

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO FORMA UPODMIOTOWIENIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO FORMA UPODMIOTOWIENIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

AUTORZY

Monika Augustyniak
Anna Bohdan
Jakub Bryła
Dominika Cendrowicz
Karolina Chról
Jakub Dorosz-Kruczyński
Sławomir Fundowicz
Monika Kidyba
Piotr Lisowski
Joanna Łubina
Tomasz Moll
Andrzej Nałęcz
Iwona Niżnik-Dobosz
Jarosław Odachowski
Andrzej Piasecki
Katarzyna Płonka-Bielenin
Aleksandra Puczko
Paweł Romaniuk
Piotr Ruczkowski
Olga Sachanbińska-Dobrzyńska
Marta Sagan-Martko
Tomasz Strzałkowski
Dorota Sylwestrzak
Paweł Śwital
Wojciech Wojtyła
Adrian Zacharko
Lidia Zacharko

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Firmę Konsultingową URIOS sp. z o.o. z siedzibą w Zabrze

Stan prawny na 15 marca 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Kartka w kratkę Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-583-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
<i>Piotr Lisowski</i> Pojęcie wspólnoty samorządowej	15
<i>Iwona Niżnik-Dobosz</i> Zdolność do działania wspólnoty samorządowej i jej członków – wspólnota samorządowa w ustroju i poza ustrojem jednostki samorządu terytorialnego	43
<i>Sławomir Fundowicz</i> Gmina: między „wspólnotą osób” a „wspólnotą wspólnot”	59
<i>Monika Augustyniak</i> Upodmiotowienie społeczności lokalnych w świetle wybranych mechanizmów partycypacyjnych w Polsce i we Francji	71
<i>Anna Bohdan</i> Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w regulacjach prawnych miast wojewódzkich	93
<i>Jakub Bryła</i> Udział mieszkańców w ocenie pracy organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	115

Dominika Cendrowicz

Zadania gminy z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych. Wybrane zagadnienia 139

Karolina Chról

Formy współdziałania w realizacji zadań gminy polegających na zaopatrzeniu w energię elektryczną 157

Jakub Dorosz-Kruczyński

Członkostwo we wspólnocie samorządowej a mobilność człowieka we współczesnym państwie 177

Monika Kidyba

Rola energetyki obywatelskiej w realizacji koncepcji smart city – perspektywa prawna 199

Joanna Łubina

Budżet partycypacyjny jako narzędzie do bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny 233

Tomasz Moll

Petycja jako odformalizowany instrument inicjujący czynności, w wyniku których może zostać podjęta uchwała 245

Andrzej Nałęcz

Pozaprawny kontekst prawnych instrumentów upodmiotowienia społeczności lokalnych i ich członków 267

Jarosław Odachowski

Pozycja prawna członków wspólnoty samorządowej w sferze funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy (wybrane problemy) 279

Andrzej Piasecki

Demokracja bezpośrednia jako ustrojowa i polityczna gwarancja podmiotowości gminnej wspólnoty samorządowej 303

Katarzyna Płonka-Bielenin

Kilka uwag o udzielaniu pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego obywatelom Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa 321

Aleksandra Puczko

Wpływ mieszkańców na funkcjonowanie gminy przez aktywność w ramach jednostek pomocniczych 337

Paweł Romaniuk

Konsultacje samorządowe jako administracyjnoprawne narzędzie partycypacji obywatelskiej 355

Piotr Ruczkowski

Gmina dostępna cyfrowo jako aksjomat administracji samorządowej 367

Olga Sachanbińska-Dobrzyńska

Partycypacja społeczności lokalnej w kształtowaniu przestrzeni 381

Marta Sagan-Martko

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jako źródło obowiązków opiekunów psów 403

Tomasz Strzałkowski

Członkostwo we wspólnocie samorządowej a realizacja praw wyborczych i prawa do decydowania w referendum lokalnym 415

Dorota Sylwestrzak

Rada seniorów i jej charakter prawny 439

Paweł Śwital

Różnorodne formy przeprowadzania konsultacji społecznych jako wzmacnianie udziału obywateli w procesach decyzyjnych..... 453

Wojciech Wojtyła

**Od podmiotowości osoby do podmiotowości wspólnoty.
Personalistyczne podstawy samorządności 467**

Adrian Zacharko, Lidia Zacharko

**Regionalna Rada Gospodarczo-
-Społeczna i Ochrony Środowiska jako przykład
zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we Francji 483**

WSTĘP

W dniach 17–18 listopada 2022 r. odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Konferencja Samorządowa na temat „Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych”. Wzięło w niej udział ponad siedemdziesięciu pracowników naukowych reprezentujących większość ośrodków akademickich w Polsce oraz bardzo liczni praktycy samorządu terytorialnego. Książka zawiera opracowania zgłoszone do programu Konferencji.

Szczególny nacisk położono na określenie pozycji prawnej członków wspólnoty samorządowej. Mieszkaniec gminy, jako członek wspólnoty samorządowej, może mieć aktywny wpływ na szeroko rozumiane funkcjonowanie gminy lub wybór przedstawicieli do władz samorządowych (organów), zarówno poprzez akt głosowania w wyborach samorządowych raz na 5 lat, jak i w trakcie trwania kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Pozycję prawną członka wspólnoty samorządowej można uwzględniać w dwóch zakresach. Po pierwsze, można mieć na uwadze oddziaływanie (uprawnienia) członków wspólnoty samorządowej na funkcjonowanie j.s.t. oraz względem władz j.s.t. poprzez instrumenty prawne. Po drugie, można również dokonać analizy obowiązków i uprawnień j.s.t. wobec indywidualnych członków wspólnoty w odniesieniu do zadań własnych, np. może to dotyczyć obowiązków gminy w zakresie opieki społecznej, sytuacji kłęski żywiołowej, epidemii czy migracji. Tym samym to j.s.t. również mogą mieć wpływ na pozycję prawną członka wspólnoty.

W kontekście dotyczącym pozycji prawnej członka wspólnoty samorządowej zwrócono także uwagę na kwestie związane obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, prawo składania skarg, wniosków i petycji, prawo uczestniczenia w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego czy też decydowania o części wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach budżetu obywatelskiego.

„Podjęte przez Autorów wyzwanie badawcze zostało określone w nowatorski i interesujący sposób. Niewątpliwie udało się im temu wyzwaniu sprostać. Poszczególne opracowania składające się na niniejszą monografię stanowią spójną i kompleksową całość, która łączy solidne podłoże doktrynalne z należytym osadzeniem w praktyce. Dlatego publikacja stanowić może interesujący i przydatny materiał dla praktyków związanych z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych” (z recenzji dr hab. Magdaleny Małeckiej-Łyszczek, prof. UEK).

Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki

Piotr Lisowski

POJĘCIE WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

1. Przyjmowana koncepcja rozważań

Niniejsze opracowanie bazuje na referacie otwierającym merytoryczną część konferencji naukowej zorganizowanej przez Zespół Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w 2022 r. Tego rodzaju uwarunkowania (uwzględniające przeznaczenie I sekcji plenarnej, jak też sposób ułożenia kolejnych referatów sukcesywnie uszczegółwiających analizę zagadnień składających się na problematykę *Samorządu terytorialnego jako formy upodmiotowienia społeczności lokalnych*) przesądziły o przyjęciu formuły *prolegomena* – dla przeznaczenia i zakresu zamierzonej w tym przypadku analizy.

Z założenia nie są to więc rozważania szczegółowo już traktujące poszczególne instytucje dotyczące podmiotowych aspektów samorządu terytorialnego¹. Zamiast tego za cel przyjęto przeprowadzenie analizy o systemowo-wprowadzającym przeznaczeniu, ukierunkowanej terminologicznie-pojęciowo, skupionej na wstępnym zidentyfikowaniu właściwości konstrukcyjnych wspólnoty samorządowej. W szczególności

¹ Warto zaznaczyć, że w ostatnim czasie ten aspekt samorządowego administrowania stanowi przedmiot intensyfikujących się analiz o monograficznym nastawieniu (zob. np.: *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2020, s. 325).

przyjęte założenia koncepcyjne przedstawiają się zaś następująco. Ma to więc być analiza:

- 1) preferująca perspektywę rodzimego języka prawnego – przede wszystkim stosowanego przez ustrojodawcę i ustawodawcę (z niezbędnymi odniesieniami doktrynalnymi), z sygnalizacyjnym nawiązaniem do stanu praktyki samorządowej (na przykładzie statutów jednostek samorządu terytorialnego);
- 2) zorientowana na ustalenie aktualnego stanu normatywizacji pojęcia wspólnoty samorządowej – w kontekście podmiotowych konotacji samorządu terytorialnego;
- 3) podejmująca się identyfikacji tego pojęcia w kontekście pojęć o podobnych samorządowych konotacjach podmiotowych (znajdujących zastosowanie w języku prawnym)², takich jak: społeczność (lokalna, regionalna); członkowie wspólnoty samorządowej; mieszkańcy (gminy, powiatu, województwa); mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej; uprawnieni do głosowania mieszkańcy (gminy, powiatu, województwa); grupa mieszkańców (gminy, powiatu, województwa) posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego; wyborcy; stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania; jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), samorząd terytorialny; potrzeby wspólnoty samorządowej; zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej; zbiorowe potrzeby wspólnoty; potrzeby mieszkańców;
- 4) przyjmująca następujące założenie terminologiczno-pojęciowe:
 - a) „(...) samorząd terytorialny to «coś» (model relacji strukturalnych), w którym najważniejszy jest «ktoś» (korporacja, społeczność, wspólnota)³. Wyraźnie świadczą o tym (...) ustrojowe konotacje korporacji (podsumowane przyimkami: «z», «po-

² Prowadzona analiza będzie sukcesywnie dotyczyć tych sformułowań.

³ Dlatego nie zasługują na akceptację sformułowania języka prawnego podmiotowo traktujące pojęcie samorządu terytorialnego. Niestety nie brakuje ich nawet w Konstytucji RP, wskazującej w niektórych przepisach na to, że samorząd terytorialny: „uczestniczy”, „wykonuje”, „prowadzi działalność” (zob. np.: art. 16 ust. 2, art. 163, art. 164 ust. 3, art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Przykładem tej wadliwej praktyki terminologiczno-pojęciowej jest też używanie zwrotu „organy samorządu terytorialnego” (zob. np.: art. 170 zdanie pierwsze *in fine*, art. 184, art. 203 ust. 2, art. 228 ust. 7 Konstytucji RP).

przez», «dla»). Termin «samorząd terytorialny» nie oznacza jednak podmiotu, lecz właściwości konstrukcyjne determinujące organizację i funkcjonowanie podmiotu⁴ (którego polski prawodawca określa mianem j.s.t.)⁵;

- b) samorząd terytorialny – zmierza do samoadministrowania, a więc do wykonywania administracji publicznej w interesie prawnie upodmiotowionej grupy społecznej (wyodrębnionej terytorialnie), w jej imieniu i na jej odpowiedzialność (podmiotu administracji publicznej stanowiącego zrzeszenie osób tworzących tę grupę społeczną), bazując na korporacyjności, samorządności (atrybuty samorządu terytorialnego zorientowane *ad intra*) i samodzielności (atrybut samorządu terytorialnego zorientowany *ad extra*).

Uwzględnienie tego rodzaju antecedencji doprowadziło do sformułowania dziesięciu tez przedstawionych i omówionych niżej.

⁴ *Nota bene* takie funkcjonalne ujęcie samorządu (*in concreto* lokalnego) znajduje wyraźne potwierdzenie w jego legalnej definicji wynikającej z art. 3 ust. 1 EKSL: „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Warto również zaznaczyć, że takie podejście znajdowało zastosowanie w regulacjach konstytucyjnych poprzedzających wejście w życie Konstytucji RP. W art. 43 ust. 1 Konstytucji PRL przesądzono bowiem o tym, że: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”. Podobne unormowanie zawierał art. 70 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.; dalej: Mała Konstytucja): „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego”. Zatem przed ratyfikacją wspomnianej wyżej umowy międzynarodowej polski ustrojodawca dość wyraźnie podążał za funkcjonalnym ujmowaniem samorządu terytorialnego. Pod rządami Konstytucji RP nie mamy już jednak do czynienia z takim podejściem. Począwszy od 17.10.1997 r., regulacje konstytucyjne nie podejmują się już bowiem dokonania tego rodzaju identyfikacji.

⁵ P. Lisowski, *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 466.

2. Wprowadzające ustalenia terminologiczno-pojęciowe

Teza 1: Pojęcie wspólnoty samorządowej w świetle aktualnego stanu prawnego należy uznać za kluczowe (rdzeniowe) w zakresie dotyczącym identyfikowania podmiotowych konotacji samorządu terytorialnego.

Powyższe ustalenie uzasadnia aktualna treść ustawy zasadniczej i samorządowych ustaw ustrojowych (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa). Punkt wyjścia stanowi nawiązanie do art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Taki sposób oznaczenia podmiotowego elementu konstruujuącego jednostkę samorządu terytorialnego znajduje też potwierdzenie w art. 1 ust. 1 trzech samorządowych ustaw ustrojowych („Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową” – ustawa o samorządzie gminnym; „Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową” – ustawa o samorządzie powiatowym; „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową” – ustawa o samorządzie województwa).

Warto przypomnieć, że termin „wspólnota samorządowa” znajdował też zastosowanie w regulacjach Małej Konstytucji obowiązujących między 8.12.1992 r. a 16.10.1997 r.⁶ Równie jednak istotne jest, że w okresie od 19.03.1990 r. do 7.12.1992 r. – a więc w czasie, w którym ustrojodawca regulował problematykę samorządu terytorialnego w przepisach rozdziału 6 Konstytucji PRL – była już mowa (aczkolwiek w innym kontekście) o społeczności lokalnej⁷. Jak się więc okazuje, mimo że w ustawie o samorządzie gminnym od momentu jej uchwalenia (do

⁶ Zob. art. 70 ust. 2; różnice – w stosunku do aktualnie obowiązującego stanu prawnego – w definiowaniu w tym przepisie jednostki samorządu terytorialnego będą jeszcze analizowane.

⁷ „Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej” – art. 43 ust. 2 Konstytucji PRL.

czego doszło w tym samym dniu, w którym przyjęto przed momentem przypomnianą nowelizację Konstytucji PRL⁸) była mowa o wspólnocie samorządowej (m.in. w przywoływanym już jej art. 1 ust. 1), w pierwotnym okresie przywrócenia samorządu terytorialnego nie zunifikowano, w wymienionym wyżej zakresie, terminologii w układzie ustrojodawca – ustawodawca.

Tego rodzaju konstatacja daje asumpt do wskazania kolejnej tezy, a mianowicie:

Teza 2: Pojęcie wspólnoty samorządowej jest – *hic et nunc* – pojęciem polisemicznym, poddawany zarazem oddziaływaniom o synonimicznym już przebiegu.

Tytułem kilku przykładów: w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jest mowa o tym, że: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Wcześniej jednak – tj. w okresie regulowania materii samorządowej przez unormowania Konstytucji PRL tę kwestię odnoszono do społeczności lokalnej (zob. przywoływany już art. 43 ust. 2 tamtej ustawy zasadniczej). *Nota bene*, pod rządami Małej Konstytucji adresata regulacji o takim przeznaczeniu oznaczono jeszcze inaczej – art. 71 ust. 2 brzmiał bowiem następująco: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców”.

W aktualnym stanie prawnym zdarza się też ustrojodawcy zamiast **wspólnoty samorządowej** (zob. jeszcze art. 170 Konstytucji RP) „zauważać” **społeczność**: „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” (art. 172 ust. 2 Konstytucji RP). Tego typu

⁸ Z tym że pierwotnie była to ustawa o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

W publikacji w sposób wnikliwy zaprezentowano rozważania skoncentrowane wokół fundamentalnych dla społeczności lokalnych kwestii, takich jak:

- inicjatywa uchwałodawcza w miastach wojewódzkich,
- instrumenty upodmiotowienia społeczności lokalnych,
- rola, zadania i powoływanie jednostek pomocniczych,
- wzajemne relacje pomiędzy wspólnotą gminną a organami gminy,
- zasady działania wspólnot samorządowych,
- uprawnienia mieszkańców w zakresie tworzenia organów samorządu,
- zadania gminy w zakresie pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych,
- budżet partycypacyjny jako narzędzie do angażowania społeczności.

Książka jest przeznaczona dla pracowników administracji rządowej i samorządowej. Zainteresuje również pracowników naukowych.

„Na szczególną uwagę zasługuje tematyka niniejszej monografii. Niezwykle aktualna i istotna zarówno w swym wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Wyeksponowania wymaga także inspirujące i wieloaspektowe podejście Autorów do obranego tematu. Należy podkreślić, iż udało się zgromadzić zespół Autorów, którzy w sposób wnikliwy i interesujący dla czytelnika prezentują wartościowe rozważania skoncentrowane wokół fundamentalnych dla społeczności lokalnych kwestii. Problematyka niniejsza generuje szereg zagadnień szczegółowych, które zostały należycie wychwycone i w sposób pogłębiony omówione. Każdy z rozdziałów stanowi samodzielną konstrukcję zbudowaną wokół wybranego zagadnienia badawczego, a jednocześnie składają się one na przemyślaną całość, dopełniając się wzajemnie”.

fragment recenzji dr hab. Magdaleny Małeckiej-Łyszczek, prof. UEK

Bogdan Dolnicki – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zespołu Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad 150 prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego.



9788383285832 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8328-583-2



9 788383 285832

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

