaty_PKW,2/index.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
4. *Przyczyny nieważności głosów oddanych 21 listopada 2010 r. według kategorii jednostek samorządu terytorialnego*, https://wybory2010.pkw.gov.pl/Komunikaty_PKW,2/index.html (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).
5. *Wybory samorządowe 1994*, <https://www.infor.pl/prawo/wybory/samorzadowe/686963,Wybory-samorzadowe-1994.html> (dostęp 27 stycznia 2020 r.).

Changes in the electoral law in local elections in the years 1990 – 2010 and their consequences

The author characterises the most significant changes in the local government voting system which took place in the years 1990 – 2010. The initial turning point is associated with the revival of local self-government in Poland. In 2010, subsequent local elections were held, which made it possible to draw conclusions. In 2011, a new Election Code was adopted. The author analyzed the effects of the introduced changes, mainly on the basis of the turnout. The source database were legal acts related to local government and materials of the National Electoral Commission (PKW).

Michał Kolbuc
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Protest wyborczy jako sposób weryfikacji ważności wyborów samorządowych

Streszczenie

Akt wyborczy jako podstawa demokracji powinien być przedmiotem kontroli niezależnego i niezawisłego organu. Kontrola ta powinna obejmować zarówno tryb, jak i sposób organizacji wyborów, a także rozciągać się na proces ustalania ich wyników. Kontrolowanie i kwestionowanie wyników wyborów jest jedną z gwarancji ich uczciwego przeprowadzenia oraz organizacji. Protest wyborczy jest przewidzianym przez prawo środkiem, który służy zakwestionowaniu i skontrolowaniu ważności wyborów. Autor przedstawi wyniki przeprowadzonej analizy przepisów obowiązującego prawa, doniesień prasowych, a także danych dotyczących postępowań w sprawach protestów wyborczych.

Słowa kluczowe

protest wyborczy; wybory samorządowe; weryfikacja wyborów

Wstęp

Tematem rozdziału jest weryfikacja wyborów samorządowych w obowiązującym polskim prawie wyborczym. W naszym kraju kwestie związane z wyborami reguluje ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹. Celem tego rozdziału jest przybliżenie problematyki weryfikacji wyborów samorządowych przez przedstawienie istoty wolnych wyborów w nawiązaniu do aspektu ich społecznej kontroli (procedury protestowej) oraz jej następstw, czyli możliwych prawnych konsekwencji uznania wyborów za nieważne.

Cały rozdział składa się z dwóch sekcji i ośmiu podsekcji. W pierwszej z nich, zatytułowanej *Zasada wolnych wyborów*, na podstawie analizy zgromadzonej literatury przedmiotu i obowiązujących aktów prawnych, została przedstawiona definicja zasady wolnych wyborów. W tej części podjęto także ogólny problem związany z weryfikacją wyborów samorządowych (przedstawiono pojęcie *weryfikacji wyborów* oraz jej procedurę), a także wskazano czemu ma ona służyć. Sekcja druga pt. *Weryfikacja ważności*

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112 ze zm.), dalej jako: k.w.

wyborów poświęcona została omówieniu definicji protestu wyborczego. Szczegółowo scharakteryzowano procedurę protestową na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego.

Rozdział powstał w oparciu o dostępne źródła prawa, orzecznictwo oraz literaturę. Uwzględniono stan prawny na dzień 7 kwietnia 2020 roku.

1. Zasada wolnych wyborów

1.1 Istota zasady wolnych wyborów

Kreowanie organów państwowych odbywa się przy zastosowaniu różnych metod – mogą to być wybory, nominacja lub powołanie. Przyjęcie danego sposobu może być spowodowane różnymi okolicznościami. W przypadku parlamentu zastosowanie znajduje zasada wyboru przedstawicieli w drodze głosowania powszechnego. Podobnie prezentuje się sytuacja w przypadku wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. O przyjęciu określonego sposobu kreowania organu państwowego decydują takie okoliczności, jak jego charakter prawny (czy jest to organ przedstawicielski czy wykonawczy), często także tradycje uznawane w tym zakresie przez dane państwo, jak również pragmatyzm rozwiązań ustrojowych czy pojawiające się nowe tendencje itp.².

Obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne w omawianym zakresie w dość szerokim stopniu przyjmują formę wyborów powszechnych i bezpośrednich. Forma ta ma aktualnie zastosowanie nie tylko w odniesieniu do wyborów do Sejmu i Senatu czy Prezydenta, ale również w wyborach na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub do innych rodzajów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także wyborów do Parlamentu Europejskiego³.

Zasada wolnych wyborów nie jest jednoznacznie określona ani w nauce prawa konstytucyjnego państw demokratycznych, ani w konstytucjach i ustawach wyborczych. Najogólniej rzecz ujmując, można powiedzieć, że ma ona zagwarantować swobodę realizacji aktu wyborczego. Oznacza to, w szczególności, że każdy wyborca korzysta z przysługującego mu czynnego oraz biernego prawa wyborczego w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu (fizycznego lub psychicznego)⁴.

Spółeczność międzynarodowa od dawna uznaje zasadę wolnych wyborów za niezbędny instrument demokracji. Zasada ta została umieszczona w art. 3 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie

² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 132.

³ Ł. Kaczkowski, A. Rogowska, M. Zieliński, J. Żurek, *Prawo wyborcze obywateli*, pod red. A. Derynga, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 33.

⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 260.

Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1952 roku. Zasada wolnych wyborów znajduje swój wyraz także w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 roku (art. 21), a także w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku (art. 25), jak również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 39)⁵.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, z zasady wolnych wyborów wynika wymóg zagwarantowania wyborcom i partiom politycznym swobody zgłaszania kandydatów, swobody kształtowania programów wyborczych i ich rozpowszechniania oraz swobody decyzji wyborczych. Według TK istotnymi elementami zasady wolnych wyborów są: autentyczna wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii, a także odpowiednie rzeczywiste gwarancje ochrony praw wyborczych⁶.

1.2 Problem weryfikacji wyborów

Właściwie wypełniające swoje funkcje wybory powinny służyć odzwierciedleniu woli wyborców i doprowadzić do wyłonienia, zgodnego z nią organu przedstawicielskiego. Aby uzyskać on demokratyczną legitymację, musi istnieć pewność co do tego, że wybory zostały przeprowadzone zgodnie z prawem. Ważność wyborów decyduje zatem o ważności mandatów. Należy więc poddać wybory weryfikacji przez procedury przewidziane w prawie wyborczym.

Przez pojęcie *weryfikacji wyborów* rozumie się rozstrzygnięcie co do ważności wyborów i pochodzących z nich mandatów. Weryfikacja wyborów służy nie tylko zagwarantowaniu zgodnego z wolą wyborców składu organu przedstawicielskiego, ale także zapewnieniu przebiegu wyborów w sposób zgodny z prawem i sankcjonowaniu zachowań niezgodnych z przepisami prawa wyborczego.

Organ dokonujący weryfikacji może kontrolować wszystkie stadia procesu wyborczego oraz prawidłowość ustalenia wyników wyborów pod kątem przestrzegania prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym. Celem weryfikacji nie jest więc orzekanie o naruszeniu podmiotowego prawa wyborczego poszczególnych wyborców.

Weryfikacji wyborów można dokonać albo z urzędu albo też na wniosek złożony przez osoby, które dopatrzyły się nieprawidłowości w przebiegu wyborów. Zasady i tryb przeprowadzania tej weryfikacji w Polsce, w dosyć

⁵ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 22-23.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 (Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 889).

ogólnym zarysie, unormowane są w Konstytucji RP⁷. Ich konkretyzacja zawarta jest w Kodeksie wyborczym. Kompetencje w przedmiocie weryfikacji wyborów powszechnych przepisy prawa mogą powierzyć parlamentowi, sądom konstytucyjnym, sądom najwyższym oraz sądom powszechnym. W Polsce ważność wyborów do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego stwierdza Sąd Najwyższy. W wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach na wójta i radnego stwierdza właściwy sąd okręgowy⁸.

Nadto, zgodnie z art. 65 Konstytucji RP, każdy obywatel polski ma prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów jednostek samorządu terytorialnego. Prawidłowa realizacja tego prawa wymaga zapewnienia pełnej ochrony jego realizacji m.in. przez ustanowienie rudymenarnych gwarancji prawidłowości przebiegu procedur wyborczych, a także rzetelności ustalania ich wyników.

1.3 Procedura weryfikacji wyborów

Procedura weryfikacji wyborów jest dwuetapowa. Uruchamiana jest przez wniesienie środka prawnego, jakim jest protest wyborczy. Właściwy organ rozstrzyga o ważności danej elekcji dopiero po rozpoznaniu protestów wyborczych, co nie oznacza wyłącznie porządku chronologicznego, ale także porządek merytoryczny. Protesty przeciwko ważności wyborów niewątpliwie należy uznać za społeczny środek kontroli zgodności ich przebiegu z prawem oraz za źródło informacji o nieprawidłowościach działania samych wyborców, a także członków komisji wyborczych⁹.

Wspomnienia wymaga słuszny pogląd judykatury, wyrażony w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach, zgodnie z którym, nie jest tak, że każde naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego prowadzić będzie do uznania wyborów za nieważne, aczkolwiek każde takie naruszenie stanowić może podstawę protestu wyborczego. Warunkiem koniecznym jest jednakże istnienie związku przyczynowo-skutkowego między naruszeniem przepisów Kodeksu a wadliwością procesu głosowania i ustalenia wyników wyborów. Naruszenie Kodeksu wyborczego skutkować będzie nieważnością wyborów, gdy to naruszenie doprowadziło w efekcie do wadliwego ustalenia wyników wyborów¹⁰.

Samorządowe procedury wyborcze pełnią istotną rolę społeczną, są niezwykle ważne dla zapewnienia prawidłowego ich przebiegu. Pewność głosujących, że

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej jako: Konstytucja RP.

⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 87.

⁹ A. Józefowicz, *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 8, s. 4-5.

¹⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., sygn. akt U I Acz 248/99, Orzecznictwo Sądów Administracyjnych z 1999 r., z. 7-8, poz. 38.

głosowanie zostało przeprowadzone zgodnie z prawem, a wybór reprezentantów społeczności regionalnej bądź lokalnej odpowiada ich woli wyrażonej w akcie głosowania sprzyja wzrostowi zaufania obywateli do państwa i kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego tak ważna jest kontrola prawidłowości przebiegu głosowania w wyborach samorządowych. Zadania w sprawowaniu tej kontroli zostały oddane w ręce niezawisłych sądów. Wśród form kontroli znajdują się protesty wyborcze oraz konstytucyjne konsekwencje uznania wyborów za nieważne, które stanowią przedmiot rozważania w sekcji drugiej.

2. Weryfikacja ważności wyborów

2.1 Znaczenie protestu wyborczego w układzie społecznym

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Wyrazem tej zasady jest wprowadzenie samorządu terytorialnego, opierającego się na samodzielnych jednostkach uczestniczących w realizacji zadań publicznych. Można rzec, że istotą samorządu terytorialnego jest właśnie decentralizacja – zarówno zadań, jak i struktury administracji oraz powiązanie tej struktury ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi. Powiązanie to realizuje się poprzez demokratycznie wybierane organy przedstawicielskie, których funkcją jest realizacja zadań publicznych, wynikających z potrzeby wspólnoty oraz działanie w interesie i dla dobra tej wspólnoty¹¹.

Dlatego też samorządowe procedury wyborcze pełnią istotną rolę społeczną, są niezwykle ważne dla zapewnienia prawidłowego ich przebiegu. Ważna jest więc kontrola prawidłowości przebiegu głosowania w wyborach lokalnych. Wiele zadań w sprawowaniu tej kontroli zostało oddane w ręce niezawisłych sądów. Jedną z form gwarancji jest rozpatrywanie przez sądy powszechne protestów wyborczych. Warto także wspomnieć, że z uwagi na fakt, iż rozpatrywanie protestów może być postrzegane jako działalność stanowiąca ingerencję organów władzy sądowniczej w proces *stricte* polityczny i rodząca tym samym podejrzenie o uwikłanie sądu w bieżące spory polityczne, w literaturze zgłoszono postulat, aby sądy zachowywały daleko idącą powściągliwość w formułowaniu rozstrzygnięć w tego typu sprawach¹².

Należy mieć jednakże na uwadze, że niemal równoważnie, z uwagi na doniosłość wartości, które podlegają ochronie w procedurze rozstrzygania

¹¹ D. Dębek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 7.

¹² A. Wróbel, *Niektóre problemy rozstrzygania o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, pod red. F. Rymarza, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 196-197.

protestów, powinny być one rozpatrywane z największą starannością, a środki przewidziane na wypadek zasadności protestu stosowane z pełną stanowczością.

Według Mariana Grzybowskiego protest wyborczy jest podstawowym środkiem umożliwiającym sądową kontrolę prawidłowości przeprowadzenia i ważności wyborów¹³. Należy ten pogląd uznać w całości za słuszny. Podobne stanowisko dotyczące tego samego problemu, lecz zwracające się w kierunku innego aspektu zajmuje Anna Rytel-Warzocha. Jej zdaniem prawo do wniesienia protestu wyborczego umożliwia wszczęcie sądowej kontroli przebiegu postępowania wyborczego na żądanie uprawnionego podmiotu¹⁴.

Przyjmuje się, że możliwość kwestionowania wyników wyborów nie jest skutkiem słabego systemu politycznego, lecz dowodem jego siły, witalności i otwartości¹⁵.

Protest jest powszechnym, dostępnym dla wyborców i innych uczestników postępowania wyborczego środkiem ochrony prawidłowości procesu wyborczego. Uprawnienie do jego wniesienia zostało przewidziane m.in. w Konstytucji RP, a także w Kodeksie wyborczym.

Jak już wspomniano, kontrolowanie oraz kwestionowanie wyników wyborów jest jedną z gwarancji ich uczciwości, a także przejrzystości ich organizacji. Obowiązująca ustawa (Kodeks wyborczy z 2011 roku) przewiduje możliwość zakwestionowania ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub ważności wyboru danej osoby przez uprawnione podmioty.

Jak słusznie zauważa Kazimierz Wojciech Czaplicki, fakt, że wynik wyborów może być kontrolowany i stwierdzany przez niezależny i niezawisły organ, stanowi ważny element konstrukcji legitymacji do sprawowania zwierzchnictwa narodowego¹⁶.

2.2 Istota protestu wyborczego

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu wyborczego, protesty wyborcze wnoszone w związku z wyborami samorządowymi rozpatrywane są przez sądy powszechne w postępowaniu nieprocesowym (art. 392 § 1 k.w.). W pierwszej instancji przez sądy okręgowe, a odwołania od ich orzeczeń rozpatrują sądy apelacyjne.

¹³ M. Grzybowski, *Rola sądów i charakter orzeczeń sądowych w sprawach wyborczych*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały jubileuszowego 50 Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r.*, pod red. A Szmyta, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 354.

¹⁴ A. Rytel-Warzocha, *Sądowa kontrola nad referendum ogólnokrajowym*, [w:] *Trzecia władza...*, *op. cit.*, s. 444.

¹⁵ OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights Resolving Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System <https://www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true> (dostęp 7 kwietnia 2020 r.).

¹⁶ K. W. Czaplicki, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 551-552.

W zasadzie, przewidziana przez prawo procedura wnoszenia protestów wyborczych zakłada, że taki środek może być wywiedziony w sytuacji:

1. dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom¹⁷,
2. naruszenia przepisów dotyczących organizacji głosowania.

Należy również pamiętać, że obie te przesłanki, aby mogły stanowić podstawę do wniesienia protestu wyborczego muszą pozostawać w związku przyczynowo-skutkowym z wpływem na wynik wyborów.

W pierwszym z tych przypadków prawo do zgłoszenia protestu wyborczego przysługuje wyborcy, którego nazwisko zostało umieszczone w spisie wyborców w dniu wyborów w jednym z obwodów głosowania.

Z kolei, w drugiej sytuacji, protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego może wnieść wyborca, którego nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Prawo do wniesienia protestu wyborczego ma także przewodniczący właściwej komisji wyborczej i pełnomocnik wyborczy.

Obowiązujący Kodeks wyborczy zawiera także terminy związane z wniesieniem i rozpoznaniem protestu. Protest wyborczy wnosi się na piśmie w ciągu 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości wyników wyborów na obszarze województwa¹⁸. Termin 14-dniowy został wprowadzony nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2018 roku¹⁹. Przed nowelą k.w. protesty należało wnieść w terminie 14 dni od dnia wyborów, co w praktyce bardzo mocno ograniczało temporalne możliwości na przygotowanie protestu²⁰.

Protest wnosi się do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Jest on rozpatrywany w składzie trzech sędziów, w terminie 30 dni po upływie terminu na wnoszenie protestów²¹. Praktyka pokazuje jednak, że w tym terminie sąd jedynie wszczyna postępowanie, bardzo rzadko sądom udaje się wydać orzeczenie w tym terminie²².

Zgodnie z art. 394 § 4 k.w. na rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji przysługuje środek odwoławczy w postaci zażalenia do właściwego miejscowo

¹⁷ Przestępstwem przeciwko wyborom jest np. niszczenie lub fałszowanie dokumentów do głosowania, naruszenie swobody głosowania lub złożenie obietnicy korzyści majątkowej za oddanie „odpowiedniego” głosu.

¹⁸ Por. art. 392 § 1 k.w.

¹⁹ 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, 1349).

²⁰ A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wielkie Komentarze Prawnicze, LEX (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).

²¹ Por. art. 392 § 1 w związku z art. 393 § 1 k.w.

²² Tak wynika m.in. z raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczącej stanu załatwienia spraw dotyczących protestów po wyborach samorządowych w 2018 r. i po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Protesty_wyborcze.pdf (dostęp 21 kwietnia 2020 r.).

sądu apelacyjnego. Termin na złożenie tego środka wynosi 7 dni. Sąd odwoławczy ma kolejne 30 dni na to, aby odwołanie rozpatrzyć. Co istotne, na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje już zażalenie.

Osoba, która składa do sądu protest wyborczy powinna sformułować w nim zarzuty lub wskazać dowody na potwierdzenie swoich twierdzeń dotyczących nieprawidłowości w przebiegu wyborów (art. 392 § 2 k.w.). Za potwierdzenie takiego stanu rzeczy bardzo często wskazuje się na postanowienie Sądu Najwyższego, w którym czytamy, że „dowodami w sprawie z protestu są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów i które zarazem usprawiedliwiają przekonanie, że zarzucane w proteście działania lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborom według przepisów rozdziału XXXI k.k. albo postępowaniem sprzecznym z przepisami wyborczymi dotyczącymi głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów”²³.

Mając na uwadze takie stanowisko judykatury jako dowody w sprawie protestu wyborczego można wskazać na np. karty do głosowania, odpisy protokołów, jak również na deklaracje innych wyborców dotyczące procesu głosowania.

Wymaga podkreślenia, że nie należy stosować wykładni rozszerzającej przy ocenie „nieprawidłowości”, o których mowa powyżej. Istotne jest jedynie to, żeby były to takie nieprawidłowości, które miały faktyczny wpływ na wynik wyborów.

Zgodnie z art. 393 § 2 k.w., sąd pozostawia protest wyborczy bez dalszego biegu, jeśli został wniesiony przez osobę nieuprawnioną lub w sytuacji, gdy nie spełnia on wymogów formalnych lub został wniesiony po terminie²⁴. Sąd oddala protest wyborczy wówczas, gdy wskazane w nim zarzuty dotyczące przebiegu głosowania nie miały rzeczywistego wpływu na bieg wyborów.

Sąd może także postanowić o odrzuceniu protestu wyborczego, a także wydać postanowienie o umorzeniu postępowania z protestu (np. gdy wnioskodawca cofnął protest w czasie posiedzenia). Przewodniczący może wydać zarządzenie o zwrocie protestu wyborczego, jeżeli wnioskodawca nie uzupełnił w terminie do tego wyznaczonym braków formalnych tego pisma procesowego.

Wreszcie, jeżeli sąd uzna, że okoliczności przedstawione w proteście miały wpływ na wynik wyborów, orzeka merytorycznie o nieważności wyborów lub o nieważności wyboru radnego. Orzekając o nieważności wyborów lub nieważności wyboru radnego sąd stwierdza wygaśnięcie mandatów oraz postanawia o przeprowadzeniu ponownych wyborów lub o powtórzeniu głosowania i podjęciu niektórych z czynności, poprzedzających wybory²⁵.

²³ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 23/15, Legalis Nr 1259854.

²⁴ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 59/15, Legalis Nr 1259869.

²⁵ Zob. M. Rulka, *Uprawnienia sądu okręgowego w zakresie kształtowania procedury wyborczej w przypadku stwierdzenia nieważności wyboru radnego. Glosa do postanowienia Sądu*

2.3 Protesty wyborcze po wyborach samorządowych w 2014 roku

Według danych przedstawionych przez sądy okręgowe, po obydwu turach wyborów samorządowych wpłynęło do nich w sumie 1 985 protestów. Dotyczyły one zarówno ważności wyborów, jak i złamania przepisów Kodeksu wyborczego. Rozpoznanych zostało ponad 1 500 protestów. Pozostałe zostały odrzucone ze względów formalnych, wycofane przez wnioskodawców lub połączone czy też pozostawione bez nadania biegu z powodu niespełnienia wymogów formalnych (np. niezachowanie formuły pisma procesowego).

Średnio na jeden sąd okręgowy przypadło prawie 45 protestów. Najwięcej z nich wpłynęło do sądów stołecznych: 166 do Sądu Okręgowego w Warszawie i 132 do Sądu Okręgowego Warszawa-Praga. Taka sama ilość protestów (132) została wniesiona do Sądu Okręgowego w Kielcach. Mniejsze obłożenie miały sądy w Łodzi (96), Lublinie (93), Gdańsku (83), Szczecinie (77), Poznaniu (76), Bydgoszczy (75), Krakowie (72) i Wrocławiu (69). Najmniej protestów złożono w Suwałkach (8), Łomży (10), Kaliszu, Tarnobrzegu i Siedlcach (11), Koninie (12), Tarnowie (13), Sieradzu (14), Bielsku-Białej i Zamościu (17), Częstochowie i Toruniu (18) oraz Gorzowie Wielkopolskim (19)²⁶.

Najczęstszym powodem dla unieważnienia wyborów były nieprawidłowości związane z kartami do głosowania. Jak wynika z doniesień prasowych, Sąd Okręgowy w Opolu unieważnił wybory w jednym z okręgów w Gorzowie Śląskim oraz w jednym w Chrzastowicach – w obu protestach zarzuty dotyczyły nieprawidłowości przy wydawaniu kart do głosowania.

2.4 Nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku

Słowem wstępu, należy zaznaczyć, że wybory samorządowe w 2018 roku były pierwszymi, które odbyły się po nowelizacji Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku. Za sprawą nowelizacji został wprowadzony szereg zmian, szczególnie w strukturze administracji wyborczej, a mówiąc ściślej – w Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Przed nowelizacją k.w. PKW składała się z dziewięciu członków, którzy byli sędziami zawodowymi. Zasiadało w niej po trzech sędziów wskazywanych odpowiednio przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Po nowelizacji ze stycznia 2018 roku w skład PKW wchodzi jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego i 7 osób mających kompetencje do zajmowania stanowiska sędziego, które wskazuje Sejm. Zmiany te weszły w życie wraz z nową kadencją Sejmu, rozpoczynającą się w 2019 roku

Okręgowego w Słupsku z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt I Ns 238/14 (niepubl.), https://iusnovum.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/Ius_Novum_4-16_26-M.Rulka.pdf (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).

²⁶ *Sądy uznały 60 protestów wyborczych. Z blisko 2 tys. złożonych, <https://tvn24.pl/programy/wybory-samorzadowe-sady-uznaly-60-protestow-wyborczych-ra530862-3298056> (dostęp 22 kwietnia 2020 r.).*

Nowelizacja wprowadziła także inne zmiany, m.in. dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przedłużeniu uległy także kadencje organów samorządowych (z czterech do pięciu lat), zwiększone zostały także kompetencje mężów zaufania. Jednakże kluczową, z punktu widzenia tej pracy, zmianą była modyfikacja terminów do wnoszenia protestów wyborczych.

2.5 Protesty wyborcze po wyborach samorządowych w 2018 roku

Łączna liczba protestów wyborczych jaka wpłynęła do sądów okręgowych po wyborach samorządowych z 21 października i 4 listopada 2018 roku wyniosła 740. Jak wynika z danych udostępnionych na początku lutego 2019 roku przez sądy okręgowe, uwzględnionych zostało 98 protestów. Aż w 133 przypadkach sądy oddaliły protesty wyborcze, a w 158 przypadkach pozostawiły je bez dalszego biegu. 49 protestów zostało zwróconych wnioskodawcom.

Na dzień przygotowania opracowania ponad 60 postępowań było jeszcze w toku w pierwszej instancji. Z informacji przekazanej przez sądy wynika także, że 140 protestów, które zostały połączone do rozpoznania z innymi protestami zostało przekazanych do sądów innej właściwości lub zostały odrzucone²⁷.

Z informacji prasowych wynika, że najczęściej formułowane zarzuty przedstawiane w protestach wyborczych dotyczyły np. braku uwzględnienia w spisie wyborców, naruszenia przepisów dotyczących swobody głosowania, czy samego liczenia głosów.

Doświadczenia minionych wyborów samorządowych pokazują, że jeśli chodzi o brak uwzględnienia w spisie wyborców, to największe problemy były związane z dopisywaniem się przez wyborców do tego spisu za pomocą systemu e-PUAP²⁸ czy też w przypadku osób osadzonych w zakładach karnych, które nie zostały uwzględnione w spisie²⁹.

Wśród 98 uwzględnionych protestów wyborczych z powodu wydania nieostemplowanych kart do głosowania, Sąd Okręgowy w Elblągu unieważnił wybory do Rady Gminy Ostróda w jednym z okręgów wyborczych. Od tego orzeczenia sądu złożono zażalenie, ale z końcem 2019 roku Sąd Apelacyjny w Gdańsku utrzymał w mocy postanowienie sądu pierwszej instancji. Wybory zostały wówczas zarządzone na dzień 14 kwietnia 2019 roku³⁰.

Jako przykład nieuwzględnionych protestów wyborczych można wskazać na rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Elblągu, który oddalił protest wyborczy

²⁷ Zob. dane z 44 sądów okręgowych dla HFPC https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Protesty_wyborcze.pdf (dostęp 21 kwietnia 2020 r.).

²⁸ *Po rejestracji online wiele osób nie mogło zagłosować. Ministerstwo twierdzi, że to nie wina ePUAP.* <https://wiadomosci.dziennik.pl/wybory-samorzadowe/artykuly/583609,rejestracja-online-wybory-samorzadowe-epuap.html> (dostęp 21 kwietnia 2020 r.).

²⁹ *Wybory samorządowe. Do sądu w Częstochowie spływają protesty.* *Gazeta Wyborcza*, <http://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,48725,24200989,wybory-samorzadowe-do-sadu-w-czestochowie-splywaja-protesty.html> (dostęp 21 kwietnia 2020 r.).

³⁰ *Powtórne wybory w jednym okręgu w gminie Ostróda?*, <http://ostroda.wm.pl/551900,Powtorne-wybory-w-jednym-okregu-w-gminie-Ostroda.html> (dostęp 21 kwietnia 2020 r.).

Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość dotyczący wyboru radnego w jednym z okręgów wyborczych, w którym dwa komitety osiągnęły identyczny wynik w wyborach. W wyniku losowania mandat radnego przypadł konkurentowi KW PiS, Komitetowi Wyborczemu Wyborców Witolda Wróblewskiego. Wnoszący protest wskazywali, że w pracach komisji doszło do licznych nieprawidłowości. Sąd jednak nie uznał tych argumentów za takie, które uzasadniałyby protest³¹.

Podsumowanie

Dokonując analizy ilościowej złożonych protestów wyborczych po wyborach samorządowych w 2014 roku w zestawieniu z liczbą protestów złożonych w 2018 r., wyraźnie zauważalny jest spadek składanych protestów wyborczych.

Biorąc pod uwagę rzeczywisty czas między złożeniem protestu a jego rozpoznaniem przez sąd i termin określony przez Kodeks wyborczy (30 dni) bardzo często jest tak, że okres ten znacznie przekraczał ten określony w ustawie.

Bardzo często występują problemy w prawidłowym sformułowaniu zarzutów i uzasadnieniu protestu wyborczego. Trudności powoduje także prawidłowe, w pełni spójne i logicznie uporządkowane zgromadzenie materiału dowodowego. Najczęściej braki formalne protestów nie są uzupełniane, mimo wcześniejszych wezwań.

Niestety, wśród postanowień w sprawach protestów wyborczych liczną grupę stanowią te, które stanowią o pozostawieniu ich bez dalszego biegu. Może to świadczyć o niewiedzy osób decydujących się wystąpić z tym środkiem prawnym (zarówno na temat terminu, jak i podstaw oraz zasad jego wnoszenia).

Powierzenie organom sądowym kompetencji w zakresie dokonywania oceny zgodności z prawem ustalenia wyników i przebiegu wyborów wyraża wymogi stawiane organizacji państwowej przez zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Sprawowana w Polsce kontrola ważności wyborów, dokonywana przez niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej sądy pozwala na bezstronną analizę stanu faktycznego, opartą na prawie i wolną od gry politycznej. Dlatego tak ważna dla ustalenia kryterium stosowanym w procesie weryfikacji wyborów jest zasada wolnych wyborów.

³¹ Elbląg: Sąd oddalił protest wyborczy PiS ws. wyborów do rady miejskiej, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1376424,elblag-sad-oddalil-protest-wyborczy-pis-ws-wyborow-do-rady-miejskiej.html> (dostęp 21 kwietnia 2020 r.).

Literatura

1. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
2. Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
3. Czaplicki K.W., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
4. Dębek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
5. Józefowicz A., *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 8.
6. Kaczkowski Ł., Rogowska A., Zieliński M., Żurek J., *Prawo wyborcze obywateli*, pod red. A. Derynga, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
7. Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wielkie Komentarze Prawnicze, LEX (dostęp 22 kwietnia 2020 r.)
8. Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze, Kraków 2004.
9. Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
10. *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały jubileuszowego 50 Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, pod red. A. Szmyta, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
11. Wróbel A., *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, pod red. F. Rymarza, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. 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, 1349).
3. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Orzecznictwo

1. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., sygn. akt U I Acz 248/99, Orzecznictwo Sądów Administracyjnych z 1999 r., Zeszyt 7-8, poz. 38.
2. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 59/15.
3. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt III SW 23/15.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 (Dz.U. z 2011 r. nr 149, poz. 889).

Strony internetowe

1. <https://www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true> (dostęp 7 kwietnia 2020)
2. https://iusnovum.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/Ius_Novum_4-16_26-M.Rulka.pdf (dostęp 22 kwietnia 2020)
3. <https://tvn24.pl/programy/wybory-samorzadowe-sady-uznaly-60-protestow-wyborczych-ra530862-3298056> (dostęp 22 kwietnia 2020)
4. <https://wiadomosci.dziennik.pl/wybory-samorzadowe/artykuly/583609,rejestracja-online-wybory-samorzadowe-epuap.html> (dostęp 21 kwietnia 2020)
5. <http://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,48725,24200989,wybory-samorzadowe-do-sadu-w-czestochowie-splywaja-protesty.html> (dostęp 21 kwietnia 2020)
6. <http://ostroda.wm.pl/551900,Powtorne-wybory-w-jednym-okregu-w-gminie-Ostroda.html> (dostęp 21 kwietnia 2020)
7. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1376424,elblag-sad-oddalil-protest-wyborczy-pis-ws-wyborow-do-rady-miejskiej.html> (dostęp 21 kwietnia 2020)
8. https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/01/Protesty_wyborcze.pdf (dostęp 21 kwietnia 2020)

Election protest as a way of verifying the validity of local elections

The electoral act as the basis for democracy should be subject to independent control and independent application. This control should cover both the manner and manner of organizing elections, and should also cover the process of determining their results. Controlling and questioning the election results is one of the guarantees that they will be fair and good-organized. An electoral protest is a measure provided for by law that

contests and checks the validity of elections. The author will present the results of the analysis of the provisions of applicable law, press reports, as well as data on proceedings in matters of election protests.

Organ wykonawczy gminy w przeszłości i teraźniejszości. Wybrane aspekty

Streszczenie

Samorząd terytorialny jest związkiem lokalnego społeczeństwa, który powstał na podstawie regulacji ustawowej w celu samodzielnego wykonywania zadań społecznych. Wynikają one z potrzeb, problemów życia codziennego oraz spraw zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. Podstawą istnienia samorządu terytorialnego jest partycypacja bezpośrednia lub pośrednia obywateli w jego działalności. Mieszkańcy sprawują swoją władzę przez przedstawicieli: radnych oraz osoby pełniące funkcję władzy wykonawczej. Ciałem prawodawczym w gminie niezmiennie jest rada gminy. Natomiast model egzekutywy uległ stopniowej ewolucji. Początkowo był to organ kolegialny – zarząd, obecnie jest to organ monokratyczny – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na przestrzeni lat dokonywano zmian w zakresie wyboru, odwołania, zadań oraz kadencyjności organu wykonawczego gminy. W założeniu kolejne ustawy nowelizujące miały prowadzić do wzmocnienia pozycji egzekutywy względem rady gminy. Zasadne więc jest poddanie analizie wybranych aspektów funkcjonowania organu wykonawczego gminy z perspektywy wpływu trzydziestu lat od restytucji samorządu terytorialnego, aby dostrzec rozwiązania zasługujące na aprobatę lub krytykę.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; organ wykonawczy gminy; rada gminy; wójt (burmistrz, prezydent)

Wstęp

W Polsce od reaktywacji samorządu terytorialnego występuje dychotomiczny podział organów gminy na organy stanowiące i kontrolne oraz organy wykonawcze¹. Został on umocniony w art. 169 Konstytucji RP. Z założenia oba organy miały wzajemnie się równoważyć, tworząc stabilną władzę samorządową.

Obecny ustrój samorządu terytorialnego został ukształtowany w wyniku licznych ustaw nowelizujących przyjętych na przestrzeni ostatnich trzydziestu

¹ J. Korczak, *Nowe uprawienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, Nr 3, s. 98.

lat. Większa część noweli stanowiła doprecyzowanie i usystematyzowanie przepisów. Były one potrzebne, lecz charakteryzowały się mniejszą doniosłością. Pozostałe wprowadzały nowe rozwiązania, które uzupełniły pierwotny tekst aktów prawnych. Istotne znaczenie miała zmiana modelu władzy wykonawczej z organu kolegialnego na monokratyczny, co nastąpiło w 2002 roku². Równocześnie reformie uległ tryb powoływania i odwoływania egzekutywy, skutkując umocnieniem jej pozycji w odniesieniu do organu stanowiącego. Jedną z konsekwencji niniejszej zmiany była destabilizacja wzajemnej relacji ustawowych organów gminy.

Prześledzenie kolejnych etapów ewolucji organu wykonawczego gminy umożliwia dokonanie oceny zastosowanych rozwiązań i zaobserwowania aspektów wymagających zmiany lub dopracowania.

Podstawą restytucji organów samorządu terytorialnego była ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (dalej u.s.t.)³, która była wielokrotnie nowelizowana. Na mocy art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴, tytuł niniejszego aktu prawnego otrzymał brzmienie: „ustawa o samorządzie gminnym” (dalej u.s.g.). Nazwa ta obowiązuje od wejścia w życie reformy administracyjnej⁵, czyli od 1 stycznia 1999 roku do chwili obecnej.

Zasadniczą reformę organu wykonawczego gminy wprowadziła ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁶, która utraciła moc 1 sierpnia 2011 roku⁷. Niniejszy akt prawny zastąpiła ustawa z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy⁸.

² Niniejsza zmiana modelu organu wykonawczego nastąpiła na mocy postanowień ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95), aktualnie nazwa brzmi: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).

⁵ Reforma administracyjna z 1998 r. to utworzenie samorządu lokalnego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tj. Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191).

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113).

⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684).

1. Kolegialny organ wykonawczy gminy

1.1 Skład zarządu

Zarząd był kolegialnym organem wykonawczym gminy, powoływanym przez radę gminy⁹ (art. 26 ust. 1 u.s.t.). Składał się z wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), jego zastępcy oraz pozostałych członków. Zarząd liczył od trzech do siedmiu członków wybieranych spośród osób wchodzących w skład rady gminy¹⁰. W drodze nowelizacji¹¹ liczba członków zarządu została zmodyfikowana i zmniejszona do maksymalnie pięciu członków. Zgodnie z dodanym do art. 28 ust. 1a u.s.t. w gminach liczących do 20 000 mieszkańców do trzech członków ograniczono liczbę członków zarządu¹². Ustawodawca pozostawił w kompetencji rady gminy określenie liczby składu zarządu w statucie, wskazując jedynie liczbę graniczną.

Rada gminy wybierała członków zarządu spośród osób zasiadających w radzie, w głosowaniu tajnym. Pierwotnie u.s.t. nie wskazywała, jaką większością głosów dokonywany miał być wybór. Dopiero w drodze nowelizacji¹³ art. 28 u.s.t. uregulowano, że wybór zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz pozostałych członków następuje po otrzymaniu przez kandydata zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy.

Przewodniczącym zarządu był wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Terminy wójt, burmistrz, prezydent miasta są zróżnicowanymi nazwami tej samej funkcji. Ich stosowanie uzależnione jest od spełnienia przesłanek ustawowych, które podlegały kilkukrotnej nowelizacji. W pierwotnym brzmieniu ustawy burmistrz był przewodniczącym zarządu w gminach, w których siedziba władz znajduje się w miejscowości posiadającej prawa miejskie. Ustawą z 21 czerwca 1990 roku¹⁴ zmieniono art. 26 ust. 3 u.s.t, który otrzymał brzmienie: „burmistrz jest przewodniczącym zarządu w gminie,

⁹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, wyd. Dom organizatora, Toruń 2011, s. 131.

¹⁰ Należy zaznaczyć, że w pierwotnym brzmieniu u.s.t. zarząd gminy liczył od 4 do 7 członków. Skład liczebny od 3 do 7 członków został ustalony na mocy ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601).

¹¹ Nowe brzmienie art. 28 u.s.g. zostało nadane na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

¹² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

¹³ Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601).

¹⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego z dnia 21 czerwca 1990 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 253).

w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy”. Natomiast prezydent miasta był przewodniczącym zarządu w miastach powyżej 100 000 mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie u.s.t. prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Przez pojęcie burmistrza należy rozumieć również prezydenta miasta. Rozróżnienie stosowania niniejszych terminów nadal obowiązuje w stosunku do egzekutywy w gminie.

Wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dokonywała rada gminy w oddzielnym, tajnym głosowaniu. Dopuszczalny był wybór osoby spoza członków rady gminy. L. Mażewski wskazał, że zamiarem prawodawcy było umożliwienie radnym obsadzenia na tym stanowisku osoby kompetentnej¹⁵. Ustawodawca nie wprowadził szczególnych wymagań takich, jak cenzus wieku, domicylu czy wykształcenia. Kandydat na wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), żeby zostać wybranym musiał uzyskać bezwzględną większość głosów, w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady.

Kandydatów na zastępcę lub zastępców przewodniczącego zarządu proponował nowo wybrany wójt (burmistrz, prezydent miasta), równocześnie występując z wnioskiem o przeprowadzenie wyboru do organu stanowiącego. Wybór był dokonany zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady gminy. Obsadzenie stanowiska zastępcy wójta lub burmistrza stanowił bezwzględny obowiązek ciążący na radzie gminy¹⁶.

Na poziomie gminy obowiązywała zasada niepołączalności pełnienia funkcji w zarządzie z zatrudnieniem w administracji publicznej.

1.2 Kadencja

Czas trwania kadencji zarządu gminy był sprzężony z kadencją rady gminy. Co do zasady wynosiła ona cztery lata, z zastrzeżeniem art. 29 u.s.t., na mocy którego dotychczasowy zarząd sprawował swoją funkcję do dnia wyboru nowego zarządu, podobnie w przypadku odwołania zarządu przez radę gminy. Takie rozwiązanie pozwalało na zachowanie ciągłości i stabilności działalności organu wykonawczego.

W pierwotnym brzmieniu ustawy nie został przewidziany obligatoryjny termin, w jakim rada gminy musiała dokonać wyboru nowego zarządu. Postanowienia dotyczące powyższej materii wprowadzono ustawą nowelizującą w 1995 roku¹⁷. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 28 u.s.t. wybór zarządu musiał nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od daty ogłoszenia wyniku wyborów. Ustawodawca oprócz wyraźnego terminu określił sankcję jego uchybienia.

¹⁵ L. Mażewski, *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. Rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, Nr 9, s. 33.

¹⁶ A. Wierzbica, *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr 5, s. 11.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601).

Niedokonanie wyboru we wskazanym terminie skutkowało rozwiązaniem rady gminy *ex lege* (art. 28 ust. 1 u.s.t.). W konsekwencji Prezes Rady Ministrów zarządził wybory przedterminowe w terminie trzech miesięcy od daty rozwiązania rady gminy. W czasie nieobsadzenia zarządu, funkcję organu wykonawczego gminy sprawowała osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. W sytuacji ponownego niewyłonienia zarządu zadania i kompetencje organu stanowiącego oraz wykonawczego, do chwili ponownych wyborów samorządowych, przejmował zarząd komisaryczny, powołany przez Prezesa Rady Ministrów. W doktrynie wskazuje się, że powyższe rozwiązanie miało zapobiegać większym dysfunkcjom w działaniach gminy, stanowiąc bowiem impuls mobilizujący do sprawnego wyboru zarządu przez radnych. Brak spójnego stanowiska w zakresie powołania członków zarządów mógł stanowić preludeum późniejszych konfliktów pomiędzy radnymi, zagrażającym stabilności funkcjonowania gminy¹⁸.

1.3 Zadania

W doktrynie słusznie podkreślano swoisty dualizm funkcji kolegialnego organu wykonawczego gminy. Zakres zadań wyznaczał art. 30 ust. 1 u.s.t., zgodnie z którym zarząd wykonywał uchwały rady gminy, będąc *de facto* organem wykonawczym rady gminy. Ponadto zarząd wykonywał zadania gminy, wówczas pełniąc rolę i sprawując kompetencje organu wykonawczego całej gminy¹⁹.

Ustawodawca w art. 30 ust. 2 u.s.t. wskazał otwarty, przykładowy katalog²⁰ głównych zadań zarządu gminy. Należały do nich:

1. przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
2. określanie sposobu wykonywania uchwał,
3. gospodarowanie mieniem komunalnym,
4. wykonywanie budżetu,
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
6. wykonywanie zadań zleconych przez administrację publiczną.

W zakresie realizacji zadań zarząd podlega wyłącznie radzie (art. 30 ust. 3 u.s.t.).

Szczególną pozycję w zakresie zadań posiadał wójt lub burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący zarządu. Ciążył na nim obowiązek kierowania bieżącymi sprawami gminy (art. 31 u.s.t.). Termin „bieżące sprawy gminy” nie

¹⁸ J. Sikora, *Wybrane aspekty ewolucji organu wykonawczego gminy w Rzeczypospolitej Polskiej od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 roku*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod. red. J. Korczaka, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 55.

¹⁹ Ibidem, s. 57.

²⁰ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Pułtusk 2003, s. 65-66.

posiada definicji legalnej. B. Dolnicki wskazał, że „jego rozumienie wymaga użycia wykładni restryktywnej, albowiem wprowadza on wyjątek od zasady, że organy jednostek samorządu terytorialnego działają kolegialnie”²¹. Brak ustawowego wyjaśnienia powyższego pojęcia rodziło (i nadal rodzi) problem zakresu jego granic oraz kryterium kwalifikacji danego rodzaju sprawy jako bieżącej. Powszechnie przyjęto, że przymiot „bieżąca” stosuje się do spraw wymagających niezwłocznego i szybkiego załatwienia²².

Wójt lub burmistrz reprezentował gminę na zewnątrz (art. 31 u.s.t.) Przewodniczący zarządu był uprawniony do podejmowania decyzji w imieniu zarządu, podlegającej zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu (art. 32 u.s.t.). Wykorzystanie niniejszego wymagało kumulatywnego spełnienia przesłanek:

1. sprawa niecierpiąca zwłoki,
2. związek przedmiotowej sprawy z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego.

Co więcej wójt (burmistrz, prezydent miasta) posiadał ustawowe upoważnienie do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1 u.s.t.).

1.4 Relacja zarządu z radą gminy

W pierwszych dwunastu latach od reaktywizacji samorządu terytorialnego dominującą rolę pełniła rada gminy. U podstaw silnego uzależnienia organu wykonawczego od organu stanowiącego leżał aspekt jego wyboru i odwołania²³. Rada gminy miała wyłączną kompetencję kreacyjną składu zarządu. Z jednej strony takie rozwiązanie gwarantowało stabilność sprawowania władzy, niwelując ryzyko wystąpienia konfliktów między organem stanowiącym a wykonawczym. Członkowie zarządu wybierani w sposób pośredni nie posiadali legitymacji społecznej w odróżnieniu od radnych, którzy mieli bezpośrednie poparcie ze strony mieszkańców danej gminy. Wyposażenie rady gminy w nieograniczone uprawnienie do odwołania organu wykonawczego, skutecznie potęgowało osłabienie pozycji ustrojowej zarządu.

Wpływ na nierówną relację organów gminy miał zakres ich kompetencji oraz sprawowanie przez radę gminy roli kontrolnej wobec zarządu. Za słuszne należy uznać stwierdzenie J. Czerwa, że „bardziej trafnie można byłoby go [zarząd] określić jako organ wykonawczy rady gminy”²⁴.

Ustawodawca podjął próby modyfikacji relacji między radą gminy a zarządem poprzez ustawowe uregulowanie trybów odwołania egzekutywy, co

²¹ B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 1-2, s. 50-51.

²² Ibidem, s. 51.

²³ L. Mażewski, *op. cit.*, s. 35.

²⁴ J. Czerw, *Pozycja ustrojowa wójta - stan aktualny i propozycje zmian w wybranych obszarach*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 155.

początkowo nie zostało uczynione. Ustawą nowelizującą z 1995 roku²⁵ wprowadzono do u.s.t. trzy sposoby odwołania zarządu przez radę gminy. Przyjęte nowe rozwiązania zmodyfikowały relację między radą a zarządem, jednakże egzekutywa nadal pozostawała w słabszej pozycji w stosunku do organu stanowiącego.

Osobnej analizie należy poddać pozycję przewodniczącego zarządu, wykraczającą poza rolę *primus inter pares* wśród członków zarządu²⁶. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zyskiwał aprobatę i zaufanie ze strony radnych z uwagi na wybór bezwzględną większością głosów. Wpływ na silniejszą pozycję wójta miał również zakres ciężących na nim zadań, tryb odwołania i ograniczenia w jego odwołaniu²⁷. Ukształtowanie dominującej pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na tle kolegialnego organu wykonawczego było fundamentem późniejszej reformy egzekutywy w gminie.

2. Monokratyczny organ wykonawczy gminy

2.1 Uwagi wstępne

Już po pierwszych wyborach samorządowych rozpoczęła się dyskusja nad dokonaniem zmian w konstrukcji organu wykonawczego. Problematyka przekształcenia kolegialnego organu wykonawczego na monokratyczny była jednak złożona. Wymagała rozważenia zalet i wad poszczególnych rozwiązań, uwzględniając je w szerszym spektrum. Po przywróceniu powiatów i województw poddano pod rozważenia kształt organu wykonawczego również tych jednostek.

Argumentami przemawiającymi za monokratycznym organem wykonawczym są: szybkość działania i podejmowania decyzji, niskie koszty oraz spora operatywność. Wydane rozstrzygnięcie jest obciążone wysokim ryzykiem błędu, gdyż sprawa podlega rozpoznaniu tylko z jednego punktu widzenia. Jednakże w przypadku organu jednoosobowego z większą skutecznością można pociągnąć konkretną osobę do odpowiedzialności za nieprawidłowe działania, czy uchybienia²⁸, co jest utrudnione w odniesieniu do organu kolegialnego. Niewątpliwie osoba sprawująca urząd monokratyczny ma większe poczucie obowiązku i odpowiedzialności za podejmowane działania²⁹. Przekazanie

²⁵ Art. 28b – 28f u.s.t. zostały dodane do u.s.t. na mocy ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601).

²⁶ L. Mażewski, *op. cit.*, s. 33-34.

²⁷ *Ibidem*, s. 37.

²⁸ M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2012, s. 23- 28.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. Dom Organizatora, Toruń 2018, s. 254-255.

władzy jednej osobie może jednak stanowić zagrożenie i prowadzić do różnorodnych nadużyć.

Momentem przełomowym w funkcjonowaniu organu wykonawczego gminy była zmiana modelu organu kolegiального na monokratyczny, która nastąpiła na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Niniejszy akt prawny uregulował zasady i tryb przeprowadzenia głosowania, wymogi wobec kandydata. Na poziomie powiatu i województwa utrzymane zostały kolegialne organy wykonawcze.

Pomimo modyfikacji modelu organu wykonawczego w gminie na początku XXI wieku, rozważania na powyższy temat nie zostały zakończone i trwają nadal³⁰.

2.2 Wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta określiła sposób powoływania na powyższe urzędy. Na jej mocy doszło do zmiany modelu organu wykonawczego. Stanowiła również podstawę do nowelizacji ustaw samorządowych, w szczególności ustawy o samorządzie gminnym. Przedmiotowa ustawa straciła moc obowiązującą 1 sierpnia 2011 roku, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy³¹. Od tego momentu Kodeks Wyborczy jest podstawą prawną przeprowadzenia wyborów samorządowych w Polsce. Główne postanowienia ustawy z 2002 roku w zakresie wyboru wójta znalazły się w Kodeksie Wyborczym, przez co od osiemnastu lat nieprzerwalnie obowiązują.

Konsekwencją wprowadzenia jednoosobowego organu wykonawczego w gminie była zmiana trybu wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Pierwotnie to rada gminy miała wyłączną kompetencję kreacyjną zarządu, skutkując podporządkowaną pozycją egzekutywy. Aktualnie mieszkańcy danej gminy posiadają uprawnienie do wyboru organu wykonawczego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Organ stanowiący gminy zachował prawo wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w określonych ustawowo sytuacjach. Wybory samorządowe zarządza Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia.

Bierne prawo wyborcze w wyborach na wójta jest obwarowane cenzusem obywatelstwa i wieku. Kandydat musi być obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej oraz najpóźniej w dniu wyborów kończyć 25 rok życia. Ustawodawca nie wprowadził cenzusu domicylu, aczkolwiek ograniczył możliwość startowania w wyborach na wójta w więcej niż jednej gminie. Podobnie jak w odniesieniu do przewodniczącego zarządu nie uregulowano wymogu dotyczącego wykształcenia czy pracy kandydata.

³⁰ J. Sikora, *op. cit.*, s. 53.

³¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684).

Nieprzerwanie od 2002 roku obowiązuje zasada, że za wybranego na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uważa się kandydata, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przypadku niezyskania wymaganego poparcia przez jednego kandydata w terminie 14 dni po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie tzw. drugą turę wyborów. Kwalifikuje się do niej dwóch kandydatów, którzy uprzednio osiągnęli dwa najwyższe wyniki głosowania. Jeżeli więcej niż jeden kandydat otrzymał taką samą liczbę głosów kwalifikującą do drugiej tury, to o dopuszczeniu kandydata rozstrzyga większa ilość obwodów głosowania, w których dany kandydat otrzymał większą liczbę głosów. Gdy liczba obwodów byłaby równa, to ostateczne wyłonienie kandydata następuje w drodze losowania. Słusznie M. Rakowski wskazał, że możliwa jest hipotetyczna sytuacja, w której pomimo tylko dwóch kandydatów w pierwszej turze, dojdzie do ponownego głosowania nad ich kandydaturami. Byłoby to możliwe w przypadku uzyskania takiej samej ilości głosów przez obu pretendentów³². Ostatecznie za wybranego na wójta uważa się kandydata, który uzyskał większą liczbę ważnie oddanych głosów.

Co do zasady wójt (burmistrz, prezydent miasta) zostają wyłonieni w powyższy sposób. Wyjątek stanowi powołanie osoby na funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy. Zachodzi to w przypadku, gdy do wyborów skutecznie nie zarejestruje się żaden kandydat lub zgłosi się jedna osoba, która nie uzyska więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. Wtedy to organ stanowiący gminy wybiera wójta (burmistrza i prezydenta miasta) w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów. Kworum wynosi połowę ustawowego składu rady gminy. Powyższy tryb wyboru jest analogicznym rozwiązaniem stosowanym przy wyborze przewodniczącego zarządu.

2.3 Kadencja

Okres kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest sprzężony z czasem trwania kadencji rady gminy. Pierwotnie wynosiła ona cztery lata. Na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³³ kadencja organów gminy została wydłużona do pięciu lat.

Kadencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji gminny lub wyboru go przez radę gminy (art. 26 ust. 2 u.s.g.). Nie można utożsamiać czasu jej trwania z okresem rzeczywistego

³² M. Rakowski, *Druga tura wyborów samorządowych – gwarancja demokracji czy zbędna demokracja?*, „Studia Wyborcze” 2016, Nr 22, s. 31-52.

³³ 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).

sprawowania funkcji³⁴. Objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia wobec rady ślubowania (art. 29a u.s.g.). Co do zasady następuje to na pierwszej sesji rady gminy, zwołanej przez komisarza wyborczego na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów na obszarze kraju. Dopuszczalne jest złożenie ślubowania na kolejnych sesjach rady gminy³⁵.

Organ wykonawczy gminy pełni swoją funkcję do czasu objęcia urzędu przez nowo wybranego wójta lub osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów. Stanowi to rozwiązanie mające na celu zapewnienie ciągłości oraz uniknięcie niepotrzebnych utrudnień w funkcjonowaniu gminy³⁶.

Ustawą nowelizacyjną z 2018 roku³⁷ wprowadzono zasadę dwukadencyjności organu wykonawczego gminy. Zgodnie z nią osoba uprzednio wybrana dwukrotnie na stanowisko wójta nie ma biernego prawa wyborczego. Ograniczenie kadencyjności obowiązuje w stosunku do wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta), którzy zostali wybrani w wyborach samorządowych w październiku 2018 roku³⁸.

Propozycja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pojawiała się wielokrotnie wśród przedstawicieli doktryny jako postulat możliwego kierunku zmian³⁹. Instytucja w założeniu miała osłabić pozycję egzekutywy względem rady gminy, a w konsekwencji ustabilizować wzajemne relacje organów gminy⁴⁰. Postulat dwukadencyjności bezskutecznie pojawiał się kilkakrotnie w inicjatywach ustawodawczych (w 2010, 2011, 2012 roku)⁴¹. Powrócił do niego rząd Prawa i Sprawiedliwości w 2017 roku⁴². W uzasadnieniu

³⁴ K. Płonka-Bielenin, *Zasady i tryb wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy – zarys problematyki*, [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne). Tom I. Ustrój samorządu terytorialnego*, pod red. B. Cwiertniaka, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2015, s. 214-215.

³⁵ Ibidem, s. 215.

³⁶ C. Martysz, *Komentarz do art. 29*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 559-560.

³⁷ 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).

³⁸ K. Składowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, Nr 3, s. 7.

³⁹ R. Budzisz, *Organ wykonawczy gminy z perspektywy 25 lat funkcjonowania samorządu gminnego i kierunki jego dalszego doskonalenia*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Budzisz, wyd. CH Beck, Warszawa 2016.; G. Szczesna, *Organ wykonawczy gminy – czynniki dysfunkcyjne*, Zeszyty Naukowe „Zbliżenie Cywilizacyjne” 2017, Nr 2. Stanowisko odmienne prezentują J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 12.

⁴⁰ R. Budzisz, *op. cit.*, s. 125-126.

⁴¹ W 2010 i 2011 r. projekt ustawodawczy złożył klub Prawo i Sprawiedliwość, natomiast w 2012 r. projekt złożyli postępowie Twojego Ruchu.

⁴² Druk sejmowy nr 2001, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2001> (dostęp 04.07.2020 r.).

projektodawca niniejszą zmianę argumentował potrzebą zapobiegania niepożądanych zjawisk (w tym powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów) wynikających z sprawowania urzędu wójta kilkakrotnie przez tą samą osobę⁴³.

2.4 Zadania

W wyniku zmiany modelu wykonawczego gminy ustawodawca zasadniczo dokonał wyłącznie zastąpienia terminu „zarząd” na „wójt”, nie zmieniając znacząco zakresu kompetencji i zadań uprzednio ciążących na przewodniczącym zarządu i zarządzie jako całości.

Aktualnie obszary działania wyznaczone art. 30 u.s.g. pozostają niezmiennie. Uzupełnienie stanowią kompetencje w sferze gospodarki finansowej gminy przyznane wójtowi na mocy art. 60 u.s.g.. Nowym obowiązkiem ciążącym na organie wykonawczym gminy jest coroczne przedstawianie radzie gminy raportu o stanie gminy (art. 28aa u.s.g.). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.). Podobnie jak wcześniej przewodniczący zarządu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzje administracyjne z zakresu administracji publicznej.

Swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych⁴⁴.

2.5 Wzajemne oddziaływanie

Zastąpienie organu kolegialnego jednoosobowym przyczyniło się do zmian w stosunkach obu organów gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przestał pełnić funkcję organu wykonawczego rady gminy, stając się tym samym *de facto* organem wykonawczym całej gminy. Jego pozycja ustrojowa stała się silniejsza w stosunku do organu stanowiącego. Wpłynęła na to w dużej mierze modyfikacja trybu osoby sprawującej funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Konsekwencją bezpośredniej formy wyborów jest otrzymanie przez egzekutywę poparcia lokalnej społeczności, a nie wyłącznie legitymację radnych danej gminy. Na aprobatę zasługuje stwierdzenie W. Kisiela: „wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydentów miast nastąpiło istotne usamodzielnienie się organu wykonawczego od organu uchwałodawczego”⁴⁵. Dodatkowo wpływ na to ma szeroki zakres kompetencji.

⁴³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001.

⁴⁴ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 388.

⁴⁵ W. Kisiel, Komentarz do art. 26 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2004, LEX.

Jak zauważył J. Czerw, wprowadzenie dwukadencyjności może negatywnie wpływać na pozycję ustrojową wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁴⁶. Z uwagi na fakt wieloletniego sprawowania funkcji egzekutywy przez te same osoby, często nieprzerwanie od pierwszych wyborów samorządowych (czyli 27 maja 1990 roku), doktryna w tej instytucji upatrywała instrument mogący wzmocnić pozycję organu stanowiącego względem organu wykonawczego⁴⁷.

Jak podnosi L. Mażewski „limitowanie kadencji osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy to jednak za mało, by powstrzymać proces oligarchizacji władzy lokalnej”⁴⁸. Należy stwierdzić, że wprowadzona zasada dwukadencyjności nie urzeczywistniła pokładanych w niej oczekiwań, nie powodując diametralnej zmiany pozycji organu wykonawczego w stosunku do organu stanowiącego.

Podobny brak skuteczności reformy relacji organów gminy należy zauważyć w przypadku regulacji z art. 21a u.s.g.⁴⁹. Na mocy niniejszego przepisu przewodniczący rady gminy ma prawo do wydawania poleceń służbowych. Ustawodawca wprowadził ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe w zakresie korzystania z tego uprawnienia⁵⁰. Zakres poleceń musi pozostawać w ścisłym związku z zakresem obowiązków przewodniczącego rady gminy oraz zakresem zadań pracownika samorządowego (zadań organizacyjnych, prawnych i innych związanych z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych)⁵¹. W tym przypadku przewodniczący organu stanowiącego wykonuje w ograniczonym zakresie uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do wyżej określonych pracowników, przejmując funkcję, co do zasady sprawowaną przez egzekutywę. Nie prowadzi to do automatycznej utraty zwierzchnictwa służbowego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), pozostającego nadal bezpośrednim przełożonym pracowników samorządowych⁵². W ocenie doktryny dodanie art. 21a u.s.g. nie zbilansowała pozycji organu stanowiącego i wykonawczego, a w praktyce może prowadzić do sytuacji konfliktowych⁵³. W związku z powyższym omawiana regulacja nie wpłynęła na obniżenie pozycji organu wykonawczego gminy.

Organ stanowiący nadal sprawuje kontrolę nad działalnością wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 30 ust. 3 u.s.g. (wcześniej art. 30 ust. 3 u.s.t.). Organ uchwałodawczy sprawuje swoją kompetencję za pośrednictwem powołanej przez siebie komisji rewizyjnej. Opiniuje ona

⁴⁶ J. Czerw, *op. cit.*, s.161.

⁴⁷ R. Budzisz, *op. cit.*, s. 125-126.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 46.

⁴⁹ Art. 21a u.s.g. został dodany do u.s.g. na mocy ustawy 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).

⁵⁰ J. Korczak, *op. cit.*, s. 107-114.

⁵¹ C. Martysz, *Komentarz do art. 21a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, LEX; J. Korczak, *op. cit.*, s. 111-114.

⁵² J. Korczak, *op. cit.*, s. 116.

⁵³ *Ibidem*, s. 118.

sprawozdanie z wykonania budżetu oraz wnioskuje o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium (art. 18a ust. 3 u.s.g.).

Instrumentem wzmacniającym pozycję ustrojową organu stanowiącego jest niedawno nałożony na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek corocznego przedstawienia radzie gminy raportu o stanie gminy (art. 28aa u.s.g.)⁵⁴. Z założenia raport ma stanowić podsumowanie działalności organu wykonawczego w ubiegłym roku kalendarzowym. Obejmuje w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Szczegółowe wymagania danych zawartych w raporcie określa rada gminy w drodze ustawy (art. 28aa ust. 3 u.s.g.). Przez co ostateczny zakres informacji zawartych w sporządzonym raporcie może być zróżnicowany⁵⁵. Sporządzony raport jest podany debacie podczas sesji rady gminy, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium. W debacie dopuszczalny jest czynny udział mieszkańców danej gminy. Dyskusję zwieńcza głosowanie w sprawie udzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania. Nieudzielenie wotum zaufania organowi wykonawczemu w dwóch kolejnych latach ma daleko idące konsekwencje. Uprawnia radę gminy do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, co stanowi nowy instrument kontroli przysługujący organowi stanowiącemu. Celem omawianej instytucji jest wzmocnienie pozycji organu stanowiącego oraz zagwarantowanie większej transparentności⁵⁶, a w konsekwencji prawidłowości działań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jest to przejaw zwiększenia indywidualnych uprawnień kontrolnych organu stanowiącego w stosunku do organu wykonawczego⁵⁷. Od czasu wprowadzenia niniejszej regulacji rada gminy posiada podwójną podstawę prawną do kontroli w tym samym przedmiocie⁵⁸.

Warto nadmienić, że na gruncie ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym⁵⁹ (dalej: u.r.l.) referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może zostać przeprowadzone z inicjatywy rady gminy (art. 5 ust. 1b u.r.l.). Organ stanowiący może podjąć uchwałę w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego:

⁵⁴ Art. 28aa u.s.g. został dodany na mocy ustawy 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).

⁵⁵ P. Krawczyk, *Raport o stanie gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, Nr 6, s. 6.

⁵⁶ Ibidem, rozdział 1.

⁵⁷ C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 536 – 540.

⁵⁸ M. Bokiej – Karciarz, M. Karciarz, *Raport o stanie gminy, powiatu i województwa*, Warszawa 2019, LEX, rozdział 1.

⁵⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

1. skutek nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium,
2. skutek dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania (zgodnie z art. 28aa ust. 9 u.s.g.),
3. z innej ważnej przyczyny, na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady gminy złożony po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru burmistrza i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji.

W przypadku gdy w ważnym referendum lokalnego w przedmiocie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zainicjowanego wnioskiem rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu *ex lege* (art. 67 ust. 3 u.r.l.). W ten sposób ustawodawca chciał zapobiec bezzasadnemu inicjowaniu procedury referendum lokalnego⁶⁰.

Podsumowanie

Aktualny kształt regulacji dotyczących organu wykonawczego gminy jest efektem działalności ustawodawcy na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat. Celem przyjmowanych po 1990 roku rozwiązań było równomierne wyposażenie w kompetencje organu wykonawczego i stanowiącego, aby uniknąć dominacji jednego organu nad drugim.

Pierwszą dużą nowelizację z 1995 roku należy ocenić pozytywnie, gdyż w sposób znaczący uzupełniła luki w pierwotnym brzmieniu u.s.t.. Stwarzała ona bowiem podstawę do kształtowania silniejszej pozycji kolegiального organu wykonawczego w gminie.

Kolejne ustawy nowelizacyjne miały na celu wzmocnienie pozycji egzekutywy, w szczególności poprzez zmianę modelu władzy wykonawczej. Znaczący wpływ miało wprowadzenie nowej ordynacji wyborczej w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Osoba sprawująca funkcję wójta wyłoniona w wyborach bezpośrednich zyskała zaufanie lokalnej społeczności, a nie jak wcześniej wyłącznie aprobatę radnych.

Bezpośredniość wyboru obu organów może rodzić konflikty głównie polityczne, zwłaszcza gdy radni reprezentują odmienne poglądy polityczne niż osoba pełniąca funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stwarza to zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania gminy.

Podejmowane w ostatnich latach działania mają na względzie osłabienie od lat dominującej pozycji organu wykonawczego, Jednakże krytycznie należy

⁶⁰ M. Korciarz, *Stosunki między radą gminy a burmistrzem*, [w:], *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*, pod red. Z. Jerzmanowskiego, Warszawa 2018, LEGALIS, rozdział VI.

ocenić tempo procedowania nad nowelizacjami, które nie pozwala na wyczerpującą dyskusję nad proponowanymi rozwiązaniami⁶¹.

Konkludując – analiza poszczególnych aspektów przeszłości i teraźniejszości pozwala na końcową pozytywną ocenę funkcjonowania samorządu. Przyszłe inicjatywy ustawodawcze powinny dążyć w kierunku bilansowania pozycji ustrojowej obu organów wykonawczych. Należałoby je poprzedzić analizą, dyskusją pomiędzy różnymi środowiskami, której zwieńczeniem powinno być przyjęcie nowych bądź ulepszonych rozwiązań prawnych.

Literatura

1. Bokiej-Karciaz M., Karciaz M., *Raport o stanie gminy, powiatu i województwa*, Warszawa 2019, LEX.
2. Budzisz R., *Organ wykonawczy gminy z perspektywy 25 lat funkcjonowania samorządu gminnego i kierunki jego dalszego doskonalenia*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, pod red. B. Jaworskiej – Dębskiej, R. Budzisz, wyd. CH Beck, Warszawa 2016.
3. Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 12.
4. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, wyd. Dom organizatora, Toruń 2011.
5. Czerw J., *Pozycja ustrojowa wójta – stan aktualny i propozycje zmian w wybranych obszarach*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
6. Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 1-2.
7. Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2012.
8. Gurdek M., *Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dokonana ustawą z 11 stycznia 2018 r. jako negatywny przykład praktyki tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, Nr 9.
9. Kisiel W., *Komentarz do art. 26 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, LEX 2004.
10. Korciarz M., *Stosunki między radą gminy a burmistrzem*, [w:] *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*, pod red. Z. Jerzmanowskiego, Warszawa 2018, LEGALIS, rozdział VI.

⁶¹ Szerzej: M. Gurdek., *Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dokonana ustawą z 11 stycznia 2018 r. jako negatywny przykład praktyki tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, Nr 9, s. 7-21.

11. Korczak J., *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, Nr 3.
12. Krawczyk R., *Raport o stanie gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, Nr 6.
13. Mażewski L., *O organie wykonawczym gminy w perspektywie 30. Rocznicy reaktywowania w Polsce samorządu gminnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, Nr 9.
14. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. Dom Organizatora, Toruń 2018.
15. Płonka-Bielenin K., *Zasady i tryb wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy – zarys problematyki*, [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne). Tom I. Ustrój samorządu terytorialnego*, pod red. B. Cwiertniak, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2015.
16. Rakowski M., *Druga tura wyborów samorządowych - gwarancja demokracji czy zbędna demokracja?*, „Studia Wyborcze” 2016, Nr 22.
17. Sikora J., *Wybrane aspekty ewolucji organu wykonawczego gminy w Rzeczypospolitej Polskiej od reaktywacji samorządu terytorialnego w 1990 roku*, [w:] *Województwo - region- regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, pod red. J. Korczaka, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
18. Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, Nr 3.
19. Szczęsna G., *Organ wykonawczy gminy – czynniki dysfunkcyjne*, Zeszyty Naukowe „Zbliżenia Cywilizacyjne” 2017, Nr 2.
20. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
21. Wierzbica A., *Status prawny zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2014, Nr 5.
22. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Pułtusk 2003.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).
2. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).
4. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).
5. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113).

6. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684).
7. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).
8. Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601).
9. Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego z dnia 21 czerwca 1990 r. (Dz. U. NR 43, poz. 253).
10. 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).
11. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

The commune executive body in the past and present. Selected aspects

Local government is a local society relationship, which consists of residents. It was created on the grounds of statutory regulations for the independent performance of social tasks. They arise from needs, problems of everyday life and both individual and collective matters. The basis for the existence of local government is direct or indirect participation of citizens in its activities. Inhabitants are in power through the authorities. The constituting authority in the commune is council of the commune. In contrast, enforcement body model has evolved gradually. Initially, the executive was a collegial body – the management board. Currently, the executive function is exercised by a monocratic body – the *voit*, the mayor, the city mayor). Over the years, there have been changes in the selection method, dismissal, the scope of the tasks and term of office. The amendments were to lead to the strengthening of the position of the given body in relation to the other. Thirty years after the restitution of local government, aspects related to the main performances of the commune should be analyzed to obtain solutions that meet the requirements for approval or criticism.

dr hab. Zbigniew Kudrzycki

Wójt Gminy Rozogi

Partycypacja obywatelska w świetle ustawy o samorządzie gminnym 1990-2018

Streszczenie

Ważny element życia publicznego, jakim jest udział w obywateli w sprawowaniu władzy, nie tylko poprzez akt głosowania w wyborach samorządowych, został zmieniony w ustawie z 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Powstaje pytanie, czy ustawa o samorządzie gminnym przed 2018 rokiem umożliwia realny udział mieszkańców w sprawowaniu władzy i czy ostatnie zmiany legislacyjne mogą spowodować wzrost partycypacji obywatelskiej w samorządzie gminnym.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; partycypacja; administracja; społeczności lokalne; wybory; referendum; wójt; burmistrz; prezydent miasta; rada gminy; rada miasta

Wstęp

Mijająca 30. rocznica powstania w Polsce nowoczesnego samorządu terytorialnego, przyczyniła się do dokonania refleksji nad wieloma aspektami jego funkcjonowania. Istnieje niewątpliwie zgodność wielu środowisk samorządowych, politycznych i ośrodków naukowych, co do uznania reformy samorządu terytorialnego z 1990 roku, jako najbardziej udanej reformy po odzyskaniu pełnej suwerenności w 1989 roku. Dyskusja nad wieloma aspektami funkcjonowania samorządu terytorialnego, dotyczy przede wszystkim podstaw finansowych jego działania, kompetencji poszczególnych organów i kontroli instytucjonalnej oraz udziału lokalnych społeczności w realnym sprawowaniu władzy. Kwestia partycypacji mieszkańców w podejmowaniu decyzji w sprawach, które w swojej istocie dotyczą tej społeczności zasługuje na szczególną uwagę. Często udział obywateli wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy zaczyna i kończy się na akcie głosowania w wyborach samorządowych. Warto zastanowić się, czy udział członków wspólnoty lokalnej może być większy, niż tylko ten jednostkowy akt głosowania obywateli się raz na cztery lata, a od 2018 roku raz na pięć lat. W tym kontekście istotne pozostają możliwości formalnoprawne, jakie zostały zawarte w ustawie o samorządzie

gminnym z 8 marca 1990 roku i następnie zmieniały się na przestrzeni 30 lat samorządu terytorialnego. Problem wydaje się szczególnie interesujący, ponieważ po 28 latach działalności samorządu terytorialnego 18 stycznia 2018 roku, uchwalono ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych, która w swej istocie dotyczy samorządu terytorialnego. Uchwalenie ustawy o takiej nazwie skłania do zastanowienia nad problemem partycypacji obywatelskiej w samorządzie gminnym i realnych możliwości wpływania członków wspólnoty samorządowej na decyzje władz samorządowych. W tej sytuacji interesujące staje się przedstawienie prawnych możliwości korzystania przez społeczności lokalne z odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie gminnym do udziału w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy.

Autor reformy samorządu terytorialnego prof. Jerzy Regulski 19 września 1989 roku usłyszał od premiera Tadeusza Mazowieckiego: „Domaga się Pan samorządu w Polsce – to proszę go zbudować”¹, więc przystąpił do realizacji zadania, którego efektem była ustawa o samorządzie gminnym² i przeprowadzone 27 maja 1990 roku pierwsze wybory do samorządu terytorialnego. Energia i entuzjazm wyzwolony przez ruch komitetów obywatelskich związany z wyborami do Sejmu i Senatu 4 czerwca 1989 roku, zaaktywizował na niespotykaną dotąd skalę, lokalne społeczności i umożliwił dokonanie reformy samorządowej. Udział aktywnych obywateli w pierwszych wyborach do samorządu terytorialnego stanowił warunek *sine qua non* powodzenia reformy samorządowej. Autor reformy konstatuje, że bez nich nawet najlepsze rozwiązania prawne pozostałyby martwą literą³. Entuzjazm związany z reformą samorządową, udziałem wielu aktywnych mieszkańców wspólnot lokalnych w budowanie nowego samorządu został zauważony nie tylko przez prof. J. Regulskiego, który bardzo pozytywnie oceniał dokonywane zmiany⁴. Przykłady tej aktywności społecznej w 1990 roku i lat następnych można stwierdzić na podstawie artykułów prasy lokalnej i regionalnej, poruszających problemy lokalnych społeczności. Warto zauważyć, że tytuły prasy lokalnej powstałe w 1990 roku istnieją do czasów nam współczesnych informując o lokalnym życiu społecznym⁵.

¹ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 70.

² Dziennik Ustaw (dalej Dz. U.), 1990, nr 16, poz. 95.

³ J. Regulski, *op. cit.*, s. 103.

⁴ J. Bartkowski, E. Nalewajko, B. Post, I. Słodkowska, *Droga do samorządności terytorialnej. Polska 1989 – 1990*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016, s. 141-142; J. Regulski, *op. cit.*, s. 103.

⁵ Z. Kudrzycki, *Od powstania NSZZ „Solidarność” do wyborów 4 czerwca 1989 roku – przyczynek do dziejów szczycieńskiej solidarności*, „Rocznik Mazurski” 2014, Nr XVIII; tenże, *Z dziejów samorządu lokalnego na Mazurach (na przykładzie powiatu szczycieńskiego)*, „Rocznik Mazurski” 2010, Nr XIV.

1. Aktywność mieszkańców w samorządzie terytorialnym

Partycypacja członków wspólnoty samorządowej to udział w podejmowaniu decyzji politycznych i ekonomicznych, współpraca między instytucjami a społecznością lokalną. Istota partycypacji społecznej polega, więc na udziale obywateli w zarządzaniu sprawami społecznymi, której są członkami, czyli biorą udział w publicznej działalności. Udział w życiu społecznym lokalnej społeczności może być wyrażany poprzez wybory, referendum, konsultacje społeczne i akcje bezpośrednie⁶. Przemiany społeczno – polityczne w 1989 roku w umożliwiły społecznościom lokalnym organizację życia społecznego i zaspokajanie swoich potrzeb, według własnych koncepcji i możliwości. Zostało to wprost zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, która zdefiniowała w art. 1, ust. 1, że „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, a w art. 2, ust 1 określa, że „gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”⁷.

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym zawierała przepisy, które przewidywały partycypację członków wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy. Art. 4 ust. 1 stwierdzał, że „tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”⁸. Ten lakoniczny przepis w kolejnych zmianach ustawy został rozbudowany i uszczegółowiony, także w aktualnej wersji ustawy liczy dziewięć artykułów w tym art. 4a o konsultacjach poprzedzających wydanie rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gminy oraz ustalania ich granic. Został on dodany do ustawy w aktualnej redakcji w 2001 roku⁹. W 2011 roku został dodany art. 4c umożliwiający przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy¹⁰. Ustawowe uszczegóławianie przepisów ustawy dotyczących zmiany granic gminy powoduje potrzeba rozpatrywania wniosków przez właściwe ministerstwo ds. administracji i liczne protesty towarzyszące tym wnioskom. Do ministra właściwego do spraw administracji publicznej w latach 2007-2017 wpłynęło 217 wniosków dotyczących zmian granic gmin oraz zmian granic miast położonych na terenie gminy, z czego Rada Ministrów podjęła decyzje o dokonaniu 133 zmian. Każdego roku liczba wniosków utrzymywała się w granicach od 14 do 21, z wyjątkiem lat wyborczych – tj. 2009 roku, kiedy to do MSWiA trafiło 35 wniosków, a w 2013 roku – 31. Wzrost liczby wniosków

⁶ *Komunikacja i partycypacja społeczna*, pod red. J. Hausnera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999, s. 42-43.

⁷ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Dz. U. 2001, nr 45, poz. 497.

¹⁰ Dz. U. 2011, nr 134, poz. 777, art. 1.

spowodowany był zbliżającymi się wyborami i oczekiwanymi ewentualnymi korzyściami wynikającymi z jego złożenia¹¹.

Problem zmiany granic wzbudza duże emocje, które uaktywniają lokalne społeczności, o czym najdobitniej można się przekonać przy zmianie granic Opola. Wniosek do ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji o zmianę granic administracyjnych miasta, poprzez włączenie 13 sołectw (w całości i w części) z gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Turawa złożono w 2016 roku¹². O dużym sprzeciwie mieszkańców wnioskowanych sołectw wobec proponowanych zmian granic świadczy to, że Wojewoda Opolski, jako reprezentant rządu w terenie 10-krotnie rozmawiał z protestującymi przeciwko zmianom administracyjnym¹³. Rada Ministrów 19 lipca 2016 roku przyjęła rozporządzenie, w wyniku, którego od 1 stycznia 2017 roku włączył w granice administracyjne Opola 12 sołectw lub ich części, położone dotąd w czterech sąsiednich gminach. Przeciw tej decyzji od miesiąca protestowali samorządowcy i część mieszkańców gmin, w tym ośmiu mieszkańców gminy Dobrzeń Wielki rozpoczęło głodówkę w proteście przeciwko decyzji rządu¹⁴. Rada Powiatu Opolskiego, Rady Gmin Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Dąbrowa i Rada Miejskiej w Prószkowie złożyły wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 roku w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy, w jakim rozstrzyga ono o zmianie granic gminy Miasto Opole. Postępowanie zostało umorzone 8 lutego 2017 roku¹⁵. Problem zmiany granic gminy, szczególnie miast dążących do pozyskania terenów do rozwoju przestrzennego i jednocześnie uwzględniania woli mieszkańców gmin stał się na tyle istotny, że był omawiany podczas XXXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich RP, które odbyło się w dniach 25-26 kwietnia 2019 roku w Warszawie.

W polskiej tradycji samorządności sołtys i sołectwo oraz zebranie wiejskie, jako najważniejsza władza wioski i sołectwa utrwaliło się w społecznej świadomości, ponieważ funkcjonowało od epoki wieków średnich i przetrwało okres Polski Ludowej. W uchwalonej ustawie o samorządzie terytorialnym art. 5 zezwalał, po konsultacjach lub z inicjatywy mieszkańców na tworzenie jednostek pomocniczych sołectw oraz rad dzielnic miejskich i osiedli, natomiast

¹¹ <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/305159991-Zmiana-granic-administracyjnych-gminy--formalnosc-czy-wyzwanie.html> (dostęp 3 maja 2020 r.).

¹² <https://nto.pl/bedzie-kolejna-zmiana-granic-opola-prezydent-arkadiusz-wisniewski-potrzebujemy-zblizenia-do-autostrady-a4/ar/c1-14661901> (dostęp 3 maja 2020 r.).

¹³ <https://www.opole.uw.gov.pl/komunikat-mswia-dotyczacy-zmian-granic-opola> (dostęp 3 maja 2020 r.).

¹⁴ <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/539022,premier-prosze-by-mieszkanicy-ze-spokojem-przyjeli-decyzje-ws-zmian-granic-opola.html> (dostęp 3 maja 2020 r.).

¹⁵ <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/302119962-Powiekszenia-Opola-TK-zaprzeczy-orzecznictwu-TK---komentarz-RPO.html> (dostęp 3 maja 2020 r.).

art. 36 stwierdzał, że „organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys”¹⁶. W gminach wiejskich funkcjonują sołectwa pełniąc istotną rolę, a sołtysi stali się ważnymi postaciami w lokalnych społecznościach, cieszącymi się autorytetem wśród mieszkańców sołectwa. Na zebraniach wiejskich omawiane są istotne sprawy i podejmowane decyzje dotyczące lokalnej społeczności, lecz o znaczeniu tej formy udziału mieszkańców w życiu społecznym wiele zależy od aktywności sołtysa. Konsultacje społeczne nie tylko w kwestii zmiany granic gminy zostały wpisane do ustawy o samorządzie terytorialnym w 1996 roku poprzez dodanie art. 5a, że „w sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”¹⁷. Konsultacje społeczne odgrywają szczególną rolę, wydają się być najlepszym i skutecznym narzędziem włączania obywateli w proces decyzyjny. Idea konsultacji spraw publicznych ze społecznością lokalną jest spójna z ideą samorządu terytorialnego rozumianego, jako samodzielne wykonywanie administracji publicznej przez upodmiotowione społeczności lokalne¹⁸. Często konsultowane sprawy mają bezpośredni wpływ na codzienne życie ludzi, dlatego mieszkańcy chętnie uczestniczą w konsultacjach, aby być pełniej poinformowanym o konsultowanej sprawie, jak i mieć możliwość współdecydowania. Dla władzy lokalnej może to mieć również znaczenie w sensie legitymizowania poszczególnych decyzji administracyjnych oraz zapewnienia transparentności działań. Często społeczności lokalne oczekują konsultowania ważnych z ich punktu widzenia spraw¹⁹. W wielu samorządach konsultacje stały się istotnym i ważnym narzędziem przy podejmowaniu decyzji przez władze samorządowe.

Warto odnotować dostrzeżoną przez ustawodawcę potrzebę edukacji młodzieży w zakresie samorządu terytorialnego, wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, który wprowadził w 2001 roku w art. 5b umożliwiający utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny²⁰. Podobne przesłanki skłoniły ustawodawcę w 2013 roku do dopisania art. 5c w ustawie o samorządzie gminnym, umożliwiającym utworzenie gminnej rady seniorów, mającej charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, która ma sprzyjać solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej²¹. Ustawodawca umożliwił tworzenie rad seniorów jednostki pomocniczej gminy, jednak nie spotkało się to, ze znaczącym zainteresowaniem

¹⁶ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

¹⁷ Dz. U. 1996, nr 58, poz. 261, art. 1.

¹⁸ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 84; J. Woźniczko, *Konsultacje społeczne, jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, s. 19.

¹⁹ J. Woźniczko, *op. cit.*, s. 19-20.

²⁰ Dz. U., 2001, nr 45, poz. 497, art. 1.

²¹ Dz. U., 2013, poz. 1318, art. 1.

społeczności lokalnych i nie odgrywają one istotnej roli w samorządzie terytorialnym.

Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 11 wprowadziła dwie najważniejsze możliwości zaangażowania lokalnej społeczności w sprawowaniu władzy i podejmowaniu istotnych decyzji: wybory i referendum. Zasady wyborów do rady gminy, które mogły odbywać się, co cztery lata określała ordynacja wyborcza. Ten ważny jednostkowy akt członka wspólnoty samorządowej, w skutkach pozytywnych, jak i ujemnych był widoczny przez całą kadencję władz gminy. Możliwością mogącą być zastosowaną przez mieszkańców w trakcie kadencji było wymienione w art. 12 referendum, które można było organizować w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Dopuszczono również możliwość jego organizacji w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. Natomiast art. 13 określał warunki przeprowadzenia referendum i jego ważności, a w sprawach szczegółowych odsyłał do ustawy uchwalonej 11 października 1991 roku o referendum gminnym²². Ustawą z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym art. 12 został zmieniony, natomiast art. 13 wykreślony²³. Referendum lokalne wydaje się być podstawowym narzędziem partycypacji społecznej w zarządzaniu w samorządzie terytorialnym, ponieważ mieszkańcy bezpośrednio decydują o istotnych sprawach samorządu. Powstaje więc pytanie, w jakim stopniu jest ono wykorzystywane przez członków wspólnoty samorządowej i jak wygląda praktyka korzystania w samorządzie gminnym z tego narzędzia partycypacji obywatelskiej. W polskiej praktyce samorządowej referenda organizowane są przede wszystkim w sprawie odwołania władz samorządowych, znacznie rzadziej w innych sprawach lokalnych. W V kadencji samorządowej w latach 2006 – 2010 przeprowadzono 81 referendów w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta i rady gminy, w wyniku, których odwołano 5 wójtów, 2 burmistrzów, 4 prezydentów miast i w jednym przypadku radę gminy i wójta. W głosowaniu referendalnym nie odwołano z zajmowanej funkcji jedynie prezydenta Sopotu Jacka Karnowskiego, mimo, że referendum spełniło kryteria ważności. Ustawowego progu frekwencyjnego nie spełniły pozostałe 67 referenda²⁴. W kolejnej VI kadencji 2010-2014 Państwowa Komisja Wyborcza opublikowała dane za lata 2011-2012, w których odbyło się 78 referendów gminnych w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji. W tej liczbie, w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – w 42 gminach; w sprawie odwołania wójta i rady – w 17 gminach (referenda podwójne); w sprawie odwołania rady w 2 gminach. W wyniku

²² Dz. U., 1990, nr 16, poz. 95; Dz. U., 1991, nr 110, poz. 473.

²³ Dz. U., 2000, nr 88, poz. 985, art. 75.

²⁴ <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarządzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwołania-organu-samorządu-terytorialnego-przed-upływem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010> (dostęp 3 maja 2020 r.).

przeprowadzonych referendów odwołano: 2 rady gminy, 2 wójtów, 4 burmistrzów i 1 prezydenta miasta. Pozostałe 69 referenda były nieważne, ponieważ wzięło w nich udział mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w wyborach danego organu²⁵. Kadencja VII w latach 2014-2018 przyniosła 60 referendów, w tym w sprawie odwołania wójta – 13, burmistrza – 15, prezydenta – 3, wójta i rady gminy – 14, burmistrza i rady miasta – 14 i rady gminy – 1, w których odwołano 3 burmistrzów i 1 wójta²⁶. W aktualnej VIII kadencji, w której obchodzimy 30-lecie samorządu terytorialnego, do 31 marca 2020 roku przeprowadzono 6 głosowań referendalnych w sprawie odwołania, w tym: 1 wójta, 2 burmistrza, 2 rady gminy i 1 rady miasta, odwołując 2 rady gminy, zaś pozostałe głosowania referendalne były nieważne ze względu na niską frekwencję. Zaplanowano przeprowadzenie 13 kolejnych referendów, lecz zostały przełożone ze względu na epidemię COVID-19²⁷. W sprawach merytorycznych referendów było organizowanych zdecydowanie mniej, dla przykładu w kadencji 2014-2018 tylko 9, z tego 4 były ważne, a 5 nieważnych. Sprawy będące przedmiotem głosowania, były bardzo różne, od pytania dotyczącego budowy lotniska, przez likwidację straży miejskiej do zakupu pałacu z parkiem. W bieżącej kadencji odbyło się jedno referendum w sprawie włączenia Gminy Krasne do Rzeszowa, w którym mieszkańcy Gminy Krasne opowiedzieli się przeciwko włączeniu do gminy miejskiej Rzeszów²⁸.

Ustawa z 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw dodała art. 11b mówiący o jawności działalności organów gminy. W ust. 2 wprost stwierdzano: „jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy”²⁹. W latach 90. XX wieku jawność życia publicznego opierała się na przeświadczeniu transparentności podejmowania istotnych decyzji, lecz pojawiły się sytuacje, gdy decydowano o sprawach nie cieszących się społeczną akceptacją, dlatego zdarzało się, że proces decyzyjny nie odbywał się jawnie i transparentnie, dlatego powstał art. 11b, wprost umożliwiający dostęp do informacji o działaniach organów gminy. Warto mieć

²⁵ <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2010-2014/wybory-i-referenda-lokalne-w-trakcie-kadencji-organow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-lata-2011-2012> (dostęp 3 maja 2020 r.).

²⁶ <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2014-2018> (dostęp 3 maja 2020 r.).

²⁷ <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2018-2023>; <http://referendumlokalne.pl/referenda-odwolawcze-w-kadencji-2018-2023/> (dostęp 3 maja 2020 r.).

²⁸ <http://referendumlokalne.pl/category/referenda-merytoryczne/> (dostęp 3 maja 2020 r.).

²⁹ Dz. U. 2001, nr 45, poz. 497, art. 1.

na uwadze, że został on wprowadzony przez AWS, w trakcie rządów premiera Jerzego Buzka.

2. Próby reformowania samorządu terytorialnego

Po 10 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego zostały ukształtowane ustawowe normy prawne w zakresie partycypacji obywateli w samorządzie gminnym. Ustawa o samorządzie gminnym przewidywała akt głosowania nad wyborem radnych, referendum odwoławcze i merytoryczne, konsultacje społeczne oraz zebranie wiejskie, które na terenach wiejskich stanowiło istotny tradycyjny element życia społecznego i współdecydowania o ważnych sprawach społeczności wioskowej. Reforma samorządu gminnego w 2002 roku wprowadzająca prezydencki system wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta przyniosła jednak negatywne zmiany w aktywności społecznej mieszkańców samorządu, którzy z powodu braku możliwości realnego wpływania na decyzje władz samorządowych, zaczęli wykazywać brak zainteresowania sprawami lokalnymi. Negatywny skutek zaczęła przynosić zmiana polegająca na publikowaniu oświadczeń majątkowych wójtów, skarbników, sekretarzy i radnych, w postaci odchodzenia od samorządu osób aktywnych, przedsiębiorczych, osiągających sukces osobisty połączony z osiąganymi gratyfikacjami finansowymi.

Dostrzegając potrzebę zmiany funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego usprawnienia i wzmocnienia, Prezydent RP Bronisław Komorowski w 20-lecie samorządu terytorialnego, 24 września 2010 roku zapowiedział powołanie Forum Debaty Publicznej "Samorząd dla Polski", której prace mieli koordynować: prof. Jerzy Reguński i prof. Michał Kulesza. Prezydent podkreślił, że prace te mają służyć przyspieszeniu modernizacji kraju poprzez aktywność obywateli na szczeblu samorządowym. Zapowiedział wprowadzenie w ordynacji wyborczej od 2014 roku okręgów jednomandatowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego i postulował prawne uregulowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz wysłuchania publicznego³⁰. Zakładany cel miał polegać na większej decentralizacji władzy w Polsce, na umożliwieniu samorządom większej samodzielności oraz na większym upodmiotowieniu obywateli, poprzez zwiększenie ich bezpośredniego wpływu na władze samorządowe, między innymi dzięki jednomandatowym okręgom wyborczym, obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, czy instytucji wysłuchania publicznego projektów uchwał³¹.

Na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP przeprowadzono badania zrealizowane przez Ośrodek Badań Opinii Publicznych, w których zbadano aprobatę

³⁰ <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,5,bardzo-chcialbym-zaprosic-panstwa-do-trwalej-debaty.html> (dostęp 3 maja 2020 r.).

³¹ <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/o-zespole/> (dostęp 3 maja 2020 r.).

zaproponowanych narzędzi wzmocnienia udziału mieszkańców w samorządzie. Wyniki badań wskazywały na potrzebę wzmocnienia udziału mieszkańców w samorządzie. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza uzyskała poparcie 79% badanych, konsultacje społeczne 81% respondentów i interpelację obywatelską 82% badanych³².

Efektem pracy Forum Debaty Publicznej i zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski” funkcjonujących pod przewodnictwem prof. J. Regulskiego było opracowanie projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw. W projektowanej ustawie rozwinięto regulacje dotyczące konsultacji społecznych i wprowadzono wysłuchanie obywatelskie stanowiące szczególny przypadek konsultacji społecznych. Ważnym narzędziem partycypacji miała być interpelacja obywatelska, której zadaniem miało być przedłożenie określonej sprawy publicznej pod dyskusję na sesji organu stanowiącego. Projektowana ustawa umożliwiała inicjatywę uchwałodawczą, czyli wniesienie przez członków wspólnoty samorządowej konkretnego projektu uchwały pod obrady organu stanowiącego. Projektodawcy proponowali lokalne fora debaty publicznej, których zadaniem miałyby być dyskusja nad kierunkami działania samorządu lokalnego oraz problemami i stanem zarządzania publicznego³³. Po przeprowadzonych konsultacjach społecznych z udziałem 33 podmiotów i zgłoszeniem 397 uwag i opinii do projektu ustawy został on w sierpniu 2013 roku przesłany przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego do Sejmu³⁴. Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw wpłynął do Sejmu RP 30 sierpnia 2013 roku i zakładał zwiększenie partycypacji społecznej mieszkańców w procesach decyzyjnych w organach jednostek samorządu terytorialnego. Projekt 10 września 2013 roku skierowano do I czytania oraz zaopiniowania przez organizacje samorządowe. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej po rozpatrzeniu tego projektu ustawy 4 sierpnia 2015 roku wniosła do Sejmu o uchwalenie tego projektu ustawy, lecz do jego uchwalenia już nie doszło. Zakończenie tej inicjatywy ustawodawczej znacząco zwiększającą partycypację społeczną w samorządzie, na etapie prac w komisji sejmowej było spowodowane stanowiskiem rządu wyrażonym w sposób: „Bardzo szczegółowe rozwiązania ograniczać mogą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i uniemożliwiać

³² *O samorządzie i w samorządzie. Polacy o władzach lokalnych oraz propozycji wzmocnienia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu – raport z badania OBOP 2011.*

³³ <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorządzie/> (dostęp 3 maja 2020 r.).

³⁴ <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorządzie/> (dostęp 3 maja 2020 r.).

dostosowywanie się odbiorców do zmieniających się okoliczności. [...] To już nie samorząd będzie w tym zakresie decydem, a ustawodawca”³⁵.

Powołanie przy Prezydencie RP zespołu prof. J. Regulskiego, zaaktywizowało zainteresowanie środowisk naukowych samorządnością i udziałem mieszkańców w lokalnym życiu społecznym. Rozpoczęły się badania nad stanem samorządności w Polsce oraz koncepcjami reform, w wyniku czego powstały alternatywne propozycje zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. W styczniu 2013 roku opublikowano przygotowany przez grupę ekspertów pod kierownictwem prof. Jerzego Hausnera Raport o stanie samorządu terytorialnego, w którym kompleksowo zdiagnozowano stan samorządu terytorialnego w Polsce, formułując jednocześnie rekomendacje w zakresie zmian jego funkcjonowania. Konkludowano, że wprowadzenie do ustroju samorządu gminnego w 2002 roku modelu prezydenckiego przyczyniło się do pogłębienia słabości w zakresie demokracji samorządowej, co skutkowało negatywnymi trendami, między innymi ograniczeniem odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych i utrwalało aktywność obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli *ex post*. Mieszkańcy zostali wyeliminowani z dialogu społecznego *ex ante* i utrwalono stan, w którym bardziej stawali się oni klientami niż obywatelami samorządu terytorialnego. Wskazywano na brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej, powodowało to zachwianie kanonu demokracji – rywalizacyjności, a na podstawie badań konstatowano, że władze lokalne niechętnie włączają obywateli do zarządzania sprawami publicznymi, którzy jednocześnie wykazywali brak zainteresowania sprawami publicznymi, nie angażując się w inicjatywy władz lokalnych³⁶. Autorzy Raportu proponowali współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z różnymi grupami mieszkańców – interesariuszy, wraz z przyjęciem przez te grupy odpowiedzialności za podejmowane decyzje oraz uznawali zarządzanie partycypacyjne za składnik samorządowej demokracji. Dostrzegali niebezpieczeństwa wynikające z tej koncepcji, polegające na antagonizowaniu społeczności lokalnych, tym niemniej proponowali wprowadzenie modelu ze wzmocnioną radą gminy i odpowiedzialnością organu wykonawczego przed radą. Za istotne uznawali zapewnienie niezależności biura rady i włączenie radnych w zarządzenie jednostką samorządu terytorialnego³⁷.

Przedstawiony Raport został poddany publicznej debacie. Zebrane opinie, wnioski i propozycje zostały następnie przez zespół autorów opracowane

³⁵ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E05297229E3BB06C1257BE3003A2CCF> (dostęp 3 maja 2020 r.).

³⁶ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, zespół autorów: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 13, 29-37.

³⁷ *Narastające dysfunkcje... op. cit.*, s. 81, 84, 92, 96.

i opublikowane w publikacji podsumowującej konsultacje nad raportem z wynikającymi z dyskusji rekomendacjami. W kwestii partycypacji obywatelskiej w samorządzie była zgodność, co do zasadności aktywizacji lokalnych społeczności oraz wzmacniania dialogu i konsultacji społecznych. Autorzy zaproponowali wzmocnienie pozycji radnych gminy wobec organu wykonawczego poprzez umożliwienie im wypełnienia roli ustrojowej oraz wprowadzenie budżetu partycypacyjnego. Rekomendowano ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych, aby zapobiec budowie relacji klientelistycznych oraz stworzeniu warunków do konkurowania pretendentów do funkcji wykonawczych z jednoczesnym wydłużeniem kadencji w samorządzie do 5-6 lat³⁸.

Uzupełnieniem powstałego raportu prof. J. Hausnera były inne publikacje postulujące wprowadzenie zmian w samorządzie terytorialnym i opiniujące postulowane regulacje. Możliwości udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych samorządu terytorialnego były ważnym problemem demokracji bezpośredniej, dlatego prof. Wiesław Kisiel wraz z dr hab. Kazimierzem Bandarzewskim oprócz inicjatywy uchwałodawczej, proponowali umożliwienie mieszkańcom aktywny udział w postępowaniu uchwałodawczym poprzez umieszczenie projektu uchwały na stronie internetowej gminy i zebranie opinii mieszkańców o proponowanym projekcie uchwały³⁹. Prof. Marek Mączyński zauważał niekonsekwencje ustawodawcy polegającą na istnieniu ustawowym prawa obywateli do inicjatywy ustawodawczej, lecz braku inicjatywy uchwałodawczej, dlatego proponował wprowadzenie jej i budżetu partycypacyjnego, a ponadto proponował rozszerzenie instytucji referendum⁴⁰. Propozycje prof. W. Kisiela w postaci projektu ustawy o samorządzie gminnym

³⁸ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, zespół autorów: J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, M. Mączyński, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, K. Surówka, R. Szymczak, I. Zachariasz, M. Zawicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, t. II, s. 23, 29-30, 34.

³⁹ K. Bandarzewski, *Samorząd terytorialny – kierunek czy kierunki zmian?* [w:] *Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, pod red. M. Ćwiklickiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 85-86; W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 40-42, 50-52; tenże, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, [w:] *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 15-16.

⁴⁰ M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2014, s. 25-28; tenże, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększania samodzielności JST*, [w:] *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 38-41.

wraz z uzasadnieniem zostały opublikowane w ramach projektu Sprawne państwo⁴¹.

Wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów zajął się dr Jarosław Flis z Uniwersytetu Jagiellońskiego, stwierdzając w swojej diagnozie, że polski samorząd trapi nadmierną stabilizacją będącą wynikiem bezpośrednich wyborów włodarzy gmin. Proponował w celu zapobieżenia ewentualnym patologiom wynikającym z długotrwałego zajmowania stanowiska przez wójta, na wzór prezydencki, ustawowe ograniczenie liczby kadencji do dwóch. Wskazywał jednak na możliwe związane z tym patologie, podając przykład Rosji i wyborów w 2014 roku w Katowicach, w których wiceprezydent zastąpił prezydenta miasta. Pozostawiał bez odpowiedzi istotne pytanie dotyczące dalszej kariery zawodowej osoby pełniącej funkcje wójta, burmistrza i prezydenta miasta, gdy nie może ona przejść na emeryturę. Osobista przyszłość włodarza może dla niego stać się ważniejsza niż dobro gminy i drugą kadencję poświęcić na poszukiwanie nowego odpowiedniego dla wiedzy, kompetencji i statusu miejsca pracy, w konsekwencji takie postępowanie przyczyni się do korupcji, nie tylko politycznej. Ze względu na potencjalną nieskuteczność i ewentualne negatywne skutki uboczne autor proponował inne rozwiązania, polegające na zmianie statusu kandydującego włodarza w wyborach bezpośrednich lub utworzenie nowej instytucji – orędownika gminnego, lecz zakończył rozważania stwierdzeniem, że należy przemyśleć system instytucjonalny samorządu⁴². Zbieżny pogląd wyrażali prof. W. Kisiel i prof. M. Mączyński, którzy uznawali, że wprowadzenie wyborów bezpośrednich osłabiło możliwości kontrolne i oddziaływanie rady gminy na politykę wójta, a efektywność kontroli stała się minimalna. Podobnie stało się z zakresem egzekwowania przez wyborców odpowiedzialności politycznej wójta gminy, stąd postulowali zmianę w tym zakresie likwidującą tę nierównowagę organów gminy, jednak bez wskazywania konkretnych rozwiązań⁴³.

Kompleksowe zmiany w funkcjonowaniu samorządu zaproponował *think tank* Forum Od-Nowa w raporcie Samorząd 3.0, w którym przedstawiono propozycje zmian w działaniu samorządu terytorialnego. Stwierdzano, że po 20 latach funkcjonowania samorządu rozpoczęła się dyskusja o kondycji wspólnot

⁴¹ W. Kisiel, *Ustrój wewnętrzny samorządnej gminy: koncepcja i wybrane propozycje regulacji ustawowych*, [w:] *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, t. II.

⁴² J. Flis, *Zmiany samorządowego systemu wyborczego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 5, 15-16, 21.

⁴³ W. Kisiel, *op. cit.*, s. 26-27; M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 29; tenże, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, [w:] *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 41.

lokalnych i zdiagnozowano kryzys konstrukcji samorządu postulując jego generalną naprawę. W kwestii partycypacji raport powołując się na badania Centrum Badania Opinii Społecznej, stwierdzał, że samorząd jest mało transparentny, dlatego postulowano oprócz udziału w wyborach samorządowych, referendach i konsultacjach społecznych w prawach zasadniczych, o jawność, jako czynnik aktywizujący społeczność lokalną. Proponowali realizować ją poprzez rejestrację posiedzeń rad gmin i głosowania imienne, co w swej konsekwencji powodowałoby zmniejszenie korupcji i zwiększenie racjonalności działań jednostek samorządu terytorialnego. Autorzy uznawali transparentność za efektywniejsze rozwiązanie niż instytucjonalne i sformalizowane kanały komunikacji samorządów z członkami wspólnoty⁴⁴.

Z inicjatywy środowiska Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w 2015 roku, sfinansowany ze środków Fundacji PZU w ramach projektu „Raport o stanie państwa”, powstał raport Państwo i My odnoszący się do zagadnień rozwoju Polski i jakości zarządzania sprawami publicznymi, w którym przedstawiono problem partycypacji obywatelskiej w samorządzie⁴⁵ oraz rekomendacje wynikające z tego raportu⁴⁶. W raporcie autorzy analizując stan państwa polskiego doszli do wniosku, że po pierwszym okresie ustrojowej transformacji euforia demokratycznej zmiany opadła, a wizja aktywnego, samoorganizującego się społeczeństwa i zrzeszających obywateli dla realizacji swoich, szeroko pojmowanych interesów, ziściła się w niewielkim stopniu. Krytykowali system ustroju prezydenckiego w samorządzie gminnym powołując się na wysokie wskaźniki reelekcji w 2010 roku – 71,43% i w 2014 roku – 64,55%, uznając, że mimo rzeczywistych sukcesów lokalnych liderów w zarządzaniu społecznościami lokalnymi, [...] w poważnej skali występują zjawiska nepotyzmu i klientelizmu. Zauważali brak dialogu władz samorządowych z inicjatywami obywatelskimi, co w swej konsekwencji nie sprzyja samorządności, ze względu na brak mechanizmów rozliczalności władz gminnych⁴⁷. W Rekomendacjach proponowali wspieranie aktywności obywatelskiej poprzez wprowadzenie budżetu obywatelskiego i inicjatywy lokalnej oraz wzmocnienie pozycji radnych wobec organów wykonawczych poprzez nadanie im uprawnień kontrolnych i umożliwienie korzystania z ekspertyz i opinii oraz obsługi prawnej⁴⁸. Znaczący dorobek koncepcyjny i badawczy został odłożony *ad acta*, bez realnej perspektywy jego wykorzystania i wprowadzenia w życie, a dyskusja nad kondycją samorządności

⁴⁴ *Raport Forum OD-nowa. Samorząd 3.0*, pod red. A. Dąbskiej, S. Trziny, Warszawa 2013, s. 3-9, 31, 37.

⁴⁵ *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, pod red. J. Hausnera, S. Mazura, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.

⁴⁶ *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej. Rekomendacje*, pod red. J. Hausnera, S. Mazura, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.

⁴⁷ *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej... op. cit.*, s. 77, 85-86.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 6-7, 10.

po wyborach w 2014 roku skupiła się nad problemem dużego odsetka głosów nieważnych, szczególnie w wyborach do sejmików województw.

3. Zmiany legislacyjne w zakresie partycypacji w 2018 roku

Wykorzystując wyniki prac badawczych i koncepcyjnych z lat 2010-2015, nieoczekiwanie posłowie Klubu Parlamentarnego PiS, 10 listopada 2017 roku wnieśli projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, w którym zaproponowali zmiany mające zapewnić społeczności lokalnej większy udział w funkcjonowaniu organów jednostki samorządu terytorialnego. Zagwarantowano również obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, co miało przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują⁴⁹. Przedstawiony projekt, mimo, że nie było tego odniesienia w uzasadnieniu korzystał z wyników i propozycji przedstawionych prac zespołu prof. J. Regulskiego, raportów powstałych pod przewodnictwem prof. J. Hausnera i raportu Fundacji Od-nowa. Autorzy projektu zmiany ustawy w zakresie partycypacji obywatelskiej i transparentności, praktycznie zaproponowali rozwiązania zawarte w propozycjach przedstawionych w raportach.

Ustawa została uchwalona 11 stycznia 2018 roku i zmieniała ustawę o samorządzie gminnym w zakresie art. 5a, poprzez dodanie ust. 3-7 o budżecie obywatelskim, jako szczególnej formie konsultacji społecznych, o którym mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu będą decydować o części wydatków budżetu⁵⁰. Możliwość ta istniała wcześniej, lecz nie było bezpośredniego przepisu w ustawie o samorządzie gminnym, gwoi ścisłości, pozostawiono poza ustawą o samorządzie gminnym ważny dla wiejskiej społeczności lokalnej będący odpowiednikiem miejskiego budżetu obywatelskiego fundusz sołecki wprowadzony ustawą w 2014 roku⁵¹. Transparentność zrealizowano w art. 14 wprowadzając w radzie gminy głosowania imienne, następnie wyniki miały być publikowane na stronie internetowej gminy i BIP oraz w art. 20, w którym dopisano ust. 1b o transmisji obrad rady gminy w czasie rzeczywistym i umieszczeniu ich na stronie internetowej gminy. Radni uzyskali szeroki dostęp do informacji wraz z uprawnieniami kontrolnymi sformułowanymi w art. 24 ust. 2-7 mówiącymi o prawie radnych do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych,

⁴⁹ Uzasadnienie, Sejm RP, Kadencja VII, druk nr 2001 z 10 listopada 2017 r.

⁵⁰ Dz. U. 2018, poz. 130.

⁵¹ Dz. U. 2014, poz. 301.

z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej⁵². Uprawnienia kontrolne radnych zostały w zakresie przedmiotowym określone podobnie, jakie posiadają posłowie i senatorowie.

W art. 18b obligatoryjnie tworzone komisję skarg, wniosków i petycji z radnymi przedstawicielami wszystkich klubów, której zadaniem będzie rozpatrywanie skarg na działania organów wykonawczych i odpowiednich samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji obywateli. Uprawnienia tej komisji w zakresie rozpatrywania skarg pokrywają się z uprawnieniami komisji rewizyjnej wprowadzonej do ustawy w 1995 roku, ponieważ przy rozpatrywaniu skargi radni przeprowadzają postępowanie wyjaśniające i zapoznają się z dokumentacją sprawy, czego nie można dokonać bez kontroli działania organów wykonawczych i jednostek organizacyjnych. Kwestią odrębną było wprowadzenie do komisji przedstawicieli wszystkich klubów radnych, co niewątpliwie umożliwi zwiększenie transparentności rozpatrywania wniosku i petycji obywateli. Specyficzny rodzaj kontroli działalności wójta przez społeczność lokalną został wprowadzony w art. 28aa, zobowiązując organ wykonawczy do przedstawienia radzie gminy raportu o stanie gminy podsumowującym działalność wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Do debaty nad raportem o stanie gminy zostali uprawnieni mieszkańcy gminy, mogący wypowiadać się na sesji rady gminy, na której będzie rozpatrywany. Po tej dyskusji podejmowana ma być uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Wprowadzono w art. 41a tak oczekiwaną obywatelską inicjatywę uchwałodawczą⁵³. Zmiany wprowadzone ustawą z 11 stycznia 2018 roku zrealizowały propozycje wielu środowisk naukowych, politycznych i obywatelskich dotyczące formalnoprawnego zwiększenia udziału obywateli w sprawowaniu władzy w samorządzie terytorialnym.

Pozostaje zwrócić uwagę na pozornie nie związaną z partycypacją obywatelską zmianę w ustawie samorządu gminnego zaproponowaną 13 grudnia 2017 roku, podczas prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego przez Klub Parlamentarny PiS i KP Nowoczesna, w wyniku, której art. 16 otrzymał brzmienie Kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru⁵⁴. Zmiana długości kadencji rady gminy wiązała się bezpośrednio ze zmianą w kodeksie wyborczym art. 11 poprzez dodanie § 4 o dwukadencyjności organów wykonawczych w samorządzie gminnym⁵⁵. Zmiany dotyczące wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów miast wnioskodawcy uzasadniali sytuacją, w których jedna osoba mogła zajmować wymienione powyżej stanowisko przez kilkanaście lat. Wyjaśniano

⁵² Dz. U. 2018, poz. 130.

⁵³ Dz. U. 2018, poz. 130.

⁵⁴ Sejm RP, VIII kadencja, druk nr 2113-A; Dz. U., 2018, poz. 130.

⁵⁵ Dz. U., 2018, poz. 130.

wprowadzenie tego ograniczenia wykluczeniem powstawania zjawisk niepożądanych w postaci szerokorozumianych powiązań korupcyjnych i powstawaniem grup interesów, ale również usprawnieniem pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast⁵⁶. Propozycja była zgodna z rezultatami prac zespołu prof. J. Hausnera, ale również środowisk politycznych, obywatelskich, lecz nie spotkała się z powszechną aprobatą, ze względu na potencjalną nieskuteczność i możliwe negatywne systemowe skutki uboczne⁵⁷.

Przyjęte ustawą z 11 stycznia 2018 roku zmiany w zakresie partycypacji obywatelskiej, ich znaczące ustawowe poszerzenie i wzmocnienie należy ocenić pozytywnie. Umożliwiają większy udział mieszkańców w procesie decyzyjnym w samorządzie terytorialnym i jednocześnie realizują rekomendacje w sprawie reform funkcjonowania samorządu. Wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej i budżetu partycypacyjnego stało się spełnieniem postulatu wielu środowisk naukowych i obywatelskich, znacząco rozszerzając uprawnienia członków wspólnoty samorządowej. Nowatorski przepis dotyczący raportu o stanie gminy i umożliwienie dyskusji nad jego zawartością przez członków wspólnoty samorządowej, niewątpliwie może pobudzać aktywność społeczną i chęć odpowiedzialnego uczestniczenia w życiu lokalnej społeczności. Wiele dyskusji wzbudziło wprowadzenie limitu kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ale na jego skutki dla funkcjonowania samorządu trzeba poczekać dwie kadencje samorządowe⁵⁸. Może zastanawiać autorstwo wprowadzenia do ustawy o samorządzie gminnym, lecz odpowiedzi należy szukać w sferze polityki.

Podsumowanie

Partycypacja obywatelska w ustawie o samorządzie gminnym została przez ustawodawcę w okresie 30 lat nowoczesnego samorządu istotnie rozszerzona. Pierwsze przepisy ustawy o samorządzie gminnym były niezmiernie lakoniczne i sprowadzały się do konsultacji w sprawie zmiany granic gminy, wyborów i referendum oraz zebrania wiejskiego, lecz z czasem sukcesywnie uszczegółowiano poszczególne narzędzia partycypacji, jednocześnie wprowadzając nowe możliwości uczestnictwa członków wspólnoty lokalnej w sprawowaniu władzy samorządowej. Pierwszy okres wprowadzania do ustawy o samorządzie gminnym narzędzi partycypacji obywatelskiej zakończył się

⁵⁶ Uzasadnienie, Sejm RP, kadencja VIII, druk nr 2001 z 10 listopada 2017 r.

⁵⁷ J. Flis, *Zmiana systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 7-8.

⁵⁸ D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018, s. 10.

w 2001 roku. Warto podkreślić wagę zmiany w 2002 roku wyboru organu wykonawczego z formy pośredniej na bezpośrednią, która wzmocniła pozycję włodarzy gmin wobec radnych i mieszkańców, a istniejące formy kontroli i partycypacji okazały się mało skuteczne. Dyskusja nad zwiększeniem udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu rozpoczęła się w 2010 roku i trwała 5 lat. W wyniku niej opracowano propozycje i rekomendacje, lecz nie zostały one sfinalizowane w postaci ustawy uchwalonej przez Sejm. Wyniki tych prac częściowo zostały wykorzystane przez Klub Parlamentarny PiS, którego posłowie w 2017 roku złożyli propozycję zmiany ustawy o samorządzie gminnym znacząco rozszerzającą uprawnienia partycypacyjne obywateli, która została przyjęta w styczniu 2018 roku. Aktualna pozostaje kwestia korzystania przez mieszkańców z możliwości zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Bez wątpienia korzystanie z możliwości partycypacyjnych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym uzależnione jest od wielu okoliczności i uwarunkowań, lecz przede wszystkim od liderów posiadających kompetencje, wiedzę, umiejętności zarządcze i przede wszystkim autorytet w lokalnej społeczności. Funkcjonowanie w samorządzie wymaga specjalistycznej wiedzy z różnych dziedzin, szczególnie z zakresu finansów publicznych, zamówień publicznych, prawa administracyjnego, prowadzenia inwestycji i wiedzy o funkcjonowaniu samorządu. Jednym z istotnych ograniczeń udziału aktywnych liderów w życiu samorządu terytorialnego mogących odgrywać pozytywne role, stały się publikowane w prasie lokalnej oświadczenia majątkowe, często pod pejoratywnymi tytułami deprecjonującymi osoby pełniące ważne i odpowiedzialne funkcje w samorządzie lokalnym. Niezależnie, aktualne brzmienie ustawy o samorządzie gminnym, stwarza lokalnej społeczności szerokie możliwości partycypacji obywatelskiej.

Literatura

1. Bartkowski J., Nalewajko E., Post B., Słodkowska I., *Droga do samorządności terytorialnej. Polska 1989 – 1990*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016.
2. J. Flis, *Zmiana systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
3. Flis J., *Zmiany samorządowego systemu wyborczego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
4. Kisiel W., *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
5. *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.

6. *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, t. II, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.
7. *Komunikacja i partycypacja społeczna*, pod red. J. Hausnera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999.
8. Kudrzycki Z., *Od powstania NSZZ „Solidarność” do wyborów 4 czerwca 1989 roku – przyczynek do dziejów szczycieńskiej solidarności*, „Rocznik Mazurski” 2014, Nr XVIII.
9. Kudrzycki Z., *Z dziejów samorządu lokalnego na Mazurach (na przykładzie powiatu szczycieńskiego)*, „Rocznik Mazurski” 2010, Nr XIV.
10. Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
11. Mączyński M., *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
12. *Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. P. Kopycińskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.
13. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, zespół autorów: J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
14. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, tom II, zespół autorów: J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, M. Mączyński, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, K. Surówka, R. Szymczak, I. Zachariasz, M. Zawicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
15. *O samorządzie i w samorządzie. Polacy o władzach lokalnych oraz propozycji wzmocnienia udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządu* – raport z badania OBOP 2011.
16. *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, pod red. J. Hausnera, S. Mazura, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.
17. *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej. Rekomendacje*, pod red. J. Hausnera, S. Mazura, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015
18. *Raport Forum OD-nowa. Samorząd 3.0*, pod red. A. Dąbskiej, S. Trzyny, Warszawa 2013.
19. Reguński J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

20. Sześciło D., *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2018.
21. *Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, pod red. M. Ćwiklickiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015.
22. Woźniczko J., *Konsultacje społeczne, jako narzędzie partycypacji publicznej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 1990, nr 16, poz. 95; 1996, nr 58, poz. 261; 2001, nr 45, poz. 497; 2011, nr 134, poz. 777; 2013, poz. 1318.
2. Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, 1990, nr 110, poz. 473.
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, 2000, nr 88, poz. 985.
4. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, 2014, poz. 301.
5. 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, 2018, poz. 130.
6. Sejm RP, kadencja VII, druk nr 2001.
7. Sejm RP, kadencja VIII, druk nr 2113-A.

Strony internetowe

1. <https://dziennik.pl/wydarzenia/> (dostęp 3 maja 2020 r.).
2. <https://nto.pl> (dostęp 3 maja 2020 r.).
1. <https://www.opole.uw.gov.pl> (dostęp 3 maja 2020 r.).
2. <https://www.pkw.gov.pl> (dostęp 3 maja 2020 r.).
3. <https://www.rp.pl> (dostęp 3 maja 2020 r.).
4. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego> (dostęp 3 maja 2020 r.).
5. <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp 3 maja 2020 r.).

Civil participation in the light of the act of municipal self-government 1990-2018

An important element of public life which is the participation of citizens in the governance, not only by means of voting, has been changed in The Alteration of Several Acts In Order To Increase Civil Participation In The Process of Choosing, Functioning And Controlling Of Some Public Authorities Act of 2018. The question arises, whether the previous act of municipal self-government enabled citizens to truly participate in the governance and whether recent legislative changes may have caused an increase of civil participation in the municipal self-government.

dr Karina Górską-Rożej
Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

Partycypacja społeczna, a budowanie odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych na przykładzie gminy

Streszczenie

Odporność na zagrożenia w odniesieniu do społeczności lokalnych składa się z kilku elementarnych aspektów. Przede wszystkim jest to aspekt społeczny, naturalny, ekonomiczny, instytucjonalny czy też techniczny. Autorka pracy skupia się na aspekcie społecznym, tłumacząc, że odporność odnosi się do tworzenia wspólnoty, dzielenia się zdobytą wiedzą i doświadczeniami; współpracy opartej na zaufaniu, ale również do budowania relacji na poziomie mieszkańcy – władza samorządowa. Włączenie społeczności lokalnej w procesy lokalnego planowania oraz przygotowywania zadań, które nota bene dotyczą jej w sposób bezpośredni, sprawia, że rośnie odporność tejże społeczności, ponieważ wzrasta jej poziom autarkizmu. Partycypacja społeczna winna opierać się na trzech filarach: informowaniu, konsultowaniu oraz współdecydowaniu. W niniejszej pracy autorka stara się udzielić odpowiedzi na pytanie: Jakie znaczenie odgrywa partycypacja społeczna w budowaniu odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych?

Słowa kluczowe

partycypacja społeczna; odporność na zagrożenia; społeczność lokalna; bezpieczeństwo społeczności lokalnych

Wstęp

Na wybór tematu niniejszej pracy wpłynęło przekonanie o istocie problemu związanego z włączaniem społeczności lokalnych w podejmowanie decyzji politycznych, ekonomicznych oraz społecznych, które mają w efekcie bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednostek na danym obszarze. Problem partycypacji społecznej został rozpatrzony w odniesieniu do zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnych, a konkretnie – budowania odporności na zagrożenia w tychże społecznościach. Odpowiednia komunikacja i dialog społeczny są fundamentem w byciu tzw. „odporną społecznością”. W związku z powyższym należy w gminie zwrócić szczególną uwagę na pozyskiwanie oraz dzielenie się informacją, pomysłami; wspólne poszukiwanie praktycznego konsensusu i podejmowanie decyzji akceptowanych przez społeczność. Obecnie warto zastanawiać się co zrobić, aby społeczności lokalne chciały i potrafiły

w sposób czynny decydować o sprawach publicznych, natomiast władze chciały i potrafiły włączać jednostki w sprawy gminy.

Celem niniejszej pracy jest zatem określenie znaczenia partycypacji społecznej w kształtowaniu odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych.

Realizacja przedstawionego wyżej celu będzie wymagała posługiwania się wieloma terminami, które pokrótce przybliżono w dalszej części pracy.

Odporność na zagrożenia to przede wszystkim tzw. niepodatność na niekorzystne działanie określonych czynników zewnętrznych. To umiejętność diagnozowania, przygotowywania się na zagrożenia, a także chęć tworzenia warunków do przetrwania¹.

Zagrożenie to zdarzenie spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie danego systemu lub powoduje niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w jego otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym².

Spoleczność lokalna rozumiana jest jako powiązane ze sobą sąsiedztwa, które wykorzystują posiadane zasoby lokalne, realizują szereg ważnych funkcji ekonomicznych (usługi), politycznych (zarządzanie) czy też społecznych (tożsamość)³.

Pojęcie *partycypacji społecznej* oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami tzw. „małej” społeczności, której są członkami⁴.

Artykuł winien kumulować wiedzę dotyczącą niezwykle ważnych i zdaniem autorki, pomijanych, niedopracowanych i często przemilczanych w polskich gminach zagadnień. Dlaczego tak właśnie dzieje się w kwestii partycypacji społecznej? Samorządność rozwija się już od ponad dwóch dekad, a społeczności lokalne nadal mają problem z miernym poczuciem odpowiedzialności obywatelskiej. Przecież XXI wiek daje nam wszystkim tak wiele możliwości rozwoju, a zarazem sprawia, że wzrastają nasze potrzeby. W związku z powyższym współpraca społeczności lokalnych z ich władzami (przedstawicielami) jest zasadna, konieczna, wskazana. Poza tym jest bardzo często elementarnym punktem w wychodzeniu naprzeciw zagrożeniom.

Prawdopodobnie problem ulokowany jest w braku odpowiedniej edukacji obywatelskiej (można stwierdzić, że już od najmłodszych lat), niskim poziomie kompetencji obywatelskich społeczności lokalnych oraz zaburzonej komunikacji na poziomie mieszkańcy-mieszkańcy oraz mieszkańcy – władza lokalna.

¹ *Vademecum bezpieczeństwa*, pod red. O. Wasuty, R. Klepki, R. Kopecia, wyd. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2018, s. 473-475.

² K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2007, s. 76.

³ B. Lewenstein, *Nowy paradygmat rozwoju układów lokalnych – w stronę obywatelskich wizji społeczności lokalnych*, IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 244.

⁴ *Komunikacja i partycypacja społeczna*, pod red. J. Hausnera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999, s. 41.

W pierwszej sekcji pracy podjęto próbę zdefiniowania takich pojęć jak odporność na zagrożenia; społeczności lokalne oraz zagrożenia. W kolejnej sekcji skupiono się na pojęciu partycypacji społecznej oraz opisano warunki, jakie winny być spełnione, aby budować odpowiednie relacje na linii władza samorządowa-mieszkańcy. Dla uzmysłowienia odbiorcom wagi podjętego tematu wymieniono korzyści, jakie płyną z partycypacji społecznej.

W sekcji trzeciej opisano wyniki badań własnych z uwzględnieniem metodologii oraz licznych wniosków.

1. Budowanie odporności na zagrożenia

1.1 Próba zdefiniowania pojęcia odporność

W jaki sposób należy rozumieć wskazaną w tytule pracy odporność na zagrożenia w społecznościach lokalnych? Zainteresowanie pojęciem odporności jest wynikiem zwiększającej się niepewności oraz zmian w charakterze zagrożeń.

W budowaniu tejże odporności należy wziąć pod uwagę sytuację, w jakiej znajdują się poszczególne jednostki, ale również grupy społeczne; istotny jest system kulturowy przyjęty przez społeczeństwo na określonym obszarze; rozwój gospodarczy; sytuacja polityczna; ważne jest otoczenie naturalne, w jakim funkcjonuje dana społeczność, a także dostępna infrastruktura; wykorzystywane technologie; możliwość rozwoju. Duże znaczenie w budowaniu odporności społeczności lokalnej ma władza lokalna, a w szczególności kompetencje, jakimi wyróżniają się urzędnicy realizujący zadania władzy lokalnej.

Postrzegając to pojęcie w aspekcie społecznym warto zaznaczyć, iż łączy ono w sobie trzy elementy⁵:

- tworzenie wspólnoty z innymi członkami społeczeństwa;
- ulepszanie funkcjonujących praktyk społecznych
- wykorzystywanie wiedzy ze zdobytych doświadczeń.

Odporne społeczeństwo jest świadome zagrożeń, na jakie może być narażone, przygotowane na ich pojawienie się oraz zmiany, które wystąpią wraz z negatywnymi zdarzeniami. W związku z powyższym odporność wiąże się z umiejętnością radzenia sobie z niespodziewanymi zmianami oraz sprawnym powrotem do normalnego funkcjonowania.

Podstawą w kształtowaniu, zwiększaniu poziomu odporności w społecznościach lokalnych są ich zdolności adaptacyjne, które obejmują m.in.⁶:

⁵ K. Górską-Rożej, *Budowanie odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych* [w:] „Przegląd policyjny” 2018, Nr 1, s. 57.

⁶ F. H. Norris, B. Pfefferbaum, K. F. Wyche, *Community Resilience as a Metaphor; Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness*, “American Journal and Community Psychology” 2008, Nr 41, s. 136.

- rozwój gospodarczy (dzięki któremu staje się możliwe obniżenie negatywnego wpływu różnego rodzaju niepożądanych zdarzeń na funkcjonowanie społeczności lokalnej, czego efektem jest dobór odpowiednich sposobów przeciwdziałania zagrożeniom);
- informację oraz komunikację (dobór odpowiednich sposobów przekazywania informacji oraz odpowiedzialność mediów);
- kapitał społeczny (wsparcie społeczne, poczucie przynależności do grupy, zaufanie, lokalny patriotyzm, trwałość społeczna);
- kompetencje interpersonalne (umiejętność współpracy, umiejętność słuchania, wspólne rozwiązywanie problemów, elastyczność, kreatywność w kontaktach międzyludzkich, empatia).

W odniesieniu do tematu autorka pracy zwróciła uwagę na problem partycypacji społecznej w budowaniu odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych.

1.2 Jednostki w otoczeniu lokalnym

Dokonując analizy literatury przedmiotu należy uznać, że społeczność lokalna to typ struktury społeczno-przestrzennej ukonstytuowanej geograficznie, skupiającej ludzi zamieszkujących określone miejsce, tworzącej systemy powiązań w celu rozwiązywania zaistniałych problemów lokalnych oraz zapewniającej psychiczną identyfikację ludności z miejscem jej egzystencji⁷.

P. Starosta, autor definicji, wskazuje zatem, że społeczność lokalna winna być postrzegana w aspekcie:

- społecznym (z uwzględnieniem więzi, relacji międzyludzkich oraz schematów komunikacyjnych);
- psychospołecznym (zwracając uwagę na tożsamość społeczną);
- przestrzennym (odnosząc się do zajmowanego terytorium).

Ponadto Starosta uwzględnia dwa podstawowe nurty w rozpatrywaniu istoty społeczności lokalnej: nurt wspólnoty oraz nurt przestrzeni. Pierwszy z wymienionych wskazuje, że istota społeczności lokalnej wyraża się w przeżywaniu oraz podzieleniu tych samych norm, wartości, symboli, które odzwierciedlają, określoną dla danej grupy, kulturę organizacyjną; obiektywnych relacjach, jakie powstają pomiędzy ludźmi oraz poszanowaniu dla obowiązujących zasad komunikacji i współpracy⁸. Z kolei w drugim nurcie fundamentem staje się przestrzeń, w obrębie której następuje organizacja życia gospodarczego, kulturowego oraz społecznego.

Lokalizm nie posiada tak naprawdę negatywnych konotacji, negatywnego wydźwięku. Kojarzy się on z bezpieczeństwem, stałością, budowaniem trwałych

⁷ P. Starosta, *Poza metropolię. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 30-32.

⁸ P. Starosta, *Społeczność lokalna*, Encyklopedia Socjologii, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 97.

więzi oraz rozwojem. Podkreśla on znaczenie stowarzyszeń, które funkcjonują dla jednostek, uczestniczą w rozwiązywaniu ich potrzeb oraz problemów władz lokalnych, które winny być przedstawicielami jednostek, realizować podstawowe zasady samorządności. Ów pozytywny wydzźwięk lokalizmu związany jest z krytyką scentralizowanych struktur państwowych, które ograniczają udział i zdania jednostek w decydowaniu o nich samych. Odnosząc się do tematu pracy zasadnym wydaje się stwierdzenie, że dobrze prowadzone i połączone silnymi więziami społeczności lokalne cechują się wyższym poziomem rozwoju, innowacyjnością, lepszym zaspokojeniem swoich jednostkowych oraz wspólnych potrzeb, a także zwiększoną odpornością na zagrożenia.

2. Podstawy teoretyczne partycypacji społecznej

2.1 Pojęcie partycypacji

Możliwość udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji wiąże się z demokratycznym ustrojem państwa, a tym samym wprowadzeniem decentralizacji w aparacie władzy. Pojawienie się samorządu terytorialnego winno zapewniać społeczeństwu nieustanny rozwój, dostarczać wiele swobody oraz możliwości współdecydowania na zamieszkiwanym obszarze. Zatem w teorii wydawać by się mogło, że udział jednostek w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw publicznych jest już w Polsce elementem powszechnym i zrozumiałym. Wynika on przecież z wprowadzania różnego rodzaju obostrzeń, przepisów, zasad prawa europejskiego, a także stosowania swoistego benchmarkingu w zakresie zarządzania lokalnego i porównywania się w tym samym do państw Europy Zachodniej. Analizując wybrane pozycje zachodniej literatury przedmiotu można odnieść wrażenie, że partycypacja społeczna w lokalnym zarządzaniu odgrywa w krajach Europy Zachodniej priorytetowe znaczenie i tym samym jest uwzględniana nie tylko w polityce na szczeblu samorządowym, ale i krajowym⁹.

Partycypacja to nic innego jak uczestnictwo, udział w wydarzeniach, które mają wpływ na nasze funkcjonowanie. Zasadnym jest twierdzenie, iż jest to wachlarz metod oraz narzędzi, które pozwalają mieszkańcom na tzw. współzarządzanie publiczne. Poziom owego współzarządzania warunkowany jest dwiema zmiennymi, pierwsza to gotowość władz do podjęcia czynnej współpracy ze społecznością lokalną, druga zaś to motywacja owej społeczności do działania.

⁹ G. Smith, *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A report for the Power Inquiry*, London 2005; T. Wall, J. Lischeron, *Zum Begriff der Partizipation* [w:] *Partizipative Fuehrung. Betriebswirtschaftliche und Sozialpsychologische Aspekte*, Haupt, Berlin 1980; S. Langton, *What is Citizen Participation?* [w:] pod red. S. Langton, *Citizen Participation in America: Esseys on the State of the Art*, Lexington Books, Lexington 1978.

Pojęcie partycypacji można skategoryzować i opisać z perspektywy różnych dyscyplin naukowych, m.in.: politologii, socjologii, prawa czy też nauk o zarządzaniu. Z uwagi na fakt, iż autorka pracy uprawia tę ostatnią – wskazuje, że opisywane pojęcie w ujęciu nauk o zarządzaniu odnosi się do budowania współpracy, tworzenia i utrzymywania relacji między klientem zewnętrznym (obywatelem; społecznością lokalną) a organizacją (gminą; władzą lokalną). Celem strategicznym owej współpracy (tak jak w zarządzaniu) winno być zadowolenie klienta, które można uzyskać poprzez zweryfikowanie jego potrzeb, zaplanowanie, zorganizowanie oraz kontrolowanie ich zapewnienia.

Pojęcie partycypacji można także definiować z uwagi na jej podmiot i w związku z tym wyróżnia się partycypację jednostkową (indywidualną), społeczną (której poświęcona jest niniejsza praca) oraz publiczną. W tabeli 1 wyjaśniono wymienione terminy.

Tabela 1. Podział partycypacji z uwagi na jej podmiot

Rodzaj partycypacji	Opis
Partycypacja indywidualna	Odnosi się do działań, które człowiek wykonuje na co dzień, określając jego wymagania co do rodzaju i formy społeczeństwa, w którym chce egzystować. Odpowiednimi do wskazania przykładami jest np.: wspieranie działalności charytatywnej, uczestniczenie w kampaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa, praca w wolontariacie, odpowiednie wykorzystywanie dóbr.
Partycypacja społeczna	Często mówi się o niej także wspólnotowa, kolektywna, stowarzyszeniowa, horyzontalna. Odnosi się do działań podejmowanych w najbliższym otoczeniu (np. na osiedlu, które zamieszkują; w grupie społecznej).
Partycypacja publiczna	Często mówi się o niej także obywatelska, polityczna, wertykalna. Odnosi się do włączania obywateli w działalność struktur i instytucji demokratycznego państwa. Przejawia się w uczestnictwie w wyborach, referendach, konsultacjach prowadzonych przez władze publiczne, a także np. w pełnieniu funkcji radnego gminy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój regionalny i polityka regionalna” 2013, Nr 24, s. 172-173.

Bardzo często partycypację społeczną tłumaczy się również jako samoorganizowanie społeczności lokalnej i branie odpowiedzialności za podjęte działania. Owa odpowiedzialność konstruowana jest poprzez wyszczególnienie problemów, zaplanowanie i organizację niezbędnych zadań¹⁰. Ten rodzaj partycypacji umożliwia społeczności lokalnej oraz każdej jednostce zrównoważony dostęp do dobra wspólnego (np. komunikacji, bezpieczeństwa, tworzenia wspólnoty, rozwoju etc.)

Odnosząc się do początkowych treści niniejszej sekcji warto zaznaczyć, że najbardziej pożądanym modelem demokracji w odniesieniu do partycypacji

¹⁰ M. Szaja, *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie* [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, Nr 118, s. 283.

społecznej jest model radykalny, w którym nadrzędną wartością dla każdej ze stron jest różnorodność. Forma partycypacji społecznej w wyżej wymienionym modelu odnosi się do zbiorowego działania w ramach społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienia władzy obywateli prowadzącej do ich rozwoju. Atrybutami takiego funkcjonowania społeczności lokalnych jest równość, pluralizm, interes zbiorowości oraz konflikt.

2.2 Warunki budowania i utrzymywania relacji władza samorządowa – mieszkańcy

W teorii bardzo łatwo informuje się, co należy poczynić, aby zaangażować społeczność lokalną do działania. Trudność pojawia się w momencie przechodzenia do praktyki i często muszą się z tym zmierzyć władze lokalne. Ważne jednak, by chciały tego dokonać i szukały rozwiązań w tym zakresie.

By zbudować i utrzymać odpowiednie relacje na linii władza samorządowa – mieszkańcy, a tym samym kształtować odporność na zagrożenia, warto zwrócić uwagę na kilka warunków, które winny zostać ku temu spełnione.

Pierwszy z nich dotyczy podmiotowego postrzegania partnera interakcji tzn. władza lokalna winna nawiązywać kontakt i być dostępna dla obywatela w każdej sytuacji i w każdych warunkach, a nie tylko, jak to się często dzieje, przed wyborami; natomiast obywatele powinni być aktywni i świadomi podczas wyboru władzy oraz monitorowania jej poczyniń po wyborach.

Drugi warunek odnosi się do tworzenia przez władze lokalne tzw. organizacji (gminy) uczącej się zarówno w znaczeniu instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. Pierwsze z wymienionych znaczeń odzwierciedla system społeczny, posiadający strukturę sprawnej komunikacji i informacji, która pozwala na budowanie relacji między uczestnikami¹¹. Z kolei znaczenie funkcjonalne skupia się na wprowadzaniu skutecznego i sprawnego zarządzania, które służy wspólnemu planowaniu, podejmowaniu decyzji, rozwiązywaniu problemów oraz inicjowaniu zmian¹².

Trzeci warunek uwzględnia pobudzanie kreatywności obywateli oraz stwarzanie warunków do tego, aby mogli ową kreatywność wykorzystać np. przy zgłaszaniu propozycji do realizacji budżetu partycypacyjnego.

Czwarty warunek to uwzględnianie obywateli przy procesie planowania i podejmowania decyzji dotyczących tak naprawdę ich funkcjonowania na danym obszarze. Warto tu zaznaczyć, że działania te winny mieć na celu tworzenie wspólnej wizji rozwoju społeczności lokalnej oraz znalezienie sposobu jej realizacji.

Odnosząc się do powyższych warunków należy jednak stwierdzić, że zachęcenie ludzi do partycypowania w sprawy społeczności lokalnej nie jest proste i udaje się niewielu samorządowcom. Wielu z nich twierdzi, że nie jest to nigdy zjawiskiem samoistnym. Co więc zrobić, jak się zachować, jako władza

¹¹ K. Zimmiewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003, s. 107.

¹² Ibidem, s. 108.

lokalna, by zmotywować obywateli do zaangażowania w sprawy o charakterze lokalnym i zwiększyć tym samym ich odporność na zagrożenia?

Warto, by rządzący zidentyfikowali problemy, z jakimi obywatele muszą się mierzyć na co dzień. Takie działanie wzbudzi pozytywne emocje w mieszkańcach i da im pierwszą nadzieję na rozwiązanie wielu spraw.

Następnie, w celu dalszego uaktywnienia społeczności, władza winna zapoznać się z pomysłami mieszkańców na rozwiązanie wskazanych problemów oraz motywacji do osobistego zaangażowania się w pracę. Takie działanie pokaże społeczeństwu, że jego głos jest brany pod uwagę w zarządzaniu gminą i sprawami mieszkańców.

Kolejną czynnością, istotną z punktu widzenia autorki pracy, jest dotarcie bądź odkrycie tzw. liderów danej społeczności lokalnej. Lider to osoba, która przy wykorzystaniu szczególnych, wyjątkowych cech charakteru jest w stanie zmotywować ludzi do działania. Taka osoba ma duże szanse na wzbudzenie u większej liczby mieszkańców chęci do współdziałania.

Ważne jest, by rozpoczęcie i kontynuowanie współpracy ze społecznością lokalną było oparte na transparentnej i sprawnej polityce informacyjnej, w której na bieżąco informuje się ludzi o zamierzeniach władzy, wyjaśnia się przyczyny, skutki i różne warianty rozwiązania problemu, daje się im możliwość wyboru poprzez fizyczne włączanie ich w rozwiązywanie problemów i załatwianie poszczególnych spraw.

2.3 Korzyści ze współdziałania z perspektywy społeczności lokalnych

Odpowiednio przygotowany i zainicjowany proces partycypacyjny generuje szereg korzyści dla stron, które w owym procesie biorą udział. Są to m.in. władze lokalne, ich przedstawiciele, szeregowi urzędnicy, mieszkańcy, liderzy lokalni, organizacje pozarządowe, firmy nadzorujące bądź wspierające projekty lokalne etc. Korzyści są uzależnione od roli, jaką dana osoba bądź grupa osób pełni w omawianym procesie. Z uwagi na temat pracy autorka chciałaby skupić się na zaprezentowaniu korzyści, jakie mogą odnieść obywatele. Dla wielu z nich współdziałanie oznacza zauważenie i prawdopodobne rozwiązanie zarówno indywidualnych, jak i grupowych (lokalnych) problemów. Najważniejszą korzyścią dla mieszkańców danego obszaru jest uznanie ich za tzw. „lokalnych specjalistów”, ponieważ to oni przekazują władzy lokalnej rzetelne, sprawdzone informacje dotyczące funkcjonowania oraz mankamentów, jakie są z owym funkcjonowaniem związane. Umożliwiają tym samym władzy lepsze wywiązywanie się ze swoich obowiązków oraz bardzo często prezentują gotowe już pomysły na rozwiązanie pojawiających się problemów. Korzystanie z takowych prowadzi do kreatywnych działań przynoszących trwałe efekty, co również minimalizuje liczne koszty.

W tabeli 2 zaprezentowano wybrane korzyści z partycypacji dla obywateli.

Tabela 2. Korzyści z partycypacji dla obywateli

Lp.	Korzyści
1.	Uznanie ich przez władzę lokalną za „lokalnych specjalistów”
2.	Dostęp do informacji
3.	Pobudzenie i wykorzystanie ich wiedzy, umiejętności, kreatywności, motywacji
4.	Możliwość kontrolowania działań władzy lokalnej
5.	Współdecydowanie o budżecie
6.	Lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych
7.	Ulepszenie relacji międzyludzkich
8.	Wzrost zaufania społecznego – budowanie kapitału społecznego
9.	Sprawna i skuteczna komunikacja (pozioma i pionowa)
10.	Zrównoważony dostęp do dóbr publicznych
11.	Mieszkańcy stają się podstawowym źródłem wiedzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 8; D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, FIP, Warszawa 2005, s. 13-20; O. Chrzanowski, *Partycypacja publiczna krok po kroku*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014, s. 54-65.

Bardzo ważna dla obywateli jest możliwość wpływania na podejmowane przez władze lokalne decyzje. Proces decyzyjny uwzględnia wtedy pomysły, przekonania, interesy mieszkańców. Ponadto mogą oni zabierać głos *ad vocem* planów, projektów oraz kształtu prowadzonej polityki lokalnej. Korzyścią jest możliwość współkształtowania decyzji, które w efekcie będą miały wpływ na jakość życia mieszkańców i ich bezpieczeństwo.

Takie działania uczą społeczność lokalną samoorganizacji, co jest szczególnie potrzebne w procesie budowania odporności na zagrożenia.

W efekcie powstają platformy internetowe służące edukacji, wyrażaniu opinii czy też ostrzeganiu przed zagrożeniem zawierające kluczowe instrukcje dotyczące działań, jakie należy zrealizować, aby w sposób indywidualny bądź grupowy uniknąć zagrożenia lub zminimalizować jego negatywne skutki; informacje dotyczące źródeł finansowania w przypadku strat poniesionych w wyniku negatywnych zdarzeń etc.

Korzyścią jest wzrost wiedzy mieszkańców na temat mechanizmów lokalnego zarządzania, a także wzrost kompetencji społecznych np. komunikowania się, co w efekcie prowadzi do grupowego uspołecznienia. Czy jest ono potrzebne? Przy budowaniu odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych na pewno tak, ponieważ mieszkańcy zaczynają się komunikować, wymieniać poglądy, opinie, informują siebie nawzajem o sprawach istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnej, zaczynają siebie tolerować, darzyć szacunkiem, doceniać indywidualne oraz grupowe działania oraz zaczynają sobie ufać – co skutkuje wzrostem kapitału społecznego.

3. Wyniki badań własnych

3.1 Metodyka badań własnych

Celem pracy jest określenie znaczenia partycypacji społecznej w kształtowaniu odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych. Problem badawczy wygenerowano w postaci następującego pytania: *Jakie jest znaczenie partycypacji społecznej w kształtowaniu odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych?*

Do rozwiązania przedstawionego w pracy problemu badawczego wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego, realizowaną techniką ankiety, z wykorzystaniem narzędzia, jakim był kwestionariusz ankiety. W związku z prowadzonymi badaniami populację generalną stanowili mieszkańcy miejscowości Nowa Iwiczna położonej w gminie Lesznówola w województwie mazowieckim.

W związku z zastosowaniem wzoru na liczebność próby badawczej autorka pracy obliczyła liczebność reprezentatywnej próby, która w przypadku prowadzonych badań wynosiła 351 osób.

W badaniu wzięło udział 52,7% kobiet oraz 47,3% mężczyzn. Większość ankietowanych (66,9% z nich) posiada wykształcenie wyższe, pozostała część legitymuje się wykształceniem średnim. Najliczniejszą grupą, wśród badanych, były osoby w wieku 31-40 lat (38,7% respondentów) oraz 25-30 lat (36% ankietowanych). Trzecią w kolejności, pod względem liczności, była grupa osób w wieku 41-50 lat (20,5%). Najmniej licznymi grupami były osoby w wieku: 18-24 lata (2%), 61-70 lat (1,7%) oraz 51-60 lat (1,1%).

Kolejnym kryterium, które zostało wzięte pod uwagę w scharakteryzowaniu próby badawczej było miejsce pracy. Ponad połowa respondentów wskazała, że pracuje w sektorze publicznym, natomiast 37% w sektorze prywatnym. Ponad 6% jest już na emeryturze, a 2% studiuje, uczy się. Zadowolające jest, iż nikt nie wskazał, że jest bezrobotny.

3.2 Opis badań własnych

Jak wcześniej zostało wskazane – proces współdziałania winien rozpocząć się od zdiagnozowania problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy, by wspólnie znaleźć sposoby na ich rozwiązanie. Tym samym poproszono respondentów o wskazanie największych mankamentów gminy Lesznówola. Wskazano m.in. (tabela 3):

- zwiększoną liczbę obcokrajowców [(migrantów ekonomicznych, głównie z Ukrainy), (87,46% badanych)];
- utrudnioną komunikację w kierunku Piaseczna oraz Warszawy (80,63% badanych);
- brak miejsc relaksu oraz spotkań ze znajomymi [(np. kawiarenki, puby), (80,63% badanych)];
- kradzieże, włamania (60% ankietowanych);

- niewydolność układów komunikacyjnych w stosunku do rosnącego ruchu (58,12% respondentów);
- utrudniona komunikacja na terenie gminy (54% badanych).

Powyższe dane wskazują, że największym problemem dla mieszkańców jest komunikacja. Przeludnienie w gminie sprawia, że mieszkańcy mają problem w korzystaniu z komunikacji publicznej zarówno na terenie gminy, jak i poza nią. Wzrost liczby migrantów ekonomicznych również spotęgował i wznowił problem z drobnymi kradzieżami i włamaniami.

Tabela 3. Mankamenty gminy Lesznowola

Lp.	Rodzaj zagrożenia	Wartości procentowe	
		Nie	Tak
1.	Utrudniona komunikacja na terenie gminy	46,0	54,0
2.	Utrudniona komunikacja w kierunku Piaseczna oraz Warszawy	19,37	80,63
3.	Niewydolność układów komunikacyjnych w stosunku do rosnącego ruchu	41,88	58,12
4.	Utrzymywanie stacji kolejowej Nowa Iwiczna w drugiej strefie biletowej	77,21	22,79
5.	Pogarszanie stanu technicznego dróg ze względu na wzmożony ruch samochodów	75,21	24,78
6.	Nierównomiernie zagospodarowanie terenu gminy	100	0
7.	Infrastruktura społeczna, kulturalna i sportowa niedostosowana do prognozowanej, wzrastającej liczby ludności	90,88	9,12
8.	Brak centrum administracyjno-usługowo-handlowego	100	0
9.	Słaba baza turystyczno-rekreacyjna	100	0
10.	Niedostateczna infrastruktura wodociągowa w stosunku do prognoz demograficznych	100	0
11.	Braki w środkach niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Ustawy o zarządzaniu kryzysowym	100	0
12.	Ograniczony dostęp do Internetu w niektórych częściach gminy	100	0
13.	Zwiększona liczba obcokrajowców	12,54	87,46
14.	Znacząco przekraczające normy stężenia smogu	58,97	41,03
15.	Kradzieże, włamania	40,0	60,00
16.	Brak miejsc relaksu oraz spotkań ze znajomymi (np. kawiarenki, puby)	19,37	80,63
17.	Brak inicjatyw społecznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa mieszkańców gminy	100	0
18.	Niedostateczna oferta z zakresu służby zdrowia	100	0

Źródło: wyniki badań własnych.

Następnie zapytano mieszkańców, gdzie najczęściej poszukują informacji na temat gminy, jej problemów, rozwiązań, jakie zostaną wprowadzone oraz

programów prowadzonych na jej obszarze. Ponad połowa ankietowanych wskazała, że najczęściej zagląda na stronę internetową gminy, która jest prowadzona w merytoryczny i transparentny sposób (61,54% z nich) oraz rozmawia z sąsiadami (59,54% badanych). Z badań można wnioskować, że swoją świetność i użyteczność straciły już przydrożne tablice ogłoszeń, ponieważ korzysta z nich zaledwie 10% ankietowanych. Wyniki zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Źródło informacji o gminie dla mieszkańców gminy Lesznowola

Lp.	Źródło informacji o gminie	Wartości procentowe	
		Nie	Tak
1.	Lokalne gazety	62,39	37,61
2.	Przydrożne tablice ogłoszeń	90,03	9,97
3.	Strona internetowa gminy	38,46	61,54
4.	Lokalne portale internetowe	81,77	18,23
5.	Facebook (grupy założone przez społeczność lokalną)	53,27	46,72
6.	Rozmowa z sąsiadami	40,46	59,54
7.	Urząd gminy	100	0
8.	Nigdzie nie poszukuję informacji nt. gminy	82,05	17,95

Źródło: wyniki badań własnych.

Niestety, rozważając zagadnienie współpracy, współdziałania, a więc partycypacji społecznej, należy zaznaczyć, że połowa ankietowanych uznała, że „z mieszkańcami mojej miejscowości nie można czegoś wspólnie zorganizować”. Ponad 30% badanych nie poświęca wolnego czasu dla dobra mieszkańców, a 60,11% wskazało odpowiedź „trudno powiedzieć” w tym zakresie. W związku z powyższym można twierdzić, że mieszkańcy gminy Lesznowola nie są przeciwni partycypacji, ale nie mają w tym zakresie żadnych doświadczeń oraz nie zostali do niej odpowiednio zmotywowani i na chwilę obecną nie widzą możliwości w zaangażowaniu większej liczby obywateli do współdziałania. Mimo, iż 73% z nich podejmuje rozmowy na temat gminy i jej problemów z najbliższymi sąsiadami, to aż 83% badanych nie uczestniczy w spotkaniach dotyczących gminy bądź zamieszkiwanej miejscowości (np. spotkania sołeckie, spotkania z sołtysem, spotkania organizowane przez liderów lokalnych).

Na pytanie „Czyja opinia, Pana/i zdaniem, liczy się najbardziej w sprawach dotyczących miejscowości oraz mieszkańców?” respondenci wskazali, że największy wpływ na podejmowane w gminie decyzje ma wójt (90% badanych) oraz radni gminy (78% ankietowanych). Takie wyniki badań są pełnym zaprzeczeniem zawartej wiedzy w teoretycznej części pracy oraz pozwalają wnioskować, że w gminie nie można mówić o procesie partycypacji społecznej. Dane zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5. Podmiot, którego opinia liczy się najbardziej przy podejmowaniu decyzji w gminie

Lp.	Podmiot	Wartości procentowe	
		Nie	Tak
1.	Mieszkańcy	66,95	33,05
2.	Sołtys	100	0
3.	Radni gminy	21,65	78,35
4.	Wójt gminy	9,97	90,03
5.	Lokalni przedsiębiorcy	98,86	1,14
6.	Ksiądz	100	0
7.	Nie potrafię wskazać	78,63	21,37

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie „Czy Pana/i zdaniem sąsiedzi pracujący/udzielający się społecznie starają się zrobić coś dla wszystkich mieszkańców?” ponad połowa respondentów (52% z nich) udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”, co może świadczyć, że społeczność lokalna nie wie kto jest takim liderem bądź też nie śledzi ich działalności. Mieszkańcy gminy (56% z nich) również nie są zainteresowani udziałem w różnego rodzaju stowarzyszeniach inicjujących wydarzenia gminne, tylko 1% respondentów wyraził taką chęć.

Z przeprowadzonych badań wynika, że dla respondentów termin aktywność obywatelska nie jest czymś powszechnie uznawanym i praktykowanym, ponieważ aż 98,86% z nich nigdy nie uczestniczyło w sesji rady gminy. Każdy jednak winien wiedzieć, że działalność władz gminy jest jawna tzn., że obywatel ma prawo uczestniczenia w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji, otrzymywania wszelkich informacji dotyczących decyzji, jakie są podejmowane przez władze gminne oraz dostępu do dokumentów, z których wynikają działania publiczne¹³.

Mieszkańcy nie wiedzą (73,83% ankietowanych) także czy w razie jakichkolwiek problemów, pytań, wątpliwości mają możliwość bezpośredniego spotkania z wójtem gminy, mimo iż taka informacja widnieje na stronie internetowej gminy.

Podsumowanie

Przeprowadzony przegląd literatury przedmiotu oraz zaprezentowane wyniki badań własnych pozwalają na wyciągnięcie wniosków, które, przy zwróceniu uwagi odpowiednich podmiotów, mogą prowadzić do poprawy relacji władza – społeczeństwo, pomóc w budowaniu odporności na zagrożenia oraz zdiagnozować i wyeliminować błędy w omawianym zakresie. Zasadnym wydaje się twierdzenie, że władze, które zostały wybrane przez nieświadomych,

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 11b, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

społecznie leniwych i mało aktywnych obywateli będą prowadziły działania na danym obszarze, tylko i wyłącznie, według własnego wyobrażenia i wyimaginowanych, a nie realnych, potrzeb. Taki stan rzeczy jest zatem całościowym zaprzeczeniem budowania społeczności odpornej na zagrożenia. Władze lokalne winny szukać najlepszych i najbardziej skutecznych sposobów na kontakt, porozumienie oraz włączenie społeczności w życie obywatelskie.

Warto, by władza lokalna w ogólnej strategii rozwoju gminy uwzględniała tzw. lokalne plany działania. Ich partycypacyjne ujęcie pozwoli na diagnozę potrzeb oraz problemów społeczności lokalnej, a także współpracę na linii władza lokalna–mieszkańcy.

Reasumując należy twierdzić, iż partycypacja społeczna pozwala pobudzić, bądź też odnowić lokalną demokrację i sprawić, by społeczność stała się bardziej skłonna do utrzymania lokalnej współpracy, współdziałania. To ostatnie jest podstawą w budowaniu odporności na zagrożenia.

Literatura

1. Chrzanowski O., *Partycypacja publiczna krok po kroku*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2014.
2. Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, FIP, Warszawa 2005.
3. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2007.
4. Górską-Rożę K., *Budowanie odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych* [w:] „Przegląd policyjny” 2018, Nr 1.
5. *Komunikacja i partycypacja społeczna*, pod red. J. Hausnera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999.
6. Langton S., *What is Citizen Participation?* [w:], *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, pod red. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978.
7. Lewenstein B., *Nowy paradygmat rozwoju układów lokalnych – w stronę obywatelskich wizji społeczności lokalnych*, IFiS PAN, Warszawa 2006.
8. Norris F. H., Pfefferbaum B., Wyche K. F., *Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness*, “American Journal and Community Psychology” 2008, Nr 41.
9. Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
10. Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.
11. Starosta P., *Społeczność lokalna*, Encyklopedia Socjologii, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
12. Smith G., *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A report for the Power Inquiry*, London 2005.

13. Szaja M., *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, Nr 118.
14. *Vademecum bezpieczeństwa*, pod red. O. Wasiuty, R. Klepki, R. Kopecia, wyd. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2018.
15. Wall T., J. Lischeron, *Zum Begriff der Partizipation [w:] Partizipative Fuehrung. Betriebswirtschaftliche und Sozialpsychologische Aspekte*, Haupt, Berlin 1980.
16. Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój regionalny i polityka regionalna” 2013, Nr 24.
17. Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 11b, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

Social participation and building resilience to threats in local communities on the example of the commune

Resilience to threats in relation to local communities consists of several elementary aspects. First of all, it is a social, natural, economic, institutional or technical aspect. The author of the work focuses on the social aspect, explaining that resilience refers to creating a community, sharing acquired knowledge and experience; cooperation based on trust, but also to build relations at the level of residents - local government. The inclusion of the local community in the processes of local planning and preparation of tasks that, incidentally, concern them directly, increases the resilience of that community because its level of independence increases. Social participation should be based on three pillars: information, consultation and co-decision. In this work, the author tries to answer the question: What is the role of social participation in building resilience to threats in local communities?

Uwarunkowania kształtowania polityki przestrzennej i kierunki rozwoju gminy uzdrowiskowej Horyniec-Zdrój

Streszczenie

Gmina Horyniec-Zdrój jest jedną z czterech gmin uzdrowiskowych znajdujących się w południowo-wschodniej Polsce, w województwie podkarpackim. Jest to gmina peryferyjna o charakterze typowo rolniczo-leśnym. Jej ogromną zaletę stanowi położenie w jednym z najcenniejszych obszarów przyrodniczych Roztocza. Aż połowa jej obszaru leży w granicach Południoworoztoczańskiego Parku Krajobrazowego. Znajdujące się w Horyńcu złoża leczniczej borowiny i wód mineralnych są podstawą prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego i wpływają na turystyczną popularność tego miejsca w kraju. Występujące w gminie walory lecznicze, przyrodnicze i kulturowe, jak również bezpośrednie sąsiedztwo granicy kraju, w bardzo mocny sposób determinują politykę przestrzenną. W porównaniu z jednostkami sąsiednimi, charakter uzdrowiskowy peryferyjnej gminy wiejskiej ma znaczący wpływ na planowanie przestrzenne i rozwój lokalny. Analiza dokumentów planistycznych w gminie Horyniec-Zdrój i dla porównania w gminach Stary Dzików i Wielkie Oczy pokazała różnice w sposobie prowadzenia polityki przestrzennej. Najmniejsza aktywność planistyczna występowała w gminie peryferyjnej, lecz oddalonej od granicy państwowej - Stary Dzików. Ponadto, wybrane wskaźniki gospodarcze także wykazały różnice. Gmina Wielkie Oczy i Horyniec-Zdrój reprezentują wyższy poziom rozwoju ekonomiczno-gospodarczego.

Słowa kluczowe

polityka przestrzenna; gmina uzdrowiskowa; funkcja uzdrowiskowa; studium zagospodarowania przestrzennego; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Wstęp

Głównym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego jest zarządzanie przestrzenią gminy w sposób racjonalny i odpowiedzialny. Podmioty administracji publicznej mają do dyspozycji szereg możliwości, jak i obowiązków określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. *Planowanie przestrzenne* jest to ogół

¹ Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020 poz. 293, tekst jedn.).

działań mających na celu rozsądne zagospodarowanie przestrzeni, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych wymogów społeczeństwa².

System planowania przestrzennego w gminie składa się z obligatoryjnego dokumentu, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium). Opracowanie to przedstawia kierunki polityki przestrzennej, jednak na jego podstawie nie mogą być wydawane decyzje administracyjne. *Polityka przestrzenna* są to działania instytucji samorządowych, których zadaniem jest określenie kierunków i zasad ładu przestrzennego, w zgodzie z zasadami rozwoju społeczno-gospodarczego. Planowanie przestrzenne jest utożsamiane z istotnym elementem polityki przestrzennej.

Ponadto, nieobowiązkowymi aktami prawa miejscowego są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy), czyli akty prawa miejscowego określające w sposób prawny zasady kształtowania polityki przestrzennej na obszarze objętym planem. Obejmują zwykle swoim zasięgiem część terytorium gminy. Dokumenty studium i planu miejscowego muszą ponadto uwzględniać przepisy odrębne. W przypadku gminy uzdrowskiej jest to m.in. ustawa o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej regulująca udział terenów zielonych w strefach ochrony uzdrowskiej³ czy ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Gwarancją prawidłowego uwzględnienia potrzeb ochrony walorów leczniczych jest procedura uzgodnienia tych dwóch dokumentów z ministrem właściwym do spraw zdrowia⁵.

W przypadku braku planu miejscowego wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w dwóch postaciach: decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy). Decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna z ustaleniami studium. Przyczynia się to do powstawania chaosu przestrzennego⁶.

Ważnym opracowaniem jest również program ochrony środowiska, określający aktualny stan środowiska w odniesieniu do uwarunkowań danego obszaru oraz pokazujący obszary i źródła negatywnego oddziaływania na środowisko⁷.

Odrębnych przepisów i ustaleń wymagają gminy uzdrowskie ze względu na swój unikalny charakter przyrodniczy i występowanie surowców

² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 85-136.

³ Art. 38 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz gminach uzdrowskich, (Dz. U. 2017 poz. 1056, tekst jedn.).

⁴ Ibidem.

⁵ Art. 11 pkt. 5 lit. h i art. 17 pkt 6 lit. b 3 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020 poz. 293, tekst jedn.).

⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne ... op. cit.*, s. 85-136.

⁷ Art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (Dz.U. 2019 poz. 1396, tekst jedn.).

leczniczych⁸. W przypadku gminy Horyniec-Zdrój, która jest głównym przedmiotem badań, polityka przestrzenna skupia się na zachowaniu cennych obszarów wydobywania borowiny i wód mineralnych stosowanych do celów leczniczych. Obecnie obowiązujące ustalenia zabraniają lokalizacji przemysłu w całej gminie i odizolowują dzielnicę uzdrowską od terenów zabudowy usługowej i jednorodzinnej⁹. Ponadto, występujący na obszarze gminy Południoworoztoczański Park Krajobrazowy również nakłada liczne ograniczenia, mające na celu ochronę kompleksów leśnych, bagiennych, rzecznych, łąkowych¹⁰.

W gminach uzdrowskich wszystkie funkcje powinny być podporządkowane rozwojowi funkcji uzdrowskiej, co wiąże się z ograniczeniami dla pozostałych funkcji gospodarczych. Realizowanie jej przynosi określone korzyści, ale wiąże się także z kosztami¹¹. Rozwój gospodarczy tych gmin uzależniony jest przede wszystkim od poziomu funkcji turystycznej¹².

Celem pracy jest wskazanie zmian w polityce przestrzennej i analiza rozwoju społeczno-gospodarczego wiejskiej gminy uzdrowskiej na tle jednostek sąsiednich. Badania obejmują proces ewolucji polityki przestrzennej gminy Horyniec-Zdrój od 2009 roku oraz ocenę rozwoju społeczno-ekonomicznego w odniesieniu do innych, wiejskich jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, położonych w obrębie jednego powiatu. Dokonano oceny planowania przestrzennego w tych jednostkach w kontekście wydanych decyzji o warunkach zabudowy, a także analizy czynników gospodarczo-ekonomicznych.

Początkowym etapem prac była analiza najważniejszych uwarunkowań kształtowania polityki przestrzennej i rozwoju lokalnego gminy Horyniec-Zdrój. Dokonano oceny wpływu czynników społecznych, gospodarczych, przyrodniczych oraz planistycznych na rozwój tej jednostki terytorialnej od roku 2009, tj. od momentu prowadzenia pierwszych prac planistycznych w gminie, dotyczących studium. W kolejnym etapie dokonano analizy wskaźników społeczno-gospodarczych i planistycznych badanej jednostki terytorialnej w odniesieniu do jednostek sąsiednich. Badania te miały na celu pokazanie wpływu polityki przestrzennej na rozwój peryferyjnej gminy uzdrowskiej, jak i identyfikacji potencjalnych różnic w rozwoju gminy Horyniec-Zdrój

⁸ Art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz gminach uzdrowskich, (Dz. U. 2017 poz. 1056, tekst jedn.).

⁹ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Horyniec-Zdrój z dnia 27 lutego 2002 r., (Uchwała nr 248/XXX/02 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 27 lutego 2002 r.).

¹⁰ Plan ochrony Południoworoztoczańskiego Parku Krajobrazowego, (Dz. Urz. Woj. Podkarp. Nr 82 poz. 1385).

¹¹ A.R. Szromek, *Funkcja uzdrowska i jej znaczenie w gospodarce gmin uzdrowskich*, [w:] *Uzdrowska i ich funkcja turystyczno-lecznicza*, pod red. A. R. Szromka, wyd. Proksenia, Kraków 2012, s. 161-184.

¹² K. Jankowska-Suwalska, *Wielokryteriowa ocena gmin uzdrowskich*, [w:] *Uzdrowska...*, *op. cit.*, s. 35-58.

i sąsiednich jednostek, które mają podobne uwarunkowania przyrodnicze i społeczno-gospodarcze, ale nie posiadają funkcji uzdrowiskowej. Analiza kierunków polityki przestrzennej w przeszłości, pozwala określić tendencje na przyszłość oraz umożliwia ewentualne korekty.

1. Uwarunkowania kształtowania polityki przestrzennej gmin uzdrowiskowych

Podstawowym i najważniejszym opracowaniem planistycznym na poziomie gmin nie tylko uzdrowiskowych jest studium. Dokument ten analizuje uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, społeczne danej gminy i określa kierunki jej rozwoju, z zachowaniem zasad ładu przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, gospodarowania obszarami chronionymi¹³. Studium ponadto pełni funkcję promocyjną, poprzez pokazywanie gospodarczych oraz przestrzennych możliwości do rozwoju i lokalizacji obszarów atrakcyjnych turystycznie¹⁴. Ustalenia tam zawarte są wykorzystywane przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Uzdrowiskiem w myśl ustawy¹⁵ jest obszar posiadający potwierdzone naturalne surowce lecznicze i klimat leczniczy, na którym znajdują się zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Musi on także spełniać określone wymagania w zakresie ochrony środowiska i posiadać odpowiednią infrastrukturę techniczną¹⁶.

Gminy uzdrowiskowe posiadają szczególny status prawny¹⁷. Warunki niezbędne do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego zapewnia statut uzdrowiska określający obszar obowiązywania stref ochrony uzdrowiskowej „A”, „B”, „C” ochrony uzdrowiskowej. Strefa „A” obejmuje w swoich granicach obszar, w którym znajdują się zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego oraz obiekty, które służą lecznictwu uzdrowiskowemu albo obsłudze kuracjuszy lub turystów (pensjonaty, restauracje, kawiarnie). W tej strefie udział terenów zieleni musi wynosić przynajmniej 65%¹⁸. Wymogi te powinny zostać zapewnione w planie miejscowym, co w praktyce wcale nie jest

¹³ Art. 10 pkt.1 ust 3 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020 poz. 293, tekst jedn.).

¹⁴ J. Oleszek, I. Kaczmarek, *Kształtowanie polityki przestrzennej w gminie uzdrowiskowej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, Nr 1/2011 Polska Akademia Nauk, s. 2.

¹⁵ Art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, (Dz. U. 2017 poz. 1056, tekst jedn.).

¹⁶ M. Solan, *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowisk w świetle ustawy uzdrowiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2012, Nr 30, s. 154.

¹⁷ K. Sikora, *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, Nr 23, s. 108-124.

¹⁸ Art. 38. pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, (Dz. U. 2017 poz. 1056, tekst jedn.).

takie proste¹⁹. Wokół strefy „A” rozciąga się strefa „B”, w której lokalizowane są obiekty usługowe, turystyczne, budownictwo mieszkaniowe i inne nie mające negatywnego wpływu na uzdrowisko²⁰. W jej granicach powinno być przynajmniej 50% terenów zieleni. Do strefy „B” przylega strefa „C”, która ma przynajmniej 45% terenów biologicznie czynnych. Obejmuje obszar, który ma wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych i zasobów leczniczych²¹. Poszczególnym strefom ustawa o lecznictwie przyporządkowuje określone ograniczenia w zagospodarowaniu²².

Ponadto, statut określa ograniczania w poszczególnych strefach, sposoby ochrony, a załączniki obejmują wykaz urządzeń i zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, a także pomników przyrody²³.

2. Obszar badań

Gmina Horyniec-Zdrój leży w północno-wschodniej części województwa podkarpackiego, na terenie powiatu lubaczowskiego, w bezpośrednim sąsiedztwie granicy państwa z Ukrainą (ryc. 1). Sąsiaduje z gminami: Cieszanów, Lubaczów, Lubycza Królewska. Zajmuje powierzchnię 203 km². Miejscowość Horyniec-Zdrój położona jest w odległości około 20 km na północny wschód od Lubaczowa i około 23 km na południe od miejscowości Hrebenne, w której znajduje się przejście graniczne pomiędzy Polską i Ukrainą.

Odległość do miasta wojewódzkiego – Rzeszowa wynosi 120 km, a do Warszawy – 340 km. Gmina Wielkie Oczy zlokalizowana jest w odległości 20 km od Lubaczowa, 100 km od Rzeszowa i ok. 360 km od Warszawy. Natomiast, gminę Stary Dzików od miasta powiatowego Lubaczowa dzieli 25 km, od stolicy województwa 80 km i od stolicy kraju 330 km.

¹⁹ S. Bocheński, *Problemy projektanta tworzącego architekturę na terenie o szczególnych walorach krajobrazowych czy uzdrowiskowych*, [w:] *Projektowanie architektury na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych i uzdrowiskowych*, pod red. S. Bocheńskiego, Oficyna Wyd. P.W, Wrocław 2012, s. 54-56.

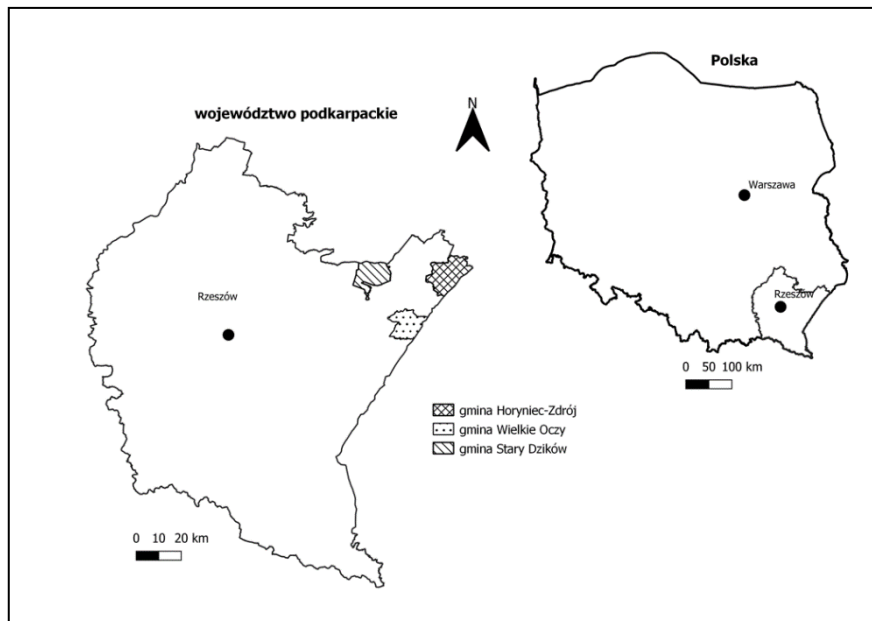
²⁰ Art. 38 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, (Dz. U. 2017 poz. 1056, tekst jedn.).

²¹ Ibidem, Art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym...

²² A. Guźlecki, *Prawna ochrona dóbr naturalnych w uzdrowiskach we współczesnym prawie polskim*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu” 2014, Nr 1(38), s. 81-82.

²³ Art. 41 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym... *op. cit.*

Rys. 1. Położenie obszaru



Źródło: opracowanie własne

3. Uwarunkowania rozwoju gminy Horyniec-Zdrój

3.1 Uwarunkowania przyrodnicze

Gmina Horyniec-Zdrój położona jest na granicy dwóch makroregionów: Kotliny Sandomierskiej i Rostocza. Większa część obszaru znajduje się w mezoregionie Rostocza Wschodniego, a południowa część gminy – Płaskowyżu Tarnogrodzkiego²⁴. Obszary te pokrywają osady trzeciorzędowe, głównie są to piaskowce. Na obszarze gminy występują surowce chemiczno-organiczne. Głównie eksploatowanym surowcem są piaski kwarcowe używane do produkcji cegły wapienno-piaskowej oraz betonów komórkowych. Do najważniejszych surowców należą wody mineralne i zmineralizowane. W procesie lecznictwa w Horyńcu-Zdroju używa się wód zmineralizowanych siarkowodorem. Ponadto, można wyróżnić złoża borowiny, zlokalizowane w pobliżu miejscowości gminnej. Borowiny jak i wody mineralne są wykorzystywane w uzdrowisku Horyniec²⁵. Obszar gminy Horyniec-Zdrój charakteryzuje się znacznym

²⁴ J. Kondracki, *Geografia fizyczna Polski*, PWN, Warszawa 1988.

²⁵ *Strategia ochrony środowiska przygranicznego powiatu lubaczowskiego*, Wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Jarosławiu, 2001, s. 18.

zróznicowaniem powierzchni. Wysokości wynoszą od 230 do 390 m. n.p.m.²⁶. Deniwelacje dochodzą do 100 m. Charakterystyczne dla tych terenów są również ostańce najstarszej rzeźby. Wyglądem przypominają kopy lub wzgórza stołowe. W granicach gminy jest to Długi Goraj (391,5 m. n.p.m.). W krajobrazie na południu i zachodzie gminy występują pofałdowane płaskowyże, na których wysokości wynoszą od 220 do 260 m. n.p.m. Charakteryzują się suchym oraz piaszczystym podłożem. Natomiast, w obrębie obniżen terenu i dolin wyróżnia się obszary podmokłe, często mokradła i torfowiska. Rozległe torfowiska znajdują się w pobliżu Podemszczyzny oraz Świdnicy, skąd pozyskuje się borowinę do celów leczniczych.

Obszar ten znajduje się w rejonie zaleźniania się czarnoziemów oraz gleb brunatnych i bielcowych, występujących w środkowej części Europy²⁷. Na zróznicowanych powierzchniowych utworach geologicznych wykształciła się mozaika gleb o różnej wartości użytkowej. Obszary wzniesień pokrywają gleby brunatne oraz rędziny. Natomiast z piaskami związane są gleby bielcowe. Ponadto, wyróżnia się mady występujące w dnach dolin rzecznych oraz gleby bagienne na torfowiskach²⁸.

Pod kątem przydatności rolniczej w gminie Horyniec-Zdrój dominują gleby średnie, zaliczane do III (52,38%) i IV (28,10%) klasy bonitacyjnej. Ponadto, wyróżnia się gleby: klasy II o powierzchni 5,28% obszaru gminy oraz klasy VI o powierzchni 14,24%. Nie występują gleby klas wysokich. Poziom pH gleb stwierdza się jako kwaśny (pH < 5,5). Ze względu na lokalizację na terenie Płaskowyżu Tarnogrodzkiego i płaskie powierzchnie wyróżnia się niewielkie obszary gleb ulegających erozji. Natomiast w północnej części gminy, w obszarze Roztocza, występuje znacznie więcej rejonów zagrożonych procesami erozji²⁹.

Roślinność obszaru gminy, jak i Roztocza Wschodniego należy do najciekawszych i najbardziej zróznicowanych w kraju. Występują tam rozległe kompleksy leśne, w których można wyróżnić obszary naturalnie zachowane³⁰. Obszar Roztocza pokrywają zwarte kompleksy świerka, buka i jodły oraz siedliska modrzewia polskiego. Ponadto, rejon Roztocza charakteryzuje się zwiększoną wilgotnością i chłodniejszym klimatem, w porównaniu z obszarami sąsiednimi. Powoduje to występowanie niektórych gatunków górskich, np.: czosnek niedźwiedzi, widłak wroniec. Natomiast, do najcenniejszych

²⁶ P. Wład, M. Wiśniewski, *Roztocze Wschodnie, Przewodnik nie tylko dla turystów, Bełżec, Horyniec Zdrój, Lubicza Królewska, Narol, Susiec i okolice*, Wyd. Naukowe, turystyczne i edukacyjne Paweł Wład, Lubaczów 1999, s. 17.

²⁷ R. Bednarek, Z. Prusinkiewicz, *Geografia gleb*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.

²⁸ P. Wład, M. Wiśniewski, *Roztocze Wschodnie ... op. cit.*, s. 42.

²⁹ Program Ochrony Środowiska dla Gminy Horyniec Zdrój na lata 2019 – 2022 z perspektywą na lata 2023-2026 uchwalony Uchwałą nr XIII.130.2019 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 3 grudnia 2019 r.

³⁰ P. Wład, M. Wiśniewski, *Roztocze Wschodnie ... op. cit.*, s. 43-47.

przykładów roślinności Roztocza należy żyzna buczyna karpacka. Na obszarze gminy występuje na wzniesieniach w pobliżu Nowin Horynieckich.

Powierzchnia gruntów leśnych wynosi ponad 12 000 ha, co wskazuje na poziom lesistości w wysokości 58,3%. Powierzchnia lasów Skarbu Państwa wynosi 10 433 ha, lasów prywatnych 913 ha. Zasobność lasów państwowych na obszarze gminy wynosi 258 m³/ha, a średni wiek drzewostanu wynosi 66 lat³¹.

Na obszarze gminy wyróżnia się następujące formy ochrony przyrody: Obszary Natura 2000: „Roztocze”, „Horyniec”, „Uroczyska Roztocza Wschodniego”; Roztoczański Obszar Chronionego Krajobrazu, Południoworoztoczański Park Krajobrazowy; rezerwat przyrody Sołokija; 82 stanowiska dokumentacyjne, 14 użytków ekologicznych, 22 pomniki przyrody³².

3.2 Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2018 roku dla gminy Horyniec-Zdrój liczba ludności wynosiła 4 727 osób, w tym 2 393 osoby stanowiły kobiety, a 2 334 osoby mężczyźni. Analizując liczbę ludności w latach 2009–2018 (tab. 1), stwierdza się, że sukcesywnie od roku 2010 liczba ludności maleje.

Tabela 1. Liczba ludności gminy Horyniec-Zdrój w latach 2009-2018

Rok	Ogółem [os.]	Mężczyźni [os.]	Kobiety [os.]
2009	4 900	2 442	2 458
2010	5 006	2 492	2 514
2011	4 991	2 480	2 511
2012	4 972	2 461	2 511
2013	4 931	2 446	2 485
2014	4 915	2 448	2 467
2015	4 845	2 410	2 435
2016	4 830	2 388	2 442
2017	4 785	2 364	2 421
2018	4 727	2 334	2 393

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Analizując liczbę urodzeń na 1 000 ludności można stwierdzić, że utrzymuje się na podobnym poziomie. W roku 2018 wynosiła 7,57. Od 2009 roku do 2018 wartość ta wynosiła między 7,53 a 7,57, z jednorazowym wysokim wzrostem

³¹ Program ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 130.

³² D. Rogala, A. Marcela, *Obszary Natura 2000 na Podkarpaciu*, Wyd. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Rzeszów 2011, s. 78-79; 134-135; 316-317.

urodzeń w 2011 roku na poziomie 11,98. Natomiast, liczba zgonów na 1000 mieszkańców w roku 2018 wynosiła 12,41, w porównaniu do roku 2009 jest to znaczny wzrost (tab. 2).

Tabela 2. Urodzenia i zgony na 1000 ludności w gminie Horyniec-Zdrój w latach 2009-2018

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ur. [os.]	7,53	8,39	11,98	7,66	8,69	8,53	8,20	8,30	6,65	7,57
Zg. [os.]	8,12	10,59	10,98	9,67	11,92	8,53	12,70	11,82	12,47	12,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Ludność w gminie Horyniec-Zdrój starzeje się. W 2018 roku było 631 osób w wieku przedprodukcyjnym, 3 082 osoby w wieku produkcyjnym i 1 014 osób w wieku poprodukcyjnym. W porównaniu z rokiem 2009 nastąpił spadek ilości osób w wieku przedprodukcyjnym z 782 osób do 631; spadek ilości osób w wieku produkcyjnym z 3 241 do 3 082 oraz znaczący wzrost osób w wieku poprodukcyjnym z 877 do 1 014 (tab. 3).

Tabela 3. Udział ludności gminy Horyniec-Zdrój według ekonomicznych grup wieku w latach 2009-2018

Rok	Wiek		
	Przedprodukcyjny [os.]	Produkcyjny [os.]	Poprodukcyjny [os.]
2009	782	3 241	877
2010	793	3 321	892
2011	787	3 309	895
2012	752	3 320	900
2013	728	3 290	913
2014	704	3 262	949
2015	670	3 212	963
2016	662	3 185	983
2017	651	3 146	988
2018	631	3 082	1 014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Saldo migracji w 2018 roku wynosiło -8,6 na 1000 mieszkańców. Jest to znaczny ujemny wzrost tego współczynnika, w porównaniu z latami poprzednimi. Liczba mieszkańców gminy od 2010 roku sukcesywnie maleje. Przyrost naturalny w 2018 roku wynosił -4,84 na tysiąc ludności. Analizując

powyższe czynnika stwierdza się, że obszar gminy Horyniec-Zdrój wyludnia się. Wpływa na to ujemny przyrost naturalny oraz rosnące saldo migracji. Wyróżnia się również postępujący proces starzenia mieszkańców, przy równoczesnym spadku osób w wieku produkcyjnym³³.

Grunty orne zajmują powierzchnię 4 736 ha, co stanowi 23% obszaru gminy. Głównie uprawia się zboża, ziemniaki i rośliny przemysłowe. W zakresie hodowli zwierzęcej dominuje drób, krowy oraz konie. Łąki trwałe i pastwiska trwałe mają powierzchnię 1564 ha, co stanowi 8% obszaru gminy.

Natomiast liczba gospodarstw rolnych wynosi 927, z czego 527 gospodarstw ma powierzchnię większą niż 1 ha. Dominują gospodarstwa w przedziale od 1 ha do 15 ha. Występują 28 gospodarstw powyżej 15 ha³⁴.

3.3 Uwarunkowania planistyczne

Jednym z podstawowych obecnie obowiązujących dokumentów planistycznych gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalone uchwałą Rady Gminy Horyniec-Zdrój w 2002 roku, wraz ze zmianą z 18 marca 2014 roku. Ponadto, uchwała Rady Gminy Horyniec-Zdrój z 30 października 2014 roku stwierdza brak aktualności dokumentu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Horyniec-Zdrój z 2002 roku³⁵. Dokument aktualizacji studium nie został ujednoczony. Dodatkowo aktualizacja zmian została naniesiona na istniejący rysunek z 2002 roku. Powoduje to niespójność całości dokumentu, a naniesione zmiany na pierwotny rysunek zaburzają czytelność. Zmiany dotyczyły części kierunków zagospodarowania przestrzennego terenu przeznaczonego na potrzeby lecznictwa uzdrowiskowego.

Aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), uchwalony tylko w miejscowości Horyniec-Zdrój. Pierwszym z nich został uchwalony w 2003 roku, zlokalizowany w centrum miejscowości i obejmujący m.in. stanowisko archeologiczne, obszar górniczy wód mineralnych „Horyniec”, zabudowę mieszkaniową jedno- i wielorodzinną³⁶.

³³ Program ochrony środowiska... *op. cit.*, s. 37.

³⁴ Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 8 kwietnia 2020 r.).

³⁵ Uchwała Nr 248/XXX/02 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 27 lutego 2002 r. https://mapa.inspire-hub.pl/upload/XL_253_2014_SUiKZP_tekst_horyniec_zdroj.pdf (dostęp 8 kwietnia 2020 r.).

³⁶ Uchwała Nr VII/49/03 Rady Gminy Horyniec Zdrój z dnia 9 września 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „HORYNIEC ZDRÓJ – 1/2001” https://mapa.inspire-hub.pl/upload/VII_49_03_tekst_horyniec_zdroj.pdf (dostęp 8 kwietnia 2020 r.).

Kolejny plan miejscowy został uchwalony w 2005 roku, obejmujący swoim zasięgiem północną część miejscowości, czyli tereny dzielnicy lecznictwa uzdrowiskowego, zabudowy pensjonatowej³⁷.

Ostatni MPZP w Horyńcu-Zdroju jest z 2014 roku, dotyczy części południowej, na obszarze której znajduje się m.in. jedno z sanatoriów Horyńca, zabudowa wielorodzinna i obszary leśne³⁸. Szczegóły dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Horyniec-Zdrój ilustruje tabela 4.

Tabela 4. Szczegółowa charakterystyka MPZP uchwalonych w gminie Horyniec-Zdrój

Rok uchwalenia	powierzchnia	obejmowany obszar	przeznaczenie
2003	80 ha	centrum miejscowości Horyniec-Zdrój	zabudowa: wielorodzinna, jednorodzinna, pensjonatowa, rekreacyjna; tereny użyteczności publicznej, lecznictwa uzdrowiskowego
2005	200 ha	północna część miejscowości Horyniec-Zdrój - tereny lecznictwa uzdrowiskowego	zabudowa: pensjonatowa, lecznictwa uzdrowiskowego, mieszkaniowa jednorodzinna, usługowo-handlowa, zagrodowa; tereny leśne
2014	83 ha	południowa część miejscowości Horyniec-Zdrój	zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługowa; tereny ogródków działkowych, leśne, zieleni publicznej, zbiorników retencyjnych, stacji wodociągowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://mapa.inspire-hub.pl/#/gmina_horyniec_zdroj

³⁷ Uchwała Nr XIX/171/05 Rady Gminy w Horyńcu Zdroju z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Horyniec Zdrój -Północ" https://mapa.inspire-hub.pl/upload/XIX_171_05_tekst_horyniec_zdroj.pdf (dostęp 8 kwietnia 2020 r.)

³⁸ Uchwała Nr XL/254/2014 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „HORYNIEC-ZDRÓJ – POŁUDNIE” https://bip.horyniec-zdroj.pl/wiadomosci/315/wiadomosc/227868/uchwala_nr_xl_2542014 (dostęp 8 kwietnia 2020 r.)

Występujące strefy ochrony uzdrowiskowej A o powierzchni 142 ha obejmuje miejscowość tereny lecznictwa uzdrowiskowego w Horyńcu-Zdroju. Występujący tam plan miejscowy wyznacza tereny lokalizacji urządzeń i obiektów lecznictwa uzdrowiskowego oraz zieleni urządzonej. Strefa B o powierzchni 2 474 ha obejmuje miejscowość Horyniec-Zdrój w granicach administracyjnych. Natomiast strefa C o powierzchni 10 309 ha obejmuje sołectwa: Krzywe, Nowe Brusno, Nowiny Horynieckie, Podemsczyznę, Polankę Horyniecką, Radruż, Wólkę Horyniecką i Stare Brusno.

4. Sytuacja ekonomiczna i planistyczna gminy w porównaniu z sąsiednimi jednostkami

Gminy Horyniec-Zdrój, Wielkie Oczy i Stary Dzików należą do powiatu lubaczowskiego. Jednakże, tylko dwie pierwsze sąsiadują z granicą państwa i granicą zewnętrzną UE. Dane przedstawione w tabeli 5 ukazują, że od roku 2009 do 2018 pokrycie gminy MPZP zmieniło się. Plany miejscowe obejmowały 280 ha, co stanowiło 1,4% obszaru gminy. Po uchwaleniu najnowszego aktu prawa miejscowego z 2014, można zauważyć wzrost w roku 2018, do poziomu 363 ha objętych planem i 1,8% obszaru gminy.

W gminie Stary Dzików położonej na zachód od granicy państwowej, objęcie terenu gminy MPZP nie występuje. Gmina Wielkie Oczy, podobnie jak w Horyniec-Zdrój znajduje się bezpośrednio przy granicy państwowej, o charakterze typowo rolniczo-leśnym. Plany miejscowe pokrywają 0,2% powierzchni gminy. Gminy Horyniec-Zdrój, Wielkie Oczy i Stary Dzików należą do powiatu lubaczowskiego. Jednakże, tylko dwie pierwsze sąsiadują z granicą państwa i granicą zewnętrzną UE.

Tabela 5. Planowanie przestrzenne w latach 2009-2018

		Horyniec-Zdrój	Stary Dzików	Wielkie Oczy
2009	Powierzchnia MPZP [ha]	280	0	24
	Pokrycie gminy MPZP [%]	1,4	0	0,2
2018	Powierzchnia MPZP [ha]	363	0	24
	Pokrycie gminy MPZP [%]	1,8	0	0,2

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W gminie posiadającej uchwalony mpzp liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy jest bardzo podobna do jednostki, która ich nie posiada. W gminie Horyniec-Zdrój w latach 2009-2018 zostało wydanych łącznie 225 decyzji o warunkach zabudowy. Plan miejscowy obejmuje jedynie miejscowość Horyniec-Zdrój. Natomiast, w gminie Stary Dzików, w której nie ma mpzp, liczba wydanych decyzji jest najmniejsza w omawianym okresie. Największa ich ilość została wydana w gminie Wielkie Oczy, wynoszącym 263. W głównej mierze dotyczą one zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej. Szczegółowe dane dla trzech omawianych gmin przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2009-2018

Gmina	Horyniec-Zdrój	Stary Dzików	Wielkie Oczy
o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	49	24	59
o warunkach zabudowy ogółem	225	223	263
dotyczące zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej	0	1	0
dotyczące zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	159	91	209
dotyczące zabudowy usługowej	14	30	17
dotyczące innej zabudowy	52	101	37

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W kwestii rozwoju gospodarczo ekonomicznego dokonano analizy danych dotyczących podmiotów gospodarki narodowej, również w latach 2009-2018. Szczegóły przedstawia poniższa tabela 7.

Tabela 7. Ilość podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1000 ludności w latach 2009-2018

rok	Horyniec-Zdrój	Wielkie Oczy	Stary Dzików
2009	45	31	35
2010	48	35	38
2011	48	35	38
2012	50	35	39
2013	49	36	42
2014	48	39	42
2015	47	41	41
2016	47	42	42
2017	50	42	40
2018	53	50	45

Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Można stwierdzić, że gminie uzdrowskiej Horyniec-Zdrój nastąpił największy wzrost liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON i utrzymujący się na najwyższym poziomie. Ponadto, gmina peryferyjna Wielkie Oczy w ostatnich latach uzyskała większy wzrost podmiot niż gmina Stary Dzików, która osiągnęła najmniejszy wzrost.

Podsumowanie

Gmina wiejska Horyniec-Zdrój jest przykładem jednostki terytorialnej, w której wszelkie działania polityki przestrzennej są warunkowane przez odrębne przepisy. Bezpośrednie położenie w zasięgu obszarów ochrony przyrody, bezpośrednie sąsiedztwo granicy państwowej oraz charakter uzdrowski powinny mocno determinować rozwój gminy.

Analiza czynników gospodarczo-ekonomicznych, jak i samego planowania przestrzennego w gminie oraz porównaniu z gminami Wielkie Oczy i Stary Dzików, pokazała, że występują duże różnice w poziomie rozwoju trzech gmin z jednego powiatu. Najwyższym poziomem rozwoju ekonomiczno-gospodarczego, jak i rozwojem planowania przestrzennego charakteryzowała się gmina Horyniec-Zdrój. Drugą w kolejności była gmina Wielkie Oczy, która również jest gminą peryferyjną, znajdującą się bezpośrednio przy granicy państwowej. Nie posiada jednak statusu uzdrowiska, a polityka przestrzenna gminy oparta jest głównie na decyzjach o warunkach zabudowy i niewielkim miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Najgorzej w analizie wypadła gmina Stary Dzików, w której polityka przestrzenna opiera się tylko na decyzjach o warunkach zabudowy. Nie występują plany miejscowe, które by ujednoliciły kierunki rozwoju przestrzennego gminy. Pod względem gospodarczo-ekonomicznym również gmina Stary Dzików ma najniższe wskaźniki.

Można stwierdzić, że gmina o statucie uzdrowiska, pomimo peryferyjnego położenia i ograniczeń ze strony przepisów dotyczących obszarów prawnie chronionych, charakteryzuje się wyższym poziomem rozwoju i racjonalnym kształtowaniem polityki przestrzennej niż inne omawiane gminy. Oczywiście może to wynikać z faktu, że ograniczenia te wymuszają na władzach lokalnych takie postawy.

Literatura

1. Bednarek R., Prusinkiewicz Z., *Geografia gleb*, PWN, Warszawa 1980.
2. Bocheński S., *Problemy projektanta tworzącego architekturę na terenie o szczególnych walorach krajobrazowych czy uzdrowskich*, [w:] *Projektowanie architektury na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych i uzdrowskich*, pod red. S. Bocheńskiego, Oficyna Wyd. P.W, Wrocław 2012.

3. Guźlecki A., *Prawna ochrona dóbr naturalnych w uzdrowiskach we współczesnym prawie polskim*, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu” 2014, Nr 1(38).
4. Jankowska-Suwalska K., *Wielokryteriowa ocena gmin uzdrowiskowych*, [w:] *Uzdrowiska i ich funkcja turystyczno-lecznicza*, pod red. A. R. Szromka, Wyd. Proksenia, Kraków 2012.
5. Kłós S., *Horyniec Zdrój, Mały przewodnik krajoznawczy po uzdrowisku i gminie*, P.U.W. „Roksana”, Krosno 2000.
6. Kondracki J., *Geografia fizyczna Polski*, PWN, Warszawa 1988.
7. Leśniak J., *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985.
8. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
9. Oleszek J., Kaczmarek I., *Kształtowanie polityki przestrzennej w gminie uzdrowiskowej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, Nr 1 Polska Akademia Nauk.
10. Rogala D., Marcela A., *Obszary Natura 2000 na Podkarpaciu*, Wyd. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Rzeszów 2011.
11. Sikora K., *Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, Nr 23.
12. Słodczyk J., *Podstawy gospodarki przestrzennej - wybrane aspekty*, pod red. S. Korenik, J. Słodczyk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2005.
13. Solan M., *Ramy prawne oraz zakres działalności uzdrowisk w świetle ustawy uzdrowiskowej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2012, Nr 30.
14. Szromek A.R., *Funkcja uzdrowiskowa i jej znaczenie w gospodarce gmin uzdrowiskowych*, [w:] *Uzdrowiska i ich funkcja turystyczno-lecznicza*, pod red. A. R. Szromka, Wyd. Proksenia, Kraków 2012.
15. Wład P., Wiśniewski M., *Roztocze Wschodnie, Przewodnik nie tylko dla turystów, Bełzec, Horyniec Zdrój, Lubycza Królewska, Narol, Susiec i okolice*, Wyd. Naukowe, turystyczne i edukacyjne Paweł Wład, Lubaczów 1999.

Akty prawne

1. Program Ochrony Środowiska dla Gminy Horyniec Zdrój na lata 2019 – 2022 z perspektywą na lata 2023-2026, (Uchwała nr XIII.130.2019 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 3 grudnia 2019 r.).
2. Rozporządzenie Wojewody Podkarpackiego Nr 60/05 z dnia 10 czerwca 2005 roku w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Południoworoztoczańskiego Parku Krajobrazowego, (Dz. Urz. Woj. Podkarp. Nr 82 poz. 1385).
3. Strategia ochrony środowiska przygranicznego powiatu lubaczowskiego, 2001, Wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Jarosławiu.

4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Horyniec-Zdrój, (Uchwała nr 248/XXX/02 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 27 lutego 2002).
5. Uchwała nr XXX/197/09 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 14 października 2009 roku w sprawie uchwalenia statutu uzdrowiska Horyniec-Zdrój.
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (Dz.U. 2019 poz. 1396).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (tekst jednolity, Dz.U. 2020, poz. 293).
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, (tekst jednolity Dz. U. 2017, poz. 1056).
9. Uchwała Nr 248/XXX/02 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 27 lutego 2002 r. https://mapa.inspire-hub.pl/upload/XL_253_2014_SUiKZP_tekst_horyniec_zdroj.pdf (dostęp 8 kwietnia 2020 r.)
10. Uchwała Nr VII/49/03 Rady Gminy Horyniec Zdrój z dnia 9 września 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „HORYNIEC ZDRÓJ -1/2001”
https://mapa.inspirehub.pl/upload/VII_49_03_tekst_horyniec_zdroj.pdf (dostęp 8 kwietnia 2020 r.)
11. Uchwała Nr XIX/171/05 Rady Gminy w Horyńcu Zdroju z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Horyniec Zdrój -Północ"
https://mapa.inspirehub.pl/upload/XIX_171_05_tekst_horyniec_zdroj.pdf (dostęp 8 kwietnia 2020 r.)
12. Uchwała Nr XL/254/2014 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „HORYNIEC-ZDRÓJ – POŁUDNIE” https://bip.horyniec-zdroj.pl/wiadomosci/315/wiadomosc/227868/uchwala_nr_xl2542014 (dostęp 8 kwietnia 2020 r.)

Strony internetowe

1. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 8 kwietnia 2020 r.).
2. <https://bip.horyniec-zdroj.pl/> (dostęp 8 kwietnia 2020 r.).
3. https://mapa.inspire-hub.pl/#/gmina_horyniec_zdroj (dostęp 8 kwietnia 2020 r.).

The conditions of shaping spatial policy and the directions of development of the Horyniec-Zdrój health resort commune

The commune of Horyniec-Zdrój is one of the four health resorts located in south-eastern Poland, in the Podkarpackie Voivodeship. It is a peripheral commune with a typically agricultural and forest character. Its great advantage is its location in one of the most valuable natural areas of Roztocze. As much as half of its area lies within the boundaries of the South Roztocze Landscape Park. Deposits of therapeutic mud and mineral waters located in Horyniec are the basis of spa treatment and influence the tourist popularity of this place in Poland. The therapeutic, natural and cultural values of the commune, as well as the immediate vicinity of the country border, determine the spatial policy in a very strong way. In comparison with the neighbouring units, the spa character of a peripheral rural commune has a significant impact on spatial planning and local development. The analysis of planning documents in Horyniec-Zdrój commune and, for comparison, in Stary Dzików and Wielkie Oczy communes showed differences in the way of conducting spatial policy. The smallest planning activity occurred in the peripheral commune, but far from the state border – Stary Dzików. Furthermore, selected economic indicators also showed differences. The Wielkie Oczy and Horyniec-Zdrój communes represent a higher level of economic development.

mgr inż. Karolina Trykacz
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Miejsce obszarów funkcjonalnych w polskim systemie planowania przestrzennego

Streszczenie

Obszary funkcjonalne są coraz częstszym przedmiotem dyskusji naukowych. Nie jest to przypadkowe, ponieważ istotne zjawiska przestrzenne oraz społeczno-gospodarcze nie zamykają się już w granicach administracyjnych miast. Stanowi to wyzwanie dla polityki publicznej, która powinna być realizowana ponad oficjalnymi granicami. Kluczowe jest tu planowanie przestrzenne, które w obecnych uwarunkowaniach jest niejako bezsilne wobec obszarów funkcjonalnych. Podłoże tego problemu jest dualistyczne – systemowe i merytoryczne. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, planowanie to zostało włączone do planowania wojewódzkiego. Co więcej, brakuje precyzyjnych wytycznych odnośnie planów zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Celem artykułu jest zatem zaproponowanie rozwiązania, które pozwoliłoby na bardziej efektywne kształtowanie przestrzeni obszarów funkcjonalnych.

Słowa kluczowe

obszary funkcjonalne; miejskie obszary funkcjonalne; obszary metropolitalne; planowanie przestrzenne; plany zagospodarowania przestrzennego; samorząd terytorialny

Wstęp

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020 (2011) podkreśla, że ośrodki miejskie nie powinny zamykać swojej działalności w obrębie ich granic administracyjnych, ale „koncentrować się na regionach funkcjonalnych”¹. Podstawą polityki rozwoju – nie tylko na gruncie europejskim ale również w Polsce – stały się zatem obszary funkcjonalne².

¹ Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech, 2011.

² E. Szafranek, *Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, Nr 467, s. 114.

Problematyka szeroko rozumianych obszarów funkcjonalnych niejednokrotnie była omawiana zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze. Najczęściej podejmowane są dyskusje terminologiczne i delimitacyjne³. Każdy ośrodek miejski generuje powiązania ze swoją tzw. strefą wpływów⁴. Oddziaływanie to jest dwustronne – z jednej strony ośrodek miejski wpływa na swoje otoczenie. Z drugiej zaś to otoczenie oddziałuje również na ten punkt centralny⁵.

Urbanizacja prowadzi do powstawania obszarów, które nazywane są m.in. *aglomeracjami*⁶, a w przypadku obszarów o charakterze policentrycznym i przemysłowym – *konurbacjami*⁷. Biorąc pod uwagę codzienne dojazdy do pracy, używa się terminu *układ osadniczy*⁸ czy też, dodając sferę usługową, *dzienny system miejski*⁹. Pojawiają się również pojęcia takie jak *region funkcjonalny* oraz *funkcjonalny region miejski*¹⁰. Posługując się konkretnymi wskaźnikami, jak np. odsetek osób pracujących w danej jednostce, często używa się terminu *funkcjonalny obszar miejski*¹¹. Gdy ośrodek centralny posiada funkcje egzogeniczne o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym¹² mówimy wówczas o *metropolii*, a rozszerzając go na powiązane z nim otoczenie – *obszarze metropolitalnym*¹³.

Problematyka tych jednostek dostrzeżona została w polskim prawodawstwie, gdzie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku znalazło się pojęcie obszaru metropolitalnego. Za obszar ten uznano wielkie miasto z jego bezpośrednim otoczeniem, które – jako całość – charakteryzują się powiązaniem funkcjonalnymi oraz zostały wskazane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁴.

³ W Polsce najbardziej znana jest delimitacja oparta na metodyce P. Śleszyńskiego. Patrz P. Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny, 85(2), 2013.

⁴ E. Iwanicka-Lyra, *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, Prace Geograficzne Nr 76, PWN, Warszawa 1969, s. 7.

⁵ B. Malisz, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, wyd. Arkady, Warszawa 1981, s. 25.

⁶ Ibidem, s. 17.

⁷ E. Iwanicka-Lyra, *Delimitacja aglomeracji ... op. cit.*, s. 15-16.

⁸ Ibidem, s. 26.

⁹ Por. P. Śleszyński, *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, Nr 29, s. 41.

¹⁰ S. Drobne, M. Konjar, A. Lisek, N.P. Milanović, A.Z. Lamovšek, *Functional regions defined by urban centres of (inter) national importance—the case of Slovenia*, materiały 15th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society (REAL CORP 2010: Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous), 18-20.05.2010, Wiedeń, red. M. Schrenk, V.V. Popovich, P. Zeile, 2010, s. 296.

¹¹ Ibidem, s. 295.

¹² M. Smełkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, Nr 1, s. 57.

¹³ Ibidem, s. 63.

¹⁴ Art. 2. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2012, poz. 647 z późn. zm.).

Nowelizacja ustawy z 2014 roku zastąpiła wspomniany termin pojęciem *obszaru funkcjonalnego* oraz *miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego*. Pierwszy z nich definiowany jest jako „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju”. Jako typ takiego obszaru – który obejmuje miasto wojewódzkie z powiązaniem z nim funkcjonalnie obszarem – wskazano miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego¹⁵. Przyczyna zmiany z obszarów metropolitalnych na rzecz obszarów funkcjonalnych może leżeć w dylematach funkcjonalnych – które obszary rzeczywiście generują funkcje o znaczeniu krajowym czy międzynarodowym¹⁶. Wydaje się zatem, że nie do końca wiadomo, czym właściwie jest obszar funkcjonalny. Pewne jest jednak to, że istnieje.

Obecność ta sprawia, że często podejmowaną w literaturze tematyką jest problem zarządzania tego typu obszarami¹⁷. Niezależnie od przyjętego terminu, wyróżnia się tu dwie główne koncepcje: twardą i miękką. Pierwsza z nich opiera się na scentralizowanej strukturze, natomiast druga – na dobrowolnej współpracy¹⁸. Można tu również wyróżnić podejście mono- i policentryczne. Pierwsze polega na utworzeniu władzy zarządzającej całym obszarem. Drugie odnosi się natomiast do koegzystencji władz niższego szczebla, które niejako ze sobą konkurują¹⁹.

Chociaż na gruncie polskim można znaleźć opracowania odnoszące się, z założenia, do planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych, często dotyczą one jednak głównie miejsca tych jednostek w ustawodawstwie, ich delimitacji, zarządzania lub instrumentów polityki europejskiej. Według A. Hołuj *planowanie przestrzenne* jest działaniem, które służy realizacji zamierzonego zagospodarowania przestrzennego²⁰. Z jednej strony odnosi się do projektowania przyszłego (pożądanego) kształtu danego obszaru, z drugiej zaś – do mechanizmów prowadzących do realizacji tej wizji²¹. Należy

¹⁵ Art. 7. ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. 2014, poz. 379).

¹⁶ J. Frankowski, M. Szmytkowska, Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce, „Zarządzanie publiczne” 2015, Nr 2, s. 135.

¹⁷ M. Dej, W. Jarczewski, *Przegląd systemów zarządzania obszarami metropolitalnymi w literaturze przedmiotu*, [w:] *Modele zarządzania gospodarką przestrzenną w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach*, pod red. Z. Ziobrowskiego, W. Jarczewskiego, K. Kafki, wyd. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2012, s. 15.

¹⁸ Ibidem, s. 15.

¹⁹ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 116.

²⁰ A. Hołuj, *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*, „Studia KPZK” 2011, Nr 140, s. 385.

²¹ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego w okresie powojennym – praktyka wobec teorii i ustawodawstwa*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, Nr 1, s. 25-26.

do instrumentów zarządzania (współrządzenia) na obszarach metropolitalnych²² i ma swoje podłoże prawne²³. Jest zatem procesem kompleksowym. Co ciekawe, sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje, czym planowanie to samo w sobie jest, chociaż wielokrotnie posługuje się tym pojęciem²⁴.

Celem planowania przestrzennego jest, z założenia, takie kształtowanie przestrzeni, aby możliwe było zachowanie *ładu przestrzennego*, a więc harmonijnego obszaru o uporządkowanych zależnościach środowiskowych, kulturowych, społeczno-gospodarczych, funkcjonalnych i kompozycyjno-estetycznych²⁵. Planowanie przestrzenne powinno służyć zharmonizowaniu zagospodarowania przestrzennego na obszarze funkcjonalnym tak, aby uniknąć m.in. problemów finansowych gmin otaczających miasto, wynikających z nadpodaży działek budowlanych²⁶.

Stwierdzenie, że polski system planowania przestrzennego nie jest efektywny, nie jest niczym nowym²⁷. Wskazuje się tu m.in. „nadpodaż” terenów mieszkaniowych²⁸ i ciągły przyrost obszarów rozproszonej zabudowy²⁹ a także dezintegrację przestrzenną wynikającą z braku skoordynowanych działań pomiędzy gminami³⁰. Problemem jest też brak powiązania planowania przestrzennego z planowaniem inwestycyjnym³¹. Jakie jest zatem miejsce obszarów funkcjonalnych w polskim, tak licznie krytykowanym, systemie planowania przestrzennego?

Problematyka ta, po wspomnianej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2014 roku, została podjęta przez Ł. Mikułę, który przeanalizował prawne uwarunkowania polskiego planowania metropolitalnego. Podkreślił on niedosyt uregulowań w zakresie merytorycznym³², jak również wątpliwości co do ich praktycznej skuteczności³³. W niniejszym artykule rozszerzono wskazane przez Ł. Mikułę problemy

²² J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami ... op. cit.*, s. 178.

²³ W.A. Gorzym-Wilkowski, *Planowanie zagospodarowania ... op. cit.*, s. 27.

²⁴ W.A. Gorzym-Wilkowski, *Wojewódzkie planowanie przestrzenne – istota, możliwości i ograniczenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, Nr 244, s. 461-462.

²⁵ W.A. Gorzym-Wilkowski, *Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, Nr 432, s. 56.

²⁶ J. Danielewicz, *Zarządzanie obszarami ... op. cit.*, s. 160.

²⁷ Por. Z. Kamiński, *Bezdroża prawne planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, pod red. J.J. Paryska, A. Tölle, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 21.

²⁸ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Planowanie przestrzenne ... op. cit.*, s. 58.

²⁹ A. Hołuj, *Problemy i dylematy ... op. cit.*, s. 386.

³⁰ J. Frankowski, M. Szmytkowska, *Regionalne zróżnicowanie ... op. cit.*, s. 132.

³¹ Z. Kamiński, *Bezdroża prawne ... op. cit.*, s. 22.

³² Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, Nr 29, s. 113.

³³ *Ibidem*, s. 116.

analizując znaczenie planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, a więc jego pozycję w obecnym systemie planowania przestrzennego.

Wydaje się, że domniemana bezsilność systemu wobec obszarów funkcjonalnych widoczna jest w treści opracowywanych planów oraz możliwości ich realizacji. Próba weryfikacji powyższej hipotezy została poprzedzona analizą systemu oraz merytoryczną. Celem niniejszej pracy nie jest dyskusja terminologiczna i delimitacyjna, ale wskazanie rzeczywistego miejsca obszarów funkcjonalnych w polskim systemie planowania przestrzennego oraz zaproponowanie rozwiązania problemu mało efektywnego kształtowania tychże obszarów.

Należy przy tym przyjąć, że omawiane w niniejszym opracowaniu *obszary funkcjonalne* obejmują również obszary metropolitalne, które są niejako swoistym rodzajem obszarów funkcjonalnych³⁴. Chociaż różni je zasięg oddziaływania (funkcjonalnego), to w aspekcie planowania przestrzennego borykają się z podobnymi problemami.

Badania obejmują polski system planowania przestrzennego po 1990 roku, w szczególności po nowelizacji w 2014 roku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Metodycznie badania oparto na przeglądzie literatury oraz analizie kluczowych dla planowania przestrzennego (w tym planowania na terenie obszarów funkcjonalnych) aktów prawnych. Przeanalizowano również wybrane plany zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

W niniejszym artykule przeanalizowano istniejące uwarunkowania prawne odnoszące się do planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, podejmując się jednocześnie zaproponowania alternatywnych rozwiązań. Na wstępie przybliżono problematykę szeroko rozumianych obszarów funkcjonalnych. W dalszej części omówiono kompetencje planistyczne poszczególnych jednostek administracyjnych w Polsce i regulacje prawne odnoszące się do obszarów funkcjonalnych. Następnie omówiono wybrane plany zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. W końcowej części pracy podjęto natomiast dyskusję na temat możliwych rozwiązań problemów systemu planowania przestrzennego odnośnie omawianych obszarów.

1. Planowanie przestrzenne w Polsce

Rok 1989 był dla Polski rokiem przełomowym. Zapoczątkował zmiany na wielu płaszczyznach życia publicznego, w tym m.in. reformę administracji

³⁴ M. Grochowski, *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „MAZOWSZE. Studia Regionalne” 2014, Nr 15, s. 130.

publicznej³⁵. Pierwsza kluczowa zmiana miała miejsce w 1990 roku, kiedy to przeprowadzono reformę gminną – pierwszy etap decentralizacji. Kilka lat później, w 1998 roku, dokończona została reforma administracyjna, powołując samorząd powiatowy oraz wojewódzki. I tak, od 1 stycznia 1999 roku, wszystkie szczeble podziału terytorialnego Polski posiadają władze samorządowe³⁶.

Jakie zatem kompetencje planistyczne leżą obecnie (rok 2020) w gestii poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego? Samorząd województwa, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, wykonuje zadania m.in. z zakresu zagospodarowania przestrzennego³⁷. Sejmik województwa uchwała *plan zagospodarowania przestrzennego*³⁸ (dalej: PZPW) przygotowany przez zarząd województwa³⁹.

Planowaniu przestrzennemu w województwie poświęcony został 3. rozdział ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Samorząd województwa sporządza PZPW oraz audyt krajobrazowy, prowadzi analizy i studia, a także opracowuje szeroko rozumiane „konceptcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego”⁴⁰.

U.p.z.p. określa tryb uchwalania PZPW⁴¹ oraz, co istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania, zakres jego ustaleń. PZPW określa zatem⁴²:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa wraz z ich powiązaniem (komunikacyjnymi i infrastrukturalnymi), w tym transgranicznymi,
- system obszarów chronionych odnoszących się do środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego, kultury, oraz ochrony uzdrowiskowej,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, których znaczenie jest ponadlokalne,
- zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych (o znaczeniu ponadregionalnym) i w zależności od potrzeb o znaczeniu regionalnym, wraz z wskazaniem ich granic,
- obszary, które są zagrożone wystąpieniem powodzi,
- granice terenów zamkniętych z ich strefami ochronnymi,

³⁵ Ibidem, s. 119.

³⁶ Por. M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, Nr 38, s. 81-85.

³⁷ Art. 14. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 2019, poz. 512).

³⁸ Art. 18. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 2019, poz. 512).

³⁹ Art. 41. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 2019, poz. 512).

⁴⁰ Art. 38. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁴¹ Art. 41. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁴² Art. 39. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

- tereny, na których występują udokumentowane złoża kopalin i kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Nie precyzuje natomiast skali opracowania PZPW, poza obowiązkiem sporządzenia go dla obszaru całego województwa. Co więcej, PZPW nie jest też aktem prawa⁴³. Jak zatem wygląda jego realizacja, która jest kluczowa dla kształtowania przestrzeni? Rozstrzygnięcia PZPW przenoszone są niejako do dokumentów planistycznych, które sporządzane są na poziomie gminnym⁴⁴. Należy tu przy tym podkreślić, że województwa nie są „wyższe” rangą w stosunku do pozostałych jednostek samorządowych, zatem nie sprawują nad nimi nadzoru ani kontroli⁴⁵.

Skoro ustalenia PZPW uwzględnia się na poziomie gminy, jakie jest miejsce powiatów w polskim systemie planowania przestrzennego? Wśród zadań tej jednostki nie wskazuje się kompetencji odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego, jednak bez wątpienia wiele z jego obowiązków ma odniesienie przestrzenne⁴⁶. U.p.z.p. wskazuje natomiast, że powiat sporządza analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, które odnoszą się do jego obszaru⁴⁷. Opracowania te nie stanowią jednak aktów wiążących – są zatem bardziej elementem informacyjnym⁴⁸ aniżeli istotnym z punktu widzenia planowania przestrzennego.

Ponadto, powiat (starosta powiatowy) ma też kompetencje w zakresie opiniowania projektu *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*⁴⁹ (dalej: studium) i *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* (dalej: MPZP)⁵⁰, czyli dokumentów sporządzanych na poziomie gminnym⁵¹. W przypadku MPZP zarząd powiatu ma również kompetencje w zakresie uzgodnienia projektu planu⁵².

Gmina, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego⁵³, wśród zadań własnych posiada sprawy odnoszące się m.in. do ładu przestrzennego⁵⁴

⁴³ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Wojewódzkie planowanie ... op. cit.*, s. 462.

⁴⁴ Por. art. 9. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁴⁵ Art. 4. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 2019, poz. 512).

⁴⁶ Por. art. 4. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. 2019, poz. 511).

⁴⁷ Art. 3. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁴⁸ Por. Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne ... op. cit.*, s. 115-116.

⁴⁹ Art. 11. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵⁰ Por. art. 17. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵¹ Por. art. 3., art. 9. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵² Art. 17. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵³ Art. 164. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

oraz prowadzi na swoim terenie politykę przestrzenną⁵⁵. Rada gminy uchwała studium oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁵⁶ (dalej: MPZP).

Studium, chociaż określa zasady zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym, nie jest aktem prawa miejscowego⁵⁷. U.p.z.p. szczegółowo opisuje jego zawartość. Wskazuje uwarunkowania, jakie powinny zostać opisane w studium, a także m.in. kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, takie jak przeznaczenie terenów i rozwój infrastruktury technicznej oraz systemów komunikacji, tereny lokalizacji inwestycji celu publicznego (o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym – zgodnie z PZPW), a także, zależnie od uwarunkowań i potrzeb danej gminy, obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym. Wymagany zakres projektu studium oraz wymogi odnośnie m.in. skali opracowania⁵⁸ określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁵⁹. U.p.z.p. precyzuje również tryb sporządzania i uchwalania studium⁶⁰.

Również MPZP został szczegółowo opisany w u.p.z.p. – zarówno tryb jego sporządzania i uchwalania⁶¹, zawartość⁶², skala opracowania oraz przepisy wykonawcze⁶³, tj. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶⁴. MPZP, w odróżnieniu od wcześniej wskazanych dokumentów, jest aktem prawa miejscowego⁶⁵. Określa zasady zagospodarowania terenu, w tym m.in. przeznaczenie (funkcje) danych obszarów, szczegółowe wskaźniki odnoszące się do zagospodarowania terenu oraz zasady kształtowania zabudowy

⁵⁴ Por. art. 7. ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., (Dz. U. 2019, poz. 506).

⁵⁵ Art. 3. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵⁶ Art. 18. ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., (Dz. U. 2019, poz. 506).

⁵⁷ Art. 9. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵⁸ Por. art. 10. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, (Dz. U. 2004, Nr 118, poz. 1233).

⁶⁰ Zob. art. 11., art. 12. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶¹ Zob. art. 17., art. 20. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶² Art. 15. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶³ Zob. art. 16. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (Dz. U. 2003, Nr 164, poz. 1587).

⁶⁵ Art. 14. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

jak infrastruktury technicznej i systemów komunikacji. Jeśli istnieje taka potrzeba – określa też granice obszarów lokalizacji inwestycji celu publicznego, zarówno o znaczeniu lokalnym jak i ponadlokalnym. MPZP musi być zgodny ze studium⁶⁶, a co za tym idzie, z PZPW⁶⁷.

Co ciekawe, z powyższych opracowań jedynie odnośnie PZPW nie ma rozporządzenia, które precyzowałoby jego szczegółowy zakres. U.p.z.p. wskazuje, że zakres projektu PZPW, zarówno w części tekstowej jak i graficznej, określony zostanie w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania przestrzennego i mieszkalnictwa⁶⁸, jednak pomimo upływu ponad 15 lat rozporządzenie to nadal nie powstało.

Realizacja ustaleń PZPW, jak już wspomniano, odbywa się poprzez uwzględnianie ich w dokumentach gminnych. Ustaleń, które nie są doprecyzowane w rozporządzeniu i których skala opracowania znacznie odbiega od ustaleń na poziomie gminnym. Co więcej, ustalenia PZPW dotyczą często kwestii, które nie leżą w kompetencjach samorządu województwa i nie odnoszą się do zagadnień dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia te nie mają zatem rzeczywistego wpływu na kształt przestrzeni. Natomiast te, które mogą zostać przeniesione do studium czy MPZP, są możliwe do uwzględnienia raczej w sposób przybliżony⁶⁹. Nasuwa się zatem pytanie o efektywność, kluczowego dla planowania w obszarach funkcjonalnych, planowania na poziomie wojewódzkim.

2. Obszary funkcjonalne w polskim systemie planowania przestrzennego

Do 2014 roku, zgodnie z u.p.z.p. w PZPW wskazywano obszary problemowe oraz obszary metropolitalne. Częścią planu wojewódzkiego był wówczas *plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego*⁷⁰. Nie określono jednak zakresu jego ustaleń⁷¹.

Po wspomnianej nowelizacji z 2014 roku u.p.z.p. i zastąpieniu obszarów metropolitalnych obszarami funkcjonalnymi, uwzględniono nowy rozdział poświęcony tymże obszarom⁷². Większość przepisów odnosi się jednak głównie do ich delimitacji. W rozdziale tym można też znaleźć m.in. typy obszarów funkcjonalnych, gdzie miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego

⁶⁶ Por. art. 15., ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶⁷ Por. art. 9. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶⁸ Art. 40. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁶⁹ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Wojewódzkie planowanie ... op. cit.*, s. 466-468.

⁷⁰ Art. 39. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2012, poz. 647 z późn. zm.).

⁷¹ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Wojewódzkie planowanie ... op.cit.* s. 462.

⁷² Por. Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne ... op. cit.*, s. 111.

został uznany za obszar funkcjonalny o znaczeniu ponadregionalnym⁷³. Obszary te, wraz z ich granicami, określa samorząd województwa⁷⁴.

Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego – przepisy ustawowe

Kluczowe dla niniejszego opracowania są kwestie dotyczące nie samego wyznaczania granic obszarów funkcjonalnych, ale miejsca tych obszarów w systemie planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne tych obszarów zostało włączone do planowania na poziomie wojewódzkim, które, jak wspomniano w sekcji 1., samo w sobie rodzi wiele wątpliwości.

Zgodnie z u.p.z.p. częścią PZPW jest *plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego* (dalej: PZPMOF). Plan ten może obejmować nie tylko granice tegoż obszaru, ale również tereny poza jego granicami⁷⁵. Jednak sedno PZPMOF, czyli jego zakres rzeczowy, tryb sporządzania i uchwalania a także realizacja ustawa przedstawia w sposób raczej zdawkowy⁷⁶.

Jak wspomniano już w sekcji 1., w PZPW określa się szeroko pojęte zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych. Jakże konkretnie są to zasady – ustawodawca nie definiuje. Biorąc jednak pod uwagę, że PZPMOF stanowi część PZPW będą to te same ustalenia, które uwzględnia plan wojewódzki⁷⁷. Czym zatem, za wyjątkiem obszaru opracowania, mają się te dokumenty różnić? Prawdopodobnie, wynikającą z zasięgu opracowania, skalą, która dla PZPW nie została przecież określona. Co do pozostałych elementów – pozostaje jednak pewien niedosyt.

Realizacja rozstrzygnięć PZPMOF będzie odbywać się zapewne na tych samych zasadach – biorąc pod uwagę, że jest to dokument wchodzący w skład planu wojewódzkiego – co realizacja PZPW, tj. poprzez wprowadzenie ich ustaleń do dokumentów na poziomie gminnym. Wobec tego PZPMOF będzie miał wpływ na zagospodarowanie przestrzenne jego obszarów pod warunkiem, że na terenie gmin wchodzących w jego skład będzie uchwalony MPZP. Efektywność ustalanego na poziomie wojewódzkim planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych jest zatem zależna od gmin. Pojawia się również pytanie o lukę pomiędzy planowaniem przestrzennym na poziomie gminnym, a wojewódzkim⁷⁸. Obszary funkcjonalne są mniejsze od województw,

⁷³ Zob. art. 49b., ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁷⁴ Art. 49d., ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁷⁵ Art. 39. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁷⁶ Por. Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne ...*, op.cit., s. 113.

⁷⁷ Ibidem, s. 113-114.

⁷⁸ Por. W. Budner, *Planowanie przestrzenne obszarów metropolitalnych – próby rozwiązań prawno-instytucjonalnych* [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*.

a jednocześnie obejmują powierzchnią więcej niż jedną gminę – są zatem czymś „pomiędzy” tymi jednostkami. Czy zatem umieszczenie ich w kompetencjach samorządu wojewódzkiego jest do końca właściwe?

Obszary funkcjonalne a związek metropolitalny

Podmiotem, który prowadzi politykę przestrzenną jest również, obok kraju, województwa i gminy, *związek metropolitalny* (o ile został utworzony)⁷⁹. W Polsce istnieje na dzisiaj, utworzony w 2017 roku, jeden związek metropolitalny – w województwie śląskim. Wśród jego zadań publicznych wskazuje się m.in. kształtowanie ładu przestrzennego, a także zadania w zakresie transportu zbiorowego na jego terenie i ustalenia, współdziałając, przebiegu dróg (krajowych i wojewódzkich)⁸⁰.

Jeśli na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (w całości lub części) zostanie utworzony związek metropolitalny, uchylony zostaje wówczas PZPMOF, a w PZPW uwzględnia się granice tegoż związku⁸¹. Związek ten sporządza *ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego* (dalej: studium metropolitalne).

Studium metropolitalne, uwzględniając ustalenia zawarte w PZPW, określa m.in. zasady odnoszące się do infrastruktury technicznej, systemów komunikacji oraz inwestycji celu publicznego, które mają znaczenie metropolitalne, jak również zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, korytarzy ekologicznych (regionalnych i ponadregionalnych), uzdrowisk i kultury (o znaczeniu metropolitalnym), przede wszystkim odnośnie realizacji infrastruktury technicznej. Wskazuje też maksymalne powierzchnie, jakie mogą być przeznaczone pod zabudowę, uwzględniając przy tym rodzaje zabudowy i gminy.

Jego ustalenia „obejmują jedynie elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego”⁸². Sformułowanie „elementy niezbędne” jest jednak dosyć lakoniczne, chociaż przepis ten sam w sobie wydaje się być kluczowy dla ochrony samodzielności

Próba rozwiązania problemu, pod red. T. Mądrego, wyd. Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2019, s. 186.

⁷⁹ Art. 3. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁸⁰ Art. 12. ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, (Dz. U. 2017, poz. 730).

⁸¹ Art. 49g. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁸² Art. 37o. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

planistycznej gmin m.in. z uwagi na obowiązek uwzględnienia ustaleń studium metropolitalnego przy sporządzaniu studium⁸³.

Co ciekawe, według aktualnych regulacji prawnych dla studium metropolitalnego stosuje m.in. przepisy odnoszące się do elementów planu miejscowego oraz jego trybu uchwalania. Można tu dostrzec także kilka analogii do PZPW: studium metropolitalne nie jest aktem prawa miejscowego⁸⁴, a jego ustalenia muszą zostać uwzględnione w studium⁸⁵. Zatem studium metropolitalne niejako integruje politykę przestrzenną poszczególnych gmin, które wchodzą w skład związku metropolitalnego⁸⁶.

Realia

PZPMOF posiadają obecnie praktycznie wszystkie województwa. Jednakże zbyt nieprecyzyjne regulacje odnoszące się do tych dokumentów skutkują brakiem jednolitych rozwiązań. Zróżnicowanie te widoczne są w kilku aspektach: formy samego PZPMOF, jego ustaleń, skali opracowania, jak i sposobów jego realizacji.

Na potrzeby niniejszego opracowania porównano cztery plany zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, które pokazują niejednorodność ustaleń. Plany te wybrano biorąc pod uwagę ich daty uchwalenia (2015 r., 2017 r., 2019 r.) oraz zróżnicowaną strukturę. Wskazano następujące plany:

- plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego – Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego⁸⁷,
- plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego Białegostoku⁸⁸,
- plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego miasta Opola⁸⁹,

⁸³ K. Borówka, J. Szlachetko, *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy” 2016, Nr 2, s. 31.

⁸⁴ Art. 37o. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁸⁵ Por. art. 9., art. 37p. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

⁸⁶ K. Borówka, J. Szlachetko, *Ramowe studium ... op. cit.*, s. 32.

⁸⁷ Uchwała Nr XI/162/2015 z dnia 30 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania Województwa Lubelskiego
<https://umwl.bip.lubelskie.pl/index.php?id=935&p1=szczegoly&p2=1035314>
(dostęp 12 kwietnia 2020).

⁸⁸ Uchwała Nr XXXVI/330/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego
http://bip.pbppb.wrotapodlasia.pl/plan_zag.html (dostęp 12 kwietnia 2020).

⁸⁹ Uchwała Nr VI/54/2019 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego

- plan zagospodarowania miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania. Poznański Obszar Metropolitalny⁹⁰.

Badane plany pokazują zróżnicowanie już w samej ich formie. Choć wszystkie z nich, zgodnie z u.p.z.p., stanowią „część” planu wojewódzkiego, to jednak stwierdzenie to zostało dwojako zinterpretowane. Część województw przygotowała oddzielne załączniki do uchwały o PZPW, które stanowią kilkusetstronicowe opracowania, podczas gdy w innych województwach PZPMOF został wpisany jako rozdział w części tekstowej PZPW (kilkulub kilkudziesięciostronicowy). Widoczna rozbieżność w samej formie tego dokumentu ma bez wątpienia wpływ na jego rozstrzygnięcia. W przypadku PZPMOF, które powstały jako oddzielne załączniki, ich treść jest bardziej rozbudowana. Strukturą przypominają one też plany wojewódzkie. Gdy stanowią one element (rozdział) w PZPW, bez wątpienia – chociażby z uwagi na ich objętość – rozstrzygnięcia te są przedstawione w sposób bardziej syntetyczny.

Zróżnicowanie widoczne jest również w przypadku części graficznych. Nie tylko różnią się one, podobnie jak część tekstowa, objętością (ilością) załączników (map). Również skala ich opracowania nie jest, podobnie jak w przypadku samych planów wojewódzkich, jednorodna: od 1:100 000 lub 1:50 000. Bez wątpienia wprowadzenie rozstrzygnięć tych opracowań do studium gminnego będzie mogło być bardziej dokładne niż w przypadku planów wojewódzkich, których skala opracowania to najczęściej 1:200 000 (rzadkością są opracowania 1:100 000, pojawiają się również 1:250 000). Wynika to z wielkości obszarów – obszary funkcjonalne obejmują fragment województwa, zatem skala opracowania ich planów będzie bardziej szczegółowa niż w przypadku PZPW.

Choć plany obszarów funkcjonalnych zawierają propozycję działań, a w niektórych przypadkach również zestawienie inwestycji celu publicznego, to jednak, podobnie jak w przypadku planów wojewódzkich⁹¹, nie zawierają konkretnych informacji o kosztach ich realizacji czy harmonogramu.

W przypadku województwa śląskiego – jedyne, na którego obszarze istnieje związek metropolitalny – obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego 2020+ uchwalony w 2016 r.⁹². W planie

<https://bip.opolskie.pl/2019/06/plan-zagospodarowania-przestrzennego-województwa-opolskiego-2019/> (dostęp 14 kwietnia 2020).

⁹⁰ Uchwała Nr V/70/19 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego wraz z Planem zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania http://www.wbpp.poznan.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=198&Itemid=1 (dostęp 12 kwietnia 2020).

⁹¹ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Wojewódzkie planowanie ...*, op.cit., s. 463.

⁹² Uchwała Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+ <https://planzagospodarowania.slaskie.pl/content/1474878101> (dostęp 15 kwietnia 2020).

tym, jako aneks, zawarto również plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, podkreślając przy tym, że PZPMOF zostanie uchylone w przypadku uchwalenia przez związek metropolitalny ramowego studium. Studium to jednak nadal nie powstało. Nie ma zatem możliwości oceny jego ustaleń.

3. Dyskusja

Rozwiązanie problemu planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych nie jest jednolite. Po pierwsze, należy rozważyć kwestię podmiotu, który ma być odpowiedzialny za planowanie przestrzenne w granicach obszarów funkcjonalnych. Następnie należy również wziąć pod uwagę przepisy ustawowe odnoszące się do planowania przestrzennego *sensu stricto*, tj. dokumentów planistycznych sporządzanych dla tych terenów i sposobu ich realizacji.

Analizując kwestię podmiotu, który ma posiadać kompetencje planistyczne odnośnie obszarów funkcjonalnych, kluczowe jest tu znalezienie takiego rozwiązania, które pozwoliłoby na zharmonizowanie działań przestrzennych na tym terenie, zapewniając przy tym niejako autonomię jednostek wchodzących w jego skład.

Jednym z rozwiązań jest, służące przede wszystkim integracji zarządzania, tworzenie nowych jednostek administracyjnych, nadając im specjalne statusy⁹³. Nie ulega wątpliwości, że na terenie oficjalnej jednostki możliwe spójne planowanie przestrzenne jest łatwiejsze do osiągnięcia⁹⁴. Czy jednak utworzenie – prawnie – nowych jednostek w postaci miast czy związków metropolitalnych jest najlepszym rozwiązaniem? Jak wskazuje K. Kuć-Czajkowska (2019), nie zawsze się to sprawdza, czego doświadczyły chociażby Włochy. Rodzi to wiele kontrowersji i oporu ze strony pozostałych jednostek terytorialnych. Z jednej strony regionów, które obawiają się utraty pozycji. Z drugiej zaś gmin, niepokojących się o zanik swojej władzy⁹⁵. W toku dyskusji nad reformą metropolitalną w Polsce, widoczne były – podobne jak we Włoszech – obawy samorządów wojewódzkich⁹⁶.

Jak już podkreślono, utworzono do dzisiaj na terenie kraju tylko jeden związek metropolitalny – w województwie śląskim, chociaż były też propozycje utworzenia Poznańskiego Związku Metropolitalnego⁹⁷. Nie jest to zatem obecnie zbyt efektywna metoda.

⁹³ T. Kaczmarek, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, „Studia KPZK” 2018, t. 183, s. 277.

⁹⁴ M. Dej, W. Jarczewski, *Przegląd systemów ... op. cit.*, s. 17-18.

⁹⁵ K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 58-59.

⁹⁶ T. Kaczmarek, *Zarządzanie obszarami ... op. cit.*, s. 282.

⁹⁷ Por. K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne ... op. cit.*, s. 126.

Wśród długotrwałej debaty nad wspomnianą reformą istniała również koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych. W skład tych jednostek miały wówczas wchodzić miasta na prawach powiatu oraz gminy, które z nimi sąsiadują. Powiaty te miałyby być czymś w rodzaju kompromisu – z jednej strony obszary funkcjonalne zostałyby w ten sposób niejako włączone do podziału terytorialnego kraju. Z drugiej zaś nie rodziłoby to konsekwencji w postaci utworzenia nowego szczebla samorządu terytorialnego⁹⁸.

Wyjście to wydaje się na tyle sensowne, że – oprócz braku tworzenia dodatkowych jednostek, a więc gruntownej reformy – dałoby kompetencje planistyczne powiatom, które w obecnym systemie planowania przestrzennego ich praktycznie nie posiadają. Powiaty metropolitalne mogłyby zatem wypełnić wspomnianą już lukę pomiędzy gminami a województwami.

Istnieje również możliwość rozszerzenia kompetencji istniejących powiatów. Zgodnie z aktualnymi regulacjami prawnymi tylko te jednostki nie prowadzą na swoim terenie polityki przestrzennej⁹⁹. Jak wspomniano w sekcji 1., opracowania sporządzane na tym poziomie nie są wiążące – stanowią raczej tylko elementy informacyjne.

Powiaty te, tak jak w przypadku powiatów metropolitalnych, byłyby jednostką pomiędzy województwami a gminami, zatem zmniejszyłyby one istniejącą obecnie lukę. Nadając im uprawnienia planistyczne odnośnie obszarów funkcjonalnych nie tylko włączono by je wówczas do systemu planowania przestrzennego, ale uniknięto by tworzenia kolejnych podziałów (mniej lub bardziej reformujących podział terytorialny).

Kolejnym rozwiązaniem, które widoczne jest też w polskim prawodawstwie, jest współdziałanie jednostek i tworzenie związków międzygminnych, których celem jest wspólne wykonywanie ich zadań publicznych¹⁰⁰. Współpraca międzygminna jest wręcz niezbędna do realizacji spójnych przestrzennie obszarów¹⁰¹. Związki te mogą powstać dobrowolnie (z inicjatywy gmin) lub zostać powołane obligatoryjnie, w drodze ustawy¹⁰².

Związki te nie do końca jednak wydają się odpowiadać wyzwaniom planistycznym na obszarach funkcjonalnych. Zgodnie z wykazem związków międzygminnych (stan na 31 marca 2020 r.)¹⁰³ wśród zadań tych podmiotów rzadko wskazuje się bowiem zadania odnoszące się do planowania przestrzennego.

⁹⁸ K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne ... op. cit.*, s. 106.

⁹⁹ Por. art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2020, poz. 293).

¹⁰⁰ Art., 64. ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., (Dz. U. 2019, poz. 506).

¹⁰¹ J. Frankowski, M. Szmytkowska, *Regionalne różnicowanie ... op. cit.*, s. 132.

¹⁰² Por. K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne ... op. cit.*, s. 150.

¹⁰³ Zob. Wykaz związków międzygminnych. Stan na 31 marca 2020 r.

<https://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).

Zmiany zagospodarowania przestrzennego na obszarach funkcjonalnych są znacznie bardziej intensywne niż na pozostałych terenach. Wobec tego potrzebna jest koordynacja planowania przestrzennego na tych obszarach. Sednem jest zatem nie tyle tworzenie nowych jednostek, ale zmiana obecnych regulacji odnoszących się do dokumentów planistycznych. PZPMOF jest częścią planów wojewódzkich, zatem jego realizacja odbywa się poprzez wprowadzenie jego rozstrzygnięć do dokumentów sporządzanych na poziomie gminnym. O ile studium sporządza każda gmina, tak MPZP – jedyny akt prawa miejscowego – nie jest obligatoryjny. Jeśli gminy wchodzące w skład obszaru funkcjonalnego nie uchwalą planów miejscowych, to ustalenia PZPMOF nie są realizowane.

Kluczem do zwiększenia efektywności planowania przestrzennego na obszarach funkcjonalnych jest zatem wzmocnienie pozycji PZPMOF w systemie planowania przestrzennego. Bez wątpienia jego ustalenia są bardziej szczegółowe od ustaleń planów wojewódzkich, co wskazuje na większy związek merytoryczny pomiędzy PZPMOF a dokumentami gminnymi. Z uwagi na jego realizację poprzez MPZP, może powinien on wskazywać w swoich ustaleniach obszary, dla których sporządzenie planów miejscowych byłoby obowiązkowe? Pozwoliłoby to na większą możliwość realizacji rozstrzygnięć PZPMOF a co za tym idzie, zharmonizowanie planowania przestrzennego na jego obszarze.

Co więcej, obecne regulacje prawne odnoszące się do PZPMOF bez wątpienia wymagają uzupełnienia. Brak skonkretyzowania zawartości tychże planów sprawia, że widoczne są duże różnice pomiędzy województwami w ich opracowywaniu. Wydaje się, że przepisy ustawowe odnoszące się do studium metropolitalnego są dużo precyzyjniejsze od tych dotyczących PZPMOF. Jednakże z uwagi na fakt, że w Polsce utworzono dotychczas tylko jeden związek metropolitalny¹⁰⁴, który nie posiada jeszcze studium metropolitalnego, ciężko określić efektywność tego rozwiązania.

Sprecyzowane powinny zostać kwestie dotyczące formy PZPMOF – czy ma to być syntetyczne ujęcie w formie rozdziału w planie wojewódzkim, czy obszerne opracowanie stanowiące oddzielny załącznik do uchwały. Należy również konkretnie wskazać elementy, które plany obszarów funkcjonalnych powinny zawierać. Z uwagi na znaczenie tych obszarów w przestrzeni kraju, przepisy te powinny być ujęte dosyć szczegółowo. Kluczowa jest tu również kwestia rozporządzenia odnośnie planów wojewódzkich, które mogłyby jednocześnie precyzować szczegółowy zakres PZPMOF.

Podsumowanie

Znaczenie obszarów funkcjonalnych, jakie jest często podkreślane zarówno w literaturze przedmiotu jak i dokumentach, nie do końca znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustawowych. Chociaż nowelizacja

¹⁰⁴ Zob. ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, (Dz. U. 2017, poz. 730).

u.p.z.p. uwzględniła problematykę tychże obszarów, jej przepisy odnośnie planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego wydają się być zbyt nieprecyzyjne¹⁰⁵. Nie wiadomo do końca, jaki kształt powinien przyjąć PZPMOF. Również studium metropolitalne, mimo bardziej szczegółowych przepisów, nie precyzuje jednak do końca jego zawartości. Mowa tu zwłaszcza o „elementach niezbędnych”¹⁰⁶, które mogą być różnie interpretowane.

Co więcej, włączenie obszarów funkcjonalnych do planowania wojewódzkiego, które samo w sobie wydaje się nie być do końca efektywne¹⁰⁷, rodzi wiele wątpliwości. Jaka jest rola planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych realizowanego przez dokumenty gminne? Dokumenty, które nie są obowiązkowe? Chociaż znaczenie planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych jest często podkreślane, to w rzeczywistości planowanie to jest niejako bezsilne.

Obszary funkcjonalne stanowią również tylko fragment województwa. PZPMOF uchwalają zatem także osoby, które nie zostały wybrane w obrębie granic obszaru funkcjonalnego¹⁰⁸. Związek gmin wydaje się tu bardziej zbliżony do idei obszarów funkcjonalnych, jednak w kwestii planistycznej nie do końca odpowiada wyzwaniom obszarów funkcjonalnych.

Wydaje się zatem, że racjonalne byłoby rozważenie przyznania kompetencji planistycznych powiatom. Rozwiązanie to nie tylko włączyłoby je do obecnego systemu planowania przestrzennego, ale pozwoliłoby również uniknąć tworzenia dodatkowych, mniej lub bardziej oficjalnych, jednostek. Kluczowe jest tu jednak zapewnienie gminom współpracy przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

Literatura

1. Borówka K., Szlachetko J., *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy” 2016, Nr 2(6).
2. Budner W., *Planowanie przestrzenne obszarów metropolitalnych – próby rozwiązań prawno-instytucjonalnych*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Próba rozwiązania problemu*, pod red. T. Mądrego, wyd. Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 179-192, Poznań 2019.
3. Danielewicz J., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

¹⁰⁵ Por. Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne ...op. cit.*, s. 116.

¹⁰⁶ K. Borówka, J. Szlachetko, *Ramowe studium ... op. cit.*, s. 31.

¹⁰⁷ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Wojewódzkie planowanie ... op. cit.*, s. 466-468.

¹⁰⁸ Ł. Mikuła, *Planowanie metropolitalne ... op. cit.*, s. 116.

4. Dej M., Jarczewski W., *Przegląd systemów zarządzania obszarami metropolitalnymi w literaturze przedmiotu*, [w:] *Modele zarządzania gospodarką przestrzenną w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach*, pod red. Z. Ziobrowskiego, W. Jarczewskiego, K. Kafki, wyd. Instytut Rozwoju Miast, s. 15-25, Kraków 2012.
5. Drobne S., Konjar M., Lisec A., Milanović N.P., Lamovšek A.Z., *Functional regions defined by urban centres of (inter) national importance—the case of Slovenia*, materiały 15th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society (REAL CORP 2010: Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous), 18-20.05.2010, pod red. M. Schrenk, V.V. Popovich, P. Zeile, Wiedeń 2010.
6. Frankowski J., Szmytkowska M., *Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce*, „Zarządzanie publiczne” 2015, Nr 2.
7. Gorzym-Wilkowski W.A., *Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego w okresie powojennym – praktyka wobec teorii i ustawodawstwa*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, Nr 1.
8. Gorzym-Wilkowski W.A., *Wojewódzkie planowanie przestrzenne – istota, możliwości i ograniczenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, Nr 244.
9. Gorzym-Wilkowski W.A., *Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, Nr 432.
10. Grochowski M., *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „MAZOWSZE. Studia Regionalne” 2014, Nr 15.
11. Hołuj A., *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*, „Studia KPZK” 2011, Nr 140.
12. Iwanicka-Lyra E., *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, Prace Geograficzne Nr 76, PWN, Warszawa 1969.
13. Kamiński Z., *Bezdroża prawne planowania przestrzennego w Polsce*, [w:], *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, pod red. J.J. Paryska, A. Tölle, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
14. Kuć-Czajkowska K., *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
15. Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, Nr 38.
16. Malisz B., *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, wyd. Arkady, Warszawa 1981.
17. Mikuła Ł., *Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, Nr 29.

18. Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, Nr 1.
19. Szafranek E., *Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, Nr 467.
20. Śleszyński P., *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, 2
21. Śleszyński P., *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, Nr 29.

Akty prawne

1. *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów* przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech, 2011.
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
3. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych*, (Dz. U. 2019, poz. 394).
4. *Uchwała Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+*, <https://planzagospodarowania.slaskie.pl/content/1474878101> (dostęp 15 kwietnia 2020).
5. *Uchwała Nr V/70/19 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego wraz z Planem zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania*, http://www.wbpp.poznan.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=198&Itemid=1 (dostęp 12 kwietnia 2020).
6. *Uchwała Nr VI/54/2019 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego*, <https://bip.opolskie.pl/2019/06/plan-zagospodarowania-przestrzennego-wojewodztwa-opolskiego-2019/> (dostęp 14 kwietnia 2020).
7. *Uchwała Nr XI/162/2015 z dnia 30 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania Województwa Lubelskiego*, <https://umwl.bip.lubelskie.pl/index.php?id=935&p1=szczegoly&p2=1035314> (dostęp 12 kwietnia 2020).
8. *Uchwała Nr XXXVI/330/17 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego*

Województwa Podlaskiego, http://bip.pbppb.wrotapodlasia.pl/plan_zag.html (dostęp 12 kwietnia 2020).

9. *Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.*, (Dz. U. 2019, poz. 506).
10. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, (Dz. U. 2019, poz. 511).
11. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, (Dz. U. 2019, poz. 512).
12. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, (Dz. U. 2012, poz. 647 z późn. zm.).
13. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, (Dz. U. 2020, poz. 293).
14. *Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, (Dz. U. 2014, poz. 379).
15. *Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, (Dz. U. 2017, poz. 730).

Strony internetowe

1. <https://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny> (dostęp 14 kwietnia 2020 r.).

The position of functional areas in Polish spatial planning system

Functional areas are more frequent the subject of scientific discussions. This is not coincidental, as significant spatial and socio-economic phenomena no longer close within the administrative boundaries of cities. This poses a challenge for public policy which should be implemented beyond official borders. Crucial here is spatial planning which in the current circumstances is somewhat strengthless towards functional areas. The background of this problem is dualistic – systemic and substantive. In accordance with current legal regulations, this planning has been included in the voivodeship planning. Furthermore, there is a lack of precise guidelines concerning the spatial development plans of the urban functional area of the voivodeship centre. Therefore, the aim of the article is to propose a solution that would allow for more effective shaping of the space of functional areas.

mgr Magdalena Taraszkiewicz

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Granice ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Streszczenie

Prawo własności jest jednym z podstawowych praw człowieka podlegającym ochronie konstytucyjnej. Zasadniczym prawem właściciela nieruchomości jest możliwość korzystania z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa. W przypadku wykonywania przez gminę zadań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym prawo własności ulega ograniczeniom. Dochodzi więc do konfrontacji dwóch wartości konstytucyjnych: prawa własności oraz samodzielności gminy.

Słowa kluczowe

własność; gmina; planowanie i zagospodarowanie przestrzenne; władztwo planistyczne

Wstęp

Realizacja władztwa planistycznego gminy powinna stanowić wyraz zróżnicowania interesu publicznego oraz interesu prywatnego. Nieproporcjonalne ingerowanie władzy w sferę praw jednostki, w tym przypadku w prawo własności przejawiające się w niewłaściwym wyważeniu kolidujących ze sobą wartości, które winny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może prowadzić do nadużywania przez organy gminy przysługującego im z mocy ustawy władztwa planistycznego.

Ograniczony charakter przestrzeni wymaga od organów władzy optymalnego jej wykorzystania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju¹. Reglamentacja władczego określenia sposobu zagospodarowania przestrzeni przyjmuje z reguły postać zdecentralizowaną, w której kompetencje planistyczne powierzone są w znacznym zakresie organom administracji samorządowej. Pozwala to na uwzględnienie uwarunkowań lokalnych. Konsekwencją takiego rozwiązania jest wyposażenie organów samorządowych – gmin w uprawnienie władczego

¹ M. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 38.

zarządzania wykorzystaniem przestrzeni, nie tylko publicznej, lecz także prywatnej.

Niniejsze opracowanie analizuje granice władczej ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz koncepcję nadużycia władztwa planistycznego gminy.

1. Pojęcie i istota prawa własności

1.1 Własność w ujęciu konstytucyjnym

Prawo własności jest jednym z podstawowych praw gwarantowanych jednostce przez Konstytucję RP². Ustawa zasadnicza do pojęcia własności odwołuje się na trzy różne sposoby. W przepisach Konstytucji RP mowa jest o: własności, prawie własności oraz prawie do ochrony własności. Ustrojowe pojęcie własności zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego budzi liczne spory. W opinii Piotra Tuleji bezsprzeczne jest to, że pojęcie własności ma autonomiczny charakter i nie może być sprowadzane do jej cywilistycznego ujęcia³. Tak też pojęcie własności rozumie Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „konstytucyjne rozumienie własności wykracza poza ujęcie cywilnoprawne”⁴. Nie ma obecnie podstaw do utożsamiania konstytucyjnego pojęcia własności z cywilistycznym pojęciem „mienia”, które rozumiane jest, jako ogół praw majątkowych⁵. Cywilistyczne określenie prawa własności nie wyczerpuje normatywnej treści art. 21 ust. 1 Konstytucji RP zarówno, co do przedmiotu własności jak i konstytucyjnego kręgu adresatów. Adresatem art. 21 ust. 1 Konstytucji RP jest przede wszystkim państwo. Przepis ten kształtuje obowiązki publicznoprawne i wyraża zasadę ustrojową⁶. Własność w wąskim ujęciu konstytucyjnym jest wolnością jednostki, z której wynikają obowiązki państwa⁷. Własność to przede wszystkim publiczne prawo podmiotowe i jedna z wolności człowieka; w tym sensie własność ma chronić autonomię majątkową jednostki⁸.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ P. Tuleja, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX Nr 587806615.

⁴ Zob. wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., K14/19, OTK 2000/2/61.

⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności i własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 257.

⁶ Zob. M. Kaliński, A. Krzywoń, „*Własność jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP*”, „Przegląd Sądowy” 2015, Nr 1, s. 17-32.

⁷ Zob. Wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, LEX Nr 17917883.

⁸ Zaradkiewicz, K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 82 i n.

Za rozszerzeniem konstytucyjnego określenia własności przemawia z kolei sposób, w jaki interpretowane są konstytucyjne przesłanki wyłączenia wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 roku⁹: „Własność w ujęciu przepisów konstytucyjnych należy, zatem rozumieć, jako kategorię ściśle konstytucyjną, bardziej zbliżoną do ekonomicznego pojmowania własności, a więc będącą synonimem całokształtu praw majątkowych. Utożsamianie pojęcia własności z mieniem wynika, po pierwsze, z ustrojowego i gwarancyjnego znaczenia przepisów konstytucyjnych. Po drugie, argumentem przemawiającym na rzecz tego poglądu jest traktująca wymiennie pojęcia «własności» i «mienia» treść art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 roku Nr 36, poz. 175/1), zgodnie, z którym «Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba, że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego». Powołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na ścisły związek między art. 20, art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP. Zawężające, cywilistyczne rozumienie własności, a więc odróżnienie jej od innych mniej rozwiniętych praw majątkowych akcentuje jej szczególną rangę, jako najpełniejszej formy władztwa nad rzeczą.

Rozbieżności orzecznicze dotyczące konstytucyjnego określenia własności nie mają zasadniczego znaczenia dla stosowania Konstytucji. Własność bez względu na sposób rozumowania tego pojęcia podlega ochronie prawnej na mocy ustawy zasadniczej. Organy władzy publicznej obowiązane są w jak największym stopniu zagwarantować jednostkom możliwość korzystania z własności. Oznacza to także konieczność tworzenia instytucji chroniących własność w stosunkach horyzontalnych¹⁰. Organy władzy publicznej nie mogą nadmierne ingerować w prawo własności. Granica ingerencji władz w prawo własności wyznaczona jest przez art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ingerencja we własność uzasadniona jest, gdy przewiduje to ustawa i konieczna z uwagi na ochronę zasad konstytucyjnych wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹¹.

1.2 Własność w ujęciu cywilistycznym

Ustawodawca nie definiuje wprost pojęcia własności. Taka definicja nie wykształciła się również w toku historycznego rozwoju tej instytucji. Najczęściej własność opisywana jest z ekonomicznego bądź ustrojowego punktu widzenia. Jak wskazano powyżej można mówić o własności w ujęciu konstytucyjnym (ujęcie szerokie) lub cywilistycznym (ujęcie wąskie).

⁹ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, LEX Nr 1231684.

¹⁰ P. Tuleja, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, op. cit. LEX Nr 587806615.

¹¹ Zob. T. Bąkowski, *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, Nr 2, s. 57-68.

W literaturze można spotkać się także z negatywną definicją własności zgodnie, z którą własność polega na tym, że właściciel może robić z rzeczą wszystko za wyjątkiem tego, co jest mu zakazane¹².

Własność to prawo rzeczowe, dające najpełniejsze władztwo na rzeczą. Jest ono prawem podmiotowym bezwzględnym, skutecznym *erga omnes*, które podlega danemu prawodawstwu. Każdy ma więc obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które stanowiłyby ingerencję w sferę cudzej własności. W przypadku niedozwolonego naruszenia prawa własności właścicielowi przysługuje system roszczeń ochronnych¹³.

Przedmiotem własności są rzeczy w rozumieniu art. 45 k.c.¹⁴, czyli materialne części przyrody w stanie pierwotnym lub przetworzonym, na tyle wyodrębnione, że w stosunkach społecznych traktowane mogą być, jako dobra samoistne¹⁵.

Treść prawa własności wynika z art. 140 k.c. Właściciel zgodnie z tym artykułem może korzystać z rzeczy oraz rozporządzać rzeczą. Na korzystanie z rzeczy składa się uprawnienie do posiadania rzeczy (*ius possidendi*), do używania rzeczy (*ius utendi*) oraz do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy (*ius fruendi*). Do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) zalicza się uprawnienie do wyzbycia się własności rzeczy oraz uprawnienie do jej obciążania. Wymienione w niniejszym akapicie uprawnienia właściciela stanowią pozytywną stronę własności. Obowiązek nieingerowania w sferę uprawnień właściciela stanowi z kolei negatywną stronę własności¹⁶.

Prawo własności nie jest jednak prawem nieograniczonym. Wyznacznikiem granic prawa własności są: przepisy ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa.

Określenie granic prawa własności nie może uchybiać zasadom określonym w Konstytucji RP. Prawo własności może zostać ograniczone jedynie w drodze ustawy i pod warunkiem, że nie godzą one w „istotę prawa własności”¹⁷ oraz są usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wskazanych w Konstytucji RP dóbr¹⁸.

W przypadku art. 140 k.c. ustawą wyznaczającą granice prawa własności jest nie tylko akt tej rangi, lecz także w opinii Teresy Filipak również akty niższego rzędu o ile mają one charakter wykonawczy do ustawy i mieszczą się w ramach zawartego w niej upoważnienia¹⁹.

¹² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 71.

¹³ T.A. Filipak, *Komentarz do art. 140 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. A. Kidyby, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 17.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. 2019 r., poz.1145 ze zm.), dalej: k.c.

¹⁵ J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, wyd. PWN, Warszawa 1963, s. 8.

¹⁶ B. Sitek, *Komentarz do art. 140 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. J. Ciszewskiego, P. Nazaruka, LEX Nr 587804385.

¹⁷ Art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁸ Art. 31 Konstytucji RP.

¹⁹ T.A. Filipiak, *Komentarz do art. 140 k.c. ... op. cit.* s. 20.

Na zakres uprawnień właściciela mają także wpływ zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Zasady współżycia społecznego to reguły postępowania ludzkiego, które są równocześnie regułami prawnymi, rodzą się i ugruntowują w społeczeństwie²⁰. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności odnosi się do jego funkcji ekonomicznej i zależy od przeznaczenia przedmiotu tego prawa.

2. Władztwo planistyczne gminy

Władztwo planistyczne gminy wywodzi się z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹. Pojęcie to definiowane jest, jako wyposażenie gminy przez ustawodawcę w kompetencję władczego przeznaczania i określania zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²². Władztwo planistyczne rozumiane jest również, jako samodzielne kształtowanie i prowadzenie przez gminę polityki przestrzennej poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²³. W ujęciu Zygmunta Niewiadomskiego władztwo planistyczne gminy to przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego określania sposobu zagospodarowania przestrzennego terenu bądź w drodze aktu miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o warunkach zabudowy²⁴. Pojęcie władztwa planistycznego jest pojęciem doktrynalnym²⁵.

Władztwo planistyczne nie oznacza i oznaczać nie może w ocenie Huberta Izdebskiego autonomii gminy w tym zakresie. Władztwo istnieje w takim zakresie, w jakim określają ją ustawy²⁶. To nie gmina, lecz ustawodawca decyduje o zakresie władztwa planistycznego. Jeżeli zatem z ustaw wynikają ograniczenia w rozstrzygnięciu o przeznaczeniu terenów, to niewątpliwie wiążą one gminę, zaś ich nieprzestrzeganie skutkuje nieważnością miejscowego planu

²⁰ Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2001, s. 77.

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2020 r., poz. 293), dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub u.p.z.p.

²² Zob. wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r., II OSK 841/2012, LexisNexis Nr 5034302.

²³ K. Buczyński, *Komentarz do art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, LEX Nr 587665809.

²⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2003, s. 90; Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 3 u.p.z.p.*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 32-33.

²⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne ... op. cit.*, s. 86.

²⁶ H. Izdebski, *Komentarz do art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, pod red. H. Izdebskiego, LEX Nr 587346343.

zagospodarowania przestrzennego w całości lub w części²⁷. Dokonując określenia władztwa planistycznego, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2007 roku podkreślił, że nie można racjonalnie założyć, iż każda czynność organu gminy podejmowana w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego wymaga konkretnego przepisu upoważniającego. Przyjęcie takiego poglądu w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego oznaczałoby, przekreślenie istoty władztwa u podstaw, którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczaniu i zasada zagospodarowania określonych obszarów. Wystarczającą podstawą do działania w ramach władztwa planistycznego jest zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zespół przepisów u.p.z.p., w szczególności art. 3 ust. 1 u.p.z.p.²⁸. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśnia sposób rozumienia tego pojęcia w odniesieniu do konstytucyjnej zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji RP i oznacza zarazem zastosowanie w tym zakresie zasady ogólnej z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP tj. samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Krytycznie do tego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego odniósł się Wojciech Jakimowicz zarzucając omówionemu wyrokowi sprzeczność z ugruntowanym stanowiskiem teorii prawa w kwestii rozumienia i sposób dekodowania kompetencji z przepisów prawnych oraz utożsamienie pojęcia samodzielności gminy z pojęciem suwerenności²⁹. Władztwo samorządowe jest pochodnym w stosunku do władztwa państwowego³⁰, w związku z czym atrybut suwerenności można przypisać wyłącznie państwu. W ocenie Jerzego Parchomiuka trafniejszym jest określenie „samodzielności planistycznej gminy” jako elementu ogólniejszego, stanowiącego ustrojowy fundament samorządu terytorialnego w Polsce³¹. Zdaniem Zygmunta Niewiadomskiego pojęcie samodzielności planistycznej w dużym zakresie pokrywa się z pojęciem władztwa planistycznego, chociaż wymienia się również aspekty swobody działania i swobody kształtowania treści³².

Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do mającej podstawę w przepisach prawa ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Nie jest to jednak władztwo absolutne i nieograniczone, albowiem gmina, która je wykonuje, obowiązana jest działać w granicach obowiązującego prawa oraz kierować się nie tylko interesem publicznym, lecz także wyważać interesy

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1379/07, LEX Nr 356085.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II OSKA 909/07, LEX Nr 460519.

²⁹ W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, pod red. I. Zachariasza, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 77-78.

³⁰ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 311.

³¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014 r., Nr 4, s. 22-37.

³² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne ... op. cit.*, s. 83.

publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniając przy tym aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę prawa własności³³.

3. Granice ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Realizacja władztwa planistycznego winna stanowić wyraz wyważania określonych wartości. Z jednej strony ochrony interesu publicznego, który rozumieć należy, jako zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólny samorządowej w zakresie optymalnego, racjonalnego wykorzystania przestrzeni, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony interesu prywatnego, z uwagi na możliwość ingerencji w sferę podstawowych praw jednostki, gwarantowanych ustawą zasadniczą – tj. prawa własności. Jak trafnie ujął to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2019 roku „brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w u.z.p.p. rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki”³⁴.

Gmina stanowi wspólnotę mieszkańców, a jej podstawowym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty. Oznacza to, że gmina prowadząc konkretną politykę w ramach swoich uprawnień, w tym kompetencji planistycznych obowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców. Każdy mieszkaniec ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Konieczne jest, więc w przypadku planowania i zagospodarowania przestrzennego ważenie interesów publicznych i prywatnych, z jak najmniejszą ingerencją w sferę prawa własności³⁵.

Granice władztwa planistycznego gminy wynikają z Konstytucji RP. Jak wskazano już w niniejszym opracowaniu władztwo planistyczne to możliwość legalnej ingerencji w sferę własności jednostki. Nie ma ono jednak absolutnego, nieograniczonego charakteru. Gmina w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego winna kierować się zasadą proporcjonalności tj. zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja ta musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia, których ustanawia się określone ograniczenia. Zachowanie proporcjonalności ma istotne, kluczowe znaczenie dla oceny, czy określone rozstrzygnięcie nie stanowi nadużycia władztwa planistycznego³⁶.

Konieczność ważenia interesów i wartości nakazuje limitować zakres władztwa planistycznego gminy. Granice władztwa planistycznego wyznaczane są trzema determinantami tj.: normą kompetencyjną kreującą kompetencje

³³ Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, LEX Nr 1370495.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r., II OSK 76/18, LEX Nr 2749208.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 r., II OSK 1959/09, LEX Nr 591997.

³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 listopada 2019 r., II SA/OI 723/19, LEX Nr 2751653.

planistyczne, normami zadaniowymi, określającymi zadania gmin w zakresie określania sposobów zagospodarowania terenu oraz normami pozwalającymi na ingerencję w prawo własności. W przypadku norm kompetencyjnych mówimy o normach rangi ustawowej, interpretowanych w sposób ścisły, wyłączający jakiegokolwiek domniemanie kompetencji. Źródłem kompetencji nie mogą być normy zadaniowe, gdyż z ich treści nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań³⁷. Konstrukcja upoważnienia organów gminy w odniesieniu do władztwa planistycznego budzi w literaturze kontrowersje natury konstytucyjnej. Jako rozwiązanie tego dylematu proponuje się traktowanie aktów prawa miejscowego, które wydane zostały na mocy ustawy, jako „ustaw w znaczeniu materialnym”. Na mocy ustawowego upoważnienia rada gminy może wprowadzać niejako w zastępstwie ustawodawcy powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym określające granice swobody wykonywania uprawnień właścicielskich w odniesieniu do określonego terenu³⁸. W podobnym kierunku zmierza judykatura, w opinii, której ustawowe upoważnienie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na mocy, których gminy ustalają przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczają sposób wykonywania prawa własności jest wystarczające do spełnienia konstytucyjnego wymogu ustawowej formy ograniczeń³⁹.

Cechą charakterystyczną planistycznych kompetencji gminy jest uznaniowość i elastyczność w zakresie ich realizacji. Uznaniowość wynika z zakresu fakultatywnych działań planistycznych, które obejmują zarówno samo podejmowanie aktów planowania przestrzennego jak i kształtowanie ich treści⁴⁰. Zakres władztwa planistycznego gminy ograniczany jest przez kompetencje planistyczne innych podmiotów. Plan miejscowy jest jednym z kilku aktów tworzących system planowania, który obejmuje również szczebel krajowy oraz wojewódzki. Poza sferą kompetencji planistycznych gminy pozostają np. obszary zamknięte jak i strefy ekonomiczne.

Drugą determinantą, która wyznacza sposób korzystania przez gminy z władztwa planistycznego są normy zadaniowe określające zasady, jakimi winna kierować się gmina określając sposób zagospodarowania terenu. Stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.z.p.p. do zasad tych należy zaliczyć: ład przestrzenny, a więc takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość i uporządkowany sposób uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁴¹, a także zrównoważony rozwój, czyli rozwój

³⁷ W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy... op. cit.* s. 77.

³⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne ... op. cit.* s. 61.

³⁹ Por. wyroki NSA z dnia 19 maja 2006 r., II OSK 207/06, LEX Nr 501085; z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 1716/07, LEX Nr 497579; z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/0, LEX Nr 490131.

⁴⁰ Zob. art. 15 ust. 2 i 3 u.z.p.p.

⁴¹ Art. 2 pkt 1) u.z.p.p.

społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces ingerowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych celem zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń⁴². Konstrukcja norm zadaniowych daje gminom swobodę w zakresie ustalania sposobów zagospodarowania terenu. Pojęcia, zarówno ładu przestrzennego jak i zrównoważonego rozwoju są pojęciami nieostrymi, co pozwala gminom na tzw. luz decyzyjny. W orzecznictwie podkreśla się, że ustawodawca pozostawia szeroki zakres uznaniowości korzystania z władztwa planistycznego. Mając jednakże na uwadze fakt, iż brak precyzyjnych kryteriów wiąże się ściśle z ingerencją w sferę prawa własności jednostek, nie może dochodzić do dowolności w korzystaniu przez radę gminy z kompetencji w zakresie stanowienia planów miejscowych⁴³, czy też w przypadku ich braku z wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Wykładnia przepisów prawa miejscowego nie może być dokonywana w oderwaniu od zapisów innych aktów powszechnie obowiązującego prawa. Tworzenie aktów prawa miejscowego winno odbywać się w sposób sprzyjający spójności i braku wewnętrznej sprzeczności systemu prawa⁴⁴.

Trzecią determinantą wyznaczającą granice władztwa planistycznego jest określenie granic ingerencji w prawo własności jednostki. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa prawo zabudowy, które rozumieć należy, jako publiczne prawo podmiotowe o negatywnym charakterze, wyrażające się w roszczeniu o zaniechanie ingerencji w sferę przysługującej jednostce wolności korzystania z nieruchomości⁴⁵. Granice ingerencji w sferę wolności jednostki oparte na władztwie planistycznym gmin kształtowane jest w zróżnicowany sposób i zależne od tego czy ingerencja narusza istotę tego prawa, czy też nie. Ingerencja w istotę wolności zabudowy polegająca na pozbawieniu możliwości jakiegokolwiek zabudowy traktowana jest jako forma wyłączenia w znaczeniu *sensu largo* i dopuszczalna jest jedynie dla realizacji konkretnego celu publicznego. Z kolei kształtowanie korzystania z prawa własności w sposób nienaruszający istoty tego prawa może opierać się na ogólniejszej kategorii interesu publicznego⁴⁶.

Gmina powinna w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego kierować się zakazem nadmiernej ingerencji w stosunku do chronionej prawnie wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ewentualna ingerencja

⁴² Art. 3 pkt 50) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. 2019 r., poz. 1396).

⁴³ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/ Łd 625/19, LEX Nr 2746837, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2019 r., II SA/Po 485/19, LEX Nr 2730833.

⁴⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 czerwca 2019 r., II SA/Wr 238/19, LEX Nr 2688474.

⁴⁵ W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota własnościowego prawa zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 6, s. 50-56.

⁴⁶ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy ... op. cit.*, s. 22-37.

musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla których ustanawia się określone ograniczenia⁴⁷. W niektórych przypadkach koncepcja władztwa planistycznego oznacza, że ustalenia planu mogą ingerować w prywatne interesy podmiotów w sposób odbierany przez nich jako niekorzystny, jednakże nie musi się to wiązać od razu z przekroczeniem granic władztwa planistycznego. Prawo własności, pomimo, że jest najsilniejszym prawem podmiotowym do nieruchomości, korzystającym z ochrony konstytucyjnej nie ma jednakże charakteru absolutnego i nieograniczonego⁴⁸.

4. Nadużycie władztwa planistycznego gminy w świetle doktryny i wybranego orzecznictwa

Władztwo planistyczne tak jak i inne sfery władczego oddziaływania mogą być wykorzystywane nieprawidłowo i prowadzić do nadużyć. Zdaniem Wojciecha Jakimowicza nadużycie władztwa planistycznego może polegać na uzurpowaniu kompetencji planistycznych lub wadliwym odkodowaniu i realizowaniu norm planistycznych⁴⁹. Z kolei Agnieszka Królczyk upatruje nadużycia władztwa planistycznego w nieuzasadnionej, niezgodnej z zasadą proporcjonalności ingerencją w prawa właścicielskie⁵⁰.

Akty planistyczne gminy bezsprzecznie ingerują w prawo własności jednostki, kształtując sposób wykonywania tego prawa. Obowiązkiem gminy jest wyważenie interesu publicznego i nieingerowanie ponad niezbędną konieczność w prawo jednostki. Niedopuszczalne jest również nieuzasadnione różnicowanie sytuacji adresatów rozstrzygnięć planistycznych gminy godzących w zasadę równości wobec prawa. W wyroku z dnia 6 grudnia 2018 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał: „Władztwo nie może być traktowane, jako nieumotywowana przekonywująco ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to, więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności”⁵¹.

Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przyznaje prymatu pierwszeństwa interesowi publicznemu w odniesieniu do interesu jednostki. Granicami władztwa planistycznego gminy są konstytucyjne prawem chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo

⁴⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r., II SA/Gd 320/19, LEX Nr 2731489.

⁴⁸ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2019 r., II SA/Gd 743/18, LEX Nr 2692460.

⁴⁹ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zdania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka-Praktyka” 2012, Nr 1, s. 52.

⁵⁰ A. Królczyk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10*, „Casus” 2011, Nr 1, s. 27.

⁵¹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2018 r., II SA/Po 898/18, LEX Nr 2598806.

własności⁵². W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się oprócz szeregu elementów wymienionych w treści art. 3 ust. 2 u.p.z.p. także prawo własności. W każdym przypadku przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej, organ gminy musi brać pod uwagę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do ponad ustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia indywidualnych interesów właścicieli nieruchomości objętych planem⁵³.

W wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu⁵⁴ zaakcentował, że ingerencja w prawo własności przejawiająca się nawet zakazem zabudowy nie oznacza nadużycia władztwa planistycznego, pod warunkiem, iż stanowi wynik rzetelnie przeprowadzonego rachunku aksjologicznego, uwzględniającego znaczenie dla interesu publicznego ochrony takich dóbr jak: walory widokowe, przyrodnicze oraz kulturowe i związane z ochroną zabytków.

Orzecznictwo zwraca także uwagę na konieczność wyważenia pomiędzy wartościami dynamiki i stabilności w planowaniu przestrzennym: „Choć plan miejscowy jest instrumentem polityki przestrzennej, to założenia planistyczne nie zawsze zyskują prymat pierwszeństwa w stosunku do stanu zagospodarowania istniejącego na danym terenie. W aspekcie zasady wyważenia interes ogólnego (społecznego) i interesów indywidualnych obowiązkiem organów gminy jest rozważenie, czy w danej, konkretnej sytuacji należy dać pierwszeństwo stanowi zastanemu na danym terenie, a więc m.in. ochronie prawa własności, czy też założeniom planistycznym, tj. planowanemu sposobowi przyszłego zagospodarowania terenu”⁵⁵.

Konkludując w ślad za stanowiskiem Naczelnego Sadu Administracyjnego zawartego w wyroku z dnia 6 marca 2018 roku⁵⁶ o przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić dopiero wtedy, gdy działanie gminy jest dowolne i nieuzasadnione. Jeżeli organy planistyczne gminy działają na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, a samo uwzględnienie interesu indywidualnego byłoby sprzeczne z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, to nie można im zarzucić bezprawności działania, chociażby organy te nie uwzględniły złożonych w trakcie postępowania wniosków lub uwag. W przeciwnym wypadku planowanie straciłoby jakikolwiek sens i ograniczyłoby się tylko do terenów będących własnością podmiotów publicznoprawnych albo uzależnione byłoby od zgody lub żądań właścicieli nieruchomości kierujących się interesem indywidualnym.

⁵² Zob. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2018 r., II OSK 935/18, LEX Nr 2549538.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 90/18, LEX Nr 2487145, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Wr 579/17, LEX Nr 2560459.

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1021/11, LEX Nr 1296385.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12, LEX Nr 1398206.

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., II OSK 1189/16, LEX Nr 2499744.

Podsumowanie

Ingerencja gminy w jedno z podstawowych praw jednostki, jakim jest prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest prawnie dopuszczalna. Gmina nie ma jednak pełnej swobody w określaniu sposobów zagospodarowania terenu. Czynnikiem, który determinuje korzystanie z władztwa planistycznego jest ważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego jednostki. Gmina winna w jak najmniejszym stopniu wpływać na możliwość korzystania przez jednostkę z uprawnień właścicielskich. Każdorazowo organy gminy podejmując inicjatywę planistyczną obowiązane są do przeprowadzenia rzetelnego, wnikliwego i wszechstronnego postępowania z uwzględnieniem zasad: proporcjonalności oraz równości. Niezależnie od wymogów proceduralnych władztwo planistyczne gminy ograniczone jest także przez fundamentalne determinanty władczej ingerencji w sferę praw jednostki. Organy gminy działają na podstawie i w granicach powszechnie obowiązującego prawa. Gmina nie może podejmować żadnych inicjatyw czy czynności gdy nie pozwala jej na to przepis prawny. Konsekwencją nieprawidłowego prowadzenia postępowania planistycznego może być zarzut nadużycia władztwa planistycznego.

Literatura

1. Bąkowski T., *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, Nr 2.
2. Buczyński K., *Komentarz do art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, LEX Nr 587665809.
3. Filipak T.A., *Komentarz do art. 140 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. A. Kidyby, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
4. Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 71.
5. Izdebski H., *Komentarz do art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, pod red. H. Izdebskiego, LEX Nr 587346343.
6. Jakimowicz W., *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, pod red. I. Zachariasza, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
7. Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota własnościowego prawa zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 6.

8. Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zdania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka-Praktyka” 2012, Nr 1.
9. Jarosz-Żukowska S., *Prawo do własności i własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
10. Kaliński M., Krzywoń A., *„Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2015, Nr 1.
11. Kotulski M., *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012.
12. Królczyk A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10*, „Casus” 2011, Nr 1.
13. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2003, s. 90.
14. Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019.
15. Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014 r., Nr 4.
16. Sitek B., *Komentarz do art. 140 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. J. Ciszewskiego, P. Nazaruka, LEX Nr 587804385.
17. Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
18. Tuleja P., *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 587806615.
19. Wasilkowski I., *Zarys prawa rzeczowego*, wyd. PWN, Warszawa 1963.
20. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2001.
21. Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.- *Kodeks cywilny* (tekst jedn. Dz. U. 2019 r., poz. 1145 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn. Dz. U. 2019 r., poz. 1396).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jedn. Dz. U. 2020 r., poz. 293).

Limits of the commune's interference in property rights in spatial planning

Property rights are one of the basic human rights subject to constitutional protection. The basic right of the owner of the property is the possibility of using it with the exclusion of other persons in accordance with the socio-economic purpose of his right. If a commune performs tasks related to spatial planning and development, property rights will be restricted. Therefore, two constitutional values are confronted: ownership and independence of the commune.

dr Cezary Brzeziński

Państwowa Uczelnia im. Stefana Batorego w Skierniewicach

Reżim prawny planowania przestrzennego w Polsce i jego konsekwencje finansowo-przestrzenne. Wybrane problemy

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie finansowych i przestrzennych skutków planowania przestrzennego w Polsce wynikających z ustanowionego prawa i jego interpretacji przez sądy administracyjne. Zestawiono obowiązujące przepisy oraz dane statystyczne obrazujące dochody i wydatki związane z uchwaleniem i realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano na konsekwencje przestrzenne obowiązującego prawa.

Słowa kluczowe

planowanie przestrzenne; skutki ekonomiczne uchwalenia planów miejscowych; prawo

Wstęp

Analiza skutków ekonomicznych i przestrzennych jako konsekwencji stanowionego prawa pozwala na łączne rozpatrywanie zagadnień ekonomicznych, prawnych i społecznych w tej sferze gospodarki przestrzennej oraz zależności między nimi. Podejście takie umożliwia analizę ustanowionego prawa pod względem jego efektywności ekonomicznej i realizowania założonych przez ustawodawcę celów.

Analiza obowiązujących rozwiązań ustawowych i orzecznictwa sądowego pod względem ekonomicznym pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy ustawodawca zachęca oraz wywiera nacisk na realizację stawianych przez siebie celów w gospodarce przestrzennej. W przypadku planowania przestrzennego analiza ta pozwala odpowiedzieć, czy obowiązek kreowania ładu przestrzennego – do czego gminy są ustawowo zobowiązane – jest pustą deklaracją, czy jednak w ślad za narzuconym obowiązkiem zostały stworzone instytucje prawne (prawo), które wspomagają i wymuszają na gminie dążenie do ładu przestrzennego. Ponadto, daje możliwość weryfikacji tego, czy gmina posiada takie instrumenty, a nie wykorzystuje ich z powodu złego zarządzania.

Problematyka planowania przestrzennego na gruncie ekonomicznej analizy prawa jest poruszana przez stosunkowo wąskie grono badaczy. Do

najważniejszych należy zaliczyć W. A. Fischela¹, E. R. Alexandra², T. Sorensena³, L. W. C. Laia⁴, M. C. Poultona⁵, C. J. Webstera⁶, M. Penningtona, E. J. Heikkilä, E. Buitelaara⁷, A. Evansa⁸ i B. Needhama⁹.

Skutki ekonomiczne uchwalenia i realizacji planu miejscowego można rozpatrywać na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej jako koszty funkcjonowania dwóch zaproponowanych L. E. Davisa i D. Northa¹⁰ poziomów instytucji:

- środowiska instytucjonalnego (institutional environment), które określa reguły gry nakładające warunki ograniczające na zachowania jednostek – mogą one mieć charakter formalny (np. system prawny) lub też nieformalny (np. normy społeczne),
- porządku instytucjonalnego (institutional arrangement), a więc umowy pomiędzy podmiotami gospodarującymi, która określa sposób ich współpracy lub konkurowania. Porządek instytucjonalny jest odpowiednikiem popularnego pojęcia „instytucji”. Umowa może być formalna bądź nieformalna, długo- lub krótkookresowa. Musi realizować co najmniej jeden z następujących celów: dostarczać strukturę, której członkowie mogą ze sobą współpracować dla osiągnięcia zysków będących nieosiągalnymi poza nią lub tak wpływać na kształt systemu prawnego i rozkładu praw własności, aby umożliwić – w ramach obowiązujących reguł gry – konkurencję pomiędzy podmiotami gospodarującymi. Porządek instytucjonalny to w terminologii O. E. Wiliamsona struktury zarządcze,

¹ W. A. Fischel, *A property rights approach to municipal zoning*, „Land Economics” 1978, no. 54, s. 64–81; W. A. Fischel, *Zoning and the exercise of monopoly power: A reevaluation*, „Journal of Urban Economics” 1980, no. 8, s. 283–293.

² E. R. Alexander, *Acting together: From planning to institutional design*, paper for the 16th AESOP congress in Volos, Greece 2002.

³ T. Sorensen, *Further thoughts on Coasian approaches to zoning. A response to Lai Wai Chung*, „Town Planning Review” 1994, no. 65, s. 197–203.

⁴ L. W. C. Lai, *The economics of land-use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase*, „Town Planning Review” 1994, no. 65, s. 77–98; idem, *Property right justifications for planning and a theory of zoning*, [w:] D. Diamond, B. H. Massam (eds.), *Progress in Planning* 48, BPC Wheatons Ltd., Exeter 1997, s. 161–245.

⁵ M. C. Poulton, *Externalities, transaction costs, public choice and the appeal of zoning. A response to Lai Wai Chung and Sorensen*, „Town Planning Review” 1997, no. 68, s. 81–92.

⁶ C. J. Webster, *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*, „Urban Studies” 1998, no. 33, s. 53–75.

⁷ E. Buitelaar, *The cost of land use decision. Applying transaction cost economics to planning & development*, Institute of Managing Research, Department of Spatial Planning Radboud University Nijmegen, Blackwell Publishing, Nijmegen 2007.

⁸ A. Evans, *Economics & Land Use Planning*, Blackwell, Oxford 2004.

⁹ B. Needham, *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*, Taylor and Francis Group, Routledge 2006.

¹⁰ L. E. Davis, D. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971, za: Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 217.

np. firmy, organizacje non-profit, długoterminowe kontrakty czy związki zawodowe.

Środowisko instytucjonalne w sposób bezpośredni wpływa na działanie wszystkich podmiotów rynkowych, natomiast porządek instytucjonalny oddziałuje na jednostki funkcjonujące w ramach danej struktury zarządczej. Koszty transakcyjne zależą nie tylko od formy organizacji transakcji, lecz także od środowiska instytucjonalnego, w jakim transakcje są prowadzone.

Do kosztów uchwalenia i realizacji planu miejscowego, należących do pierwszej grupy, zaliczyć można wszystkie te, które wynikają z aktów prawnych powiązanych z planowaniem przestrzennym. Do aktów tych w pierwszej kolejności należą: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.), ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.), ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.), ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (u.p.c.c.).

Do drugiej grupy należą koszty związane z opracowaniem planu oraz koszty poniesione przez administrację rządową i samorządową w procesie uzgodnień i opiniowania planu miejscowego.

1. Wybrane skutki finansowe i przestrzenne uchwalenia planu miejscowego

Skutki finansowe wynikające ze świadomej polityki przestrzennej gminy, będące bezpośrednią bądź pośrednią konsekwencją uchwalenia planu miejscowego, możemy podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje wpływy i należy do niej zaliczyć:

- opłatę planistyczną wynikającą z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.¹¹,
- opłaty adiacenckie wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- wzrost podatków od nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości,
- opłaty od czynności cywilnoprawnych,
- dochody z tytułu podatków od nowych osób fizycznych i prawnych.

Do drugiej grupy zaliczamy wydatki i wyróżniamy w niej:

- odszkodowania z tytułu art. 36 ust. 1 i 3,
- wykup gruntów pod drogi publiczne na mocy art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- budowę infrastruktury przewidzianej do realizacji w planie miejscowym.

¹¹ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471. 782).

1.1 Wpływy wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego

Oplata planistyczna

Obowiązek uiszczenia takiej opłaty wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”.

W wyniku zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym z gruntów rolnych lub leśnych na grunty nierolne lub nieleśne następuje skokowy wzrost wartości nieruchomości, którego bezpośrednim beneficjentem jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości.

Art. 37 ust. 3 i 4 u.p.z.p. precyzuje, iż: „Roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do opłat, o których mowa w art. 36 ust. 4”. Opłata planistyczna, zwana również rentą planistyczną, jest niepodatkową należnością budżetową o charakterze publicznoprawnym¹². Niestety, wadą tego przepisu jest ograniczenie terminu dochodzenia tego świadczenia do pięciu lat. Powoduje to, że przez pięć lat od uchwalenia planu na rynku nieruchomości objętych planem panuje zastój, zaś ożywia się dopiero po upływie określonego w ustawie okresu, skutecznie uniemożliwiając gminie pobór należnych środków.

Obowiązujące prawo sprawia iż opłata (renta) planistyczna jest instrumentem finansowym, który można bardzo łatwo pominąć. Przy tak nadanej przez ustawodawcę konstrukcji należy go uznać za bardzo nieskuteczny, a tym samym w niewielkim stopniu pokrywający koszty wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego.

Oplaty adiacenckie

Oplaty adiacenckie pełnią podobną rolę do opłaty planistycznej. W planie miejscowym muszą zostać określone szczegółowe zasady i warunki scalania oraz podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej. W wyniku dokonanych wyżej czynności związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości, czy wprowadzanej przewidzianej planem infrastruktury technicznej, następuje wzrost wartości nieruchomości. Ponownie mamy do czynienia z uzyskaniem niezasłużonych korzyści dzięki działalności

¹² M. Szalkiewicz, *Przedawnienie prawa do wydania decyzji w przedmiocie opłaty planistycznej oraz przedawnienie zobowiązania z tytułu tej opłaty*, „Finanse Komunalne” 2014, Nr 3, s. 32.

władz publicznych. Jak zauważa S. Kańduła, „w postaci opłaty adiacenckiej podmioty [...] przekazują do budżetu gminy część uzyskanej korzyści (»wartości dodanej«) w związku ze wzrostem wartości ich nieruchomości, gdyż powstała ona w wyniku działań gminy”¹³. Różnice pomiędzy opłatą z tytułu podziału nieruchomości, a opłatą z tytułu podziału i scalania nieruchomości, polegają przede wszystkim na tym, że w pierwszym przypadku o podział nieruchomości może wystąpić właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości (pojedyncza osoba), zaś scaleniem i podziałem można objąć wyłącznie nieruchomości położone w granicach obszaru objętego obowiązującym planem miejscowym, w którym określone są szczegółowe warunki scalenia i podziału, albo też gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

1.2 Wydatki wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego

Odszkodowania z tytułu artykułu 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)¹⁴

Znaczenie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w kontekście skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego nabrało szczególnego znaczenia po ogłoszeniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 6 listopada 2007 roku w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce, skarga 22531/05.

Do orzeczonego wyroku według obowiązujących przepisów z dnia 21 sierpnia 1997 roku u.g.n. jakikolwiek podział nieruchomości był możliwy pod warunkiem zgodności podziału z planem miejscowym oraz zapewnieniem dostępu nieruchomości do drogi publicznej, za który przyjmowało się także dostęp do drogi wewnętrznej. Zgodnie z art. 98 ust.1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Jednak, odszkodowanie mogło być wypłacone jedynie w przypadku, gdy droga na mocy ustawy z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych była zaliczona do jednej z kategorii dróg publicznych: gminnej, powiatowej, wojewódzkiej i krajowej, co z kolei następowało dopiero po jej faktycznym wybudowaniu. Wówczas, w zależności od kategorii, roszczenia obciążały odpowiedni szczebel samorządu

¹³ S. Kańduła, *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne” 2008, Nr 4, s. 38.

¹⁴ Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471, 782).

terytorialnego lub Skarb Państwa. Dlatego właściciele gruntów, na których ustanowiono przebieg drogi o statusie drogi wewnętrznej, nie mogli domagać się odszkodowania z tytułu zajęcia nieruchomości pod pas tej drogi. Występowała więc sytuacja, w której właściciele nieruchomości nie mogli uzyskać odszkodowania, nie mogąc zarazem w pełni korzystać z posiadanego gruntu pod drogami.

Wspomniany wyrok ETPC diametralnie zmienił tą sytuację. W ocenie ETPC przeznaczenie w decyzji podziałowej prywatnej działki pod drogę istotnie naruszało prawo właściciela w korzystaniu z nieruchomości, co oznacza pozbawienie posiadania w rozumieniu artykułu 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Orzeczono, że drogi połączone z siecią dróg publicznych, które służą zarówno mieszkańcom, jak i ogółowi użytkowników, są drogami publicznymi, a ich kategoria w aspekcie administracyjnym nie ma znaczenia¹⁵.

Orzeczenie ETPC skutkowało pojawieniem się roszczeń wobec gmin za grunty zajęte pod drogi wewnętrzne. Jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących odszkodowań za ten typ drogi był wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2008 roku. Obowiązującą do dnia dzisiejszego wykładnię art. 98 ust. 1 u.g.n. przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 listopada 2012 roku¹⁶. Wywiódł, że użyty w powyższym przepisie termin „pod drogi publiczne” należy interpretować przy uwzględnieniu treści art. 93 ust. 2 tej ustawy, a zatem jako przeznaczenie i możliwość zagospodarowania wydzielonych działek gruntu pod drogi publiczne, o których mowa w ustawie o drogach publicznych. W powyższym przepisie nie chodzi więc już o wybudowaną drogę, stanowiącą drogę publiczną, o określonej kategorii, klasie i parametrach technicznych, ani nawet o zaprojektowaną drogę, lecz o planistyczne przeznaczenie wydzielonego w wyniku podziału nieruchomości gruntu pod drogę z wyznaczonymi granicami pasa drogowego. W ocenie Sądu nie ma decydującego znaczenia przy orzekaniu o ustaleniu odszkodowania na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami czy wydzielona pod drogę działka gruntu jest już drogą publiczną o określonej kategorii, klasie i parametrach technicznych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Toteż wypłata odszkodowania nie jest uzależniona od tego, czy doszło do wpisu do księgi wieczystej prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do działki wydzielonej pod drogę, czy droga została wybudowana i czy został wydany akt o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych.”

¹⁵ P. Daniel, *Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego. Dwumiesięcznik” 2013. Rok IX nr 6 (51) Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa, s. 43.

¹⁶ Wyrok NSA z 29 listopada 2012 (I OSK 1384/11, CBOSA).

Orzeczenie to ma trudne do oszacowania skutki ekonomiczne dla gmin. Oznacza, że wszystkie drogi, które we wszystkich uchwalonych planach miejscowych, w zamyśle gmin miały mieć charakter dróg wewnętrznych, za które nie należy się odszkodowanie, nagle uzyskały status dróg publicznych, za które odszkodowanie się należy. Generuje to oczywiście koszty, których gminy się absolutnie nie spodziewały, gdyż projektowały je w innym porządku prawnym.

Koszty związane z budową dróg i infrastruktury przewidzianej do realizacji w planie miejscowym

Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), stwierdza, że do zadań własnych gminy zalicza się m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów, 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 i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji, zieleni gminnej i zadrzewień¹⁷. Jednak zapis ten nie nakłada na gminę obowiązku realizacji wyżej wymienionej infrastruktury w żadnym, konkretnie określonym przedziale czasowym.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2003 roku, II CKN 1261/00, stwierdził, że nałożenie przez art. 7 u.s.g. i art. 3 ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminie na gminę obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu (np. inwestora budującego osiedle mieszkaniowe) prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu stwierdził „przepis art. 7 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc w ustępie pierwszym, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, wymienia w punkcie trzecim wśród tych zadań sprawy między innymi wodociągów, kanalizacji i oczyszczania ścieków. Natomiast art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązkowych zadań własnych gmin zalicza między innymi budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przepisy te zaliczają zatem do obowiązkowych zadań własnych gmin między innymi budowę na ich terenie urządzeń wodno-kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Termin i sposób realizacji zadań własnych gmin pozostawiony jest ich samorządnej dyspozycji, a zadania te wykonywane muszą być według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, które nie przewidują żadnych rygorów co do decyzji o czasie i kolejności realizowania

¹⁷ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

tych zadań. (...) Z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda”¹⁸.

Wyrok ten oznacza, że nawet jeśli w uchwalonym planie miejscowym została przewidziana nowa infrastruktura dla obsługi obszaru objętego planem, nie nakłada to na gminę obowiązku jej realizacji, a ustalenie terminu jej realizacji leży w kompetencjach gminy. W związku z powyższym budowa infrastruktury może zostać rozłożona przez gminę na dowolnie długi czas.

1.3 Skutki finansowe uchwalenia planów miejscowych w Polsce

Według danych GUS na koniec 2018 roku, prognozowane wydatki z tytułu uchwalenia planu miejscowego były szacowane na 108,1 mld złotych zaś zrealizowane na 22,8 mld złotych. Najwięcej wydatków przypadało miastom na prawach powiatu (blisko połowa prognozowanych wydatków ogółem), najmniej na inne gminy miejskie (12,1% wydatków ogółem). Najwięcej wydatków zrealizowanych przypadało na gminy wiejskie (28% zrealizowanych wydatków ogółem), najmniej na inne gminy miejskie (22,4% wydatków ogółem). Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że udział wydatków zrealizowanych do prognozowanych w skali kraju niewiele przekracza 1/5 tych ostatnich. Fakt ten można tłumaczyć na kilka sposobów. Po pierwsze wykup i uzbrojenie terenów objętych planem miejscowym zawsze jest procesem rozłożonym w czasie, po drugie może świadczyć o nadmiernej podaży terenów objętych planem miejscowym w stosunku do potrzeb i możliwości finansowych gminy. Wydatkami pochłaniającymi najczęściej kosztów zarówno w wielkościach prognozowanych, jak i zrealizowanych jest budowa dróg (51,2 mld zł wydatków prognozowanych i 11,4 mld zł zrealizowanych) i infrastruktury technicznej (29 mld zł wydatków prognozowanych i 7,7 mld zł zrealizowanych), przy czym w przypadku budowy dróg największe wydatki odnotowano w miastach na prawach powiatu zaś w przypadku infrastruktury technicznej w miastach na prawach powiatu i obszarach wiejskich. (Tabela 1.)

Skalę problemu obrazuje zestawienie prognozowanych dochodów i wydatków wynikających z uchwalenia planów miejscowych w Polsce na koniec 2018 roku.

Z zebranych danych wynika, że w skali kraju prognozowane dochody w 60,2% pokryją prognozowane wydatki. Najlepsza sytuacja występuje w gminach miejskich, gdzie udział ten wynosi 78,6%, zaś najgorsza w miastach na prawach powiatu z udziałem 52,3%. (Tabela 2).

¹⁸ Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/00 (LEX nr 78846).

Tabela 1. Wydatki prognozowane i zrealizowane wynikające z uchwalenia i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w podziale na kategorie na koniec 2018 roku (mld zł.)

Kategoria gmin	Wydatki			w tym:											
				wykup gruntów pod drogi gminne			budowa dróg gminnych			budowa infrastruktury technicznej			inne ujęte w prognozie skutków finansowych		
	P	Z	%	P	Z	%	P	Z	%	P	Z	%	P	Z	%
POLSKA	108,1	22,8	21,1	15,7	2,0	12,5	51,2	11,4	22,3	29,0	7,7	26,5	12,2	1,7	13,9
Miejskie	13,1	5,1	39,3	1,2	0,4	32,0	6,7	2,9	43,5	4,2	1,6	36,8	0,9	0,3	29,8
Wiejskie	21,0	6,4	30,5	1,7	0,4	23,3	9,8	2,6	26,0	8,8	3,0	34,2	0,7	0,4	61,9
Miejsko-wiejskie	22,0	5,7	25,7	3,1	0,4	11,3	10,9	2,6	23,9	7,1	2,2	31,3	0,8	0,5	55,6
Miasta na prawach powiatu	52,0	5,6	10,7	9,6	0,8	8,5	23,8	3,3	14,0	8,8	0,9	10,0	9,8	0,5	5,4

P- prognozowane; Z - zrealizowane

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych 02.04 (17) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne prowadzone przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z Programem Badań Statystyki Publicznej (GUS)”, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne> (dostęp 15 stycznia 2020 r.)

Wartości te pokazują, że w swoich założeniach teoretycznych system planowania przestrzennego jest deficytową działalnością samorządu terytorialnego i miast przynosić mu dochody generuje zwiększone wydatki.

Analiza wielkości prognozowanych i zrealizowanych dochodów z tytułu uchwalenia planów miejscowych na koniec 2018 roku wyraźnie wskazuje na trudności z pozyskaniem środków finansowych na realizację polityki przestrzennej na podstawie dostępnych instrumentów.

W 2018 roku dochody zrealizowane w skali kraju wynosiły 14,8 mld zł co stanowiło zaledwie 22,8% wielkości prognozowanych. Najlepsza sytuacja występuje w gminach miejskich, gdzie udział ten sięga 43,4%, najgorsza zaś w miastach na prawach powiatu, gdzie udział ten wynosi zaledwie 12,2%.

Wśród różnych źródeł dochodów gmin z tytułu uchwalenia planu miejscowego szczególną uwagę zwraca niewielka skuteczność opłaty planistycznej. W skali kraju udało się pozyskać 0,7 mld zł co stanowiło zaledwie 4,4% prognozowanej kwoty. Najlepsza sytuacja pod tym względem występowała w gminach wiejskich (6,9%), najgorsza zaś w miastach (2,5%).

Zdecydowanie lepiej przedstawia się ściągalność podatków od wzrostu wartości nieruchomości, która w omawianym okresie wynosiła 9,1 mld co stanowiło 39,8% zakładanej wielkości. Najlepsza sytuacja występowała

w gminach miejskich (65,1%), najgorsza zaś w miastach na prawach powiatu (25,4%). (Tabela 3)

Tabela 2. Prognozowane dochody i wydatki z tytułu uchwalenia i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na koniec 2018 roku (w mld)

Kategorie gmin	Prognozowane:		
	dochody	wydatki	Dochody/wydatki %
POLSKA	65,1	108,1	60,2
Miejskie	10,3	13,1	78,6
Wiejskie	13,1	21,0	62,4
Miejsko-wiejskie	14,5	22,0	65,9
Miasta na prawach powiatu	27,2	52,0	52,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania 1.02.04 (17) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne prowadzone przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z Programem Badań Statystyki Publicznej (GUS)”, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne> (dostęp 15 stycznia 2020 r.)

Tabela 3. Wielkość prognozowanych dochodów w wyniku uchwalenia i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce w 2018 r.

Kategoria gmin	Dochody			w tym z:											
				opłaty planistycznej			wzrostu podatku od nieruchomości			podatku od czynności cywilnoprawnych			inne ujęte w prognozie skutków finansowych		
	P	Z	%	P	Z	%	P	Z	%	P	Z	%	P	Z	%
POLSKA	65,1	14,8	22,8	15,2	0,7	4,4	22,8	9,1	39,8	1,8	1,6	90,0	25,3	3,5	13,9
Miejskie	10,3	4,5	43,4	2,0	0,1	2,5	3,5	2,3	65,1	0,2	0,6	291,8	4,5	1,5	33,3
Wiejskie	13,1	4,2	31,9	4,6	0,3	6,9	5,0	2,5	51,3	0,3	0,4	130,8	3,2	0,9	27,6
Miejsko-wiejskie	14,5	2,9	19,8	4,2	0,2	4,0	5,7	2,0	35,8	0,8	0,3	42,0	3,7	0,3	8,4
Miasta na prawach powiatu	27,2	3,3	12,2	4,3	0,1	3,1	8,6	2,2	25,4	0,4	0,2	47,8	13,9	0,8	5,9

P- prognozowane; Z – zrealizowane

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania 1.02.04 (17) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne prowadzone przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z Programem Badań Statystyki Publicznej (GUS)”, <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne> (dostęp 15 stycznia 2020 r.)

Z kolei obserwując wielkości dochodów i wydatków zrealizowanych zauważa się znaczącą dominację wydatków nad dochodami. W skali kraju wydatki zrealizowane o ponad 50% przewyższyły zrealizowane dochody. Stosunkowo najlepsza sytuacja wystąpiła w gminach miejskich, gdzie wydatki przewyższyły dochody o niewiele ponad 15%. Zdecydowanie gorzej sytuacja wygląda w gminach miejsko-wiejskich, gdzie wydatki były wyższe blisko dwukrotnie. (Tabela 4)

Tabela 4. Dochody i wydatki zrealizowane w tytulu uchwalenia i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na koniec 2018 roku (w mld)

Kategorie gmin	Zrealizowane		
	dochody	wydatki	%
POLSKA	14,8	22,8	153,3
Miejskie	4,5	5,1	115,4
Wiejskie	4,2	6,4	152,8
Miejsko-wiejskie	2,9	5,7	197,2
Miasta na prawach powiatu	3,3	5,6	167,0

P- prognozowane; Z - zrealizowane

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania 1.02.04 (17) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne prowadzone przez ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, zgodnie z Programem Badań Statystyki Publicznej (GUS)”

1.4 Skutki przestrzenne obowiązującego reżimu prawnego w zakresie planowania przestrzennego

Analizując uwarunkowania prawne oraz skutki finansowo-przestrzenne wynikające z regulacji dotyczących obowiązków i kosztów uzbrojenia terenu trzeba zwrócić uwagę na jeden bardzo istotny fakt.

Według raportów Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju na koniec 2018 roku¹⁹ plany miejscowe w Polsce obejmowały obszar o powierzchni 9,6 mln. ha (30,8% powierzchni kraju), z czego pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono 1,2 mln. ha, z tego na zabudowę o charakterze wielorodzinnym – 0,1 mln ha. Przyjmując wskaźnik chłonności demograficznej na poziomie 200 osób na 1 ha (zabudowa wielorodzinną) oraz 40 osób na 1 ha (zabudowa jednorodzinna), co wraz z uzyskanymi danymi dało łączną chłonność na poziomie 69,7 mln mieszkańców. Jest to wielkość znacznie wyższa od liczby ludności kraju według kryterium urzędowego zameldowania (38,0 mln osób). Wielkość zjawiska podkreśla fakt, że plany pokrywają niewiele ponad 30% powierzchni kraju.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne> (dostęp 15 stycznia 2020 r.).

Nawet jeżeli uwzględnić, że w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono nakaz ustalania zapotrzebowania na nową zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, to biorąc pod uwagę skalę dotychczasowych zmian, obserwujemy bardzo negatywne skutki przestrzenne.

Spowodowało to, że gminy przeznaczyły do zabudowy tereny nie uwzględniając potrzeb rozwojowych i możliwości finansowych, a ich skutki finansowe są przerzucane na barki mieszkańców (zbiorniki na nieczystości płynne, studnie, energia elektryczna). Skutkiem tego jest „rozlewanie” się zabudowy w majestacie prawa.

W wyniku tak sformułowanego prawa i przyjętej linii orzecznictwa mamy do czynienia z następującymi skutkami przestrzennymi i wynikającymi z nich stratami²⁰:

- a) rozpraszenie zabudowy na obszarach wiejskich i „rozlewanie” się miast – czego efektem są zwiększone wydatki na budowę infrastruktury technicznej, nieadekwatny do potrzeb system komunikacyjny, zwiększone w związku z powyższym zanieczyszczenie środowiska, zwiększenie czasów dojazdów do/z pracy,
- b) dewastacja krajobrazu naturalnego i kulturowego, zmniejszanie powierzchni terenów otwartych, w szczególności w miastach i wokół nich oraz na terenach wiejskich,
- c) osłabienie odporności ekosystemów na antropopresję poprzez ich fragmentyzację,
- d) dewastacja istniejących wartości urbanistycznych i architektonicznych.

Są to straty, które mają charakter zarówno wymierny, jak i niewymierny, w związku z powyższym trudno oszacować ich wielkość. Jednak ich charakter, jak np. walor krajobrazowy, architektoniczny czy urbanistyczny, są elementami tożsamości narodowej, która jest wartością bezcenną i jako taka powinna być poddana bezwzględnej ochronie.

Obserwując praktyczne funkcjonowanie przepisów regulujących działanie decyzji o warunkach zabudowy, można stwierdzić, że mamy do czynienia z instrumentem prawnym pozwalającym na zabudowę prawie każdego obszaru praktycznie dowolnym rodzajem inwestycji w dowolnym czasie. Jest to instrument, któremu wójt, burmistrz, prezydent miasta mają ograniczone możliwości się przeciwstawić i mają obowiązek go wydać. Jediną możliwością odmówienia wydania decyzji o warunkach zabudowy jest uchwalenie planu miejscowego dla obszaru, którego decyzja dotyczy. Jednak biorąc pod uwagę czasochłonność procedury uchwalenia planu miejscowego, w praktyce jest to trudne do realizacji. W związku z tym można stwierdzić, że jest to instrument godzący wprost w fundamenty ładu przestrzennego.

²⁰ C. Brzeziński *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 45.

Podsumowanie

Obowiązujący system planowania przestrzennego w Polsce przyczynia się do wielu negatywnych zjawisk w zagospodarowaniu przestrzennym, objawiających się m.in. „rozlewaniem” się zabudowy zarówno w wyniku funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy, jak i przeznaczaniem pod nią obszarów w ramach nowo uchwalanych planów miejscowych, nie adekwatnych do rzeczywistych potrzeb. Usunięcie tych negatywnych skutków jest praktycznie niemożliwe, gdyż w przypadku zmiany przeznaczenia terenu obowiązujących planów miejscowych z terenów pod zabudowę na tereny objęte zakazem zabudowy niesłoby ogromne, trudne do oszacowania koszty odszkodowawcze.

Jedynie co można zrobić, aby zatrzymać te negatywne tendencje to powiązać możliwość zabudowy terenu od wcześniejszego pełnego uzbrojenia terenu przez gminy, zlikwidowanie decyzji o warunkach zabudowy i możliwość budowanie wyłącznie na terenach objętych planem miejscowym bądź nadanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy statusu prawa miejscowego, choć to ostatnie rozwiązanie wydaje się być najbardziej kontrowersyjne. Pozwolenie na budowę powinno być wydawane tylko dla obszarów podłączonych do infrastruktury, szczególnie do kanalizacji.

Literatura

1. Alexander E. R., *Acting together: From planning to institutional design*, Paper for the 16th AESOP congress in Volos, Greece 2002.
2. Buitelaar E., *The cost of land use decision. Applying transaction cost economics to planning & development*, Institute of Managing Research, Department of Spatial Planning Radboud University Nijmegen, Blackwell Publishing, Nijmegen 2007.
3. Brzezińska-Rawa, A. *Kilka uwag o ustalaniu wartości nieruchomości do celów renty planistycznej*, „Finanse Komunalne” 2011, Nr 11.
4. Brzeziński C. *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
5. Daniel P., *Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego. Dwumiesięcznik” 2013, Rok IX nr 6 (51) Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa.
6. Davis L. E., North D., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971.
7. Evans A., *Economics & Land Use Planning*, Blackwell, Oxford 2004.
8. Fischel W. A., *A property rights approach to municipal zoning*, *Land Economics* 1978, no. 54.
9. Fischel, W. A., *Zoning and the exercise of monopoly power: A reevaluation*, *Journal of Urban Economics* 1980, no. 8, s. 283–293.

10. Hardt Ł., *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
11. Kamieniecki K. (red.), *Raport. Miasto za miastem*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.
12. Kańduła S., *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne” 2008, Nr 4.
13. Kozłowski S. (red.), *Żywiotowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce, Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. II*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Lublin–Warszawa 2006.
14. Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa, 29 października. 2013.
15. Lai L. W. C., *The economics of land-use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase*, *Town Planning Review* 1994, no. 65.
16. Needham B., *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*, Taylor and Francis Group, Routledge 2006.
17. Nowicki M.A. *Bugajny i inni przeciwko Polsce – wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2007 r., skarga nr 22531/05* [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Wybór orzeczeń 2007.
18. Poulton M. C., *Externalities, transaction costs, public choice and the appeal of zoning. A response to Lai Wai Chung and Sorensen*, *Town Planning Review*, 1997, no. 68.
19. Sorensen T., *Further thoughts on Coasian approaches to zoning. A response to Lai Wai Chung*, *Town Planning Review* 1994, no. 65.
20. Sześciło D., *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r., w sprawie Bugajny przeciwko Polsce, skarga nr 22531/05. Komentarz*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 5.
21. Webster C. J., *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*, *Urban Studies* 1998, no. 33.

Akty prawne

1. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471, 782).
2. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471. 782).
3. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713).
4. Wyrok NSA z 29 listopada 2012 (I OSK 1384/11, CBOSA).
5. Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/00 (LEX nr 78846).

Strony internetowe

1. <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/planowanie-przestrzenne> (dostęp 15 stycznia 2020 r.)

Legal regime for spatial planning in Poland and its financial and spatial consequences. Selected problems

The purpose of the article is to present the financial and spatial effects of spatial planning in Poland resulting from the established law and its interpretation by administrative courts. The binding provisions and statistical data illustrating the income and expenses related to the adoption and implementation of local spatial development plans have been collated. The spatial consequences of applicable law were indicated.

dr Grażyna Cern

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Zarobkowa działalność samorządu terytorialnego

Streszczenie

Ze względu na wzrastające znaczenie samorządności terytorialnej we współczesnym państwie, która połączona jest z rozwijającymi się różnymi formami aktywności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie: czy jednostki samorządu terytorialnego mogą bądź powinny taką działalność prowadzić?

Słowa kluczowe

jednostki samorządu terytorialnego; gospodarka komunalna; użyteczność publiczna; działalność gospodarcza

Wstęp

W przepisach konstytucyjnych odnoszących się do samorządu (rozdział VII Konstytucji RP) ustawodawca przesądził występowanie samorządu lokalnego i regionalnego (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP), ale żadnego z nich nie określił w kategoriach charakterystycznych cech czy zadań. Uznał jedynie, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, na której rzecz działa domniemanie zadań i kompetencji w ramach systemu samorządowego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). Oznacza to, że określenie ich celów i zadań zostało powierzone ustawodawcy „zwykłemu”. Ważne jest sformułowanie zawarte w art. 16 Konstytucji RP, w myśl którego samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych, a zatem każdy z jego „szczebli” powinien zostać „wyposażony” w taki pakiet zadań publicznych, co do którego nie można mieć wątpliwości, że odpowiada znaczeniu tego określenia¹.

Coraz częściej pojawiają się istotne problemy związane z wykładnią całego szeregu przepisów regulujących różne sfery działań samorządu terytorialnego. Przepisy te mają przede wszystkim duże znaczenie dla jego praktycznej aktywności. Dużo przepisów budzi także poważne wątpliwości doktrynalne. Jednym z takich najbardziej kontrowersyjnych zagadnień jest szeroko rozumiana

¹ M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, Nr 3, s. 33.

działalność samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej, tj. dopuszczalność, uwarunkowania oraz ograniczenia takiej działalności.

W tekstach normatywnych, jak również w doktrynie przewijają się w szczególności trzy pojęcia z tego zakresu. Należą do nich: „gospodarka komunalna”, „użyteczność publiczna” i „działalność gospodarcza”, których analiza wyłącznie według reguł wykładni językowej często prowadzi do konkluzji całkowicie oderwanych od aktualnego zakresu zadań i ich znaczenia dla ustrojowego statusu samorządu terytorialnego².

Normatywna regulacja prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny jest rozproszona w licznych aktach prawnych, które w przeważającej części pochodzą z lat dziewięćdziesiątych XX w. Obecnie nie ma jednolitej regulacji prawnej dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny ani w sferze użyteczności publicznej, ani poza nią. Oczywiście nie można pominąć dotychczasowego dorobku doktryny prawa³.

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie powyższych problemów, zajęcie własnego stanowiska.

1. Gospodarka komunalna i użyteczność publiczna

1.1 Gospodarka komunalna

Gospodarka komunalna jest instytucją prawną, której podstaw prawnych należy dopatrywać się w Konstytucji RP. Co prawda Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem gospodarka komunalna, to jednak z jej przepisów (art. 166) wynika, że jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami realizującymi zadania o charakterze publicznym, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Są one wykonywane jako zadania własne tych jednostek. Gospodarka komunalna stanowi instytucję, która wprowadzona została do porządku prawnego, niemniej jednak ustawodawca nie sformułował jej definicji normatywnej, a jedynie wskazał zasady i formy gospodarki komunalnej oraz jej zakres podmiotowy i przedmiotowy⁴.

² G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 179 i n.

³ Zob. m.in. M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej – wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2016/, Nr 1, s. 122–143 i cytowana tam literatura; L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, M. Smaga, D. Dąbek, P. Dobosz, Kraków 2001; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

⁴ Szerzej G. Cern, *Mienie komunalne... op. cit.*, s. 179 i n.

Pojęcie gospodarka komunalna nie jest znane w żadnej z trzech ustaw ustrojowych: ustawie o samorządzie gminnym⁵, ustawie o samorządzie powiatowym⁶, oraz ustawie o samorządzie województwa⁷. Występuje natomiast w tytule ustawy jej poświęconej i w tekście jej artykułów⁸. Tym samym tylko na jej gruncie można formułować zakres znaczeniowy tego pojęcia. Zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). W akcie normatywnym kluczowe znaczenie ma jednak przepis art. 1 ust. 2, zgodnie z którym „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Ustawa nie wskazuje *expressis verbis* na to czym jest gospodarka komunalna, a jedynie zawiera ona stwierdzenie, według którego należy doszukiwać się w treści tej ustawy ustalonych zasad i form gospodarki komunalnej, te zaś zasady i formy odnoszą się do wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto zaznaczyć, że tekst ust. 2 jest jego pierwotną wersją, natomiast w ust. 1 dokonano w 1998 roku zmiany związanej z wprowadzaniem wówczas drugą fazą reformy terytorialnej, polegającej na zastąpieniu terminu „gmina” zwrotem „jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że rozumienie pojęcia gospodarka komunalna stworzone przez ustawodawcę w 1996 roku na potrzeby samorządu gminnego zostało automatycznie przeniesione na wszystkie kategorie samorządu. Przy okazji prerעדagowano ten passus w taki sposób, że budzi on istotne problemy interpretacyjne. Należy bowiem podkreślić, że o ile w wersji z 1996 roku mowa była o „zasadach i formach gospodarki komunalnej, polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań własnych (...)”, czyli było jasne, że gospodarka komunalna polegała na wykonywaniu zadań, o tyle we wprowadzonej w 1998 roku zmianie druga część zdania „polegające na wykonywaniu”, nie odnosi się do gospodarki komunalnej, ale do jej zasad i form, co jest nielogiczne, ponieważ zasady i formy na pewno nie polegają na wykonywaniu czegokolwiek⁹. Należy więc przyjąć, że mimo tej gramatycznej niezręczności, istota tego przepisu nie uległa przekształceniu, natomiast jego nowelizacja miała na celu jedynie dostosowanie tej ustawy do nowego ustroju

⁵ Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) – dalej u.s.g.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.) – dalej u.s.p.

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.) – dalej u.s.w.

⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm.) – dalej u.g.k.

⁹ M. Stec, *O potrzebie... op. cit.*, s. 34.

terytorialnego, czyli poddaniu tej ustawie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W tym też brzmieniu przepis ten obowiązuje nadal¹⁰.

1.2 Użyteczność publiczna

Praktyka stosowania kryteriów użyteczności publicznej w polskiej gospodarce komunalnej była w zasadzie czytelna w początkach lat dziewięćdziesiątych, gdy pokrywała się z gospodarką komunalną w znaczeniu przejmowanym przez samorządy terytorialne. Z czasem jednak stała się ona mniej przejrzysta ze względu na fakt, iż gminy zaczęły się z niektórych obszarów tej gospodarki komunalnej jako użytecznej publicznie wycofywać. Ustawowe określenie sfery działalności użyteczności publicznej jest niepełne oraz nie uwzględnia dorobku nauki¹¹. W literaturze wskazuje się, że działalność użyteczności publicznej dotyczy przede wszystkim sfery infrastruktury technicznej, która charakteryzuje się m.in. usługowym charakterem, brakiem możliwości magazynowania większości świadczeń, jednoczesnością produkcji, dostawy oraz konsumpcji, ciągłością świadczenia usług, wysoką kapitałowością, stosunkowo wolnym tempem rozwoju postępu technicznego¹². Również na zastosowanie kryteriów społeczno-ekonomicznych, zgodnie z którymi działalność użyteczności publicznej realizuje potrzeby o charakterze zbiorowym, wymagające odrębnej organizacji ich zaspokojenia, oparta jest na majątku publicznym, wymaga jednak zasilenia finansowego ze środków publicznych, nie jest ona bowiem nastawiona na osiągnięcie zysku. Najczęściej odbiorca usług nie ponosi pełnej odpłatności za korzystanie z nich¹³.

Na gruncie szerokiego rozumienia działalności użyteczności publicznej stoi również TK, który w uchwale z dnia 17 marca 1997 roku¹⁴ ustalił wykładnię pojęcia zadań użyteczności publicznej. O ile uchwała dotyczy rozumienia pojęcia zadań użyteczności publicznej na gruncie ustawy o zamówieniach publicznych, to jednak TK wprost odwołał się do definicji zawartej w ustawie o gospodarce komunalnej. W świetle tego orzeczenia za zadania o charakterze użyteczności publicznej należy uważać zadania, których celem jest zaspokojenie na bieżąco i nieprzerwanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych. Zadania te należy rozumieć możliwie najszerszej¹⁵.

¹⁰ G. Cern, *Mienie komunalne... op. cit.*, s. 179 i n.

¹¹ K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s.60.

¹² S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, Państwo i Prawo, 1981, nr 8, s. 92 i n.

¹³ C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 23; zob. również S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008, s. 29.

¹⁴ Uchwała TK z dnia 17 marca 1997 roku, sygn. akt W/96, „Rzeczpospolita” z dnia 14 kwietnia 1997 roku, s. 16.

¹⁵ K. Byjoch, S. Redeł, *Gospodarka... op. cit.*, s. 65.

Wnioski, które zostały sformułowane przez doktrynę co do pojęcia użyteczność publiczna sprowadzają się do dwóch tez. Pierwsza – to konieczność odejścia od historycznego rozumienia tego zwrotu wywodzącego się jeszcze z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 roku¹⁶. To oznacza, że całkowicie anachroniczne i nieprzystające do chwili obecnej jest ograniczenie zakresu tego pojęcia do tylko takich potrzeb społecznych „których w danych warunkach cywilizacyjno-kulturowych i społeczno-gospodarczych są potrzebami elementarnymi”¹⁷ lub „potrzebami absolutnymi, odczuwalnymi bez względu na sytuację społeczną, w jakiej znajduje się człowiek. Zaspokojenie tych potrzeb umożliwia człowiekowi dopiero podjęcie jego społecznych funkcji”¹⁸. Należy wyraźnie podkreślić, że potrzeby te obecnie są znacznie poszerzone i dlatego nie mogą zostać sprowadzone do poziomu życia i aspiracji społeczeństwa z lat osiemdziesiątych XX w. Dlatego też niezbędne jest odniesienie się do współczesnych oczekiwań członków społeczności samorządowych. Są one wyrażane poprzez ewoluujący zakres zadań samorządu znajdujący swój wyraz w odpowiednim unormowaniu prawnym. Inaczej były one ujęte w przepisach u.s.g. z 1990 roku, a inaczej w kolejnych jej nowelizacjach oraz uchwalonych osiem lat później dwóch pozostałych ustawach ustrojowych. Zgodnie z drugą tezą – należy połączyć istotę użyteczności publicznej z przedmiotem i zakresem zadań własnych, jaki jest przewidziany w tych ustawach¹⁹. Najwyraźniej rysuje się to w odniesieniu do samorządu regionalnego. Na przykład w u.s.w. stwierdza się, że do zadań własnych samorządu województwa należy „tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy” (art. 11 ust. 2 pkt 1), czy „utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim” (art. 11 ust. 2 pkt 2), to przedsięwzięcia mające na celu realizację tych zadań posiadają przymiot użyteczności publicznej. Dla samorządu województwa nie przewidziano w zasadzie żadnych zadań, które by odpowiadały wskazanym wyżej pierwotnym kryteriom wyodrębnienia pojęcia użyteczność publiczna. Ich realizacja stanowi domenę samorządu lokalnego, a zwłaszcza gminnego, o których myślano, opracowując i uchwalając u.g.k.²⁰.

Również w przypadku samorządów lokalnych nie można twierdzić, że dotychczasowe pojmowanie pojęcia użyteczność publiczna jest w pełni aktualne.

¹⁶ Pojęcie to było wykorzystywane również m.in. w Dekrecie z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. Praw. No 21, poz. 67), oraz w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U 1958, Nr 17, poz. 70). Zob. także M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2016, Nr 16, s. 131 i n.

¹⁷ A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, Nr 1-2, s. 12.

¹⁸ S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 65 i n.

¹⁹ Zob. L. Kieres, *Publiczne prawo gospodarcze, System prawa administracyjnego*, Tom 8A, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 59 i n.

²⁰ G. Cern, *Mienie komunalne... op. cit.*, s. 222 i n.

Co prawda samorządy te są zobowiązane do zagwarantowania świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w tym pierwotnym rozumieniu, co znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 9 ust. 4 u.s.g., to jednak w chwili obecnej ich zadania są dużo szersze i obejmują także sferę rozwoju gospodarczego i społecznego odpowiedniej wspólnoty. Traktowanie zadań w tym zakresie jako niemających przymiotu użyteczności publicznej oznaczałoby np. niemożność wykorzystywania instytucji spółek, byłoby całkowicie nieracjonalne²¹. W obecnych realiach, w warunkach gospodarki rynkowej, akceptacja koncepcji o niezarobkowym celu i charakterze omawianych usług nie odpowiada ekonomicznej rzeczywistości i jest poniekąd anachronizmem. Działalność polegająca na świadczeniu usług użyteczności publicznej jest wykonywana głównie w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej i regionalnej, natomiast ewentualny zysk w tym przypadku stoi na drugim planie²².

Wielość i różnorodność poglądów dotyczących użyteczności publicznej świadczy o stopniu złożoności poruszonego problemu, a co za tym idzie – o możliwości dokonania różnych interpretacji przepisów wyznaczających ramy dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego²³. Sytuację tę należy ocenić negatywnie. Uzasadnieniem takiego twierdzenia jest fakt istnienia luk i niespójności w systemie prawa, co jest zjawiskiem niepożądanym w państwie prawa. Konsekwencją owej nieściśłości prawa jest sytuacja, w której organy samorządu terytorialnego oraz organy nadzoru i kontroli, przede wszystkim NIK, dokonują różnej wykładni istniejących przepisów. Świadczą o tym chociażby wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK, która wskazuje na bezsens obecnych regulacji zwłaszcza u.g.k. Niestety brak legalnej definicji pojęcia użyteczność publiczna, daje możliwość szerokiego interpretowania jej znaczenia. Dlatego też, dopóki ustawodawca nie ureguluje kwestii legalnej definicji użyteczności publicznej, kwestia oceny dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego jak i interpretacja tego pojęcia powinna być traktowana z dużą dozą rozsądku i ostrożności. W związku z tym należy wnosić o wskazanie przez ustawodawcę dokładnych ram tego pojęcia, oraz spójną i jednolitą definicję użyteczności publicznej, co z kolei może wpłynąć pozytywnie na możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy terytorialne. Jego interpretacja inspiruje przede wszystkim do poszerzenia w ustawodawstwie możliwości wykraczania przez samorząd

²¹ M. Stec, *O potrzebie... op. cit.*, s. 42.

²² Zob. Wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt V CSK 366/11, <https://www.saos.org.pl/judgments/98818> (dostęp 15 kwietnia 2020 r.)

²³ Zob. szerzej R. Płaszowska, *Pojęcie użyteczności publicznej jako wyznacznik ram dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, pod red. M. Steca, M. Mączyńskiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 78 i n.

terytorialny poza użyteczność publiczną przez podejmowanie działalności o charakterze komercyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem zysku jako kategorii wyznaczającej charakter zarobkowy działań jednostek samorządu terytorialnego (spółek komunalnych). Nie do zaakceptowania jest aktualny stan, w którym przepisy w omawianym zakresie w odniesieniu do gminy znajdują się w u.g.k. a dotyczące powiatu i województwa w odpowiednich ustawach ustrojowych. Zamieszanie w tym zakresie, potęgowane koniecznością zamieszczania odpowiednich odesłań, jest całkowicie niezrozumiałe, i nie istnieją żadne merytoryczne przesłanki takiego „ulokowania” przepisów²⁴.

2. Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego – uwagi ogólne

W doktrynie oraz orzecznictwie sądowym występuje daleko idąca rozbieżność dotycząca zakwalifikowania działalności związanej z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego usług w sferze użyteczności publicznej jako działalności gospodarczej. Można także się spotkać ze stanowiskiem, iż świadczenie usług z zakresu użyteczności publicznej nie może być działalnością nastawioną na osiągnięcie zysku. Nie bez znaczenia jest także to, czy dana jednostka samorządu terytorialnego angażuje się w prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio, czy jedynie od strony organizacyjnej. Nie ulega wątpliwości, że ten wycinek ich aktywności jest jednym z najbardziej złożonych, ale jest jednocześnie jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-organizacyjnych, pozwalających na wykonywanie zadań publicznych, prowadzenie gospodarki komunalnej, zapewnienie usług publicznych, jak również oddziaływanie samorządów na szeroko rozumianą sferę użyteczności publicznej oraz poza nią²⁵. Samorzady muszą jednak, tak jak cała administracja publiczna, działać w ramach i na podstawie prawa.

Dlatego też konieczne wydaje się ustalenie podstaw prawnych tego rodzaju działalności, które w dostateczny sposób by ją legitymizowały. Istotne jest również określenie zakresu przedmiotowego pojęcia działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego na tle obowiązującego prawa oraz jego zakresu podmiotowego²⁶.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego należy do zagadnień spornych. Przede wszystkim widoczne to jest w prawie samorządowym. Dlatego też nie ulega wątpliwości, że problem prawnej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego należy zbadać również na płaszczyźnie przepisów

²⁴ M. Stec, *O potrzebie...op. cit.*, s. 43, G. Cern, *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, „Finanse Komunalne” 2019, Nr 11-12, s. 64 i n.

²⁵ G. Cern, *Mienie komunaln... op. cit.*, s.167 i n.

²⁶ Zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001/4, poz. 82, LEX nr 48035, który zawiera tezę, że państwo nie może całkowicie swobodnie kształtować swojego udziału w życiu gospodarczym.

Konstytucji RP, która nie zawiera regulacji dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny. W przeciwieństwie do osób fizycznych czy prawnych każda działalność władzy publicznej powinna posiadać u swych podstaw konkretną normę prawną, która upoważnia do danego działania (art. 7 Konstytucji RP), chociaż upoważnienie to nie musi być w każdym przypadku równie wyraźne²⁷.

Swoboda działalności gospodarczej, która została zagwarantowana w Konstytucji RP (art. 20 i 64), należy do kręgu wolności konstytucyjnych przyznanych osobom fizycznym. Czy jednak można tę zasadę stosować w przypadku jednostek samorządu terytorialnego? W doktrynie podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego co prawda nie są podmiotami, którym Konstytucja RP gwarantuje wolność gospodarczą, nie mogą one również korzystać z tych wszystkich gwarancji, jakie wolność ta daje podmiotom prywatnym²⁸, niemniej jednak gdy upoważnia je do tego norma prawna, to mogą one podjąć działalność gospodarczą, a co za tym idzie, stać się uczestnikami obrotu gospodarczego. Przedmiotem sporu w doktrynie jest zakres podmiotowy gwarantowanej konstytucyjnie zasady wolności gospodarczej. Jak wynika z art. 20 Konstytucji RP, „społeczna gospodarka rynkowa opiera się na podstawach: wolności gospodarczej; własności prywatnej”. Jak z tego wynika, ustroj gospodarczy w naszym kraju oparty jest na własności prywatnej, a własność komunalna należąca do jednostek samorządu terytorialnego jest własnością publiczną, a nie prywatną. W konsekwencji podmioty działające w oparciu o własność publiczną (komunalną) należy wyłączyć z zakresu swobód gospodarczych. Jak podkreśla P. Zaborniak „choć unormowania Konstytucji RP nie wyłączyły zdolności do prowadzenia aktywności gospodarczej przez państwo, czy samorząd terytorialny, to z pewnością przedsiębiorca działający w oparciu o własność publiczną, nie będzie podmiotem wolności gospodarczej”²⁹. Dla potwierdzenia powyższej tezy warto przywołać orzeczenie TK z 7 maja 2001 roku, K 19/00, w którym zwraca się uwagę, iż jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami publicznymi i w związku z tym nie przysługuje im gwarantowana konstytucyjnie wolność działalności gospodarczej, mogą one jedynie prowadzić działalność gospodarczą w celu realizacji zadań publicznych. Organy administracji samorządowej wiąże zasada legalizmu, sformułowana w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. M. Szydło uznaje, że formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego), których bezpośredni udział bądź pośredni wpływ na gospodarkę nie jest

²⁷ Zob. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1993, s. 160 i n.

²⁸ Zob. C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce... op. cit.*, s. 89.

²⁹ P. Zaborniak, *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, wyd. Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyśle, Przemyśl 2004, s. 66.

wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych. W związku z tym ani państwo, ani samorządy terytorialne nie mogą być adresatem uprawnień wynikających z konstytucyjnej gwarancji wolności gospodarczej³⁰.

Choć unormowania Konstytucji RP nie wyłączyły zdolności i możliwości podjęcia aktywności gospodarczej przez jednostki samorządowe, to TK w wyroku z 7 maja 2001 roku, K 19/00, uznał, że: „Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych. Państwo i inne instytucje publiczne [...] nie mogą być adresatem uprawnień wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej”.

Zrównaniu sektorów publicznego i prywatnego w prawach dotyczących działalności gospodarczej sprzeciwiają się również reguły gospodarki rynkowej. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego muszą wykazać, iż ich aktywność ukierunkowana na osiągnięcie zysku została podjęta na podstawie prawa i jest wykonywana w jego granicach. Samorząd terytorialny powołany został w celu wykonywania zadań publicznych, które należą do zakresu jego działania. W związku z tym w działaniach jednostek samorządowych (administracji publicznej) nie można całkowicie wykluczyć zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej oraz regionalnej w drodze prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to jednak uwarunkowane istnieniem społecznej potrzeby takiej aktywności, a nie jedynie celem osiągania zysku. Dlatego też w zakresie wykonywania zadań publicznych mieści się prowadzenie działalności gospodarczej związanej głównie z szeroko rozumianą sferą użyteczności publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym jedynie wtedy, gdy taka działalność ma wyraźne umocowanie w przepisach prawa³¹.

Jak słusznie przyjmuje się w doktrynie³², „w prawie samorządowym pojęcie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego posiada o tyle specyficzną treść, że przejawem tej działalności jest również (...) kapitałowe uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w spółkach kapitałowych, prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 u.p.p. w przypadkach określonych w art. 10 u.g.k. W doktrynie podkreśla się, że poza sferą użyteczności publicznej nie ma uzasadnienia dla podejmowania przez samorząd terytorialny ryzyka, wobec tego ustawodawca „zarezerwował” dla

³⁰ M. Szydło, *Konstytucyjnoprawna dopuszczalność działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego a przepisy prawa samorządowego* [w:] *Ustrojowe aspekty aktywności gospodarczej gmin*, materiały z seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Kontrola Państwowa 2010/55, nr 3 (specjalny), s. 35.

³¹ P. Zaborniak, *Granice... op. cit.*, s. 81.

³² M. Szydło, *Ustawa... op. cit.*, s. 424.

takiej działalności formę spółki kapitałowej³³. Zatem zadania poza sferą użyteczności publicznej może wykonywać tylko oddzielna od jednostki samorządu terytorialnego osoba prawna. Wydaje się, że nawet gdyby uznać, że chodzi tylko o czysto „majątkowy” udział w spółce zajmującej się działalnością gospodarczą, byłoby to nie do pogodzenia z funkcją społeczną mienia komunalnego. Nie ulega też wątpliwości, że mimo, iż działalność prowadzi spółka jako samodzielny podmiot, to udział w niej samorządu terytorialnego podlega przepisom ustawy i jest wyrazem prowadzenia działalności gospodarczej³⁴.

Podsumowując przedstawione wyżej poglądy, należy zauważyć, iż w wielu przypadkach stanowiska poszczególnych autorów nie są całkowicie jednoznaczne. Wspólną cechą pozwalającą zestawić obok siebie te ujęcia jest to, że wolność gospodarcza nie może być odnoszona do działań organów administracji, w tym do działań jednostek samorządu terytorialnego, realizowanych w formach właściwych prawu administracyjnemu. W każdym z przedstawionych ujęć wolność gospodarcza w pierwszej kolejności przysługuje podmiotom prawa prywatnego, natomiast w przypadku podmiotów publicznych jest ona w mniejszym bądź większym stopniu kwestionowana.

Ponadto powyższe poglądy wskazują, że nadal brak jest zgody co do treści i zakresu pojęcia wolności gospodarczej. W mojej opinii za bardziej przekonujące należy uznać stanowisko, iż nie ma powodów, dla których wolność gospodarczą należałoby wiązać jedynie z podmiotem prawa prywatnego. Za przyjęciem takiej tezy przemawiają następujące argumenty: po pierwsze – unormowania Konstytucji RP (art. 20) nie wyłączyły zdolności samorządu terytorialnego do prowadzenia działalności gospodarczej; po drugie – podstawy wolności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego odnajdujemy w tych przepisach prawa, które przyznają tym jednostkom osobowość prawną i zdolność do czynności prawnych, chroniąc ich samodzielność i reaktywując kategorię mienia komunalnego; po trzecie – nie ulega wątpliwości, że ze względu na specyficzny charakter jednostek samorządu terytorialnego ich działalność nie może opierać się na monopolu lub nie może prowadzić do eliminacji konkurencji bądź do dyskryminacji niepaństwowych podmiotów gospodarczych³⁵.

Podsumowanie

1. Zakres aktywności zarobkowej samorządu terytorialnego jest znacznie węższy niż przedsiębiorców prywatnych, ponieważ podlega w porównaniu do nich dość poważnym ograniczeniom. Uważam jednak, że w obecnych realiach, w warunkach gospodarki rynkowej, akceptacja koncepcji

³³ C. Banasiński, K. Jaroszyński, *Ustawa... op. cit.*, s. 160.

³⁴ *Ibidem*, s. 161.

³⁵ Szerzej na ten temat G. Cern, *Mienie...op. cit.*, s. 174 i n.

o niezarobkowym celu i charakterze omawianych usług zdecydowanie nie odpowiada ekonomicznej rzeczywistości. Oczywiście, w pierwszej kolejności celem tego rodzaju działalności jest optymalne zaspokojenie potrzeb społecznych z zakresu użyteczności publicznej, natomiast osiągnięcie zysków stoi na drugim planie.

2. Jak dotąd nie ustalono jednolitego stanowiska w kwestii tego, jak należy interpretować pojęcie gospodarki komunalnej w odniesieniu do działalności gospodarczej. Sytuacja ta jest wynikiem braku w tej materii jednoznacznych wypowiedzi ustawodawcy, a to z kolei pozwala na formułowanie jedynie domysłów w tej materii. Ustawa o gospodarce komunalnej nie tworzy jednolitego aktu prawnego, który całościowo regulowałby zasady i formy gospodarki komunalnej. Jest to wręcz regulacja wyrywkowa, całkowicie anachroniczna, która bardziej uzupełnia inne ustawy (np. ustawy ustrojowe), niż narzuca określony system gospodarki komunalnej, co prowadzi do tworzenia jedynie kolejnych problemów interpretacyjnych.
3. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ustawa o gospodarce komunalnej określa sposób wykonywania zadań samorządowych, podczas gdy źródłem tych zadań są przepisy szczególne. Już z założenia przepisy ustawy o gospodarce komunalnej nie są stosowane samodzielnie, ale w kontekście odrębnych regulacji, które dotyczą poszczególnych zadań publicznych. Z drugiej strony wynika to także z niekompletności rozwiązań prawnych przyjętych w tej ustawie. W tej kwestii należy się więc zastanowić: czy to, co ustawodawca „stworzył” w latach dziewięćdziesiątych XX w., w chwili obecnej wymaga tylko punktowych zmian? Moim zdaniem zdecydowanie nie. Stawiam tezę, że dzisiaj kwestie dotyczące mienia komunalnego oraz prowadzenia działalności gospodarczej w ramach gospodarki komunalnej należy całkowicie inaczej unormować. Zwiększyły się przede wszystkim zadania samorządu terytorialnego, co jest wynikiem oczekiwań oraz potrzeb mieszkańców³⁶.

Literatura

1. Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
2. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej [w:] Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1993.
3. Byjoch K., Redel S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
4. Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
5. Cern G., *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*”, „Finanse Komunalne” 2019, Nr 11-12.

³⁶ Ibidem, s. 167 i n.

6. Kańduła S., Przybylska J., *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
7. Kieres L., *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, M. Smaga, D. Dąbek, P. Dobosz, Kraków 2001.
8. Kieres L., *Publiczne prawo gospodarcze, System prawa administracyjnego*, Tom 8A, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2018.
9. Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź-Zielona Góra 1997.
10. Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, „Państwo i Prawo”, 1981, Nr 8.
11. Płaszowska R., *Pojęcie użyteczności publicznej jako wyznacznik ram dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, pod red. M. Steca, M. Mączyńskiego, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
12. Stec M., Mączyński M., *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej – wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2016, Nr 1.
13. Stec M., *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, Nr 3.
14. Szydło M., *Konstytucyjnoprawna dopuszczalność działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego a przepisy prawa samorządowego* [w:] *Ustrojowe aspekty aktywności gospodarczej gmin*, materiały z seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Kontrola Państwowa 2010/55, nr 3 (specjalny).
15. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
16. Wasilewski A., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, Nr 1-2.
17. Zaborniak P., *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, wyd. Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Przemyśl 2004.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 712).
2. Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.)

Orzecznictwo

1. Uchwała TK z dnia 17 marca 1997 roku, sygn. akt W/96, „Rzeczpospolita” z dnia 14 kwietnia 1997 r.
2. Wyrok TK z 7 maja 2001 roku, sygn. akt K 19/00, OTK 2001/4, poz. 82, LEX nr 48035.
3. Wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2012 roku, sygn. akt V CSK 366/11.

Strony internetowe

1. <https://www.saos.org.pl/judgments/98818> (dostęp 15 kwietnia 2020 r.)

Gainful local government activity

Due to the growing importance of territorial self-government in a modern state, which is combined with developing various forms of activity in the field of conducting business activity by local government units, this study is an attempt to answer the question: Do the local government units can or should carry out such activities?

lic. Monika Hasić

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Spoleczny odbiór straży gminnych

Streszczenie

W niniejszej sekcji dokonano oceny społecznego odbioru funkcjonowania straży gminnych/miejskich. Aby zrealizować ten cel przedstawiono prawne uwarunkowania powoływania i likwidacji straży gminnych/miejskich, zadania realizowane przez strażników gminnych/miejskich oraz ich uprawnienia. Ponadto przeprowadzono analizę i ocenę wyników badań ankietowych społecznego odbioru funkcjonowania straży gminnych/miejskich. Zebrany materiał empiryczny pozwolił również wskazać, które czynniki mają wpływ na pozytywny, a które na negatywny społeczny odbiór straży gminnych/miejskich oraz jakie zadania ta formacja powinna realizować, aby jej społeczny odbiór był pozytywny.

Słowa kluczowe

straż gminna; zadania i kompetencje straży gminnych; uprawnienia strażników gminnych; ochrona bezpieczeństwa publicznego; społeczny odbiór straży gminnych

Wstęp

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania sfery politycznej, ekonomicznej, społecznej oraz kulturowej w danym państwie. Aby zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny, należy powołać i zorganizować formacje, które poprzez swoją działalność będą oddziaływać na zapewnienie ładu prawnego w przestrzeni publicznej. Obowiązek ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego został nałożony na właściwe w tym zakresie organy administracji publicznej oraz na organy samorządu terytorialnego. Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego uzyskały możliwość powoływania straży gminnych/miejskich, których celem jest zapewnienie ochrony porządku publicznego. W sekcji podjęto analizę prawnych uwarunkowań realizacji zadań przez straże gminne/miejskie, a także dokonano oceny społecznego odbioru ich funkcjonowania.

1. Prawne aspekty powoływania i likwidacji straży gminnych

Potrzeba zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa publicznego jest niepodważalnym fundamentem prawidłowego funkcjonowania każdego państwa. W Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku zawarto podstawowe prawa państwa, które opierają się na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot¹. Artykuł 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej². Aby zapewnić ochronę wolności i praw obywateli niezbędne jest powołanie odpowiednich formacji realizujących zadania w tym zakresie. W Polsce służby mające na celu utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być powoływane zarówno przez administrację rządową, jak i administrację samorządową. Samorządową, umundurowaną formacją realizującą zadania z zakresu ochrony porządku publicznego, a także spełniającą służebną rolę wobec społeczności lokalnej jest straż gminna³.

Konsekwencją transformacji ustrojowej w 1989 roku było uchwalenie w dniu 10 maja 1990 roku przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych⁴. W ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym zostały określone zadania własne gminy, wśród których jest zadanie nakładające na gminy obowiązek zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli⁵. Kwestię instytucji, które miały realizować zadania w tym zakresie, początkowo określał rozdział 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁶. W ustawie tej wskazano, że umundurowane formacje, nazwane strażami miejskimi, mogły być tworzone przez burmistrzów i prezydentów miast w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Określono w niej również szczegółowe zasady współpracy straży miejskich z Policją. Z powyższych przepisów wynikało, iż szczegółowy zakres zadań, uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy określać miał statut straży nadawany przez burmistrza lub prezydenta miasta, a koszty

¹ Preambuła, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

² Art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

³ Art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 779, z późn. zm.).

⁴ A. Szymański, *Geneza i zadania straży gminnych. Ujęcie historyczno-prawne*, [w:] *Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, pod red. A. Mezglewskiego, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 13-30.

⁵ Art. 7 ust. 1, pkt. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, z późn. zm.).

⁶ Art. 23-24 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179, późn. zm.).

związane z jej funkcjonowaniem miały być pokrywane ze środków samorządu terytorialnego⁷.

Podstawą prawną, która obecnie określa funkcjonowanie straży gminnych w Polsce jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych⁸. Przepisy ogólne tej ustawy wskazują, że głównymi zadaniami tej umundurowanej formacji jest ochrona porządku publicznego oraz spełnianie służebnej roli w stosunku do społeczności lokalnej. Straże gminne są tworzone przez rady gminy w porozumieniu z właściwymi terytorialnie komendantami wojewódzkim (Stołecznym) Policji, którzy zawiadamiają o tym wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest wójt, formację tę nazywa się strażą gminną, jeśli natomiast władzę wykonawczą sprawuje burmistrz lub prezydent miasta, wtedy przyjmuje ona nazwę straży miejskiej. Gminy, które sąsiadują ze sobą na obszarze danego województwa mogą, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, zawrzeć porozumienie o utworzeniu wspólnej straży. Należy podkreślić, iż tworzenie umundurowanych formacji mających na celu ochronę porządku publicznego na terenie gminy jest fakultatywne. Koszty związane z funkcjonowaniem straży gminnych pokrywane są z budżetu gminy⁹.

2. Zadania, uprawnienia oraz organizacja straży gminnych

Jak wynika z przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, szczegółową strukturę organizacyjną tych formacji określają regulaminy straży nadawane przez rady gminy¹⁰. W przypadku, gdy rada gminy postanowi o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy, regulamin nadawany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nadzór nad działalnością straży gminnej sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a także wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu w zakresie określonym przez art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 23 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych¹¹.

Zadania realizowane przez funkcjonariuszy straży gminnych określone zostały w art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych. Z treści tego artykułu wynika, że do zadań straży gminnych należy w szczególności¹²:

- ochrona bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych, dbanie o porządek i kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, kontrola publicznego transportu

⁷ Ibidem.

⁸ Art. 6-12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 779, z późn. zm.).

⁹ Ibidem, Art. 1-5.

¹⁰ Ibidem, Art. 8.

¹¹ Ibidem, Art. 9.

¹² Ibidem, Art. 11.

zbiorowego w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych na potrzeby gminy;

- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, zabezpieczenie miejsc przestępstw, katastrof lub innych podobnych zdarzeń albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów oraz dowodów. Czynności te strażę gminne wykonują do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalają, w miarę możliwości, świadków zdarzeń;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w zakresie ochrony porządku publicznego podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, w przypadku jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie zjawiskom kryminogennym i popełnianiu przestępstw oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych nie jest jedynym źródłem, w którym określone zostały zadania realizowane przez strażników gminnych. Zadania z zakresu ochrony porządku publicznego na terenie gminy mogą wynikać także z innych ustaw oraz aktów prawa miejscowego¹³. Do kompetencji strażników gminnych należy również kontrola ruchu drogowego. Zadania straży gminnych w tym zakresie określone zostały w art. 50a, 129b oraz 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym¹⁴. Zgodnie z przepisami tej ustawy funkcjonariusze straży gminnych mają prawo usunąć z drogi pojazd, który został pozostawiony bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany. Ponadto strażnicy gminni posiadają kompetencje do unieruchomienia pojazdu, który został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione. Funkcjonariuszom straży gminnych

¹³ W. Lis, *Straże gminne w systemie organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] „Roczniki Nauk Prawnych” 2014 Tom XXIV, Nr 1, Towarzystwo Naukowe KUL & Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, s. 170.

¹⁴ Art. 50a, 129b, 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 Nr 98 poz. 602 z późn. zm.).

przysługuje także prawo do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec kierujących naruszających przepisy prawa w tym zakresie oraz sprawdzania dokumentów i legitymowania kierującego pojazdem¹⁵. Zadania strażników gminnych w obszarze kontroli ruchu drogowego zostały również sprecyzowane w art. 45 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym. Na podstawie tych przepisów strażnicy mają uprawnienia do kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego¹⁶.

Strażnikom gminnym wykonującym zadania na rzecz ochrony porządku publicznego nadano szereg uprawnień, które zostały uregulowane w art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych. Strażnik gminny podczas pełnienia służby ma prawo do udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego. Ponadto może w uzasadnionych przypadkach legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości, dokonać zatrzymania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego lub mienia i powinien niezwłocznie doprowadzić te osoby do najbliższej jednostki Policji. Ponadto funkcjonariusz straży gminnej może dokonywać kontroli osobistej oraz przeglądać zawartość podręcznych bagaży w sytuacjach uregulowanych przepisami prawa. Strażnikom gminnym nadano także uprawnienia w zakresie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym o wykroczenia. Dodatkowo funkcjonariusze straży gminnych mają prawo do przeprowadzania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem oraz wnoszenia środków odwoławczych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami strażnikom gminnym przysługuje prawo do domagania się podczas wykonywania czynności służbowych niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych¹⁷.

Wiele z posiadanych przez strażników gminnych uprawnień jest podobnych do uprawnień posiadanych przez funkcjonariuszy Policji¹⁸. Przykładem może być chociażby możliwość stosowania przez strażników gminnych środków przymusu bezpośredniego. Podczas wykonywania służby funkcjonariusz straży gminnej może użyć siły fizycznej, kajdanek zakładanych na ręce, pałki służbowej, psa służbowego, chemicznych środków obezwładniających (ręcznych miotaczy substancji obezwładniających) oraz przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, o których mowa w art. 12 ustawy z dnia 24 maja 2013 roku o środkach

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Art. 45 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 Nr 5 poz. 13 z późn. zm.).

¹⁷ Art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 779, z późn. zm.).

¹⁸ B. Kurzępa, *Uprawnienia straży gminnych – rzeczywista potrzeba czy nadmiar kompetencji*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. E. Ury, S. Pieprznego, RS Druk, Rzeszów 2010, s. 236.

przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁹. Przepisy prawa określają, iż strażnik gminny powinien zastosować taki środek przymusu bezpośredniego, który będzie możliwie najmniej dotkliwy dla osoby, wobec której został użyty. W przypadku ujawnienia wykroczeń lub przestępstw niebędących w obszarze działań straży gminnej, jak również czynności związanych z zabezpieczaniem dowodów na miejscu zdarzenia, strażnicy gminni zobligowani są do wezwania funkcjonariuszy Policji²⁰.

Podobieństwo realizowanych zadań przez strażników gminnych do zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji występuje w szerokim zakresie w obszarze zadań dotyczących ochrony porządku publicznego i kontroli ruchu drogowego. Realizacja tak szerokiego spektrum zadań przez strażników gminnych powoduje, że muszą być oni odpowiednio wykształceni, przeszkoleni i systematycznie doskonaleni²¹. Niestety w naszym kraju brak jest jednolitego systemu szkolenia i doskonalenia funkcjonariuszy staży gminnych.

W wielu gminach współpraca pomiędzy Policją a strażą gminną jest dodatkowo regulowana umowami zawartymi między tymi formacjami. Takie rozwiązanie, precyzujące szczegółowy zakres i formy współpracy, pozwala na optymalne wykorzystanie sił oraz środków, którymi dysponują obie formacje. Natomiast zjawiskiem niepożądanym jest wzajemne dublowanie realizowanych zadań przez strażników gminnych oraz funkcjonariuszy Policji.

Należy podkreślić, że straż gminna powinna również pełnić służebną rolę w stosunku do społeczności lokalnej²². Zadania funkcjonariuszy straży gminnych powinny być realizowane z poszanowaniem powagi, honoru, godności obywateli, a także z zachowaniem uprzejmości i życzliwości w kontaktach z nimi.

3. Ocena społecznego odbioru straży gminnych/miejskich

3.1 Organizacja i przeprowadzenie badań

Straż gminna jako umundurowana formacja powoływana przez gminę ma zadanie nie tylko dbać o porządek publiczny, ale także ma spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Pojęcie służebnej roli nie zostało jednoznacznie określone w przepisach prawa, zatem może być szeroko interpretowane. Realizacja tego zadania przez straż gminną powinna następować poprzez

¹⁹ Art. 12 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. 2013, poz. 628, z późn. zm.).

²⁰ A. Podemska, *Rozważania na temat funkcjonowania straży gminnych w Polsce*, „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2017, Nr 5, s. 130.

²¹ M. Darabasz, *Praktyczne aspekty funkcjonowania straży gminnych (miejskich) i nadzoru sprawowanego nad nimi przez Policję*, [w:] *Policja w strukturach administracji publicznej*, pod red. A. Babińskiego, P. Bogdalskiego, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2005, s. 78.

²² Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 779, z późn. zm.).

skuteczne reagowanie na problemy społeczności lokalnej oraz prowadzenie działań profilaktycznych w zakresie propagowania bezpiecznych wzorów zachowań i postaw wobec obowiązującego prawa²³. Ponadto celem tej funkcji jest budowanie pozytywnego wizerunku strażnika gminnego w opinii mieszkańców gmin i miast. Relacje pomiędzy funkcjonariuszami straży gminnych a społecznością lokalną powinny opierać się na poszanowaniu godności, honoru oraz wolności i praw mieszkańców, co zapewnić ma tym formacjom pozytywny wizerunek, oparty na wzajemnym zaufaniu. Natomiast bardzo niepożądana przez społeczność lokalną jest postawa władcza strażników gminnych. Powoduje ona wśród mieszkańców kształtowanie się negatywnych opinii na temat straży gminnych/miejskich, których konsekwencją jest niechęć mieszkańców do zwracania się do straży o pomoc. Aby dokonać oceny wpływu funkcjonowania straży gminnych/miejskich na poprawę bezpieczeństwa publicznego oraz postrzegania jej przez mieszkańców przeprowadzono badanie metodą ankietową.

Do budowy kwestionariusza ankiety oraz do przeprowadzenia analizy zebranego materiału empirycznego wykorzystano narzędzia *Google Forms*. Kwestionariusz ankiety udostępniono w dniach od 30.03.2020 roku do 20.04.2020 roku na portalu społecznościowym *Facebook*. Respondentom zadano 14 pytań, które dotyczyły oceny społecznego wizerunku straży gminnych/miejskich przez mieszkańców, w tym znajomości przez badanych zadań i uprawnień strażników gminnych, oceny przez nich sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy straży gminnych/miejskich interwencji oraz wpływu działań straży gminnej na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego.

W badaniu ankietowym wzięło udział łącznie 238 osób, w tym 166 kobiet (tj. 69,7%) oraz 72 mężczyzn (tj. 30,3%). Wśród badanych najwięcej osób, bo aż 118, co stanowi 49,6% ogółu respondentów, było w wieku 18-24 lata. Liczną grupę, bo 72 ankietowanych (tj. 30,3%) to osoby w wieku 25-35. W badanej populacji 20 osób (tj. 8,4%) było w wieku 36-50 lat, zaś 15 respondentów (tj. 6,3%) stanowiły osoby poniżej osiemnastego roku życia. Najmniej liczną grupę wśród ankietowanych reprezentowały osoby po pięćdziesiątym roku życia, były to 4 osoby tj. 1,7% badanych.

Ponad połowa badanych, bo 133 osoby (tj. 55,9%) wskazały, iż zamieszkuje w miejscowości liczącej powyżej 100 tysięcy mieszkańców. Wśród badanych 45 osób (tj. 18,9%) zamieszkuje w miejscowościach liczących 1-50 tysięcy mieszkańców, zaś 43 ankietowanych (tj. 18,1%) w miejscowościach liczących od 50-100 tysięcy mieszkańców. Tylko 17 respondentów, tj. 7,1% ogółu badanych zamieszkiwało w miejscowościach liczących poniżej jednego tysiąca mieszkańców. Jeśli chodzi o wykształcenie, to najwięcej respondentów, bo aż 110 osób (tj. 46,2%), posiadało wykształcenie wyższe, zaś 106 osób (tj. 44,5%)

²³ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty naukowe WSEI, seria Administracja” 2012, Nr 1, s. 245.

wykształcenie średnie. Wykształcenie podstawowe posiadało 14 ankietowanych (tj. 5,9%), a zawodowe 8 respondentów (tj. 3,4%).

W kwestionariuszu ankietowym zadano pytanie dotyczące ich sytuacji zawodowej. Najwięcej respondentów, bo 109 osób (tj. 45,8%), wskazało, iż posiada status ucznia/studenta. Liczną grupę, bo 86 osobową (tj. 36,1%) stanowili pracownicy najemni. Spośród respondentów 31 osób (tj. 13%) wskazało, iż prowadzi własną działalność gospodarczą, 9 osób (tj. 3,8%) nie posiadało zatrudnienia a 3 osoby (tj. 1,3%) wskazały, iż pobierają rentę/emeryturę.

3.2 Ocena funkcjonowania straży gminnej/miejskiej

W celu oceny społecznego odbioru straży gminnej/miejskiej przez mieszkańców przeprowadzono badanie ankietowe. Jak wynika z przeprowadzonych badań w przypadku 205 osób (tj. 86,1% badanych) w miejscach ich zamieszkania funkcjonują straże gminne/miejskie. Badanych zapytano, jakie zadania wykonują w miejscach ich zamieszkania strażnicy miejscy/gminni. Najwięcej, bo aż 125 osób tj. 52,55 badanych odpowiedziało, że patrolują ulice, skwery i inną przestrzeń publiczną wyłącznie w okolicy centrum danej miejscowości. Tylko 64 osoby tj. 26,9% badanych, wskazało, że patrole te dotyczą również obszarów znajdujących się poza centrum miejscowości. Z przeprowadzonych badań wynika, że zadaniami wykonywanymi przez strażników gminnych/miejskich w miejscu zamieszkania respondentów były też: legitymowanie osób, które w miejscach publicznych spożywają alkohol, wskazało tak 111 ankietowanych tj. 46,6% badanych oraz wystawianie mandatów za parkowanie w miejscach niedozwolonych – 102 badanych tj. 42,9%. Co czwarty badany wskazał, że strażnicy gminni/miejscy realizują zadania w zakresie zwalczania sprawców zakłócających spokój publiczny oraz sprawców zaśmiecania i zanieczyszczania środowiska naturalnego. Strukturę udzielonych odpowiedzi na pytanie dotyczące zadań wykonywanych przez strażników gminnych/miejskich w miejscu zamieszkania respondentów przedstawia tab. 1.

W badaniu ankietowym dotyczącym społecznego odbioru straży gminnej/miejskiej zapytano respondentów, ilu z nich uczestniczyło lub było świadkiem interwencji przeprowadzonej przez tę formację. Ponad połowa badanych, a mianowicie 122 osoby (tj. 51,3%), odpowiedziały, że uczestniczyły lub były świadkami interwencji straży gminnej/miejskiej. Natomiast 116 ankietowanych (tj. 48,7%) wskazało, iż nigdy nie uczestniczyło oraz nie było świadkami interwencji przeprowadzonej przez funkcjonariuszy straży gminnej/miejskiej. Respondentów, którzy udzielili odpowiedzi twierdzącej na pytanie czy uczestniczyli lub byli świadkami interwencji straży gminnej/miejskiej, poproszono o dokonanie oceny profesjonalności tej interwencji. Ponad połowa, bo 67 tych osób tj. (54,9%) wskazało, iż ich zdaniem interwencja straży gminnej/miejskiej odbyła się w sposób nieprofesjonalny. Tylko 29 osób tj. 23,8% badanych, którzy uczestniczyli lub byli świadkami

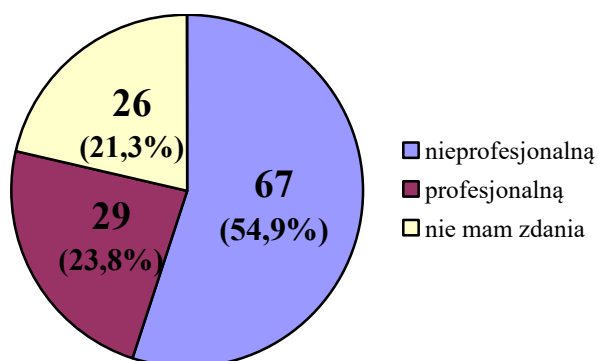
interwencji strażników gminnych/miejskich, oceniło postępowanie strażników jako profesjonalne, zaś 26 (tj. 21,3%) wskazało, iż w tej kwestii nie ma zdania (por. rys. 1).

Tabela 1. Zadania wykonywane przez strażników gminnych/miejskich w miejscu zamieszkania respondentów

Zadania wykonywane przez strażników gminnych w miejscu zamieszkania respondentów	liczba odpowiedzi
patroluje ulice, skwery i inną przestrzeń publiczną wyłącznie w centrum miasta/miejscowości	125
patroluje ulice i przestrzeń publiczną w dzielnicach mieszkalnych poza centrum miasta/miejscowości	64
działania swoje ogranicza do wystawiania mandatów za parkowanie w miejscach niedozwolonych	102
legitymuje i ściga osoby, które spożywają alkohol w miejscu publicznym,	111
ściga sprawców zaśmiecania i zanieczyszczania środowiska naturalnego,	58
zabezpiecza miejsca niebezpieczne (np., niebezpieczne wykopy, wiszące sople itp.)	16
karze mandatami osoby wyprowadzające psy bez smyczy	45
ściga kierowców przekraczających prędkość	6
zwalcza sprawców zakłócających spokój publiczny	61

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Rys. 1. Ocena profesjonalności interwencji straży gminnej przez respondentów



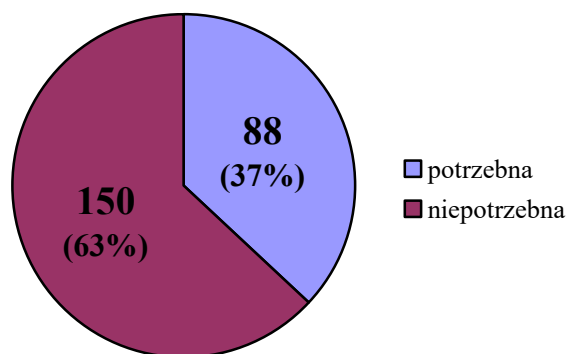
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W badaniu ankietowym ustalono, jakie czynniki mają wpływ na to, że respondenci ocenili działalność straży gminnej/miejskiej jako nieprofesjonalną. Spośród 67 respondentów, którzy ocenili interwencje straży gminnych/miejskich jako nieprofesjonalne 38 osób wskazało, że ocena ta wynikała z niekulturalnego sposobu przeprowadzania interwencji, zaś według 30 osób brak profesjonalizmu interwencji wynikał z zastosowania podczas interwencji przez funkcjonariuszy straży gminnych/miejskich środków nieadekwatnych do skali problemu. Wśród respondentów, którzy ocenili interwencję straży gminnej/miejskiej jako nieprofesjonalną, 26 osób wskazało, że powodem tej oceny było pozostawienie przez strażników problemu nierozwiązanym, natomiast 23 osoby odpowiedziały, iż podejmując interwencję funkcjonariusze eskalowali występujący problem. Co czwarty respondent negatywnie oceniający interwencję strażników gminnych/miejskich odpowiedział, że funkcjonariusze nie potrafili rozwiązać problemu bez wsparcia ze strony Policji, zaś 12 badanych wskazało na zbyt przewlekłe w trakcie interwencji postępowanie funkcjonariuszy straży gminnej/miejskiej.

3.3 Ocena wpływu działalności straży gminnej/miejskiej na poprawę bezpieczeństwa publicznego

Przeprowadzone badanie ankietowe dotyczące społecznego odbioru straży gminnych/miejskich miało na celu zweryfikowanie, czy w ocenie społeczności lokalnych działania podejmowane przez tę formację wpływają na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego. W związku z tym w kwestionariuszu ankietowym zadano respondentom pytanie, czy ich zdaniem działalność straży gminnych/miejskich jest potrzebna w miejscowości, w której zamieszkują? Większość badanych, bo aż 150 osób (tj. 63,0% ogółu badanych) stwierdziła, że straż gminna/miejska w miejscu ich zamieszkania nie jest potrzebna (por. rys. 2).

Rys. 2. Ocena respondentów dotycząca potrzeby funkcjonowania straży gminnej w miejscu ich zamieszkania

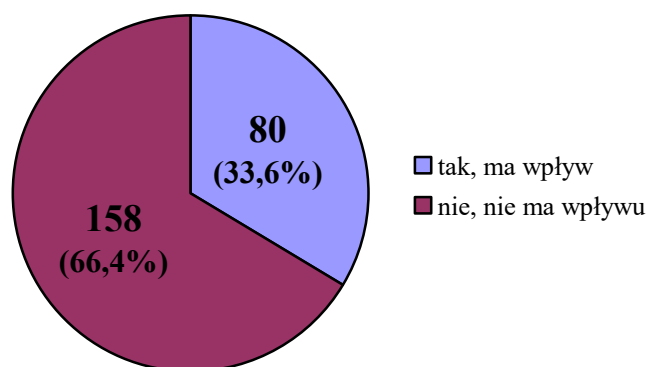


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Badanych, którzy stwierdzili, że straż gminna/miejska nie jest w miejscu ich zamieszkania potrzebna, poproszono o wskazanie co decyduje o tym, że mają takie zdanie? Spośród badanych 102 osoby (tj. 42,9% badanych) wskazały, że korzystniej byłoby środki finansowe wydawane przez samorządy na straż gminną/miejską przekazać Policji, a 86 osób (tj. 36,1%) wskazało, że przyczyną tego, że straż gminna/miejska jest niepotrzebna w miejscu ich zamieszkania jest nieskuteczność działań podejmowanych przez strażników. Na brak zaufania do strażników gminnych/miejskich i związaną z tym niechęć do zwracania się do nich o pomoc jako czynnik decydujący o tym, że straż gminna/miejska jest niepotrzebna wskazały 62 osoby (tj. 26,1% badanych). Innymi czynnikami decydującymi zdaniem badanych o tym, że straż gminna/miejska jest niepotrzebna w miejscu ich zamieszkania są: brak rozwiązania problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, który wskazało 57 badanych oraz brak w miejscowości, w której zamieszkują patroli straży gminnej/miejskiej, co wskazały 52 osoby.

W badaniu ankietowym dotyczącym społecznego odbioru straży gminnej zadano respondentom pytanie, czy ich zdaniem działalność tej formacji wpływa na poprawę bezpieczeństwa publicznego? Większość badanych, bo 158 osób (tj. 66,4% ogółu badanych) stwierdziła, że działania podejmowane przez straż gminną/miejską w miejscu ich zamieszkania nie mają wpływu na poprawę bezpieczeństwa publicznego (por. rys. 3).

Rys. 3. Ocena wpływu działań podejmowanych przez straż gminną/miejską na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego w miejscu zamieszkania respondentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uczestników badania, którzy wskazali, że działalność straży gminnych/miejskich nie wpływa na poprawę poczucia bezpieczeństwa publicznego w miejscu ich zamieszkania zapytano o to, jakie zadania powinni wykonywać strażnicy, aby wzmocnić wśród społeczności lokalnej poczucie bezpieczeństwa. Spośród badanych negatywnie oceniających wpływ działalności straży gminnych/miejskich na poprawę bezpieczeństwa publicznego 108 osób

(tj. 45,8%) odpowiedziało, że funkcjonariusze straży gminnych/miejskich powinni być lepiej wyszkoleni, zaś 102 osoby (tj. 42,9%) wskazały, że strażnicy gminni/miejscy powinni przeprowadzać interwencje w sposób bardziej życzliwy i kulturalny, aby wzbudzić zaufanie społeczności lokalnej. Co trzecia osoba ankietowana wskazała, że w celu poprawy wśród społeczności lokalnych wizerunku straży gminnych/miejskich należy poprawić szybkość reakcji strażników na zgłoszenia mieszkańców, zaś 26,1% badanych wskazało, że strażnicy gminni/miejscy powinni zdecydowanie częściej informować mieszkańców gmin o zagrożeniach i sposobach zabezpieczania się przed nimi.

Podsumowanie

Bardzo ważnym elementem funkcjonowania straży gminnych/miejskich w środowiskach lokalnych jest to, aby działania strażników były pozytywnie oceniane przez mieszkańców. Niestety z przeprowadzonych badań wynika, że społeczny odbiór funkcjonowania straży gminnych/miejskich nie jest pozytywny. Świadczy o tym fakt, że aż 54,9% badanych, którzy uczestniczyli w interwencji podejmowanej przez strażników gminnych/miejskich lub byli jej świadkami, oceniło działania podejmowane przez strażników jako nieprofesjonalne. Na niską ocenę profesjonalności interwencji przeprowadzanej przez strażników gminnych/miejskich wpływ zdaniem badanych miało postępowanie przez strażników w sposób niekulturalny oraz stosowanie przez nich środków nieadekwatnych do skali problemu. Ponad połowa badanych tj. 66,4% stwierdziła, że działalność straży gminnych/miejskich nie wpływa na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego w miejscach ich zamieszkania. Konsekwencją tych ocen jest opinia 63,0% badanych, że w miejscu ich zamieszkania nie jest potrzebna straż gminna/miejska i należy ją zlikwidować, a środki finansowe ponoszone na jej działalność przekazać Policji.

Należy podkreślić, że w celu poprawy społecznego wizerunku straży gminnych/miejskich strażnicy powinni być przede wszystkim lepiej wyszkoleni, bardziej życzliwi i kulturalni w stosunku do mieszkańców. Powinni również szybciej reagować na zgłaszane interwencje oraz organizować systematyczne spotkania z mieszkańcami mające na celu informowanie o zagrożeniach i sposobach zabezpieczania się przed nimi.

Literatura

1. Bonisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty naukowe WSEI, seria Administracja” 2012, Nr 1.
2. Darabasz M., *Praktyczne aspekty funkcjonowania straży gminnych (miejskich) i nadzoru sprawowanego nad nimi przez Policję*, [w:] *Policja w strukturach administracji publicznej*, pod red. A. Babińskiego,

- P. Bogdalskiego, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2005.
3. Kurzępa B., *Uprawnienia straży gminnych – rzeczywista potrzeba czy nadmiar kompetencji*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ury, S. Pieprznego, RS Druk, Rzeszów 2010.
 4. Lis W., *Straże gminne w systemie organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014 Tom XXIV, Nr 1, Towarzystwo Naukowe KUL & Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Lublin.
 5. Podemska A., *Rozważania na temat funkcjonowania straży gminnych w Polsce*, „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2017, Nr 5.
 6. Szymański A., *Geneza i zadania straży gminnych. Ujęcie historyczno-prawne*, [w:] *Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, pod red. A. Mezglewskiego, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządach terytorialnych (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 Nr 98 poz. 602 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 779 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 Nr 5 poz. 13 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. 2013 poz. 628 z późn. zm.).

Social perceive of municipal guard

This section assesses the social perception of municipal guard. To achieve this goal, legal conditions for the appointment and liquidation of municipal guards, tasks carried out by municipal guards and their powers were presented. In addition, an analysis and evaluation of the results of surveys regarding the evaluation by the local community of the functioning of municipal guards was presented. The collected empirical material also showed which factors have an impact on the positive and which on the negative social perception of municipal guards.

dr Dariusz P. Kała

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

Udoskonalanie zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa w gminie poprzez scalanie Ochotniczy Straży Pożarnych

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na omówieniu pojawiających się w praktyce funkcjonowania i finansowania ochotniczych straży pożarnych nieprawidłowości, które zostały dostrzeżone podczas kontroli dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2019 r. W pracy omówiono wpływ tych zagadnień na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w gminach oraz na efektywność wydatkowania środków publicznych. Zwięźczeniem artykułu jest wskazanie rozwiązań, które mogłyby zapobiec omawianym problemom.

Słowa kluczowe

ochotnicza straż pożarna; ochrona przeciwpożarowa; finanse publiczne; najwyższa izba kontroli

Wstęp

Ochotnicze straże pożarne (OSP) stanowią obok państwowej straży pożarnej jeden z filarów ochrony przeciwpożarowej w Polsce. W odróżnieniu od tej drugiej, OSP nie są formacjami zawodowymi i opierają swoją działalność głównie na pracy społecznej ochotników. W ponad dwóch tysiącach gmin w Polsce stanowią jedną z fundamentalnych instytucji lokalnych społeczności. Ich rola w gminie jest bardzo ważna ze względu na zapewnianie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, ponieważ najbliższe państwowe straże znajdują się w miastach powiatowych. To sprawia, że to właśnie gminne OSP są najszybciej pojawiającymi się na miejscu zdarzenia w gminie formacjami ratowniczymi.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie sytuacji finansowania ochotniczych straży pożarnych w gminach i ich struktury lokalnej oraz wpływu tych czynników na efektywność działania OSP w gminach, a w dalszej kolejności na efektywność zarządzania kryzysowego w gminach. Punktem wyjścia są refleksje i obserwacje, jakie poczyniła w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, która wydała raport na temat finansowania OSP w Polsce w ostatnich kilku latach. Zwięźczeniem publikacji będzie wskazanie prawnych możliwości i sposobów

scalania ochotniczych straży pożarnych i ich skutków oraz wpływu na efektywność zarządzania kryzysowego w gminach.

W obecnej doktrynie prawa zagadnienie to nie było dotychczas omawiane.

1. Nieprawidłowości w finansowaniu i działaniu ochotniczych straży pożarnych według najnowszego raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2019 r.

W 2019 r. ukazał się raport Najwyższej Izby Kontroli o finansowaniu ochotniczych straży pożarnych w Polsce¹. Jest to w ostatnich kilkunastu latach jedyny tak obszerny raport analizujący działanie i finansowanie OSP. Spotkał się on z dużym zainteresowaniem opinii publicznej. Media omawiające ten raport przedstawiły jednak jego wyniki w dosyć schematyczny i uproszczony sposób, kreując nie do końca prawdziwy wizerunek OSP oraz ich znaczenia i roli w systemie bezpieczeństwa państwa².

Zastrzec jednak należy, że raport przygotowany przez instytucję państwową nominalnie niezależną, nie może być jedynym miarodajnym źródłem dla analizy działalności i finansowania OSP. Jego wydanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ każde badania i analizy mogą pomóc formułować wnioski i wytyczać kierunki reformy i poprawiania działalności instytucji społecznych. Jednak przedmiotem analiz w raporcie NIK jest tylko fragment działalności OSP oraz stosunkowo niewielka próba badawcza, którą stanowiły wybrane jednostki OSP, a także wybrane gminy. W związku z tym wyniki raportu OSP należy bardziej traktować jako „dzwonek alarmowy”, wskazanie pewnych niedomagań i kierunków dalszych, pełniejszych analiz. Raport NIK może być dobrym punktem wyjścia dla rozpoczęcia dyskusji nad reformą OSP, ale nie ostateczną miarą dla radykalnych decyzji.

W raporcie wskazano poniższe nieprawidłowości w funkcjonowaniu i finansowaniu OSP oraz działalności gmin związanej z funkcjonowaniem i finansowaniem OSP.

Środki publiczne przeznaczone na finansowanie jednostek OSP włączonych do KSRG³, stanowiące około 70% wszystkich środków dla jednostek OSP, wykorzystane zostały efektywnie. Przyczyniło się to do stworzenia zasobu dobrze wyposażonych i wyszkolonych ratowników – członków OSP.

¹ LPO.430.006.2018, Nr ewid. 9/2019/P/18/093/LPO, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/osp-osp-nierowna.html> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.) – dalej jako Raport 2019.

² <https://wyborcza.pl/7,75398,24963221,osp-pod-lupa-nik-tylko-30-proc-jednostek-gotowych-do-akcji.html>, <https://www.rp.pl/Zadania/307049950-Raport-NIK-o-ochotniczych-strazach-pozarnych.html>, <https://osp.pl/artykuly/alarmujacy-raport-nik-tylko-30-osp-jest-w-pelni-przygotowanych-do-udzialu-w-akcjach,18295/>, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-07-04/strazacy-ochotnicy-moga-nawet-szkodzic-ochotnicza-straz-pozarna-pod-lupa-nik/> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.).

³ Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

Wydatkowanie pozostałych 30% środków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie jednostek OSP spoza KSRG (które w skali kraju stanowią 70% wszystkich OSP), nie doprowadziło do znaczącego zwiększenia ich zdolności do podejmowania działań ratowniczych. Niewielkie kwoty dofinansowania udzielanego poszczególnym jednostkom, w większości przypadków nie pozwalało na osiągnięcie i utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego sprzętu oraz należytego poziomu wyszkolenia ratowników – członków OSP i ich wyposażenia w środki ochrony indywidualnej⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące naruszenia prawa m.in. przy ewidencjonowaniu i rozliczaniu ww. środków przez jednostki OSP przede wszystkim były wynikiem braku wsparcia jednostek OSP w sprawach prawnych i finansowych, a także niedochowania przez OSP należytej staranności w tym zakresie. Kwota nieprawidłowości o charakterze finansowym związanych z rozliczaniem gminnych dotacji udzielonych jednostkom OSP stanowiła 2% zbadanej kwoty⁵.

Brak jest jednolitych zasad określających kolejność zaspokajania potrzeb sprzętowo-szkoleniowych, w oparciu o które mogłyby być racjonalnie rozdysponowane – pochodzące z licznych źródeł – środki publiczne na działalność OSP. Podział środków na działalność OSP nie zawsze był zdeterminowany rolą, jaką jednostki te odgrywały w systemie ochrony przeciwpożarowej, ich potencjałem oraz aktywnością⁶.

Gminy finansowały zarówno te jednostki OSP, które uczestniczyły w akcjach ratowniczo-gaśniczych, jak i te które nie wypełniały podstawowego zadania statutowego (70% jednostek OSP spoza KSRG nie uczestniczyło w żadnej akcji ratowniczo-gaśniczej⁷ lub uczestniczyło w nich tylko sporadycznie⁸). Jedna z kontrolowanych gmin finansowała funkcjonowanie dwóch jednostek OSP na swoim terenie, w których wszyscy członkowie odmówili udziału w badaniach lekarskich oraz podstawowym szkoleniu pożarniczym, co skutkowało brakiem możliwości uczestniczenia w akcjach ratowniczo-gaśniczych⁹.

Gminy nie posiadały też pełnych informacji o ich zasobach ratowniczych i sprzętowych, które są niezbędne dla optymalizacji finansowania jednostek OSP. Jednak nawet, gdy te informacje posiadały, nie wykorzystywały ich do monitorowania efektywności i prawidłowości wydatków na funkcjonowanie jednostek OSP. W rezultacie gminy dofinansowywały także zakupy, które przekraczały możliwości operacyjne tych jednostek. I tak, np. gmina dofinansowała zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki OSP spoza KSRG, która nie miała ratowników i dopiero po upływie dwóch lat od

⁴ Raport 2019, s. 11.

⁵ Ibidem, s. 11.

⁶ Ibidem, s. 12.

⁷ Ustalenia raportu NIK potwierdzają statystyki prowadzone w skali ogólnopolskiej, zob. <https://strazacki.pl/statystyki-wyjazdow-osp-2019> (dostęp 27 kwietnia 2020 r.).

⁸ Do pięciu razy łącznie we wszystkich latach 2014–2017.

⁹ Raport 2019, s. 13.

zakupu skierowała członków OSP na podstawowe szkolenia pożarnicze. Stwierdzono także przypadek, że jedyny kierowca OSP zdobył uprawnienia do kierowania pojazdem uprzywilejowanym dopiero rok po nabyciu samochodu¹⁰.

Dokonując wydatków ze środków publicznych na działalność OSP kontrolowane gminy:

- wypłacały ekwiwalent za udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów albo nie ustalały zasad wypłaty ekwiwalentu¹¹ (poza wysokością stawek), co w skrajnym przypadku skutkowało tym, że wypłacano go zbiorczo, za udział ratowników OSP w działaniach, które miały miejsce półtora roku wcześniej (dziewięć gmin, tj. 75% skontrolowanych),
- nie przestrzegały określonych przepisami zasad dotyczących kierowania na badania lekarskie członków OSP¹² (sześć gmin – 50%),
- niewłaściwie uregulowały zasady gospodarowania paliwami zużywanymi przez OSP (trzy gminy – 25%),
- nie udokumentowały zachowania zasad konkurencyjności przy wydatkach ze środków publicznych o wartości do 30 tys. euro albo zasad tych nie przestrzegały (pięć gmin – 42%)¹³.

W pięciu gminach (42%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące udzielonych jednostkom OSP dotacji¹⁴, w tym: nieprawidłowe rozliczenie wydatków dokonanych ze środków dotacji gminnej, dotacji KSRG oraz środków z zakładów ubezpieczeń skutkujące w jednym przypadku pobraniem dotacji gminnej w nadmiernej wysokości, a w kolejnym wskazujące na podwójne finansowanie tego samego sprzętu (ostatecznie, będące wynikiem nieuporządkowania dokumentacji księgowej), wykorzystania przez jedną OSP części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, niewyegzekwowania przez gminę należności wynikającej z umowy zawartej z OSP w związku z otrzymaną dotacją, brak pisemnego sprecyzowania przeznaczenia udzielonej dotacji. Łączna kwota wskazanych powyżej nieprawidłowości stanowiła 2% skontrolowanych środków dotacji¹⁵.

Połowa skontrolowanych gmin przekazała jednostkom OSP swoje składniki majątkowe (nieruchomości, wyposażenia) bez uregulowania prawnych form

¹⁰ Ibidem, s. 14.

¹¹ Szerzej na ten temat: Zob. D.P. Kała, *Zarządzenie w procedurze wypłaty ekwiwalentu*, „Strażak” 2016, nr 12.

¹² Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (Dz.U. Nr 210, poz. 1627).

¹³ Raport 2019, s. 14; Zob. także: Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 czerwca 2018 r., KIO/KD 24/18, Legalis nr 1834588, Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 października 2014 r., KIO 1950/14, Legalis nr 1157747.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. D.P. Kała, *Dotacje dla ochotniczych straży pożarnych*, Wydawnictwo LexKała, Zielonka 2015.

¹⁵ Raport 2019, s. 14-15.

władania tymi składnikami, dopuszczając do ich bezumownego wykorzystania oraz bez określenia zasad gospodarowania tymi składnikami majątkowymi przez OSP¹⁶.

Z sześciu zakupionych w latach 2014–2017 dla 12 OSP spoza systemu, trzy przeznaczone zostały dla jednostek podejmujących liczne działania ratownicze (jeden ciężki, średni i lekki samochód). Pozostałe trzy pojazdy otrzymały jednostki niepodejmujące działań ratowniczych lub podejmujące je sporadycznie (wszystkie trzy – lekkie samochody). Każda z kontrolowanych jednostek posiadała co najmniej jeden samochód ratowniczo-gaśniczy. W pozostałym zakresie jednostki nieprzygotowane do działań ratowniczo-gaśniczych lub których przydatność ograniczała się do działań zabezpieczających otrzymywały porównywalne dotacje, jak te zaangażowane w działania ratowniczo-gaśnicze¹⁷.

Środki publiczne przekazane w latach 2014–2017 ponad połowie (7 z 12) skontrolowanych jednostek OSP spoza KSRG nie przyczyniły się do przygotowania tych jednostek do działań ratowniczo-gaśniczych:

- dwie z nich nie posiadały żadnego ratownika (lub w niektórych latach posiadały maksymalnie dwóch ratowników),
- we wszystkich występowały braki w zakresie podstawowego wykształcenia pożarniczego ratowników, wykształcenia dowódczego lub wykształcenia kierowców-konserwatorów sprzętu,
- w sześciu z nich występowały braki w wyposażeniu¹⁸.

Członkowie OSP (z KSRG, jak i spoza systemu) uczestniczyli w akcjach ratowniczo-gaśniczych, mimo że często nie spełniali wymaganych w tym zakresie kryteriów określonych w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. W 109 akcjach ratowniczo-gaśniczych, których dokumentacja była kontrolowana przez NIK, uczestniczyli członkowie OSP, którzy:

- nie mieli aktualnych badań lekarskich stwierdzających ich zdolność do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (18 z KSRG oraz 37 spoza systemu),
- nie odbyli podstawowego przeszkolenia pożarniczego (3 z KSRG oraz 16 spoza systemu),
- nie spełniali kryterium wiekowego (jeden nie ukończył 17 lat),
- nie byli ubezpieczeni (na terenie jednej z gmin, przez ponad dwa miesiące)¹⁹.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły ponadto:

- niestosowania przepisów ustawy z dnia 29 września 1999 r. o rachunkowości, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 2 ust. 1 pkt 7

¹⁶ Raport 2019, s. 15; Szerzej na ten temat, zob. D.P. Kała, *System finansowania ochotniczych straży pożarnych w Polsce*, Wydawnictwo oddk, Gdańsk 2020.

¹⁷ Raport 2019, s. 16.

¹⁸ Ibidem, s. 16.

¹⁹ Ibidem, s. 19.

- i ust. 5 tej ustawy, tj. nieprowadzenia ewidencji księgowej, nieewidencjonowania wszystkich przychodów i finansowanych nimi wydatków, albo nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych dla zleconych jej zadań publicznych (siedem jednostek OSP – 29% kontrolowanych),
- nieprowadzenia pełnej ewidencji inwentarzowej posiadanych składników majątkowych (5 jednostek OSP – 21% kontrolowanych).

Większość (75%) skontrolowanych jednostek OSP (8 z KSRG i 10 spoza systemu), wskazywało – jako systemowy problem dotyczący ich działalności – na niedofinansowanie swoich jednostek i związany z tym:

- brak sprzętu pożarniczego, wyposażenia osobistego ratowników, słabą łączność radiową (OSP spoza KSRG),
- brak środków na bieżące utrzymanie dobrego stanu technicznego sprzętu, wyposażenia i strażnicy (OSP z KSRG i spoza KSRG),
- brak uprawnień do kierowania pojazdami ratowniczo-gaśniczymi ze względu na koszt kursu i egzaminu na prawo jazdy kategorii C,
- brak sprzętu ratownictwa specjalistycznego (OSP w KSRG),
- zbyt niskie dotacje KSRG,
- brak wsparcia w sprawach prawnych i finansowych jednostek OSP²⁰.

2. Rozproszenie Ochotniczych Straży Pożarnych w gminie i jego wpływ na efektywność finansowania i funkcjonowania bezpieczeństwa pożarowego w gminie

Struktura ochotniczych straży pożarnych w gminie jest bardzo zróżnicowana w skali kraju. Najprościej to ujmując, chodzi o to, że są gminy w Polsce, na terenie których znajduje się np. jedna straż (np. gmina Kobyłka, woj. mazowieckie, powiat wołomiński), a są gminy w Polsce, gdzie na ich terenie funkcjonuje kilka lub kilkanaście OSP (gmina Siemień, woj. lubelskie, powiat parczewski – siedem jednostek OSP²¹).

„W porównaniu z innymi organizacjami sektora pozarządowego zdecydowanie najwięcej jednostek OSP działa na obszarach wiejskich. Największą ich liczbę w stosunku do liczby mieszkańców odnotowujemy w regionach centralnych, wschodnich i południowych. Są to tereny o najniższej liczbie innych organizacji w stosunku do liczby mieszkańców”²².

²⁰ Ibidem, s. 19-20.

²¹ <https://www.slowopodlasia.pl/wiadomosci/9258,gmina-siemien-kadrowe-problemy-strazakow-ochotnikow> (dostęp 29 kwietnia 2020 r.).

²² P. Adamiak, M. Biejat, B. Charycka, *Ochotnicze Straże Pożarne - lokalne centra kultury, raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, s. 10.

Zlokalizowanie OSP na terenie gmin powiązane jest także z charakterem danej gminy. W Polsce mamy gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie²³. Większość OSP działa na terenie gmin wiejskich. Można przyjąć, że właśnie na terenie tych gmin wiejskich występuje po kilka, kilkanaście jednostek OSP w przeliczeniu na jedną gminę.

Związane jest to także ze strukturą państwowej straży pożarnej (PSP). Analizując podział terytorialny straży państwowej należy wskazać, że zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁴ jednostkami organizacyjnymi państwowej straży pożarnej są m.in. komendy wojewódzkie i komendy powiatowe (miejskie)²⁵. Państwowa straż pożarna działa więc w pierwszej kolejności na terenach miejskich, bardziej zurbanizowanych, uprzemysłowionych. PSP nie posiada swoich komend (jednostek organizacyjnych) na terenie gmin, tym bardziej gmin wiejskich. Główny ciężar ochrony przeciwpożarowej na terenach wiejskich niosą ochotnicze straże pożarne, które wspomagane są przez państwową straż pożarną.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawione dane można uznać, że mamy do czynienia w skali kraju z pewnym rozproszeniem ochotniczych straży pożarnych w gminach w Polsce. Rozproszenie to polega na pewnej nieproporcjonalności ilości jednostek OSP w porównaniu do terytorium danej gminy oraz do ludności danej gminy. Zdarzają się gminy, gdzie przy stosunkowo niewielkiej ilości ludzi i gospodarstw domowych występuje kilkanaście jednostek ochotniczych straży pożarnych. Wynika to z faktu, że w takim przypadku gmina ma dużą powierzchnię i jednostki OSP są rozlokowane na dosyć sporym terytorium gminy. Mała ilość ludności w gminie i idąca za tym mała ilość gospodarstw domowych, sprawia że na terenie gminy nie występuje duża liczba zdarzeń pożarowych, tak jak na terenach silnie zurbanizowanych, z większym zagęszczeniem ludności i gospodarstw²⁶. W każdym województwie istnieje spora liczba jednostek OSP, które notują w skali całego roku do 10 wyjazdów do akcji ratowniczych²⁷. To z kolei powoduje *de facto* zamieranie aktywności OSP²⁸. Taka sytuacja przekłada się na spadek liczebności osobowej w OSP oraz uszczuplanie bazy sprzętowej.

Związane to jest także z charakterem ochotniczych straży pożarnych oraz Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie

²³ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (dostęp 29 kwietnia 2020 r.).

²⁴ Tekst jednolity – Dz.U. z 2019 r., poz. 1499 z późn. zm.

²⁵ Por. K. Kwapisz-Krygel, *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 23.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. <https://strazacki.pl/statystyki-wyjazdow-osp-2019> (dostęp 27 kwietnia 2020 r.).

²⁷ Dane z województwa mazowieckiego: <https://strazacki.pl/statystyki-osp-woj-mazowieckie-7> (dostęp 5 maja 2020 r.).

²⁸ Por. <http://prk24.pl/46277473/problemy-kadrowe-w-ochotniczej-strazy-pozarnej-w-stanominiu> (dostęp 4 maja 2020 r.).

z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁹ ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach³⁰.

OSP jako stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych³¹. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. W związku z powyższym, powstanie OSP jest procesem oddolnym, samorzutnym. Wynika najczęściej z aktywności i potrzeb lokalnej społeczności. OSP jako organizacja *de facto* prywatnoprawna powstaje niezależnie od administracji państwowej, w tym samorządowej. W związku z tym powstawanie OSP i ich struktur nie jest koordynowane przez samorząd czy państwo, tak jak to jest w przypadku państwowej straży pożarnej, która zwykle powstaje na skutek „odgórnych” decyzji władz państwowych.

Proces koordynacji powstawania i likwidacji OSP nie istnieje pomimo, że większość OSP jest stowarzyszona w Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP³², jako odrębnym od OSP stowarzyszeniu o ogólnopolskim charakterze działania. Związek OSP RP koordynuje co najwyżej powstawanie swoich oddziałów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, które są także niezależne od ilości pojedynczych OSP na danym terenie administracyjnym.

Samorzutny proces powstawania i także likwidacji powoduje, że tak naprawdę nikt nie kontroluje ile jednostek OSP będzie na terenie danej gminy. Pomimo, że samorząd gminy zgodnie z art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej ponosi główny ciężar finansowania OSP, to jednak nie ma wpływu na decyzję o powstaniu i likwidacji OSP³³.

Opisana powyżej istniejąca struktura OSP na terenie gmin, powoduje w dużej mierze wskazane w punkcie pierwszym publikacji, nieprawidłowości związane z finansowaniem i funkcjonowaniem OSP. Zamierające jednostki OSP, które *de facto* nie wyjeżdżają do działań ratowniczych, cierpią na braki kadrowe i sprzętowe. Te z kolei przekładają się na niewydolność organizacyjną, która skutkuje niezachowaniem wymogów prawnych zaadresowanych do OSP jako stowarzyszeń i osób prawnych. Brak kadr przekłada się na trudności z uzyskiwaniem finansowania OSP, co przekłada się na słabe usprzętowanie OSP. Powoduje to także sytuacje całkowicie skrajne, gdzie gmina wyposaża

²⁹ Tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 1372 z późn. zm.

³⁰ Tekst jednolity – Dz.U. z 2019 r., poz. 713 z późn. zm.

³¹ Por. B. Kurzępa, *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Wydawnictwo Tarbonus, Kraków-Tarnobrzeg 2010, s. 105.

³² <http://www.zosprp.pl/> (dostęp 5 maja 2020 r.)

³³ „Żaden przepis ustawy o ochronie przeciwpożarowej ani ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do określania zasad działania ani określania kompetencji poszczególnych osób reprezentujących samodzielny podmiot, jakim jest ochotnicza straż pożarna” – Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11.

OSP, pomimo że OSP nie dysponuje odpowiednimi kadrami do prowadzenia działań ratowniczych oraz obsługi sprzętu pożarowego.

Opisane powyżej trudności związane z rozproszeniem, finansowaniem i funkcjonowaniem OSP rodzą refleksję nad możliwościami i ewentualną koniecznością dokonania procesu scalania OSP w obrębie danych gmin. Proces ten pozwoliłby zmniejszać zakres nieprawidłowości w obrębie funkcjonowania OSP i zmniejszałby istniejący problem marnotrawienia środków finansowych oraz kapitału ludzkiego, który powstaje w wyniku finansowania i utrzymywania zamierających lub już całkowicie zmarłych OSP.

Istnienie OSP wiąże się ze sporymi kosztami utrzymania³⁴. OSP musi bowiem dysponować co najmniej remizą oraz jednym wozem strażackim koniecznym do wyjazdów. To powoduje konieczność wydatkowania środków na utrzymanie remizy i sprzętu. Sprzęt oraz sami strażacy objęci są ubezpieczeniami, w części obowiązkowymi. Istnienie sprzętu strażackiego obliguje do ponoszenia kosztów jego konserwacji, certyfikacji itd.

Istnienie i finansowanie infrastruktury ochotniczej straży pożarnej w sytuacji, kiedy dana OSP *de facto* nie notuje wyjazdów do działań ratowniczych rodzi pytanie o sens takich działań i ich skutki.

3. Prawne możliwości i sposoby scalania Ochotniczych Straży Pożarnych i jego skutki

Scalenie OSP w gminie powinno się opierać głównie na scaleniu osobowym. Wiązałoby się to z koniecznością przechodzenia jednych członków OSP do sąsiednich w gminie OSP. Strażak OSP może dobrowolnie złożyć rezygnację z członkostwa w danej OSP zgodnie ze statutem ochotniczych straży pożarnych. Nie ma w tym przypadku konieczności podawania choćby uzasadnienia. Przejście z jednej OSP do drugiej OSP działającej i zarejestrowanej na terenie tej samej gminy, nie będzie rodzić problemu związanego z przenoszeniem badań i szkoleń z jednej OSP do drugiej OSP, bo badania te i szkolenia są wówczas finansowane z budżetu tej samej gminy. Przystąpienie do nowej OSP również nie jest problematyczne i sformalizowane prawnie, ponieważ opiera się na złożeniu deklaracji członkostwa i podjęciu uchwały przez zarząd OSP o przyjęciu w poczet członków OSP.

Prawo o stowarzyszeniach nie przewiduje możliwości łączenia OSP jako stowarzyszeń (osób prawnych). Nie ma więc prawnej możliwości połączenia (fuzji) dwóch jednostek OSP (osób prawnych) w jeden większy organizm prawny.

W takiej sytuacji zachodzi konieczność przeprowadzenia zgodnie ze statutem OSP i prawem o stowarzyszeniach likwidacji jednej z jednostek OSP. Likwidacja zmierza głównie do ściągnięcia i spłaty wierzytelności, przekazania

³⁴ Art. 29-32 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. – Dz. U. z 2019 r., poz. 1372 z późn. zm.

do nowej jednostki OSP posiadanych ruchomości i ewentualnie nieruchomości oraz wyrejestrowanie OSP jako stowarzyszenia (osoby prawnej) głównie z krajowego rejestru sądowego, urzędu skarbowego oraz rejestru REGON³⁵.

Likwidacja jednej z OSP pozwala w całości przejąć zasoby kadrowe, majątkowe i organizacyjne likwidowanej jednostki OSP przez jednostkę przejmującą. Na możliwość podobnego łączenia wskazano w uchwale Sądu Najwyższego: „Dopuszczalne jest połączenie się dwóch związków zawodowych polegające na tym, że związek zawodowy przejmujący przejmuje prawa i obowiązki związku zawodowego przejmowanego, po przeprowadzeniu procedury likwidacyjnej prowadzącej do rozwiązania i wykreślenia z rejestru związku przejmowanego”³⁶.

Oprócz przejęcia likwidowanej OSP przez drugą OSP istnieje też możliwość zlikwidowania jednocześnie dwóch OSP i zarejestrowanie nowej OSP, która przejmie zasoby kadrowe, majątkowe i organizacyjne dwóch likwidowanych OSP. Taka forma połączenia dwóch OSP wydaje się jednak bardziej czasochłonna i skomplikowana, ponieważ trzeba przeprowadzić dwie likwidacje OSP oraz jedną rejestrację nowej OSP. W pierwszym omówionym sposobie połączenia OSP, wystarczy przeprowadzić wyłącznie likwidację jednej OSP.

Artykuł 22 prawa o stowarzyszeniach pozwala na powstanie związku stowarzyszeń. Zgodnie z tą regulacją stowarzyszenia w liczbie co najmniej trzech mogą założyć związek stowarzyszeń. Założycielami i członkami związku mogą być także inne osoby prawne, z tym że osoby prawne mające cele zarobkowe mogą być członkami wspierającymi. „Nie jest dopuszczalne natomiast założenie mieszanego związku stowarzyszeń, tzn. takiego, którego członkami i założycielami byłyby zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. W postanowieniu z 5.5.1994 r. (I ACr 280/94, PS 1996, Nr 2, s. 50) Sąd Apelacyjny w Warszawie, uznał, że stowarzyszenie ubiegające się o rejestrację, którego członkami założycielami są zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, nie jest związkiem stowarzyszeń w rozumieniu art. 22 prawa o stowarzyszeniach”³⁷.

W sytuacji nieprawidłowości w funkcjonowaniu i finansowaniu OSP opisanych powyżej wydaje się, że łączenie jednostek OSP, poprzez likwidację „słabszych” organizacyjnie, majątkowo i kadrowo jednostek OSP oraz wzmacnianie „masą likwidacyjną” jednostek OSP „silniejszych” organizacyjnie, majątkowo i kadrowo, wydaje się być działaniem racjonalnym i pożądanym przede wszystkim z punktu widzenia ekonomicznego.

³⁵ D.P. Kała, *Jaka jest procedura likwidacji OSP?*, <https://www.lexfire.pl/menu/publikacje/item/201-jaka-jest-procedura-likwidacji-osp> (dostęp 4 maja 2020 r.); K.M. Miazga, *Zaprzestanie bytu prawnego stowarzyszenia (likwidacja jednostki OSP)*, <https://www.zosprp.lublin.pl/zosprp.php?show=porady> (dostęp 4 maja 2020 r.); P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 183.

³⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., III SZP 1/05.

³⁷ Por. E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, dostęp: Legalis.

Wzmocnienie kadrowe pozostawianej jednostki OSP, pozwoliłoby wprowadzić do zarządu OSP nowych aktywnych członków, co zaktywizowałoby zarząd OSP i pomogło podołać wypełnianiu obowiązków z zakresu przede wszystkim rachunkowości, rozliczania ekwiwalentu dla członków OSP, pozyskiwania i rozliczania dotacji dla ochotniczych straży pożarnych czy obowiązków rejestracyjnych w KRS.

Dołączenie do jednostki OSP nowych strażaków-ratowników z jednostki likwidowanej, wzmocniłoby potencjał ratowniczy danej OSP. Pozwoliłoby to zwiększyć gotowość bojową danej OSP oraz mogłoby rozszerzyć specjalizację ratowniczą danej OSP. Przekazanie majątku, przede wszystkim sprzętu przeciwpożarowego z jednej jednostki OSP do drugiej, wzmocniłoby oczywiście majątkowo jednostkę pozostawianą. Cały taki proces łączenia OSP wpłynąłby pozytywnie na finansowanie i organizację systemu zarządzania kryzysowego w gminie. Wójt zgodnie z art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁸ jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy w przypadku połączenia dwóch lub więcej jednostek OSP, uzyskałby do dyspozycji jednostkę prężniejszą organizacyjnie i ratowniczo, lepiej wyposażoną i pozostającą w lepszej gotowości bojowej.

Zlikwidowanie niewydolnej kadrowo i organizacyjnie jednostki OSP, pozwoliłoby zaprzestać finansowania podmiotu, który *de facto* nie wypełnia swoich statutowych i ustawowych zadań. Wójt nie musiałby finansować kosztów utrzymania remizy, która w takiej sytuacji spełnia *de facto* rolę garażu i magazynu dla sprzętu pożarniczego. Budżet gminy zostałby odciążony z finansowania kosztów badań lekarskich i szkoleń członków OSP oraz ubezpieczeń i certyfikacji, a także konserwacji sprzętu, które to koszty i tak nie przekładają się na efektywność działania OSP i podejmowania działań ratowniczych. Wszystko to przyczyniłoby się do wyeliminowania z systemu bezpieczeństwa gminy „martwych dusz”, „martwych ogniw”, które *de facto* istnieją wyłącznie na papierze, co powoduje konieczność ich finansowania i nie przekłada się na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa pożarowego gminy, zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Podsumowanie

Raport NIK z 2019 r. dotyczący finansowania ochotniczych straży pożarnych wykazał pewien zakres nieprawidłowości w finansowaniu i funkcjonowaniu ochotniczych straży pożarnych. Nieprawidłowości te przyczyniają się do marnotrawienia w pewnym zakresie środków publicznych, które są przekazywane do zamierających ochotniczych straży pożarnych, będących

³⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 1398 z późn. zm.).

słabymi kadrowo i organizacyjnie, nie wykonującymi należycie swoich statutowych i ustawowych zadań. Jedną z recept zaradzenia tej sytuacji, może być rozpoczęcie procesu scalania jednostek OSP na terenie danej gminy. Proces ten powinien polegać na zlikwidowaniu OSP, które funkcjonują *de facto* „na papierze” i przesunięciu kadr i majątku likwidowanej OSP do jednostek, które wykazują potencjał rozwoju lub co najmniej wykonywania swoich obowiązków na podstawowym poziomie. Proces scalenia jednostek OSP przyczyni się do zaoszczędzenia marnotrawionych środków publicznych, które mogą zostać przekazane na rozbudowę i wzmocnienie systemu zarządzania kryzysowego oraz systemu bezpieczeństwa pożarowego w gminach.

Literatura

1. Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury, raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.
2. Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, dostęp: Legalis.
3. Kała D.P., *Dotacje dla ochotniczych straży pożarnych*, Wydawnictwo LexKała, Zielonka 2015.
4. Kała D.P., *Zarządzenie w procedurze wypłaty ekwiwalentu*, „Strażak” 2016, Nr 12.
5. Kała D.P., *System finansowania ochotniczych straży pożarnych w Polsce*, Wydawnictwo oddk, Gdańsk 2020.
6. Kurzępa B., *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Wydawnictwo Tarbonus, Kraków-Tarnobrzeg 2010.
7. Kwapisz-Krygel K., *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
8. Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
9. Raport Najwyższej Izby Kontroli o finansowaniu ochotniczych straży pożarnych w Polsce LPO.430.006.2018, Nr ewid. 9/2019/P/18/093/LPO

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. – Dz.U. z 2019 r. poz. 713 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. – Dz. U. z 2019 r., poz. 1372 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. – Dz.U. z 2019 r., poz. 1499 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t. j. – Dz. U. z 2019 r., poz. 1398 z późn. zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka

ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (Dz.U. Nr 210, poz. 1627).

Orzecznictwo

1. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 października 2014 r., KIO 1950/14, Legalis nr 1157747.
2. Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 czerwca 2018 r., KIO/KD 24/18, Legalis nr 1834588.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11.
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., III SZP 1/05.

Strony internetowe

1. D.P. Kała, *Jaka jest procedura likwidacji OSP?*, <https://www.lexfire.pl/menu/publikacje/item/201-jaka-jest-procedura-likwidacji-osp> (dostęp 4 maja 2020 r.)
2. K.M. Miazga, *Zaprzestanie bytu prawnego stowarzyszenia (likwidacja jednostki OSP)*, <https://www.zosprp.lublin.pl/zosprp.php?show=porady> (dostęp 4 maja 2020 r.)
3. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/osp-osp-nierowna.html> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)
4. <https://wyborcza.pl/7,75398,24963221,osp-pod-lupa-nik-tylko-30-proc-jedn-ostek-gotowych-do-akcji.html> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)
5. <https://www.rp.pl/Zadania/307049950-Raport-NIK-o-ochotniczych-straz-ach-pozarnych.html> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)
6. <https://osp.pl/artykuly/alarmujacy-raport-nik-tylko-30-osp-jest-w-pelni-przygotowanych-do-udzialu-w-akcjach,18295/> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)
7. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-07-04/strazacy-ochotnicy-moga-nawet-szkodzic-ochotnicza-straz-pozarna-pod-lupa-nik/> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)
8. <https://strazacki.pl/statystyki-wyjazdow-osp-2019> (dostęp 27 kwietnia 2020 r.)
9. <https://www.slowopodlasia.pl/wiadomosci/9258,gmina-siemien-kadrowe-problemy-strazakow-ochotnikow> (dostęp 29 kwietnia 2020 r.)
10. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (dostęp 29 kwietnia 2020 r.)
11. <https://strazacki.pl/statystyki-wyjazdow-osp-2019> (dostęp 29 kwietnia 2020 r.)
12. <https://strazacki.pl/statystyki-osp-woj-mazowieckie-7> (dostęp 5 maja 2020 r.)
13. <http://prk24.pl/46277473/problemy-kadrowe-w-ochotniczej-strazy-pozarnej-w-stanominie> (dostęp 5 maja 2020 r.)
14. <http://www.zosprp.pl/> (dostęp 5 maja 2020 r.)

Improving crisis management and security in the commune by merging the Volunteer Fire Brigade

The article focuses on discussing irregularities emerging in practice of the functioning and financing of volunteer fire departments, which were noticed during the audit carried out by the Supreme Audit Office in 2019. The paper discusses the impact of these issues on the functioning of the security and crisis management system in municipalities and on the efficiency of spending public funds. The culmination of the article is to indicate solutions that could prevent the discussed problems.

mgr Violetta Radecka-Sinicka
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu

Skarga na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego

Streszczenie

Skarga do sądu administracyjnego, wnoszona na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody przez gminy, jest jedną z podstawowych form ochrony samodzielności tych jednostek. Przedmiotem rozważań jest analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego w zakresie zagadnień dopuszczalności skargi jako bariery w skutecznym dochodzeniu przez gminy do obrony swoich słusznych interesów. W artykule zwrócono również uwagę na aktualną tematykę sporów odzwierciedlającą nowe wyzwania gmin, w tym rozwój idei udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy lokalnej.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody; skarga do sądu administracyjnego; ochrona samodzielności gmin

Wstęp

Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego możliwa jest dzięki ustanowieniu w przepisach ustaw samorządowych publicznego prawa podmiotowego, jakim jest skarga do sądu administracyjnego¹. Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego, podobnie jak w przypadku każdego innego procesu sądowego, oparte jest na zasadzie skargowości. Oznacza to, że sąd administracyjny nie może we własnym zakresie, z urzędu, rozpocząć procesu kontroli określonego aktu (czynności czy beczynności), bez inicjatywy podmiotu, w świetle przepisów prawa, do tego uprawnionego.

Do złożenia skargi stosownie do art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym – zwanej dalej: „u.s.g.”, uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie, albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 1-2, s. 41.

Problematyką podjętą w niniejszym opracowaniu jest skarga wnoszona przez gminy do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody – jako organu sprawującego z ramienia szeroko pojętego Państwa – nadzoru nad działalnością tych jednostek. Zagadnienie to z uwagi na obszerny zakres tematyczny, ograniczone zostało do zaprezentowania wniosków płynących z analizy wybranych orzeczeń sądów administracyjnych. Przedmiotem rozważań stało się określenie najczęściej pojawiających się problemów związanych z dopuszczalnością wnoszonych skarg, a także aktualnej tematyki sporów. Źródłem wiedzy i badań nad poruszoną problematyką stały się orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla potrzeb pracy, w celu zaprezentowania jak najbardziej aktualnych aspektów zagadnienia, skupiono się przede wszystkim na orzecznictwie zaprezentowanym w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego².

1. Przesłanki dopuszczalności skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Warunkiem skutecznego wniesienia skargi jest spełnienie określonych przepisami prawa przesłanek, dających sądowi podstawę do merytorycznego rozpoznania sprawy. Przez przesłanki te należy zatem rozumieć zespół prawnie wymaganych okoliczności, które muszą być spełnione, aby skarga wywołała skutek prawny w postaci dokonania przez sąd administracyjny kontroli zgodności z prawem przedmiotu zaskarżenia³. Wobec tego, sąd w pierwszej kolejności bada dopuszczalność skargi ustalając, czy nie zachodzi jedna z przesłanek do jej odrzucenia, wymienionych enumeratywnie w art. 58 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej: „p.p.s.a.”⁴.

Do dokonania analizy problemów, z jakimi wiąże się skuteczne wniesienie przez gminy skargi, przydatne jest usystematyzowanie przesłanek dopuszczalności skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, według dwóch grup określonych w doktrynie⁵. Do pierwszej zaliczyć należy te wszystkie tzw. warunki *sensu largo*, które wymagane są przez przepisy prawa do skutecznego wniesienia skargi jako pisma procesowego. W szczególności są to dochowanie terminu do wniesienia skargi oraz dopełnienie wszystkich elementów skargi, w tym jej treści i składanych załączników. Z kolei przesłanki dopuszczalności

² Baza dostępna na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)

³ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 68, P. Górecki, *Przesłanki dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999, s. 114.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.)

⁵ Por. M. Prus, *Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze*, Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, 2014, s. 143.

zaskarżenia w węższym znaczeniu, tzw. *sensu stricto*, posiadają charakter czysto merytoryczny i wykazują dwa najistotniejsze elementy postępowania sądownoadministracyjnego, tj. określają przedmiotowy zakres postępowania sądowego oraz legitymację do jego uruchomienia⁶.

1.1 Legitymacja do wniesienia skargi

Przegląd orzecznictwa wskazuje, że główną przyczyną stwierdzenia niedopuszczalności skargi jest brak legitymacji skargowej podmiotu wnoszącego skargę. Dla przypomnienia wskazać trzeba, że w świetle art. 98 uprawnienie to przysługuje gminie. Na tle kwestii podmiotu uprawnionego do wystąpienia ze skargą do sądu w imieniu danej jednostki samorządu terytorialnego, pojawiły się wątpliwości co do tego, czy zdolność sądową i zdolność procesową posiada organ stanowiący jednostki, czy jej organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)⁷. Kluczową dla rozstrzygnięcia spornej kwestii stała się wiążąca sądy administracyjne uchwała NSA składu siedmiu sędziów⁸. W jej tezie wyrażono pogląd, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jako wyjątek od tej reguły uznano sytuacje nadzwyczajne, tj. występujące wówczas, gdy zachodzi konflikt interesów prawnych rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub gdy z przedmiotu uchwały wynika, że sprawa dotyczy interesu prawnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Opisane okoliczności mogą bowiem prowadzić do sytuacji, w której organ stanowiący zostanie pozbawiony możliwości ochrony sądowej swojego interesu prawnego. W szczególności gdy organ wykonawczy nie będzie zainteresowany reprezentowaniem gminy poprzez podjęcie działań na korzyść rady i jednocześnie sprzecznie z własnym interesem. Do tego typu okoliczności zaliczono właśnie zaskarżenie przez radę gminy rozstrzygnięcia nadzorczego, wydanego w stosunku do podjętej przez radę gminy uchwały. Uchwały, której regulacja dotyczy interesów wójta. Aktem takim jest na przykład uchwała w sprawie ustalenia kierunku działania dotyczących zwiększenia jawności, transparentności, wprowadzenia mechanizmów uczciwej konkurencji oraz kontroli bezstronności procedur przetargowych w zakresie zamówień publicznych finansowanych ze środków publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane, wyłączone stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy Prawo

⁶ T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały, cz. II „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 3, s. 38-39.

⁷ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 387/10; wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., sygn. akt SA/Gd 965/90; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 385/05; postanowienia NSA z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 101/07 i II OSK 100/07; postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1755/07.

⁸ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.

zamówień publicznych⁹, spod jej rygorów, tj. o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro, poprzez upublicznienie wszelkich postępowań¹⁰. Z sytuacją nadzwyczajną mamy również do czynienia, gdy w danej jednostce samorządu między radą a wójtem istnieje konflikt, a ponadto, gdy w następstwie uwzględnienia protestu wyborczego stwierdzono wygaśnięcie mandatu wójta. W ocenie Sądu, w takich relacjach pomiędzy organami gminy trudno spodziewać się, aby wójt podważał rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, które jest zgodne z jego interesem¹¹. Jednocześnie za okoliczność szczególną nie uznano samego przedmiotu sporu w zakresie kompetencji organu gminy do przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora „zoz-u”, gdy z akt sprawy (wyciągów z protokołu sesji rady, na której wójt był obecny) nie wynika także, aby pomiędzy organami gminy istniał spór¹².

Przedstawione wyżej stanowisko dotyczące dopuszczalności skargi wniesionej przez radę gminy reprezentowanej przez jej przewodniczącego, zostało wprawdzie wyrażone przez NSA w stanie faktycznym sprawy, w której przedmiotem skargi była uchwała rady gminy, niemniej ustalenia w tej mierze mają zastosowanie także w odniesieniu do spraw, w których skarżony jest akt nadzoru wojewody stwierdzający nieważność uchwały rady¹³.

Podkreślenia przy tym wymaga, że podstawy do odrzucenia skargi nie stanowi samo oznaczenie w skardze rady gminy, jako strony wnoszącej skargę, w sytuacji gdy w uchwale zawarte zostało upoważnienie dla organu wykonawczego do jej wykonania. Takie powierzenie wykonania uchwały wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) upoważnia go nie tylko do sporządzenia skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze, ale także do jej reprezentowania. Niewłaściwe oznaczenie rady gminy zamiast gminy jako podmiotu wnoszącego skargę do sądu, stanowi jedynie wadę w zakresie oznaczenia samej strony. Wada ta może być następnie usunięta w toku postępowania. Dodatkowo uznać należy, że w sytuacji, gdy osoba podpisująca skargę (radca prawny) podejmowała czynności z upoważnienia burmistrza, to w istocie skargę wniósł burmistrz, a nie rada miejska (rada gminy)¹⁴.

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.).

¹⁰ Tak np. w prawomocnym wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 9 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 749/19; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3992/19.

¹¹ Ibidem.

¹² Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2068/12.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Por. postanowienie NSA z dnia 12 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2253/18, opub. w LEX nr 2548093; postanowienie NSA z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt II OSK 1700/16, opub. w LEX nr 2169046; postanowienie NSA z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 364/16, opub. w LEX nr 2081406).

1.2 Termin do wniesienia skargi

W świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zasadniczą zatem kwestią w dochowaniu terminu zaskarżenia rozstrzygnięcia jest ustalenie daty jego doręczenia, które musi być dokonane skutecznie, a także powinno być dokonane do właściwego podmiotu, reprezentującego gminę.

Problemem, na który warto zwrócić uwagę w zagadnieniu prawidłowego doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, jest wymagana forma doręczenia w komunikacji elektronicznej (za pomocą platformy ePUAP). W tej kwestii, w orzecznictwie zwrócono uwagę na specyficzną sytuację organu gminy, wynikającą z postępowania nadzorczego. Z jednej strony gmina jest bowiem podmiotem publicznym w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵, z drugiej zaś stroną postępowania nadzorczego, której przysługują określone środki prawne i których wniesienie jest uzależnione od zachowania terminu. Sytuacja ta powoduje, że właściwym dokumentem, który stanowi potwierdzenie doręczenia rozstrzygnięcia może być urzędowe poświadczenie doręczenia, a nie urzędowe poświadczenie przedłożenia. Urzędowe poświadczenie przedłożenia potwierdza bowiem wyłącznie wpłynięcie pisma (dokumentu) na skrzynkę podawczą adresata będącego podmiotem publicznym w rozumieniu ustawy o informatyzacji, przy założeniu, że jest to podmiot, który ma rozstrzygnąć w ramach swoich kompetencji określoną sprawę administracyjną zgodnie z żądaniem nadawcy pisma. Natomiast w sprawie postępowania nadzorczego, organ gminy jest wprawdzie podmiotem publicznym, ale występuje jako strona postępowania nadzorczego i potencjalny skarżący w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Stąd też musi dojść do doręczenia dokumentu przesłanego drogą elektroniczną, a nie tylko jego przedłożenia w systemie teleinformatycznym podmiotu publicznego, będącego jednocześnie stroną postępowania nadzorczego. Dopiero bowiem po potwierdzeniu odebrania dokumentu elektronicznego przez potwierdzenie poświadczenia doręczenia pismem elektronicznym, dokument ten udostępnia się adresatowi¹⁶.

Należy także zwrócić uwagę, że zaadresowanie i skierowanie przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego do przewodniczącego rady, a nie do burmistrza, powoduje niemożność zapoznania się z treścią rozstrzygnięcia przez organ upoważniony do wniesienia skargi na to rozstrzygnięcie. Skutkiem tego należy uznać, że rozstrzygnięcie nie zostało prawidłowo doręczone i nie wywołuje następstw prawnych w postaci rozpoczęcia biegu do wniesienia skargi na to rozstrzygnięcie. Doręczenie rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi czynność, z którą przepisy wiążą określone skutki prawne, tj. zarówno

¹⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, z późn. zm.).

¹⁶ Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OZ 425/18.

rozpoczęcie biegu terminy do wniesienia skargi i związanie organu nadzoru wydanym rozstrzygnięciem, ale też wstrzymanie wykonania uchwały i skutków związanych z obowiązaniem uchwały (w tym zakresie możliwości podejmowanie na jej podstawie określonych działań). Z uwagi na te wskazane skutki prawne, szczególnie istotna jest w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych zarówno okoliczność doręczenia tego aktu uprawnionemu podmiotowi, jak i data tego doręczenia, z którą to następuje wstrzymanie wykonania uchwały. Data doręczenia nie może zatem budzić żadnych wątpliwości i być odmiennie ustalana przez różne podmioty, tj. przez sąd na potrzeby postępowania sądowego, przez organ nadzoru w związku z postępowaniem nadzorczym, czy też przez gminę w związku ze skutkami określonymi w art. 92 ust. 1 u.s.g. Nawet zatem istnienie teoretycznej możliwości zapoznania się z treścią rozstrzygnięcia nadzorczego przez podmiot uprawniony, nie może spowodować sanacji braku doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego uprawnionemu podmiotowi¹⁷.

Przy ocenie dochowania terminu do wniesienia skargi, nie ma natomiast wpływu różnica występująca w dacie wydania i wprowadzenia do obrotu prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego. W każdym przypadku termin do wniesienia skargi będzie liczony zawsze od daty doręczenia gminie rozstrzygnięcia nadzorczego¹⁸.

1.3 Wymagania formalne skargi

Zgodnie z art. 57 § 1 p.p.s.a., skarga musi spełniać wymagania przewidziane dla każdego pisma procesowego w postępowaniu sądowym, czyli powinna w szczególności zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowana, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, oznaczenie rodzaju pisma, osnowę wniosku lub oświadczenia, podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, wymienienie załączników (art. 46 § 1 p.p.s.a.). W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że skarga do sądu administracyjnego powinna być podpisana przez wójta, do którego kompetencji na mocy art. 31 u.s.g. należy reprezentowanie gminy na zewnątrz. Skarga taka – w imieniu gminy – może być również wniesiona przez pełnomocnika gminy (adwokata, radcę prawnego)¹⁹.

Stosunkowo nowym rozwiązaniem legislacyjnym wprowadzonym do procedury sądownoadministracyjnej jest wymóg, aby pismo strony (w tym

¹⁷ Tak w postanowieniu WSA w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 190/19.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1153/15, wyroki NSA: z dnia 9 października 2009 r., sygn. akt I OSK 331/09, z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 818/13 oraz w wyrokach WSA w Gliwicach z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 1379/13, z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 1070/08 i z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 627/11, a także w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 779/13 i z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 359/14.

¹⁹ Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Po 19/06.

gminy), które jest pierwszym pismem w sprawie, stosownie do art. 46 § 2 pkt 1 lit. c p.p.s.a. zawierało numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania. Wymóg ten został wprowadzony w art. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw²⁰, który na podstawie art. 8 powołanej ustawy wszedł w życie w dniu 31 maja 2019 r.²¹ Obowiązek podania numeru REGON ma charakter bezwzględny i nie zwalnia z niego identyfikacja strony będącej gminą na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących w postaci ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i podczas gdy rejestr gmin stanowi załącznik do wskazanej ustawy²².

Kolejną kwestią wartą odnotowania w tematyce dopuszczalności skargi jest wymóg wynikający z art. 98 ust. 3 u.s.g. W świetle jego postanowień, podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Interpretacja tego przepisu przedstawiana przez sądy administracyjne wskazuje, że niedołączenie wraz ze skargą uchwały właściwego organu gminy w przedmiocie wniesienia skargi, nie stanowi jeszcze o niedopuszczalności skargi²³. Podkreśla się, że dochowanie terminu 30 dni, w jakim należy złożyć skargę do sądu i jednocześnie w jakim rada jako organ kolegialny miałaby podjąć uchwałę w trybie art. 98 ust. 3 u.s.g., ocenić należy jako w praktyce trudny do dochowania²⁴. Tym samym cel przepisu nie wyklucza nie tylko podjęcia uchwały po wniesieniu skargi do sądu, ale i po upływie terminu do wniesienia skargi. Granicznym terminem do złożenia uchwały, o której mowa w art. 98 ust. 3 u.s.g., przyjęto wydanie przez sąd orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi bądź innego orzeczenia kończącego postępowanie²⁵.

Na tle przedstawionej kwestii NSA zwrócił uwagę, że podstawą do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy jest przez nią podjęta uchwała. Z kolei, w przypadku zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego wydanego do zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to on sam decyduje o wniesieniu skargi w imieniu gminy. Przy czym, brak formy pisemnej zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego, nie powoduje odrzucenia skargi. Oczywiście jest

²⁰ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 934, z późn. zm.).

²¹ Postanowienie NSA z dnia 7 listopada 2019 r. sygn. akt I OZ 1026/19, z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OZ 1306/19.

²² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

²³ Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1142/04.

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 29 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 299/19.

²⁵ Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 106/12 oraz z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1272/16.

bowiem, że wola wójta o zaskarżeniu rozstrzygnięcia wyraża się przez sam fakt złożenia przez niego skargi²⁶.

2. Zakres tematyczny sporów

Przegląd orzeczeń oraz statystyk obrazujących składane do sądów administracyjnych skargi w przedmiocie rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, wskazuje na różnorodność regulacji prawnych w nich podejmowanych. Dotyczy ona podstawowych zadań od lat należących do kompetencji samorządu gminnego. Z drugiej, strony orzecznictwo sądownoadministracyjne obrazuje aktualne wyzwania samorządu, związane z nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi i rozwojem społecznym.

Na przykładzie orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie²⁷, regulację rozstrzygnięć nadzorczych – zarządzeń zastępczych, poddanych kontroli tego Sądu w latach 2017-2020, można zawrzeć w następującym katalogu spraw dotyczących w szczególności:

- planów zagospodarowania przestrzennego gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁸,
- określenia zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi oraz określenia zasad ich nabywania, zbywania czy obciążania²⁹,
- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii³⁰,
- wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy³¹,
- spraw oświatowych, w tym: powierzenia i odwołania ze stanowiska dyrektora szkoły oraz zespołu szkolno-przedszkolnego, określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, przekazania majątku gminnej szkole podstawowej, włączenia szkoły podstawowej do zespołu szkół samorządowych, ustalenia zryczałtowanej opłaty w szkołach, niewyrażenia

²⁶ Postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 1167/16.

²⁷ *bip.olsztyn.wsa.gov.pl* – zakładka: sprawozdawczość opisowa (dostęp 24 kwietnia 2020 r.) oraz <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)

²⁸ Wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 1111/19; z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/OI 721/18; z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 590/19; z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 631/18; z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 34/18; z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 417/18; z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt 499/18; z dnia z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 447/17; z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 393/17.

²⁹ Wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1364/16, z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 500/19; z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 285/18; z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt II SA/OI 240/18; z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1364/16.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie: z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/OI 807/18; z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18; z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt 663/18.

³¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 344/18.

zgody na uruchomienie klas na podbudowie gimnazjum i szkoły podstawowej, przekształcenia zespołu szkół w ośmioletnią szkołę podstawową³²,

- spraw ustrojowych i dotyczących inicjatyw społecznych, w tym: przeprowadzenia konsultacji społecznych, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zasad naboru i działania rad kobiet, utworzenia gminnej rady seniorów oraz nadania jej statutu, przeprowadzenia wyborów sołtysów i rad sołeckich na terenie gminy³³,
- regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy³⁴,
- wieloletnich programów współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi³⁵,
- obiektów i urządzeń gminnych, w tym określenia opłat obowiązujących na terenie cmentarzy komunalnych, nadania statutu centrum sztuki³⁶,
- szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze³⁷.

Nową problematyką jaka pojawiła się na tle rozpatrywanych także przez WSA w Olsztynie spraw ze skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, jest tzw. obywatelska uchwałodawcza inicjatywa, postrzegana jako lokalny odpowiednik ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej, obowiązującej na poziomie krajowym. Instytucja ta jest regulacją wprowadzoną do krajowego systemu prawa polskiego ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³⁸. W jej ramach zaimplementowano do ustroju samorządu terytorialnego wszystkich szczebli rozwiązanie polegające na możliwości podjęcia przez mieszkańców tych jednostek, inicjatywy uchwałodawczej w postaci wniesienia projektu uchwały organu stanowiącego

³² Wyroki: z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 955/19; z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 1009/19; z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 981/19; z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 890/19; z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/OI 675/17; z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 820/19 i II SA/OI 822/17; z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 830/17; z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 59/17.

³³ Wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 429/18; z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/OI 659/19; z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/OI 568/19; z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 47/19; z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt 783/19; z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 698/19; z dnia 21 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 962/19; z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 212/19.

³⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 780/17.

³⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 191/17; z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18.

³⁶ Wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 275/19; z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 518/19.

³⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 722/17.

³⁸ 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).

danej jednostki. W świetle obowiązujących art. 41 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 42 a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 89 a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, uprawnieniem do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą objęto ilościowo wskazaną grupę mieszkańców odpowiednio: gminy, powiatu czy województwa. Co istotne, ustawodawca zobligował organ stanowiący danej jednostki do przyjęcia zaproponowanego projektu uchwały mieszkańców pod jego obrady, pod warunkiem spełnienia przez niego wymogów formalnych, określonych przez radę (gminy, powiatu) czy też sejmik w odrębnej uchwale, podjętej na zasadzie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminny, art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym³⁹ i art. 89a ust. 5 ustawy o samorządzie województwa⁴⁰. Norma kompetencyjna zawarta w przywołanych przepisach prawa, statuuje także organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego obowiązek określenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych i promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz ustalenia formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Z uwagi na brak doprecyzowania przez ustawodawcę zastosowanych w tych przepisach rozwiązań, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi sam dointerpretować w uchwale ujęte zagadnienia. Niesie to często ze sobą trudności legislacyjne, czego wyrazem są zawisłe przed sądami administracyjnymi skargi. Z dokonanych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wywodów wynika, że formalne wymogi składanych projektów obywatelskich powinny obejmować ich treści i konstrukcję uchwały, na którą z kolei powinny składać się tytuł uchwały, podstawa prawna do jej wydania, wyczerpująca regulacja sprawy będącej przedmiotem uchwały, czy ustalenie terminu wejścia w życie uchwały⁴¹. Nie ma przy tym wątpliwości co do dwóch kwestii, że zasady składania projektów ustalone przez poszczególne jednostki samorządowe, muszą uwzględniać swym zakresem wszystkie elementy wymagane przez ustawodawcę oraz, że nie mogą one wykraczać poza powyższe upoważnienie ustawowe. Przykładowo, nie mogą wprowadzać w sposób nieuprawniony dodatkowych obowiązków poniesienia przez wnioskodawców inicjatywy uchwałodawczej, części całkowitych kosztów projektowanego zadania jako wkładu własnego⁴². Dodatkowo, zasady wnoszenia inicjatywy obywatelskiej nie mogą dopuszczać, że inicjatywa ta może obejmować oprócz złożenia projektu uchwały, także zgłoszenie wniosku o zmianę treści uchwały lub zgłoszenie wniosku o przygotowanie projektu uchwały. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się bowiem przedmiotem obrad rady w konkretnie

³⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.).

⁴¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 676/19.

⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 664/19.

wskazanym ustawowo terminie, zatem wniosek obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinien być sprecyzowany w takim zakresie by treść uchwały, jej uzasadnienie, było kompletne i aby jej projekt był gotowy⁴³. Istotą uchwałodawczej inicjatywy jest, aby projekt uchwały złożony przez grupę mieszkańców gminy odzwierciedlał ich stanowisko w sprawie. Tym samym nie może ograniczać się do skierowania do organu uchwałodawczego gminy ogólnej idei i zlecenie nadania jej formy uchwały innemu podmiotowi, np. organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta), gdyż przyjęcie takiej zasady powodowałoby, że projektowana uchwała stanowiłaby inicjatywę właśnie tego podmiotu, a nie grupy mieszkańców⁴⁴.

W dyskusję nad obywatelską inicjatywą uchwałodawczą wpisuje się także orzeczenie WSA w Olsztynie⁴⁵. Istota sporu w przywołanej sprawie odnosiła się w szczególności do rozumienia zakresu normy kompetencyjnej rady gminy do określenia, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem uchwały. Uregulowanie w uchwale, że „[...] projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, w których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla innych podmiotów”, uznane zostało przez organ nadzoru i WSA, za przekroczenie uprawnień rady do określenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich. Dodatkowo Sąd uznał, że w ramach takich kompetencji nie mieści się nałożenie na komitet inicjujący obowiązku ponoszenia kosztów inicjatywy, nawet w sytuacji zaistnienia okoliczności, że czynności związane z inicjatywą uchwałodawczą mogą wygenerować koszty, których sposobu pokrycia nie uregulował ustawodawca. Brak było także podstaw do nakładania obowiązku załączenia do projektu uchwały uzasadnienia, które powinno zawierać m.in. skutki finansowe i prawne wynikające z podjęcia uchwały oraz wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu miasta. Jednocześnie zdaniem Sądu, wnoszenie uchwał przez wskazaną w ustawie grupę mieszkańców gminy, powinno być realne i nieskomplikowane. Rada nie może ograniczać, ani utrudniać mieszkańcom realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Za przekroczenie delegacji ustawowej organu stanowiącego, Sąd uznał także określenie w uchwale trybu postępowania w przypadku nie spełnienia przez projekt uchwały wymogów formalno-prawnych i określenie trybu postępowania w razie stwierdzenia, że pod projektem uchwały nie zebrano wystarczającej liczby podpisów. Podobnie wypowiedział się Sąd w kwestii uregulowań dotyczących określenia trybu rozwiązania komitetu inicjatywnego (skoro rada została przez ustawodawcę upoważniona jedynie do określenia zasad tworzenia takiego komitetu), a także zapisów określających okres i tryb w jakim komitet zbiera podpisy pod projektem uchwały. Sąd oddalając skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze, nie podzielił przy tym argumentacji gminy, że zakwestionowane regulacje zostały zastosowane przez analogię z zapisów

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 435/19.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 434/19.

⁴⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 568/19.

ustawy o inicjatywie ustawodawczej⁴⁶ oraz art. 34 ust. 2 Regulaminu sejmiku Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷.

Podsumowanie

Wnioski płynące z analizy przedstawionych orzeczeń wskazują na wciąż istniejące problemy związane z dopuszczalnością wnoszonych skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze. Tematyka ta jest o tyle istotna, że odrzucenie skargi z powodu niedochowania jej wymogów, jest czynnikiem ograniczającym ochronę sądową jednostki samorządu terytorialnego. Podjęcie przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o odrzuceniu skargi, co do zasady powoduje bowiem zamknięcie gminie drogi sądowej do merytorycznego rozpoznania sporu z organem nadzoru. W głównej mierze rozstrzygnięcia sądowe o odrzuceniu skargi wynikają z braku legitymacji skargowej. Pomimo tego, że regulacja dotycząca zaskarżalności aktów nadzoru nie jest nowym rozwiązaniem legislacyjnym, to kwestia legitymacji skargowej wciąż stwarza trudności w jej stosowaniu. Wprawdzie na tle tego zagadnienia sądy administracyjne przyjmowały odmienne poglądy, co niewątpliwie mogło wpłynąć na różną ocenę dopuszczalności wnoszonych skarg i wobec tego różne ich orzeczenia. To niewątpliwie fakt podjęcia w 2012 r. przez NSA wiążącej sądy administracyjne uchwały rozstrzygającej tę kwestię, nakazuje przyczyny zaistniałej sytuacji postrzegać z innej perspektywy. Biorąc pod uwagę stan faktyczny spraw sądowych, wydaje się, że głównym czynnikiem wpływającym na taki stan jest błędna interpretacja przepisu, ale także – dostrzeżony również w orzeczeniach sądowych, konflikt interesów pomiędzy organami (uchwałodawczym i wykonawczym) niektórych gmin w skutecznym wniesieniu skargi. Udowodnienie istnienia takiego konfliktu jako okoliczności szczególnej, uzasadniającej wniesienie skargi przez radę gminy, a nie jej organ wykonawczy wymaga jednak inicjatywy ze strony rady gminy, co może stwarzać trudności dowodowe.

Literatura

1. Adamiak B., J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 1-2.
2. Bogusz. M. *Zaskarżanie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
3. Górecki. P., *Przesłanki dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999.

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o inicjatywie ustawodawczej (Dz.U. 2018 r., poz. 2120, z późn. zm.).

⁴⁷ M.P. z 2012 r., poz. 32.

4. Mączyński M., *Sprawne państwo, propozycje zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego*, pod. red. M. Kopycińskiego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2015.
5. Prus M., *Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze*. Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, 2014.
6. Szewczyk E., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową*, PWSZ IPiA Studia Lubuskie Tom VII, Sulechów 2012.
7. Storczyński J., *Postępowanie w sprawie skargi jednostki samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej: wybrane zagadnienia*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, Nr 2.
8. Woś T., „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały, cz. II „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 3.

Akty prawne

1. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)
2. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.)
3. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.)
4. *Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o inicjatywie ustawodawczej* (Dz.U. 2018 r., poz. 2120, z późn. zm.)
5. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.)
6. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.)
7. *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, z późn. zm.)
8. *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. ustawą 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).
9. *Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 934, z późn. zm.)
10. *Regulaminu sejmiku Rzeczypospolitej Polskiej* (MP z 2012 r., poz. 32).

Strony internetowe

1. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)
2. bip.olsztyn.wsa.gov.pl – zakładka: sprawozdawczość opisowa (dostęp 24 kwietnia 2020 r.)

Orzecznictwo

1. Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12.
2. Wyrok NSA z dnia 22 listopada 1990 r., sygn. akt II SA/Gd 965/90.
3. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1142/04.
4. Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 385/05.
5. Wyrok NSA z dnia 9 października 2009 r., sygn. akt I OSK 331/09.
6. Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 387/10.
7. Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 818/13.
8. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3992/19.
9. Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 100/07.
10. Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 101/07.
11. Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1755/07.
12. Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 106/12.
13. Postanowienie NSA z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 364/16.
14. Postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1272/16.
15. Postanowienie NSA z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 1167/16.
16. Postanowienie NSA z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II OSK 1700/16.
17. Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OZ 425/18.
18. Postanowienie NSA z dnia 12 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2253/18.
19. Postanowienie NSA z dnia 29 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 299/19.
20. Postanowienie NSA z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. I OZ 1026/19.
21. Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt I OZ 1306/19.
22. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/GI 1070/08.
23. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II SA/GI 627/11.
24. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt II SA/GI 1379/13.
25. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 779/13.
26. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/Gd 359/14.
27. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1153/15.
28. Wyrok z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 1364/16.
29. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 59/17.
30. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 191/17.

31. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 393/17.
32. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 447/17.
33. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/OI 675/17.
34. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 722/17.
35. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 780/17.
36. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 830/19.
37. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 822/19.
38. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/OI 820/17.
39. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 34/18.
40. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18.
41. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt II SA/OI 240/18.
42. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 285/18.
43. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 344/18.
44. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/OI 499/18.
45. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 417/18.
46. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 631/18.
47. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 663/18.
48. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/OI 721/18.
49. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/OI 807/18.
50. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18.
51. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 47/19.
52. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 435/19.
53. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/GI 434/19.
54. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 września 2019 r., sygn. akt III SA/GI 664/19.
55. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 września 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 749/19.

56. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 568/19.
57. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 417/18.
58. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/OI 47/19.
59. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 212/19.
60. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 275/19.
61. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 500/19.
62. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 429/18.
63. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 676/19.
64. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/OI 518/19.
65. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/OI 568/19.
66. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/OI 659/19.
67. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 698/19.
68. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 590/19.
69. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 783/19.
70. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 955/19.
71. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 890/19.
72. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 981/19.
73. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 1009/19.
74. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 962/19.
75. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 1111/19.
76. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 59/17.
77. Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Po 19/06.
78. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2068/12.
79. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 190/19.

Complaint on supervisory decision of a voivode in the light of the court-administrative jurisdiction

A complaint to a court of administration on supervisory decision lodged by gminas is one of the basic forms of protection of independence of those administrative units. The subject of the current study is an analysis of the court-administrative legislation considering the questions of the admissibility of the complaint as an obstacle in effective proceedings by the gminas in order to defend their legitimate interests. The article also focused on the current subjects of the disputes reflecting new challenges for the gminas, including the development of the idea of people's participation in exercising local authority.

dr Ewa Kosior

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Odpowiedzialność gminy za jakość powietrza. Prawo do życia w niezanieczyszczonym środowisku jako prawo osobiste

Streszczenie

Władza publiczna ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 i nast. k.c. w przypadku, gdy zadania publiczne państwa nie są realizowane lub są wykonywane nieprawidłowo, co w szczególności obejmuje realizację zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, wykonywanych w różnych zakresach. Zaniechanie lub nieprawidłowości w realizacji tych zadań mogą skutkować odpowiedzialnością gminy także w oparciu o przepisy o ochronie dóbr osobistych i prowadzić do zasądzenia zadośćuczynienia (art. 24 k.c. w zw. z art. 448 k.c. i 417 k.c.). Za dobro osobiste może zostać uznane (nieskażone) środowisko.

Słowa kluczowe

prawo do czystego środowiska; prawo do czystego powietrza; odpowiedzialność gminy

Wstęp

Dbałość o stan i jakość środowiska jest w dzisiejszym świecie niezwykle istotna, gdyż ma bezpośrednie przełożenie na zdrowie i życie ludzi. *Prima facie* wydaje się, że zarówno interesy środowiska jak i każdego człowieka w zakresie obejmującym ochronę jego życia i zdrowia są wystarczająco zabezpieczone poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych¹. Uchwalenie ustawy antysmogowej² czy przyjmowane wojewódzkie programy ochrony powietrza i uchwały antysmogowe wciąż jednak nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

¹ Podstawowe polskie akty prawne związane z ochroną powietrza to ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Z 2019, poz. 1396) oraz odpowiednie akty wykonawcze, ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2019, poz. 1447), ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013, poz. 1238), ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2020, poz. 283).

² Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2015 poz.1593).

Za kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących jakości powietrza odpowiadają władze gmin (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast). Zaniechanie realizacji tych obowiązków może rodzić odpowiedzialność gminy. Przepisy prawa wskazują przede wszystkim na uprawnienia, a nie obowiązki gmin. Artykuł podejmuje problem ustalenia, czy niezanieczyszczone środowisko (naturalne) może zostać uznane za dobro osobiste i do jego ochrony można wykorzystać środki cywilnoprawne, a także czy gmina może ponosić odpowiedzialność za stan środowiska naturalnego w zakresie jakości powietrza.

1. Rola gminy w kształtowaniu polityki czystego powietrza

Podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony powietrza w Polsce jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska (zwana dalej POŚ). Definiuje ona m.in. samo pojęcie ochrony powietrza, która „polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości” (art. 85). Dalej POŚ określa szczegółowe działania na rzecz ochrony powietrza i poprawy jego stanu oraz wskazuje podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Wśród tych podmiotów są również jednostki samorządu terytorialnego. Są one zobowiązane do przygotowania i wdrożenia programów ochrony powietrza (w sytuacji, gdy dojdzie do przekroczenia norm jakości powietrza) lub wdrożenia planu działań krótkoterminowych (gdy zachodzi ryzyko jego przekroczenia). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w ramach prowadzonego monitoringu środowiska, corocznie dokonuje oceny jakości powietrza w strefach na obszarze województwa. Ocena jest podstawą do klasyfikacji stref³. W przypadku zakwalifikowania strefy do klasy C (strefa, w której poziom choćby jednej substancji przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji lub poziom docelowy), zarząd województwa w ciągu 15 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomu substancji w powietrzu i klasyfikacji stref przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza (zwany dalej POP). Dokument ten ma na celu określenie działań naprawczych, które pozwolą na osiągnięcie dopuszczalnego lub docelowego poziomu danej substancji oraz pułapu stężenia ekspozycji. Po konsultacjach projekt POP trafia do sejmiku województwa, który przyjmuje go w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Sejmik przyjmuje program w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomu substancji w powietrzu i klasyfikacji stref (art. 91 POŚ). Czym innym są natomiast programy ograniczania niskiej emisji (zwane dalej PONE), przygotowywane na poziomie gminy, które często wynikają z POP. Gmina jest zobowiązana do

³ klasa A – strefa, w której poziom substancji (zanieczyszczeń) nie przekracza poziomu dopuszczalnego lub poziomu docelowego, klasa B – strefa, w której poziom choćby jednej substancji mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym, a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji, klasa C – strefa, w której poziom choćby jednej substancji przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji lub poziom docelowy.

przygotowania takiego programu, jeżeli znajduje się ona na terenie strefy zaliczonej do klasy C. Harmonogram opracowania PONE określony jest w wojewódzkim programie ochrony powietrza⁴.

Na podstawie art. 96 POŚ sejmiki województw mogą w drodze uchwały wyznaczyć obszary, na których będzie obowiązywać zakaz lub ograniczenie stosowania paliw lub instalacji grzewczych nie spełniających norm jakościowych lub parametrów technicznych. Przy czym, jakie to będą normy i parametry oraz jakie ich wartości będą skutkować zakazem lub ograniczeniem stosowania, decydują organy samorządu terytorialnego. Słusznie zwraca się uwagę na to, że opracowując projekty uchwał wprowadzających powyższe ograniczenia, należy pamiętać o tym, że będą one stanowiły ograniczenie konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywatelskich i dlatego należy podjąć starania zmierzające do takiego sposobu określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego zastosowania omawianego rodzaju uchwał, aby ograniczyć do minimum wątpliwości interpretacyjne z tym związane⁵.

Rola gminy w kształtowaniu polityki czystego powietrza w oparciu o ustawę Prawo ochrony środowiska wydaje się najmniej dostrzegalna. Wójt, burmistrz, czy prezydent, a także starosta może przedstawić opinie do projektu uchwały antysmogowej na podstawie art. 96 ust. 2 i 3 POŚ. Jest to co prawda najsłabsza forma współdziałania pomiędzy organami administracji i w żaden sposób nie determinuje uchwały kończącej postępowanie, jednak stanowisko wyrażone przez organ współdziałający może wpływać na wprowadzenie zmian w opiniowanym projekcie, jeżeli będzie miało swoje racjonalne uzasadnienie⁶. Tylko sejmik województwa, w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z 2001 roku Prawo ochrony środowiska – jest uprawniony do wprowadzenia zakazów o wykluczeniu możliwości stosowania paliw stałych, czy też przepisów wyliczających rodzaje paliw, jakie mogą być stosowane w indywidualnych systemach grzewczych jak również inne ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (art. 96 ust. 6 pkt 3 POŚ). Rada gminy nie ma podstaw prawnych, aby w projekcie planu miejscowego wprowadzić podobny przepis powołując się na zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.)⁷, bowiem materia ta nie mieści się w materii planistycznej o jakiej mowa w art. 4 ust. 1 u.p.z.p.⁸

⁴ Programy ograniczania niskiej emisji są dokumentami o charakterze wykonawczym, podczas gdy POP o charakterze strategicznym.

⁵ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, kom. do art. 96, LEX (dostęp 5 maja 2020 r.)

⁶ Ibidem.

⁷ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r. II OSK 1229/19, LEX nr 2703494, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 listopada 2019 r. IV SA/Po 841/19, LEX nr 2741847.

⁸ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2019 r., IV SA/Po 973/19, LEX nr 2758604, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2019 r. IV SA/Po 568/19, LEX nr 2733235, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2020 r. IV SA/Po 974/19, LEX nr 2825524, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2018 r. II SA/Kr 373/18, LEX nr 2493303.

Rola gminy w kształtowaniu polityki ochrony powietrza przejawia się w obszarze realizacji wojewódzkich POP, kontroli ich przestrzegania przez obywateli oraz podejmowania skonkretyzowanych działań w zakresie ochrony powietrza. Szerokie kompetencje kontrolne posiadają wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, którzy w tym zakresie mogą działać poprzez podległych im urzędników i straże gminne. Podstawą prawną kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska jest przede wszystkim art. 369 POŚ przyznający uprawnienia kontrolne wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta w zakresie objętym właściwością tych organów przez co rozumie się właściwość wynikającą nie tylko z postanowień ustawy, ale również z innych aktów prawnych⁹. POP może nałożyć na gminę obowiązek kontroli domowych palenisk pod kątem możliwego spalania odpadów w gospodarstwach domowych.

Zgodnie z uchwałą nr 34 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia krajowego ograniczania zanieczyszczenia powietrza z 29 kwietnia 2019 roku¹⁰ do obowiązków w zakresie jakości i zanieczyszczenia powietrza przypisanych prezydentowi miasta, burmistrzowi, wójtowi, a także radzie miejskiej i radzie gminy należą funkcje wdrożeniowe, funkcje w zakresie egzekwowania przepisów (w tym, w stosownych przypadkach inspekcje), funkcje sprawozdawczości i monitorowania, funkcje koordynacyjne. Rada gminy może i powinna powoływać komisje lub zespoły zadaniowe złożone z radnych i przedstawicieli lokalnej społeczności, organizacji pozarządowych i innych specjalistów, których zadaniem jest wypracowywanie rekomendacji dla działań gminy w zakresie poprawy jakości powietrza. W szczególności gmina powinna zmieniać lokalne prawo w celu poprawy jakości powietrza, tworzyć ambitne Programy Gospodarki Niskoemisyjnej i w oparciu o nie realizować inwestycje, mające na celu ograniczanie niskiej emisji, tworzyć dostosowane do potrzeb lokalnych Programy Ograniczania Niskiej Emisji (PONE), tworzyć i rozszerzać strefy płatnego parkowania i czystego transportu, rozwijać transport zbiorowy i infrastrukturę rowerową, podnosić świadomość społeczności lokalnych na temat jakości powietrza, monitorować stan jakości powietrza, reagować w sytuacjach zanieczyszczania powietrza przez podmioty, bądź jednostki mieszczące się na terenach gminy czy dbać o zieleń, kompensując zanieczyszczenia powietrza.

Gmina może prowadzić działania zindywidualizowane, czyli weryfikować konkretne przedsięwzięcia pod kątem wpływu na środowisko i wydawanie w tym zakresie decyzji administracyjnych, prowadzić interwencje w przypadku już istniejących przedsięwzięć (kontrole służb ochrony środowiska, inspekcji sanitarnych i weterynaryjnych, nakazy przeglądów ekologicznych, wydawanie

⁹ M. Górski, *Kto za to odpowiada?*, „Ekoprofit” 2001, Nr 10, s. 17; K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*, kom. do art. 379 (dostęp 5 maja 2020 r.)

¹⁰ Monitor Polski z 2019 r., poz. 572.

„przeciętnego człowieka” został w niektórych rejonach naszego kraju wyraźnie przekroczony. W ocenie jakości powietrza dla 2018 roku w 44 z 46 stref odnotowano przekroczenie wartości normatywnych stężeń dla jednego lub więcej niż jednego zanieczyszczenia, którego efektem było przypisanie strefie klasy C dla tego zanieczyszczenia¹⁶.

Problem ochrony środowiska i pozostającego w związku z jego stanem zdrowia ludzi we współczesnym świecie znalazł wyraz w szeregu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, przy czym nie tylko w odniesieniu do organów władzy (np. art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 i art. 74), ale również każdego obywatela, ponieważ stosownie do art. 86 Konstytucji każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Jednostka nie może dochodzić bezpośredniej ochrony środowiska (w drodze roszczenia kierowanego we własnym imieniu) przed sądem powszechnym. Może natomiast czynić to pośrednio poprzez dochodzenie ochrony prawa osobistego do środowiska w oparciu o przepisy prawa cywilnego. Na mocy art. 323 ust. 2 POŚ, roszczenie takie przysługuje organizacjom ekologicznym (także Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego), „jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego”¹⁸.

Wydane w przeciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wyroki, w których sądy w sprawach obywateli pozywających Skarb Państwa w związku z życiem w smogu, uwzględniały powództwa¹⁹, dają asumpt do rozważań nad zasadnością ujmowania prawa do czystego środowiska w kategorii praw osobistych, będących emanacją uznania nieskażonego (czystego) środowiska za dobro osobiste w rozumieniu art. 23 Kodeksu cywilnego, dalej w skrócie: k.c.²⁰).

Akademicka definicja dóbr osobistych należy do Z. Radwańskiego, który dobra osobiste zdefiniował jako uznane przez system prawny wartości obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, co stanowi przesłankę samorealizacji

¹⁶ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2018. Zbiórny raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska*, s. 140, <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/publications/card/18050> (dostęp 5 maja 2020 r.)

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁸ J. Turek, *Środki ochrony prawa do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego – ujęcie cywilnoprawne*, „IUSTITIA” 2012, Nr 2, s. 75; zob. także art. 80–80c POŚ oraz wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2009 r., II SA/Wa 1954/08, niepubl. i wyrok WSA w Gdańsku z 24.2.2009 r., II SA/Gd 906/08, niepubl.

¹⁹ Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., VI C 1043/18 (dot. aktorki Grażyny Wolszczak-Sikora), LEX nr 2817690, wyrok SR dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 1 października 2019 r., II C 661/19 (w trzech połączonych sprawach z powództw Mariusza Szczygła, Tomasza Sadlika oraz Jerzego Stuhra), LEX nr 2817676, por. wyrok SR w Rybniku z dnia 30 maja 2018 r., II C 1259/15, LEX nr 2579727.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 poz. 1145.).

osoby ludzkiej²¹. Definicja ta odwołuje się do obiektywnej koncepcji dóbr osobistych, uwzględniając jednocześnie pierwiastek subiektywny, ludzki, który ma niezwykle istotne znaczenie w kontekście określenia dóbr osobistych. Niewątpliwie dobro osobiste jest prawem niemajątkowym, bezwzględnym związanym z konkretną osobą. Prawa osobiste (inaczej również osobistości) określane są jako „prawa podmiotowe mające chronić ściśle osobiste interesy i stosunki podmiotu prawa”²², chociaż można odnaleźć w nim pewne elementy względne (na przykład w przypadku roszczeń odszkodowawczych przysługujących przeciwko konkretnej osobie z tytułu naruszenia tych praw), co nie wpływa na ogólną ocenę dóbr osobistych²³. Katalog dóbr osobistych zawarty w art. 23 k.c. nie ma charakteru enumeratywnego, dlatego też na tle jego stosowania, orzecznictwo i doktryna wypracowały dodatkowe kategorie dóbr osobistych. Na zbiór tych dóbr wpływ ma postęp cywilizacyjny i zmiana stosunków społecznych. Niektóre z nich, jak właśnie prawo do życia w czystym środowisku, budzą spory, zarówno doktrynalne, jak i orzecznicze, zaś zarzewie tego sporu dotyczy zakresu i sposobów tej ochrony oraz konstrukcji jurydycznych, w ramach których ochrona ta jest urzeczywistniana²⁴.

Prawo osobiste w postaci „prawa do korzystania ze środowiska” jest wywodzone z Konstytucji, mimo że nie zostało tam sformułowane wprost. Konstytucja RP samoistnie i bezpośrednio nie tworzy katalogu dóbr osobistych, jednak może wpływać chociażby na wykładnię przepisów prawa cywilnego²⁵, stanowi doniosłe wsparcie dla ochrony dóbr osobistych²⁶. Uznaje się, że regulacje konstytucyjne *de lege lata* są wyłącznym wspólnym i niepodważalnym fundamentem, na którym należy budować spójny system ochrony dóbr osobistych²⁷. Z drugiej strony, nie każda wartość chroniona przez regulacje konstytucyjne czy też prawnomiędzynarodowe jest jednocześnie dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 k.c.²⁸. Istnieje jednak relacja pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie, a dobrami osobistym. Spotkać można się także z poglądem, że prawo do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego znajduje potwierdzenie w art. 74 ust. 1-2 i 4 Konstytucji RP,

²¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne. Część ogólna*, CH Beck, Warszawa 2015, s. 157.

²² S. Grzybowski, *Prawo podmiotowe*, [w:] *System Prawa Cywilnego, t. I, Część ogólna*, pod red. W. Czachórskiego, Ossolineum, Wrocław 1984, s. 232 i n.

²³ A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 97-98.

²⁴ Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r. III APa 19/19, LEX nr 2785771.

²⁵ M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań ochrony dóbr osobistych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, Zeszyt 1, s. 22.

²⁶ M. Pazdan, *Dobra osobiste i ich ochrona* [w:] *System Prawa Prywatnego, t. I. Prawo cywilne. Część ogólna*, pod red. M. Safjana, CH Beck, Warszawa 2012, s. 1232.

²⁷ M. Wild, *Wykonanie zobowiązania a ochrona dóbr osobistych*, IWS, Warszawa 2009, s. 5, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/M-Wild-Wykonanie-zobowiazania-a-ochrona-d%C3%B3br-osobistych-IWS-ost.pdf> (dostęp 5 maja 2020 r.)

²⁸ *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 59.

w świetle którego „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem publicznym. Władze publiczne wspierają działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”²⁹. Powinność ochrony środowiska naturalnego i jego respektowania w stosunkach z obywatelami (pozostawiając szczegółową regulację środków i sposobu ochrony tego prawa uregulowaniom zawartym w ustawach) przesądza o nadaniu doniosłości prawnej temu dobru, uznając je za dobro prawnie chronione. J. Turek zwraca uwagę, że stosownie do przepisu art. 81 Konstytucji „prawa tego można dochodzić w granicach określonych w ustawie”, a więc też na podstawie przepisów k.c. o dobrach osobistych³⁰. Należy jednak podzielić pogląd, że gwarancje instytucjonalne przyznane jednostkom w kontaktach z organami państwa nie stanowią dóbr osobistych, gdyż przedmiotem ochrony jest sam człowiek, jako pewna złożona całość psychofizyczna³¹. Poza tym, istnienie zasługującego na ochronę interesu jednostki nie stanowi jeszcze warunku wystarczającego dla uznania istnienia dobra osobistego³². Konstytucyjnym archetypem dóbr osobistych jest godność, a zatem ustalenie, czy konkretne „nowe” dobro jest dobrem osobistym, powinno zostać poprzedzone ustaleniem, czy zmierza ono do ochrony godności człowieka.

W aktualnym, krajowym, coraz liczniejszym orzecznictwie, istnienie dobra osobistego w postaci prawa do środowiska jest akceptowane. Coraz powszechniej uznaje się istnienie prawa do czystego środowiska różnorodnie ujmowanego w orzecznictwie jak też w piśmiennictwie, tj. jako prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego³³ jeśli dotyczy pozagospodarczego korzystania z jego wartości³⁴, prawa do życia w nieskażonym środowisku³⁵, prawo człowieka do korzystania z nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych pięknem krajobrazu, przyrody³⁶. Treść jego jest jednak w każdym przypadku tożsama –

²⁹ J. Turek, *Środki ochrony...*, op. cit., s. 71, przy czym dalej autor zauważa, że powołane przepisy wskazują na ujęcie prawa do środowiska jako prawa obywatelskiego, czego przejawem są powinności państwa wobec obywateli wynikające z art. 74 ust. 3 Konstytucji informowania obywateli o stanie środowiska, skonkretyzowane w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

³⁰ Ibidem, s. 71, zob. szerzej: P. Mazur, *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 11, s. 51–62.

³¹ A. Cisek, *Dobra osobiste i ich niemajątkowa ochrona w kodeksie cywilnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1989, s. 48 i n.

³² S. Grzybowski, [w:] *System...*, op. cit. s. 54 i 297.

³³ Wyrok SA w Warszawie z 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX nr 1540954.

³⁴ P. Mazur, *Formy zbiorowe ochrony prawa osobistego do środowiska*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 5, s. 105.

³⁵ Wyrok SO w Warszawie z dnia 17 grudnia 2012 r., V Ca 2570/12, LEX nr 1871265.

³⁶ Wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976 r., Nr 12, poz. 232, wyrok SN z 2 kwietnia 1981 r., I CR 80/81, OSNC 1981 r., Nr 12, poz. 241, wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.

stanowi ochronę przed ingerującymi w środowisko życia konkretnej osoby bezprawnymi działaniami (zaniechaniami) innego podmiotu.

Nie jest to jednak stanowisko jednolite. W piśmiennictwie zarówno pod rządami aktualnej jak i poprzedniej konstytucji pojawiały i pojawiają się głosy, że brak jest podstaw do formułowania samoistnego dobra osobistego w postaci możliwości korzystania z walorów naturalnego środowiska³⁷, zwracając uwagę, że działania pogarszające środowisko naturalne prowadzić mogą do zagrożenia lub naruszenia wielu dóbr osobistych, a zwłaszcza zdrowia, możliwości swobodnego korzystania z mieszkania (z ciszy domowej), prywatności, co umożliwi skorzystanie z ochrony przewidzianej w art. 24 k.c.

Również stanowisko judykatury nie było i nadal nie jest jednolite. Początkowo Sąd Najwyższy stał na stanowisku, że prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych piękna krajobrazu mogą być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 k.c. tylko wtedy, gdy pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.³⁸ Stanowisko to spotkało się ze zdecydowaną krytyką piśmiennictwa³⁹. W doktrynie słusznie zauważa się, że w praktyce rzadko dochodzi do naruszenia wyłącznie „samoistnego” prawa do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego, gdyż jego naruszenie najczęściej łączyć się będzie z naruszeniem (zagrożeniem) jeszcze innych dóbr osobistych⁴⁰. W kolejnym orzeczeniu podejmującym powołany problem Sąd Najwyższy uznał istnienie prawa do korzystania z walorów nieskażonego środowiska jako podmiotowego prawa osobistego w rozumieniu art. 23 k.c.⁴¹, choć w rozpatrywanym przypadku odmówił jego ochrony.

Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, iż korzystanie ze środowiska naturalnego jest samodzielnym dobrem osobistym. Pomocne okazuje się tu odwołanie do wzorca konstytucyjnego wyrażonego w art. 30 Konstytucji RP. Za tym, że czyste powietrze jest dobrem osobistym przemawia odwołanie do najbardziej żywotnych interesów każdej jednostki, a więc tych odnoszących się do życia, zdrowia i integralności cielesnej, a przede wszystkim godności

³⁷ Por. M. Smólska-Korpała, *Ochrona dóbr osobistych w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „NP” 1981, Nr 3, s. i n., M. Gaweł, *Prawo do życia w czystym środowisku a ochrona powietrza w kontekście zagadnienia dóbr osobistych oraz zaniechań legislacyjnych*, pod red. F. Nawrota, E. Radeckiej, *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Grupa INFORMAX, Katowice 2018, s. 15 i n., http://www.pie.pl/materialy/_upload/wyd_eko_pub/Prawne_instrum_och_pow_MONO.pdf (dostęp 5 maja 2020 r.)

³⁸ Wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976/12, poz. 232 z glosą S. Grzybowskiego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1976, Nr 5, s. 147.

³⁹ S. Grzybowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75*, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 1976, Nr 12, poz. 232, s. 540–542.

⁴⁰ J. Turek, *Środki ochrony...*, op. cit., s. 71.

⁴¹ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 1984 r., II CR 5/84, „Państwo i Prawo” 1988, Nr 2, s. 140 i n. z glosą B. Kordasiewicza, s. 143-144.

człowieka. Nie można mówić o ochronie godności, jeśli nie zostały stworzone wystarczające podstawy do ochrony życia i zdrowia⁴².

3. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za naruszenie prawa do życia w czystym środowisku

Spełnienie kryterium przedmiotowego, czyli ustalenie, że dana wartość może być, czy też jest uznana za dobro osobiste jest pierwszą przesłanką warunkującą wystąpienie o ochronę dóbr osobistych na podstawie art. 23 czy też art. 448 w zw. z art. 24 § 1 k.c. Zgodnie z art. 24 k.c.: „ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny”. Dotyczy to przede wszystkim art. 448 k.c. wedle którego: „w razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub na jego żądanie zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez niego cel społeczny, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia”.

Przy ocenie, czy doszło do naruszenia dobra osobistego należy kierować się przesłankami obiektywnymi, a nie subiektywnymi. O tym czy doszło do naruszenia dobra osobistego nie mogą decydować subiektywne odczucia osoby uważającej się za pokrzywdzoną i żądającej ochrony prawnej, lecz kryteria obiektywne, zwłaszcza zaś to, jaką reakcję wywołują w społeczeństwie określone zagrożenia lub naruszenia, a także całokształt okoliczności sprawy, której przedmiotem jest ochrona dóbr osobistych⁴³. Jeżeli w powszechnym odczuciu czyjeś zachowanie nie jest przyjmowane jako naruszające konkretne dobro osobiste, którego zachowanie to dotyczy, to – niezależnie od subiektywnego odczuwania tej osoby – nie podlega ono zakwalifikowaniu w ramach przepisu art. 24 § 1 k.c.⁴⁴ Stopień przeżywanego przez podmiot przykrości może być w jakiś sposób uwzględniony przez sąd, ale nie dla samego uznania, czy doszło do naruszenia, bo do takiej kwalifikacji należy zastosować teorię obiektywną, lecz na przykład do dobrania najbardziej odpowiedniego sposobu usunięcia naruszenia⁴⁵.

Artykuł 24 k.c. zakłada domniemanie bezprawności działania. Obiektywny stan bezprawności jest także podstawą odpowiedzialności opartą

⁴² Zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03. OTK ZU Nr 1a/2004.

⁴³ Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2019 r. III CNP 13/18, LEX nr 2610296.

⁴⁴ Por. wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2001 r. III CKN 323/00, LEX nr 1227707.

⁴⁵ M. Pazdan, *Dobra osobiste...*, *op. cit.*, s. 1234.

o konstytucyjny model odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonaniu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). Tak surową odpowiedzialność, uregulowaną szczegółowo w art. 417 – 417(2) k.c. uzasadnia się służebną rolą organów władzy publicznej i potrzebą sankcjonowania jej bezprawnych zachowań⁴⁶.

Z kolei zasądzenie zadośćuczynienia w oparciu o art. 448 k.c. jest uzależnione od wykazania zawinienia pozwanego. Do przesłanek odpowiedzialności na podstawie art. 448 k.c. należy zaliczyć naruszenie dobra osobistego powodujące szkodę niemajątkową oraz związek przyczynowy między tym czynem a szkodą niemajątkową spowodowaną naruszeniem dobra osobistego. Należy przy tym podzielić pogląd, że przesłanką przyznania świadczeń przewidzianych w art. 448 k.c. jest wina sprawcy naruszenia dobra osobistego – zarówno umyślna, jak i nieumyślna, w tym nawet *culpa levissima*, czyli podstawą tej odpowiedzialności jest nie tylko bezprawne, ale także zawinione działanie sprawcy naruszenia dobra osobistego⁴⁷. O tym, czy wskazany i doznany przez poszkodowanego uszczerbek niemajątkowy będzie podlegał naprawieniu, rozstrzyga w konkretnym wypadku sąd przez uznanie, czy uszczerbek ten pozostaje w normalnym związku przyczynowym z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej⁴⁸.

Orzecznictwo dostarcza wiele przykładów sytuacji, gdy dopuszczono możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa z tytułu naruszenia dóbr osobistych, uzasadniającą orzeczenie stosownej sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia⁴⁹.

Istotą problemu jest to, czy gmina może ponosić odpowiedzialność za naruszenie prawa osobistego do życia w niezanieczyszczonym środowisku. W grudniu 2019 roku dwóch więźniów z zakładu karnego w Strzelcach Opolskich złożyło pozew skierowany przeciwko gminie Strzelce Opolskie. W jego uzasadnieniu wskazali, że powietrze, jakim oddychają w zakładzie, zagraża ich życiu i zdrowiu, smog najbardziej doskwiera im na spacerach na świeżym powietrzu⁵⁰. Jest to sprawa precedensowa o tyle, że po raz pierwszy pozwana została gmina, a nie – jak dotąd – Skarb Państwa. Zwrócić należy uwagę, że zapadały już wyroki zasądzające zadośćuczynienia z tytułu naruszenia

⁴⁶ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 28 lutego 2019 r. V ACa 461/1, LEX nr 2679565.

⁴⁷ Uchwała 7 sędziów SN z dnia 9 września 2008 r., III CZP 31/08, OSNC 2009, nr 3, poz. 36.

⁴⁸ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, pod red. A. Olejniczaka, *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań - część ogólna. Tom 6*, CH Beck, Warszawa 2018, s. 823.

⁴⁹ Por. wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r. II CSK 640/09, OSNC-ZD 2011 Nr 1 poz. 4 oraz z dnia 24 września 2015 r., V CSK 741/14, OSNC 2016 Nr 7-8, poz. 95, postanowienie SN z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 811/18 LEX nr 2690813, wyrok SA w Gdańsku z dnia 23 sierpnia 2018 r. V ACa 710/17, LEX nr 2629305.

⁵⁰ <https://wiadomosci.wp.pl/strzelce-opolskie-wiezniowie-pozwali-gmine-za-smog-nad-spacerniakiem-6456162349938817a> (dostęp 5 maja 2020 r.)

dóbr osobistych przez Skarb Państwa⁵¹, na co wpływ mógł mieć także wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 roku⁵², w którym stwierdził naruszenie przez Polskę art. 13.1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE)⁵³. Wyrok potwierdza, że bierność władz publicznych w polityce ochrony jest niezgodna z prawem (bezprawna), co pozwala na skorzystanie z art. 417 §1 k.c. przy domaganiu się odszkodowania za naruszenie dobra osobistego.

W przypadku, gdy zadania publiczne państwa nie są realizowane lub są wykonywane nieprawidłowo, to taki stan rzeczy obciąża władzę publiczną i rodzi jej odpowiedzialność odszkodowawczą na gruncie art. 417 i nast. k.c., co w szczególności obejmuje realizację zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. m.in. sprawy ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, wykonywanych w różnych zakresach⁵⁴. Co więcej, samo powierzenie zadania przez organ państwowy lub samorządowy innemu podmiotowi, niezależnie od sposobu tego powierzenia, nie zwalnia władzy publicznej od odpowiedzialności. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa⁵⁵. Z kolei za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy organów gminy przy wykonywaniu zadań

⁵¹ J. Turek, *Środki ochrony ...*, *op. cit.*, s. 75; zob. także art. 80–80c POŚ oraz wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2009 r., II SA/Wa 1954/08, niepubl. i wyrok WSA w Gdańsku z 24.02.2009 r., II SA/Gd 906/08, niepubl.

⁵² C-336/16, Dz.U. C 343 z 19.9.2016., TSUE orzekł, że Rzeczpospolita Polska: przekraczając od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM10 w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz roczne wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM10 w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza; nie podejmując odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu był możliwie jak najkrótszy; przekraczając dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu zwiększone o margines tolerancji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach miasto Radom, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także w okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kepiałskiej, oraz nie dokonując prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim odpowiednio na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w związku z załącznikiem XI do niej, art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a także art. 22 ust. 3 wskazanej dyrektywy w związku z załącznikiem XI do niej.

⁵³ Dz. Urz. UE L. 152 z 11 czerwca 2008, s.1

⁵⁴ Por. wyrok SA w Krakowie z dnia 17 lipca 2018 r., I ACa 1624/17, LEX nr 256310.

⁵⁵ Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, OSP 2015 nr 10, poz. 93, s. 1366.

z zakresu administracji rządowej ustawowo zleconych gminom odpowiada Skarb Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c.⁵⁶

Warunkiem udowodnienia, że to gmina ponosi odpowiedzialność za jakość powietrza jest wskazanie na takie działania czy zaniechania gminy, które obiektywnie przyczyniają się do pogorszenia stanu powietrza, czy też, które – mimo założeń – nie przyczyniają się do poprawy jakości powietrza. Przykładowo można wskazać na takie zachowania jak nieprzystąpienie bądź jedynie pozorne podejmowanie działań z zakresu realizacji polityki czystego powietrza, w tym zaniechanie przygotowania PONE, jeżeli gmina znajduje się na terenie strefy zaliczonej do klasy C, a w konsekwencji zaniechanie stworzenia systemu wsparcia finansowego i organizacyjnego dla mieszkańców gminy, którzy zdecydują się na rozwiązania ograniczające emisję (np. termomodernizację domu czy wymianę starego kotła grzewczego). Może to być również zaniechanie ustalenia (na obszarach wskazanych w uchwałach sejmiku wojewódzkiego) norm jakościowych lub parametrów technicznych skutkujących zakazem lub ograniczeniem stosowania paliw lub instalacji grzewczych (art. 96 ust. 1 POŚ). Istotne jest nie tylko wprowadzenie programów, ale i ich realizacja, skuteczność, z czym wiąże się chociażby obowiązek kontroli, w jaki sposób mieszkańcy gminy ogrzewają swoje domy czy wykorzystują uzyskane dofinansowania.

Ponadto, modelowym zachowaniem gminy w zakresie polityki czystego powietrza powinno być także prowadzenie polityki zmierzającej do zmniejszenia emisji komunikacyjnej (np. w zakresie rozwoju transportu komunalnego, infrastruktury drogowej, w tym ścieżek rowerowych i rowerów miejskich, wprowadzenia czasowych ograniczeń w ruchu drogowym w niekorzystnych warunkach meteorologicznych czy stref czystego transportu, a nawet wyposażenie urzędów miejskich w pojazdy napędzane paliwami alternatywnymi) oraz polityki przestrzennej (m.in. tak, aby lokalizować emitory zanieczyszczeń poza obszarami zabudowanymi, aby tereny zurbanizowane znajdowały się po nawietrznej stronie emitora, unikając lokalizacji źle przewietrzanych a więc z obniżonymi prędkościami wiatru i częstym występowaniem inwersji temperatury itp.). Jest to tym bardziej istotne, że udział mieszkańców w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy jest ograniczony. Jednakże w praktyce trudno będzie wykazać, że prowadzenie tego rodzaju polityki doprowadziło do naruszenia dobra osobistego jakim jest czyste środowisko, a każda sprawa powinna być rozpatrywana *in concreto*. W konkluzji należy stwierdzić, że trudno jest wskazać wprost na konkretne zachowania gminy uzasadniające jej odpowiedzialność za jakość powietrza i naruszenie prawa do życia w czystym (nieskażonym) środowisku.

⁵⁶ Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2019 r. I ACa 261/18, LEX nr 2691175.

Podsumowanie

Prima facie trudno dostrzec relację pomiędzy realizacją zadań gminy w zakresie ochrony powietrza, a naruszeniem dobra osobistego jakim jest czyste środowisko lub czyste powietrze. Szczegółowa analiza konkretnego przypadku może doprowadzić do ustalenia istnienia tego rodzaju związku przyczynowego. Występując o ochronę dobra osobistego jakim jest czyste (niezanieczyszczone) środowisko należy udowodnić, że działania lub zaniechania gminy doprowadziły do pogorszenia jakości powietrza lub były nieskuteczne, pozorne i mimo założeń nie doprowadziły do poprawy jego jakości, podczas gdy ochrona środowiska należy do zadań własnych gminy. Wykazanie tej przesłanki otwiera drogę do dochodzenia roszczeń m.in. w oparciu o przepisy o ochronie dóbr osobistych. Prawo do życia w czystym (niezanieczyszczonym) środowisku dopełnia prawo osobiste jakim jest zdrowie, a także życie czy nietykalność mieszkania i może być traktowane jako samodzielne dobro osobiste.

Literatura

1. Cisek A., *Dobra osobiste i ich niemajątkowa ochrona w kodeksie cywilnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1989.
2. Dubiński Ł., *Strefy czystego transportu (analiza administracyjno-prawna)*, "Energia - Gigawat" 2019, Nr 5-6.
3. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2018. Zbiorczy raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, <http://powietrze.gios.gov.pl>. (dostęp 5 maja 2020 r.)
4. Górski M., *Kto za to odpowiada?*, „Ekoprofit” 2001, Nr 10.
5. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*. Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2019.
6. Grzybowski S., *Glosa do wyroku SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1976, Nr 12, poz. 232.
7. *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka i P. Machnikowskiego, C.H. Beck, Warszawa 2016.
8. Mazur P., *Formy zbiorowe ochrony prawa osobistego do środowiska*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 5.
9. *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, pod red. F. Nawrota i E. Radeckiej, Grupa INFORMAX, Katowice 2018; http://www.pie.pl/materialy/_upload/wyd_eko_pub/Prawne_instrum_och_po_w_MONO.pdf (dostęp 05 maja 2020 r.).
10. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, CH Beck, Warszawa 2015.
11. Smólska-Korpała M., *Ochrona dóbr osobistych w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „NP” 1981, Nr 3.

12. *System Prawa Cywilnego, t. I, Część ogólna*, pod red. W. Czachórskiego, Ossolineum, Wrocław 1984.
13. *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne. Część ogólna, Tom I*, pod red. M. Safjana, CH Beck, Warszawa 2012.
14. *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań - część ogólna. Tom 6*, pod red. A. Olejniczaka, CH Beck, Warszawa 2018.
15. Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.
16. Turek J., *Środki ochrony prawa do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego – ujęcie cywilnoprawne*, „IUSTITIA” 2012, Nr 2.
17. Wild M., *Wykonanie zobowiązania a ochrona dóbr osobistych*, IWS, Warszawa 2009.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2016, poz. 672).
2. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018, poz. 317).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.).

Orzecznictwo

1. Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2019 r. III CNP 13/18, LEX nr 2610296.
2. Postanowienie SN z dnia 20 lipca 1984 r., II CR 5/84, „Państwo i Prawo” 1988, Nr 2, s. 140 i n.
3. Postanowienie SN z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 811/18 LEX nr 2690813.
4. Uchwała 7 sędziów SN z dnia 9 września 2008 r., III CZP 31/08, OSNC 2009, nr 3, poz. 36.
5. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r. II OSK 1229/19, LEX nr 2703494.
6. Wyrok SA w Gdańsku z dnia 23 sierpnia 2018 r. V ACa 710/17, LEX nr 2629305.
7. Wyrok SA w Gdańsku z dnia 28 lutego 2019 r. V ACa 461/1, LEX nr 2679565.
8. Wyrok SA w Krakowie z dnia 17 lipca 2018 r., I ACa 1624/17, LEX nr 256310.
9. Wyrok SA w Warszawie z 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX nr 1540954.
10. Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r. III APa 19/19, LEX nr 2785771.
11. Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2019 r. I ACa 261/18, LEX nr 2691175.

12. Wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976 r., Nr 12, poz. 232.
13. Wyrok SN z 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976/12, poz. 232.
14. Wyrok SN z 2 kwietnia 1981 r., I CR 80/81, OSNC 1981 r., Nr 12, poz. 241.
15. Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.
16. Wyrok SN z dnia 24 września 2015 r., V CSK 741/14, OSNC 2016 Nr 7-8, poz. 95.
17. wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2001 r. III CKN 323/00, LEX nr 1227707.
18. Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13, OSP 2015 nr 10, poz. 93, s. 1366.
19. Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r. II CSK 640/09, OSNC-ZD 2011 Nr 1 poz. 4.
20. Wyrok SO w Warszawie z dnia 17 grudnia 2012 r., V Ca 2570/12, LEX nr 1871265.
21. wyrok SR dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 1 października 2019 r., II C 661/19, LEX nr 2817676.
22. Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 24 stycznia 2019 r., VI C 1043/18, LEX nr 2817690.
23. Wyrok SR w Rybniku z dnia 30 maja 2018 r, II C 1259/15, LEX nr 2579727.
24. Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03. OTK ZU Nr 1a/2004.
25. Wyrok WSA w Gdańsku z 24.2.2009 r., II SA/Gd 906/08, niepubl.
26. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2018 r. II SA/Kr 373/18, LEX nr 2493303.
27. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2019 r., IV SA/Po 973/19, LEX nr 2758604.
28. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2019 r. IV SA/Po 568/19, LEX nr 2733235.
29. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 listopada 2019 r. IV SA/Po 841/19, LEX nr 2741847.
30. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2020 r. IV SA/Po 974/19, LEX nr 2825524.
31. Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2009 r., II SA/Wa 1954/08, niepubl.

Strony internetowe

1. <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,25736626,ktore-samochody-nie-wjada-do-centrum-jest-projekt-strefy-czystego.html> (dostęp 5 maja 2020 r.)
2. <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/M-Wild-Wykonanie-zobowi%C4%85zania-a-ochrona-d%C3%B3br-osobistych-IWS-ost.pdf> (dostęp 5 maja 2020 r.)
3. <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/publications/card/18050> (dostęp 5 maja 2020 r.)

Responsibility of borough for the air quality.
Right to live in uncontaminated environment as a personal right

Public Authorities bears full compensational responsibility on the basis of article 417 and next of civil code in case public tasks are not implemented or they are being implemented incorrectly, what in particular includes fulfillment of tasks made by borough in terms to meet the needs of community, they are referred to art. 7 point 1 of civil code about local borough, are being made in different ranges. Intentional failure or abnormalities in realisation of these tasks may result of borough being responsible also based on regulations of protection act of personal rights and lead to award compensation (art 24 cc in case of art 448 cc and 417 cc). For the personal goods may be recognised (not contained) environment.

*Aksana Chmyha, PhD
Belarusian State University*

The powers, guarantees and responsibility as key elements of Local Council Deputy's status in Belarus: legal problems

Streszczenie

W literaturze prawniczej nie ma jedności zdań w kwestii konstytucyjno-prawnego statusu radnego w prawie konstytucyjnym. Jako że zdefiniowanie tego statusu jest obecnie palącym problemem, w niniejszej pracy została podjęta próba sformułowania wzajemnie związanych i współzależnych elementów statusu radnego.

Słowa kluczowe

Białoruś; rada lokalna; status radnego

Introduction

A local Council deputy's powers, guarantees and responsibility play a great role as inherent auxiliary components of their legal status as a member of the local representative authority. According to the current legislation of the Republic of Belarus, the local Council deputy's guarantees and responsibilities provide an effective mechanism for securing proper exercise of powers (rights and duties) of the said local representative.

However, the problem of the definition of the powers, guarantees and responsibility of local council deputy as the elements of their legal status in law science is an important issue at the moment. In legal literature, there is no unity of opinions on the matter. In this work an attempt is made to formulate the definition of the main powers, guarantees and responsibility of a local council deputy.

1. Local councillors' powers (rights and duties)

The powers vested in local councillors have been here divided into three main branches: 1) the local councillors' powers during the work session; 2) the local councillors' powers related to their communication with the electorate; 3) the local councillors' powers that facilitate cooperation with various enterprises, institutions, agencies, national and local authorities as well as foreign states. In this paper, the local councillor's rights in the above mentioned areas are

considered to be an integral part of their powers.

A session is known to be the main activity of the Council. Its members meet as needed but at least once every three months. During a sitting, a councillor is entitled to: the right of vote on every issue discussed by the Council and its bodies they are a member of by virtue of election or position; elect or be elected as the Chairperson or the Vice-Chairperson of the Council or as a member of its bodies; propose candidates or run as a candidate for institutional bodies established by the Council; raise issues to be discussed by the Council or its institutional bodies; put forward proposals and remarks concerning the agenda of the Council session, the order of precedence and the essence of the issues discussed; participate in deliberations on the issues raised at the Council sessions and the meetings of its bodies, ask questions, provide explanations, notify the councillors of the voters' and their own opinions concerning the above issues; read out people's applications of public importance at the Council sessions; come forward with draft resolutions for the Council and its bodies as well as amendments to the above; propose to hear the reports presented by the chairperson, the bodies set up or elected by the Council, the officers elected, appointed or approved by the above, as well as the reports and other data from the head of the respective local executive and regulatory authority at the Council sessions; raise issues concerning the compliance of the local institutions' activities with the legislative acts adopted by the Republic of Belarus to be considered by the Council; during the sessions, put forward motivated proposals to remove from office the officials elected, appointed or approved by the Council as well as introduce other personnel changes in the institutions accountable to or regulated by the Council; have a deliberative vote in any institutional body set up by the Council of which the councillor is not a member by virtue of election or position, put forward remarks and proposals, take part in discussing and resolving issues; hand to the Council chairperson the printed text of their speech, proposals and remarks to be included in the minutes of the Council session; see the minutes of the Council sessions and the meetings of its bodies, their speeches taken down in shorthand and included in the minutes of the Council sessions as well as the speeches made at the sessions of the Council or the meetings of its bodies not published yet or not meant for publication; make inquiries within their powers. Within the above group of rights vested in a local councillor, special attention should be paid to the last and a most important democratic activity – making inquiries. This category is defined as a written proposal made by a councillor at the Council session for being given an official explanation or an opinion on issues related to the most important public interests of the respective administrative-territorial unit, which makes the inquiry a very effective working tool for a local councillor. It should also be noted that the special importance of the problem raised by the local councillor in their inquiry may make the Council opt to read out the written response thereto at its session or bring it to the public attention through the media or otherwise, while the local representative – the one who has made the inquiry – has the right to

present their opinion concerning the answer at the Council session.

Besides, it must be stressed that the above rights give a councillor who disagrees with the decision of the Council or its body, of which they are a member of by virtue of election or position, the right to express their dissenting opinion at a Council session or a meeting of its institutional body, as well as inform the Council chairperson in writing of the above. In addition to the foregoing, in order to exercise their powers, including group discussion of issues within the competence of the Council, and implement election programmes, councillors have the right to form permanent or ad hoc groups, provided there are at least three councillors in each. Councillors are free to join and leave the above mentioned groups and a councillor may not be a member of more than two permanent groups at a time whereas the Council chairperson may not belong to any group. What is suggested by the author is that voluntary employment of experienced local councillors from previous terms of office, representatives of local public self-government bodies, political parties, public associations, employees and the local media with the right of deliberative vote will streamline the performance of a permanent or ad hoc units, as well as provide extensive coverage of its main activities.

In our view, Belarusian legislators regrettably overlooked and failed to define the councillors' rights related to work with voters in the law of the Republic of Belarus of March 27, 1992, "On the status of the deputy of local council of deputies", the fundamental source document for this research. We believe that the most important right that secures exercising the councillor's powers in the said area is their appeal – a written motion to state authorities, other organizations or officials asking for information and (or) clarifications on issues within their scope of duties and related to their activities. This appeal is to be considered within the time limits set by the Belarusian legislation. Note that a councillor may participate in the discussion over their appeal. In view of the above, it should be stressed that if there is an external factor that does not allow a written answer to the appeal in question to be given within the set time frame, the councillor should send a reasoned written notice of the above. Thus, the councillor's rights aforesaid in relation to contacts with the voter are, of course, the most important components of their active and successful career in the respective area.

Another significant area of a councillor's rights concerns their communication with enterprises, institutions, organizations, state and local authorities, and foreign states. This scope of rights provides that the current legislation allows the said local representative to participate in due order in the audits of state bodies and other organizations under the Council's jurisdiction (except for national authorities) performed by state authorities on issues the Council is competent in. Having discovered any infringements of legality, a councillor may approach law-enforcement and other public authorities and institutions with an elimination proposal. Besides, this area allows a councillor to involve, upon their consent, the relevant local executive and administrative officials as well as the

organizations located in the respective electoral district (except for national authorities) in consideration of people's appeals and personal receptions on issues within their expertise (with prior notification of time and place of the event). It is also important to note that a councillor is entitled to a deliberative vote in the sessions of other Councils and meetings of their institutional bodies concerning decisions that affect the interests of people living in the territory of the administrative-territorial unit of the Council they are a member of. This entails certain restriction of the specified person's rights in the said area. We believe that a councillor shall have a deliberative vote in other Council sessions and meetings of their institutional bodies regardless of the issues discussed. Besides, we think it important to provide a councillor with a statutory deliberative vote in the sessions of local public self-government bodies and general meetings of the people belonging to their electoral district.

Another equally important stage of our research into local councillors' powers is a review of their obligations. First and foremost, it should be noted that the current Law of the Republic of Belarus "About the status of the deputy of local council of deputies" tends to avoid the "obligation" ("obliged") category in relation to a local councillor. However, this is also the case with legislative acts fundamental for a Member of Parliament (in this study, we have already pointed out this specific feature of the normative characteristic that defines the legal status of Belarusian Members of Parliament pursuant to the Constitution). Meanwhile, the current Law of the Republic of Belarus "About the status of the deputy of local council of deputies" contains, apart from the above category, a number of verbs (e.g. "consider", "study", "control" etc.) with the connotation of "obligation", and thus, as we see it, indicating the corresponding duties of local councillors. Therefore, hereinafter we will rely upon the said feature of the above law, which we regard as quite an acute issue, which requires urgent linguistic modification of the text in the respective area.

The next problem under analysis is a direct consideration of the councillor's duties. During the session, the said people's representative is to follow the parliamentary ethics standards provided for by the Council regulations, implement decisions of the Council and its bodies, participate in the Council session and meetings of its bodies they are a member of by virtue of election or position. An essential democratic feature of Belarusian local representation procedure is that a councillor who cannot attend a Council session or a meeting of its institutional body they are a member of by virtue of election or position must inform the Chairman of the Council, the Council Presidium or the head of the respective institutional body in advance.

In addition to the above, a councillor's duties related to work with voters reasonably include regular (at least once a month) personal receptions of the public. In view of this, the said councillor is also obliged to notify citizens (not later than three days prior to the start of personal reception) about the date, time and place of the event. Among other obligations, a councillor's duties include considering the appeals which they receive from the public, as well as striving to

secure their full, objective, comprehensive and timely consideration in accordance with the national legislation. The above area of a councillor's powers also includes: participation in supervising the enforcement of resolutions that follow public appeals sent by the councillor to organizations whose competence covers the issues set forth in the appeals aforesaid; studying the reasons for public complaints and sending their elimination proposals to the Council and its institutional bodies, the relevant local executive and administrative bodies, as well as other organizations; meeting people to inform them of their activities in the Council and its bodies, study public opinion on issues considered at the Council sessions and the meetings of its institutional bodies, as well as the people's needs, and promote the development of various forms of local self-government. The last item in the list gives us grounds for believing that, in order to improve the performance of local self-governing bodies, a local councillor's duties in the said area should include an obligation to create and maintain a particularly close legal dialogue with another category of elected representatives of local self-government authorities, i.e. the elected representatives of the local public self-government bodies operating in the jurisdiction of the relevant Council (for example, in the form of joint Internet forums, conferences on issues of local importance, joint legal projects on socially significant topics in the local media, participation in symposia, etc.).

A democratic duty of a local councillor to account to the electorate is distinct in the list of their duties. In view of the above, a local councillor is obliged to present regular reports (at least twice a year) to the electorate concerning their activity and the electoral programme implementation, the performance of the Council and its institutional bodies they are a member of by virtue of election or position. Note that a group of voters, whose number is specified by the Council regulation, may also initiate the report of the person aforesaid in writing. A councillor presents their report at an ad hoc meeting of the voters or their representatives.

One more area of a local councillor's code of behaviour comprises the duties aimed at cooperation with various enterprises, institutions, agencies, national and local authorities as well as foreign states. The analysis of the said inherent constituents of the powers vested in a certain local councillor shall start with the emphasis on the fact that a local councillor's life as well as that of any other person is also subject to certain limitations, including the legal ones. In particular, while the representation mandate is in force, a local councillor has to observe a number of special legal restrictions arising from the requirements of legislative acts. Thus, pursuant to the Law of the Republic of Belarus "About the status of the deputy of local council of deputies", a local councillor cannot serve as a deputy to the lower house of Parliament of the Republic of Belarus, or hold the office/position of the chairperson of the regional, Minsk city, district, municipal (except for towns under district jurisdiction) executive committee, or a judge. We believe that simultaneous implementation of these mandates by a local councillor significantly reduces their performance.

In addition, government officials and persons of equivalent status (including local councillors) are subject to a number of other legal restrictions. More specifically, in accordance with the Law of the Republic of Belarus “On Combating Corruption,” a local councillor cannot: engage in entrepreneurial activity personally or by proxy, assist close relatives in their entrepreneurial activity, using their official position, act for and on behalf of third parties in situations related to the activities of a state authority or other state organization, they work for as well as those state bodies and public organizations they supervise and (or) control, and perform other paid work not related to their main duties (except for teaching, scientific, cultural, artistic activities and medical practice), unless otherwise provided for by the Constitution of the Republic of Belarus; take part in person or by proxy in a commercial organization management, unless otherwise provided for by the legislation of the Republic of Belarus; have accounts in foreign banks, except for the purpose of performing government functions in foreign states and other cases provided for by the legislation of the Republic of Belarus; follow instructions or orders related to the employment (labour) activity and received from the political party or any other public association they are a member of. As for the head of the Council, its chairperson, this individual, among other things, cannot occupy other government posts, except as provided for by national legislative acts (note that the Law of the Republic of Belarus “On Public Service in the Republic of Belarus” sets a number of other restrictions for the chairperson of the Council concerning public service).

2. The guarantees of Local Council Deputy

As professor G.A. Vasilevich rightly notes, "...deputy's guarantees granted by the current legislation constitute the mechanisms necessary to protect deputy's rights in a democracy"¹. We support this legal philosophy and believe that a local Council deputy's guarantees shall be understood as a system of means and conditions to actually secure efficient exercise of powers (rights and duties) of the said people's representative set by the Constitution and the current legislation. As mentioned before, all the guarantees granted to a people's representative and, consequently, to a local Council deputy shall be divided into two interrelated groups: organizational and legal.

Thus, the interrelated structural elements of organizational guarantees include procedural and material guarantees granted to a local Council deputy as well as their guaranteed right to work. The procedural guarantees granted to a local Council deputy are as follows: as instructed by the Council chairperson or deputy chair, all Council deputies are provided with all the documents approved by the Council as well as other information and reference materials pursuant to

¹ Василевич, Г.А. Трудовые права депутата гарантируются законом / Г.А. Василевич // Кадровик. Управление персоналом. – 2004. – № 7. – С. 7–8, С. 7

the established procedure. The above people's representatives take precedence in reporting their activity in the mass media run by the Council. This said, the materials submitted by Council deputies, as instructed by the Council and its agencies, are subject to mandatory publication or dissemination by the respective mass media within the approved period. The materials submitted by Council deputies cannot be edited without their consent. It should be noted that the Council chairperson, its Presidium, the corresponding local executive and regulatory agencies, and other public authorities and organizations located in the Council's jurisdiction (except for the national government agencies) are obliged to provide a Council deputy with every opportunity to use the staff area, library stock and archives, communication facilities and office equipment, and other facilities required to perform their duties, as well as the requested materials and other information needed to hold meetings with the general public or report to the electorate, except for the materials and other information that contain state secrets or other data protected by Belarusian legislation. Above all, the respective local executive and regulatory authority provides a room for the Council deputy's meetings with the general public or reporting to the electorate, notifies them in good time about the date, time and venue of the event, and assists Council deputies on duty in obtaining transportation and hotel accommodation priority.

We cannot but mention that, as far as their activities are concerned, Council deputies enjoy full access to the respective local executive and regulatory authority and other agencies, located in the Council's jurisdiction together with the priority right to be received by their officials. Only the procedure of a Council deputy's access to public authorities and other organizations the admission to which is restricted by the statutory acts of the Republic of Belarus is regulated by the specific legislation of the Republic of Belarus. Undoubtedly, the above list of procedural guarantees may play an important role in increasing the efficiency of a local Council deputy's representative activities provided the said deputy demonstrates responsibility in exercising their duty. However, we believe, that in order to achieve maximum efficiency of a local Council deputy's performance, one more mandatory guarantee should be added to the regulatory catalogue of the procedural guarantees provided for their activity, namely: allowing the said Council deputy to have up to three volunteers to assist them in performing their deputy functions (in which case individual screening of assistants, assignment of duties and the responsibility for their actions shall be devolved to the people's representatives themselves).

What is more, we believe that in order to increase the quality and allow deputies to exercise all their vast and diverse powers to the full extent, a compulsory advanced training for deputies should be introduced, mainly in law and economics. In respect thereof it should be noted that this routine is already applied in many European countries. Specifically, "in Austria deputies' training is the domain of the parties and their educational institutions, while in Italy such

courses may be arranged by social and private institutions"². It is also important that "the technique presented by the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) is the most interesting of all known programmes and methods of people's representatives' training. It concentrates on workshop activities as a means to master various roles performed by deputies in their practice"³. We believe that such forms of training may be arranged for local deputies by national or regional institutions of higher education supported by the Office of Cooperation with local authorities under the Presidential Administration of the Republic of Belarus, as well as the commission of the House of Representatives and the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus that deal with the issues of local government and self-government.

The material guarantees granted to a local Council deputy can be fully enjoyed only by one local Council deputy; namely, the chairperson, exercising their authority professionally, which we consider an essential feature of the said guarantees. This conclusion is based on the fact that, as we mentioned above, the said person is a public official financed pursuant to the corresponding national legislation. Meanwhile, "in England, local self-government bodies are entitled to pay monetary remuneration to deputies entrusted by the Council with additional duties as chairpersons of a committee, commission or other advisory body..."⁴. We think that this distinguishing feature of English self-government process has certain advantages and deserves practical evaluation in Belarusian context.

Labour right guarantees also deserve attention as part of a local deputy's guarantees. As we have said above, the local Council chairpersons perform their duties professionally. Therefore, after the end of the term of office, taking into account the fact that "many elected officials who closely associate themselves with their previous professional activity pay special attention to the sound base, i.e. a guaranteed opportunity to return to the workplace they left when taking elected positions in local self-government"⁵, the Head of the Council shall be provided the previous workplace (position) within a month, and if this is not possible – another equal workplace (position). The local executive and

² Лысенко, В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов / В.И. Лысенко; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1994. – 350 с., С. 266, 251.

³ Кочерга, А.А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Кочерга ; Ставроп. гос. ун-т. – Ставрополь, 2006. – 23 с., С.13.

⁴ Лысенко, В.И., *op. cit.*, С. 251.

⁵ Васильев, В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица / В.И. Васильев // Журн. рос. права. – 2005. – № 12. – С. 127–135., С. 130.

regulatory authority is responsible for the employment, and the period of work for the Council is included in the total years of service, the length of work (service) in the profession and a state service period. Thus, the length of the period within which the Head of the Council may apply for a job having completed their term of office is unlimited (the only requirement is for the respective authority to provide them with a workplace within a month). We consider this solution inefficient. In view of this, we note that, for example, "in Belgium labour guarantees are preserved only for a month after the end of a deputy's term of office"⁶. We do not disregard the altogether positive experience of European deputies, but consider it reasonable to introduce a three-month term of the above labour guarantee for the said professional people's representative in the Republic of Belarus. We believe that this measure will significantly reduce the scope of corruption in the human resources area. Meanwhile, all other Council deputies perform their duties part-time, without discontinuing work (service). This releases a Council deputy from their work (service) during the period of Council sessions and their preparation for the term and according to the procedure set by the Council. In this case, the Council deputy preserves their average salary for the period of the release from work (service) and is entitled to reimbursement of travel expenses at their work (service) location financed by the corresponding local budget. Note that a Council deputy cannot be dismissed at the employer's initiative or expelled from the educational institution without prior consent of the Council. In view of the above we believe that to increase the efficiency of a Council deputy's performance, the said person should not be drafted into the Army or called up for military training during the whole term in office.

Legal guarantees constitute another group of guarantees provided to a local Council deputy. They are embodied in the following provisions: people are held liable if found guilty of breaking Belarusian legislation on a Council deputy's status. Such legal responsibility can be illustrated by a provision of Article 23.26 of the current Code of the Republic of Belarus on Administrative Offences stating that an official who fails to give a formal reply to a deputy's request or application or consider them in good time as well as deliberately provides false, incomplete or inaccurate information shall be imposed a fine of two to twenty base values. Besides, a Council deputy's honour and dignity are protected in accordance with the procedure set by the national legislation. We believe, that the above regulatory provisions on violations of Belarusian legislation concerning a Council deputy's status and protection of their honour and dignity should be supplemented with the terms introducing legal responsibility for violence or threat of violence against a Council deputy's family members as well as statutory protection of their honour and dignity immediately related to their activity as a people's representative. As we see it, the above measure will significantly enhance the representational potential of local deputies in the

⁶ Лысенко, В.И., *op. cit.*, С. 251.

Republic of Belarus. Besides, considering legal guarantees granted to a Council deputy we cannot but mention a statement made by a prominent Russian researcher and a lawyer A.A. Zhizhilenko in the year 1909: "The need to establish a deputy's discharge from responsibility privilege arises from the very nature of representing people. Only then will people's representatives be at their best and in the position to fully perform their functions, when they know that no power outside the Parliament has the right to blame them for anything they say in the Parliament. Only then will people's representatives do their duty properly, when they feel free, when they account for their activities only to themselves, their conscience, the people who elected them and the House they are members of"⁷. Although this famous theoretical statement mostly refers to discharge from responsibility for what is said by Members of Parliament, rather than local representatives, we believe that legal support of activities performed by today's local Council deputies shall also be manifested as this people's representative's indemnity for their words, except for, of course, defamation and insult. This measure implements the provision of Belarusian Fundamental Law about democratic nature of our state governed by the rule of law and will significantly increase the efficiency of a local deputy's performance. It is important to note that this practice has been applied by local representative authorities of some European countries for quite a long time, which demonstrates the possibility of its successful approbation in Belarus. Thus, "there is a general rule applied in Sweden, Denmark and Germany that denies legal immunity against lawful prosecution for offences but prescribes it against official statements made in the course of Council meetings (the same rule is applied in the Netherlands to 'statements' made by deputies of all local self-government bodies both in the Council and its committees, while in Italy the 'statement' immunity applies to regional Council members only)"⁸.

3. The responsibility of Local Council Deputy

We share the opinion that the responsibility of local deputies constitutes an integral part of their legal status as well. The grounds of the above person's responsibility are quite diverse. In particular, in legal literature it is stated that "a deputy takes on responsibility to the electorate for: a) timely and comprehensive representation of the electorate and protection of their interests if the latter are not in conflict with the basic principles of the Constitution; b) implementation of their electoral programme provided its provisions do not contradict the expressed intention of the voters; c) exact and accurate performance of their duties prescribed by the deputy status legislation; d) following the social code of ethics". As we see it, a local Council deputy in

⁷ Жижиленко, А.А. О безответственности народных представителей / А.А. Жижиленко. – Ярославль : Тип. Губ. правления, 1909. – 57 с., С. 20-21.

⁸ Лысенко, В.И., *op. cit.*, С. 251.

the Republic of Belarus is currently exposed to the following kinds of responsibility: legal constitutional and political. Criminal proceedings against a Council deputy are initiated in accordance with the Criminal Procedure Code of the Republic of Belarus. We distinguish the following personified measures of negative legal constitutional responsibility borne by a local Council deputy: early termination of their powers pursuant to a conviction taking force as well as recalling the said people's representative. Although T.G. Morschakova states that "...introducing an institution that regulates a deputy's being recalled by the electorate hardly ever helps avoid situations when a deputy with a relative majority vote at the election may be deprived of their mandate by voters who did not vote or voted for other candidates"⁹, we consider this way to put the question unreasoned and share the views of the researchers who state that "recalling a deputy is at the same time a kind of direct (immediate) democracy institution. Setting the deputy recall institution increases people's opportunities to form a viable and reputed body of representative ... authorities"¹⁰. Pursuant to the current Belarusian legislation, a Council deputy may be recalled if they lose the voters' confidence owing to the failure to perform their statutory duties, violation of Belarusian legislation or acting in a way that discredits a deputy. Note that the right to initiate the Council deputy recall procedure belongs to the voters of the respective electoral district. We consider it reasonable to increase the number of entities entitled to initiate the said people's representative's recall in the democratic Belarusian state of law by including one more entitled entity, namely, the respective local Council. This approach of ours is based on the fact that "we cannot tolerate deputies who fail to attend the sessions, committee meetings or accept the faults at their focal areas"¹¹. Meanwhile, pursuant to the current Belarusian legislation, if a Council deputy regularly fails to attend the Council sessions or the meetings of its bodies they are elected to or belong to by virtue of their position without due cause, or violate a deputy's ethical standards, the Council *only informs* the voters of the respective electoral district with no right to discipline the person who disturbs its consistency and efficiency. In view of the above, we consider it practicable to grant the local Council, as well as the voters, the right to initiate a Council deputy recall process in the case of deliberate repeated failure to perform their statutory duties (missing the Council sessions or the meetings of its bodies the said deputy is elected to or belongs to by virtue of their position without due cause more than once or gross violation of

⁹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Моршакковой: [об отзыве депутата] // Рос. газ. – 1997. – 14 янв. – С. 5.

¹⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука: [о свобод. мандате депутатов] // Рос. газ. – 1997. – 14 янв. – С. 5.

¹¹ Краснов, М.А. Ответственность в системе народного представительства / М.А. Краснов. – М. : Наука, 1992. – 224 с., С. 183.

a deputy's ethical standards for more than three times).

Dissolution of the Council is, as we see it, a way of collegial negative legal constitutional responsibility of the said Council deputies. It is worth noting here that a Council may be prematurely deprived of its powers by the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus on the following grounds: 1) repeated or gross violation of Belarusian legislation by the Council; 2) failure to hold a Council session owing to the deputies' absence without valid excuse for more than three times in a row; 3) failure to form the Council bodies within two months after its first session. In view of the above, special attention should be paid to the first of the above grounds for early termination of the Council's powers, the regulatory wording of which requires clarification. We support the legal standing of professor G.A. Vasilevich, who rightly notes that "to solve all the issues arising in relation to the dissolution of the local Council of People's Deputies, we need to set the period within which a 'repeated' violation is committed (e.g. a year) as well as the period the penalty is applicable after the said violation is revealed (e.g. three months). Besides – and, perhaps, first and foremost – the above penalties should be applied if the violations committed have not been remedied within the term set by the current legislation. Violating the foundations of the constitutional order, including the citizens' rights and freedoms that entailed drastic consequences for them shall be regarded as gross violation"¹². We also believe that the resolution of the Upper Chamber of the Belarusian Parliament on Council dissolution should be preceded by the compulsory written address to the people's representatives of the said Council on the potential opportunity that the respective collegial negative legal constitutional responsibility may be applied. It is important to emphasize the fact that the right to claim such responsibility (Council dissolution) may also be granted to the voters of the Council whose powers may be prematurely terminated if they express distrust to it by holding a referendum.

As for the positive legal constitutional responsibility of the Council deputy, its collegial measure, as we see it, is the voluntary dissolution decided on by the Council. Despite the fact that there are no regulatory grounds for such a decision, we believe that in this case there should be unduly performance of the Council taking place. However, a Russian researcher S.A. Avakian criticises the institution of voluntary dissolution, stating that "voluntary dissolution cannot be justified at any level – the representatives elected by the people shall follow its will in any case"¹³. We think that the above statement is too categorical in solving the issue in question as the representative body – and, consequently, its

¹² Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь: науч.-практ. коммент. / Г.А. Василевич ; Гос. ин-т упр. и соц. технологий Белорус. гос. ун-та. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2005. – 487 с., С. 449.

¹³ Авакьян, С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. – М.: Юристъ, 2005. – Т. 2. – 749 с., 397.

deputies – unable to duly and efficiently perform their duties must not be allowed to continue operating in a faulty manner, blocking the way to their prospectively more promising successors.

We cannot but mention that the current Belarusian legislation provides for another case of Council dissolution, which does not, to our mind, entail any responsibility due to the lack of its characteristic features: changing the administrative and territorial division in accordance with the procedure set by the legislation of the Republic of Belarus. It should be pointed out that premature termination of the Council's powers (dissolution of the Council) entails termination of the Council deputy's powers on the day of the premature termination of the Council's powers (dissolution of the Council).

Please, note, that, to our mind, all political responsibility measures, closely related to the legal constitutional ones and manifested in the person in question not being elected in the next elections by the voters who live on the territory of the respective electoral district, can be applied to a local Council deputy failing to (properly) implement the provisions of their electoral programme.

Another important fact is that the current Belarusian legislation does not stipulate any special disciplinary or financial responsibility measures applicable to just one Council deputy: the chairperson, who performs their duties professionally – or civil responsibility measures applied directly to each and every one of the Council deputies who cause damage to a legal entity or an individual by unlawful activities in the course of their mandate implementation, which we consider a significant drawback that requires urgent introduction of corresponding regulations. We believe that, in this case, the financial component shall prevail in the structure of the special disciplinary responsibility measures applicable to the Council chairperson, and the civil responsibility measures applied to the Council deputies shall be targeted and specific.

Summary

Notwithstanding the still existing problems in both legislation and enforcement of laws, the guarantees and responsibilities granted to a local Council deputy provide an important legal and political mechanism that secures efficient exercise of powers – rights and obligations – vested in the said local official.

It should be noted that the system of local self-government which has developed at the present stage in Poland as a result of administrative-territorial reform differs in many ways from the Belarusian system of local self-government. The main difference between the systems of local self-government of these neighboring states is the way of organizing public administration: while in Poland it is decentralized, it is centralized in Belarus. The general features of the organization of local self-government of these countries are manifested in the fact that in both Belarus and Poland, representative authorities at each level of the local self-government system exercise their powers (rights and duties) on the basis of mandates obtained as a result of free and equal elections by secret ballot,

have democratic guarantees of the exercise of powers and are responsible strictly in accordance with the national legislation of their state, which, of course, guarantees a democratic way of government in each state and characterizes both Belarus and Poland as legal and democratic.

Bibliography

1. Василевич, Г.А. Трудовые права депутата гарантируются законом / Г.А. Василевич // Кадровик. Управление персоналом. – 2004. – № 7. – С. 7–8.
2. Лысенко, В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов / В.И. Лысенко; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1994. – 350 с.
3. Кочерга, А.А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Кочерга; Ставроп. гос. ун-т. – Ставрополь, 2006. – 23 с.
4. Васильев, В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица / В.И. Васильев // Журн. рос. права. – 2005. – № 12. – С. 127–135.
5. Жижиленко, А.А. О безответственности народных представителей / А.А. Жижиленко. – Ярославль : Тип. Губ. правления, 1909. – 57 с.
6. Краснов, М.А. Ответственность в системе народного представительства / М.А. Краснов. – М. : Наука, 1992. – 224 с.
7. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой:[об отзыве депутата] // Рос. газ. – 1997. – 14 янв. – С. 5.
8. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука: [о свобод. мандате депутатов] // Рос. газ. – 1997. – 14 янв. – С. 5.
9. Краснов, М.А. Ответственность в системе народного представительства / М.А. Краснов. – М. : Наука, 1992. – 224 с.
10. Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь: науч.-практ. коммент. / Г.А. Василевич ; Гос. ин-т упр. и соц. технологий Белорус. гос. ун-та. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2005. – 487 с.
11. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. – М. : Юристъ, 2005. – Т. 2. – 749 с.

The powers, guarantees and responsibility as key elements of Local Council Deputy's status in Belarus: legal problems

The problem of the definition of the powers, guarantees and responsibility of local council deputy as the elements of their legal status in law science is particularly acute at the moment. In legal literature, there is no unity of opinions on the matter and in this work, an attempt is made to formulate a definition of the powers, guarantees and responsibility of a local council deputy.

Indeks autorów

dr Cezary Brzeziński

Państwowa Uczelnia im. Stefana Batorego w Skierniewicach

dr Grażyna Cern

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

Aksana Chmyha, PhD

Belarusian State University

dr Karina Górską-Rożej

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

lic. Monika Hasić

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr Katarzyna Jurewicz-Bakun

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

dr Dariusz P. Kała

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

Michał Kołbuc

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

dr Ewa Kosior

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

dr hab. Krzysztof Sidorkiewicz, prof. uczelni

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu

dr hab. Zbigniew Kudrzycki

Wójt Gminy Rozogi

Patrycja Prasad

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

mgr Violetta Radecka-Sinicka

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu

Jakub Skibiński

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

dr Beata Słobodzian

Uniwersytet Gdański

mgr Magdalena Taraszkiewicz

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

mgr inż. Karolina Trykacz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

dr hab. Piotr Uziębło, prof. uczelni

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu