

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, JEDNOSTKI PODZIAŁU TERYTORIALNEGO ORAZ ZAKRES DZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

mgr Arkadiusz Łukaszów
Zakład Prawa Administracyjnego
Instytut Nauk Administracyjnych

○ Pojęcie samorządu



Generalnie można stwierdzić, że w nauce polskiego prawa administracyjnego pojęcie samorządu występuje w podwójnym znaczeniu.

W znaczeniu szerszym:

Cechę samorządu przypisuje się różnym grupom społecznym czy wyłonionym przez nie organom bez względu na to, czy realizują funkcję administracji publicznej.

W znaczeniu węższym:

Przez samorząd rozumie się tylko te grupy społeczne i ich reprezentację, które zgodnie z przepisami prawa realizować mają funkcje administracji publicznej w formach zdecentralizowanych, przy czym te grupy społeczne powinny należeć do podmiotów prawa publicznego, a nie prawa prywatnego.



3.1. Pojęcie JST

wyrok NSA w Krakowie, SA/Kr 991/90, z dnia 4 października 1990 r.,
ONSA 1990, nr 4, poz. 5

W świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym
(Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nazwa gminy wchodząca w skład nazwy rady gminy
nie może odbiegać od nazwy samej gminy.



○ Kształtowanie się samorządu terytorialnego po roku 1989.

- Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku
- Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polski 1997 rok
- Reforma samorządowa przełomu lat 1998 i 1999:
 - ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa
 - ustawa o samorządzie gminnym
 - ustawa o samorządzie powiatowym
 - ustawa o samorządzie województwa



Reforma samorządu terytorialnego z przełomu lat 1998/99 została oparta na zasadzie wtórności w stosunku do gminy. Wtórność ta przejawia się przede wszystkim w dwóch aspektach:

terytorialnym i funkcjonalnym

- Terytorialna wtórność – województwa oraz powiaty nie naruszają podziału terytorialnego państwa na gminy, gminy w całości tworzą województwo lub powiat.
- Funkcjonalna wtórność – przyznane województwom i powiatom zadania kompetencje nie naruszają uprawnień gmin, tzn. nie zostały im przyznane co do zasady kosztem zadań i kompetencji gminnych

Tym samym ustawodawca potwierdził trwałość procesu decentralizacji zadań na gminy, jaki został dokonany w roku 1990.



- **Jakie akty prawne regulują trójstopniowy podział administracyjny Rzeczypospolitej Polski?**



PODSTAWY PRAWNE PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polski**
(Dz.U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- **Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa**
(Dz.U. z 1998r. Nr 96, poz. 603 ze zm.)
- **Ustawa o samorządzie terytorialnym**
(Dz.U. z 1990r. Nr 16, poz. 95)
- **Ustawa o samorządzie gminnym**
(t.j. Dz.U. z 2015r., poz. 1515 ze zm.)
- **Ustawa o samorządzie powiatowym**
(t.j. Dz.U. z 2015r., poz. 1445 ze zm.)
- **Ustawa o samorządzie województwa**
(t.j. Dz.U. z 2015r., poz. 1392 ze zm.)
- **Ustawa o związkach metropolitalnych**
(Dz.U. z 2015r., poz. 1890)
- **Ustawa o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych**
(Dz.U. z 2003r. Nr 166, poz. 1612 ze zm.)



KONSTYTUCJA RZECZPOSPOLITEJ POLSKI

(Dz.U. z 1997r. NR 78, POZ. 483 ZE ZM.)

- Art. 15. [Zasada decentralizacji władzy publicznej]
 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.
 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.
- Art. 16. [Rola i uprawnienia samorządu terytorialnego]
 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
 2. 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.



KONSTYTUCJA RZECZPOSPOLITEJ POLSKI

(Dz.U. z 1997r. NR 78, POZ. 483 ZE ZM.)

- Art. 164. [Gmina jako podstawowa jednostka samorządu]
 1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
 2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
 3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.
- Art. 165. [Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego]
 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.



Podstawowymi regulacjami przesądzającymi o charakterze prawnym jednostek samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiatu i województwa są trzy ustawy samorządowe, a mianowicie ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa



Wyjaśniając pojęcie gminy w ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca stwierdza, że pod tym pojęciem należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Tym samym ustawodawca akcentuje dwa podstawowe elementy składające się na pojęcie gminy, a mianowicie:

- wspólnoty samorządowe złożone z mieszkańców oraz
- terytorium



W ustawie o samorządzie powiatowym zostało użyte bardzo podobne sformułowanie. Zgodnie z ustawą powiatową przez powiat należy bowiem rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.



PODSTAWY PRAWNE PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

W ustawie o samorządzie województwa stanowi się o regionalnym charakterze wspólnoty samorządowej. Zgodnie bowiem z zapisami art. 1 tejże ustawy mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, a pojęcie województwo oznacza przede wszystkim regionalną wspólnotę samorządową jak również odpowiednie terytorium.



PODSTAWY PRAWNE PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

Podsumowując, należy stwierdzić, że na pojęcie gminy, powiatu i województwa jako jednostek samorządowych składają się cztery niezbędne, istotne elementy konstrukcyjne:

1. Terytorium
2. Mieszkańcy tworzący wspólnotę terytorialną
3. Zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej, do których wykonywania zostały one powołane,
4. Możliwość korzystania z władztwa administracyjnego, dzięki któremu mogą one skutecznie wykonywać przekazane zadania publiczne.



WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

Pod pojęciem tym należy rozumieć korporację terytorialną, gdyż podstawą jej wyodrębnienia, a co za tym idzie upodmiotowienia, jest związanie członkowstwa grupy z oznaczonym terytorium, czyli przestrzenią wyznaczona granicami jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Członków wspólnoty samorządowej powinny łączyć wspólne interesy, cele oraz działania, które wiążą się ze wspólnym zamieszkiwaniem na terytorium danej jednostki samorządowej.



WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

3.2. Pojęcie wspólnoty samorządowej

wyrok WSA we Wrocławiu, IV SA/Wr 541/07, z dnia 22 stycznia 2008 r.,
(Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 49, poz. 1052)

1. Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie.

[...]



WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

wyrok WSA w Krakowie, III SA/Kr 318/05, z dnia 19 lipca 2005 r. (orzeczenia.nsa.gov.pl)

1. Zameldowanie nie wyznacza przynależności do wspólnoty samorządowej.
2. Nie można utożsamiać ze sobą norm o zadaniach i norm określających kompetencje do działań władczych.
3. Niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa.



WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

wyrok NSA, II SA/Wr 1499/00, z dnia 29 stycznia 2002 r., ONSA 2003, nr 4, poz. 126

Postanowienie statutu gminy, jaka ludność pod względem narodowościowym zamieszkuje gminę, tworząc wspólnotę samorządową, nie należy do rozwiązań ustrojowych, jakie powinny znaleźć się w tym akcie prawa miejscowego (art. 1 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [...]). To, jaka ludność zamieszkuje gminę, nie pozostaje w żadnym związku przyczynowym z ustrojem gminy doprecyzowanym w jej statucie.



Wobec powyższego omówienia podział samorządu terytorialnego przedstawia się następująco:



- administracja centralna
- samorząd wojewódzki (I stopień)
- samorząd powiatowy (II stopień)
- samorząd gminny (III stopień)



RZECZPOSPOLITA POLSKA

WOJEWÓDZTWA
(16)

POWIATY
(314)

Gminy wiejskie
(1566)

Gminy miejsko-wiejskie
(608)

Gminy miejskie
(239 + 66)

Miasta
na prawach
powiatu

Pomocnicze jednostki administracji lokalnej (dzielnice, osiedla, sołectwa, kolonie itp.)

○ GMINA



GMINA

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. W ustawie o samorządzie gminnym kompetencje związane z kształtowaniem jej terytorium ustawodawca przyznaje Radzie Ministrów.



GMINA

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.g. Rada Ministrów posiada kompetencje w zakresie:

1. tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic
2. Nadawania gminom lub miejscowościom statusu miasta oraz ustalania jego granic
3. Ustalania i zmieniania nazw gmin oraz siedzib ich władz.

Powyższe czynności Rada Ministrów dokonuje w drodze rozporządzenia



GMINA

TRYB PRZEPROWADZANIA CZYNNOŚCI A ART. 4 UST. 1 U.S.G

W zależności od tego czy inicjatywa pochodzi od organu samorządu gminnego, czy też wydanie rozporządzenia jest inicjowane przez Radę Ministrów, zastosowanie mają różne procedury poprzedzające wydanie aktu prawnego w postaci rozporządzenia.



GMINA

TRYB PRZEPROWADZANIA CZYNNOŚCI ART. 4 UST. 1 U.S.G

- Z inicjatywą występuje rada gminy. Wydanie rozporządzenia wymaga:
 1. Wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku,
 2. Opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw – opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw,
 3. A także opinii wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem



GMINA

TRYB PRZEPROWADZANIA CZYNNOŚCI ART. 4 UST. 1 U.S.G

- Własna inicjatywa Rady Ministrów:

W przypadku własnej inicjatywy Rady Ministrów ustawodawca zobowiązuje do poprzedzenia wydania rozporządzenia zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, a gdy zmiany prowadzić mają do zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw, to także opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. Opinie w tych sprawach zasięga minister właściwy do spraw administracji publicznej. W przypadku niewyrażenia opinii przez zobowiązany do tego organ w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg jej zasięgnięcia uznaje się za spełniony.



GMINA

wyrok WSA w Opolu, II SA/Op 213/06, z dnia 13 marca 2006 r., (orzeczenia.nsa.gov.pl)

1. W delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g., nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Należy zgodzić się z organem nadzoru, że przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania.

2. Wykładnia celowościowa wskazuje na potrzebę utożsamienia pojęcia „mieszkaniec gminy” z pojęciem „osoby stale zamieszkujące” na obszarze tej gminy. Ponieważ w zasadzie miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty, przeto osoby, które spełniają wymienione przesłanki są mieszkańcami gminy, żadne inne kryteria nie powinny decydować o uznaniu danej osoby za mieszkańca gminy.



POWIAT



POWIAT

Również w przypadku powiatów kompetencje do ich tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania ich granic, a także do ustalania i zmieniania ich nazw powiatów oraz siedzib ich władz uzyskała Rada Ministrów



POWIAT

W zależności od tego czy inicjatywa pochodzi od rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy, czy też wydanie rozporządzenia jest inicjowane przez Radę Ministrów, zastosowanie mają różne procedury poprzedzające wydanie aktu prawnego w postaci rozporządzenia.



POWIAT

Z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że pod pojęciem łączenia powiatów ustawodawca rozumie łączenie powiatów, ale także połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście .



POWIAT

○ Własna inicjatywa Rady Ministrów:

Gdy postępowanie inicjowane jest własną inicjatywą Rady Ministrów, to przed wydaniem rozporządzenia minister właściwy do spraw administracji publicznej ma obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw. Wydanie takich opinii musi być poprzedzone przeprowadzeniem przez te rady konsultacjami z mieszkańcami.



POWIAT

- Jeżeli inicjatorem dokonania zmian jest rada powiatu, rada miasta na prawach powiatu lub rada gminy, to wydanie rozporządzenia w tej sprawie wymaga:
 1. Złożenia wniosku za pośrednictwem wojewody do ministra właściwego ds. administracji publicznej, który powinien być poprzedzony przeprowadzeniem przez radę konsultacji z mieszkańcami, uzasadniony oraz powinien zawierać niezbędne dokumenty, mapy i informacje potwierdzające jego zasadność,
 2. Opinii odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw,
 3. Opinii rad gmin, których dotyczy wniosek,
 4. Opinii wojewody właściwego dla powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego wnioskiem



MIASTA NA PRAWACH POWIATU

- Reforma samorządowa przełomu lat 1998/99 wprowadziła do systemu samorządu terytorialnego tzw. miasta na prawach powiatu. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym miastami na prawach powiatu są miasta, które w dniu 31 grudnia 1998r. Liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasta które z tym dniem przestały być siedzibą wojewody, a także miasta, którym nadano status miast na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.



WOJEWÓDZTWO

- Obecnie obowiązujący podział kraju na województwa dokonano ustawą z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Owa ustawa wymienia województwa, które zostały utworzone z dniem 1 stycznia 1999r. w miejsce dotychczas istniejących 49 województw. Ustawa określa również, gdzie znajdują się siedziby wojewodów i sejmików wojewódzkich
- Są to województwa:



WOJEWÓDZTWO



ZADANIA JST

Gmina

Odpowiada za wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, które zaspokajają „zbiorowe potrzeby wspólnoty”.

| | | | |
|--|--|---|---|
|  świat przetrwania |  gospodarka odpadami |  przychodnie zdrowia |  szkoły podmiotowe i placówki |
|  społeczność |  straż miejska i bezpieczeństwo publiczne |  sieć wodno-kanalizacyjna |  drogi lokalne i komunikacja publiczna |
|  biblioteki, ośrodki kultury |  baza, parki |  sport | |



Tabela 2. Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego (zarys systemu)

| Zadania realizowane przez JST | | JST ⁴ | | |
|--|---|---|---|--|
| | | województwo samorządowe | powiat | gmina |
| zadania JST [art. 166 ust. 2, art. 166 ust. 1 Konstytucji RP] | | zadania (własne) województwa samorządowego (samorządu województwa) – w istocie zadania (własne) województw [art. 14 ust. 1; art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 1 u.s.w.] – w zakresie zadań (własnych) danego województwa – <i>ex lege</i> ⁵ | zadania (własne) powiatu – w istocie zadania (własne) powiatów [art. 4 ust. 1-3; art. 4 ust. 6 u.s.p.] – w zakresie zadań (własnych) danego powiatu – <i>ex lege</i> | zadania własne gminy – w istocie zadania własne gmin [art. 6 ust. 1 i 2; art. 7 ust. 1 i 2 u.s.g.] – w zakresie zadań własnych danej gminy – <i>ex lege</i> |
| | | zadania województw samorządowych – w zakresie zadań innego województwa samorządowego realizowane przez województwo samorządowe na mocy porozumień ⁶ [art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – <i>ex lege</i> + porozumienie | zadania województw samorządowych/ powiatów – w zakresie zadań (własnych) innego powiatu, realizowane przez powiat na mocy porozumień ⁷ [art. 5 ust. 2-4 u.s.p.; art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – <i>ex lege</i> + porozumienie | zadania województw samorządowych/ powiatów oraz zadania własne gmin – w zakresie zadań własnych innej gminy, realizowane przez gminę na mocy porozumień [art. 8 ust. 2a, art. 8 ust. 3-5 u.s.g.; art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2 u.s.p.; art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – <i>ex lege</i> + porozumienie |
| zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez JST | zadania zlecone JST ustawami [art. 166 ust. 2 Konstytucji RP] | zadania zlecone województwu samorządowemu (w istocie województwom) [art. 14 ust. 2, art. 14 ust. 3 u.s.w.; art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach JST; art. 216 ust. 2 pkt 2; art. 255 ust. 1 u.f.p.]; zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum, których obowiązek wykonywania nałożono ustawą – <i>ex lege</i> | zadania zlecone powiatowi (w istocie powiatom) [art. 4 ust. 4, art. 4a u.s.p.; art. 5 ust. 1 pkt 6; art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach JST; art. 216 ust. 2 pkt 2, art. 255 ust. 1 u.f.p.]; zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum, których obowiązek wykonywania nałożono ustawą – <i>ex lege</i> | zadania zlecone gminie (w istocie gminom) [art. 8 ust. 1 <i>ab initio</i> i ust. 4, art. 8 ust. 3-5, art. 8 ust. 1 <i>in fine</i> u.s.g.; art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach JST; art. 216 ust. 2 pkt 2, art. 255 ust. 1 u.f.p.]; zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum, których obowiązek wykonywania nałożono ustawą; <i>lex specialis</i> (np. zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta – tylko w Warszawie) – <i>ex lege</i> |

⁴ W przypadku gmin i powiatów – dochodzi jeszcze, w szczególności, możliwość przekazywania – odpowiednio – zadań związkowi międzygminnemu, związkowi komunalnemu, związkowi powiatów oraz związkowi miast na prawach powiatu i związkowi miasta na prawach powiatu i powiatu (względem związku zrzeszającego gminy – także w drodze porozumienia; w tym zakresie przekazującym może być też województwo) – zob. jeszcze tabela nr 38.

⁵ Tryb w tym (i w pozostałych przypadkach) opisywany jest z perspektywy JST jako adresata formy działania.

⁶ Założenia systemowe niewątpliwie nie sprzyjają przekazywaniu „w górę” zadań JST. Nieprzypadkowo – zatem – taki kierunek nie jest aktualnie wprost wymieniany w żadnej z samorządowych ustaw ustrojowych (co symptomatycznie, wyraźnie się go pomija w postanowieniach u.s.g. – zob. w tym kontekście: art. 4 ust. 5 i 6 u.s.p. oraz art. 4 ust. 1 u.s.w.). Pamiętać jednak należy o obowiązującym do 31 grudnia 2010 r. art. 68 pkt 4 u.s.w.; zob. jeszcze tabela nr 39.

⁷ Zob. przypis wcześniejszy.

Ciąg dalszy – Tabela 2. Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego (zarys systemu)

| Zadania realizowane przez JST | | JST | | |
|---|---|--|---|---|
| | | województwo samorządowe | powiat | gmina |
| | | zadania docelowo powierzone/przekazane województwu samorządowemu, pierwotnie pozostające w zakresie działania innego województwa samorządowego ⁸ [art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – <i>ex lege</i> + porozumienie | zadania docelowo powierzone/przekazane powiatowi, pierwotnie pozostające w zakresie działania województwa samorządowego/innego powiatu ⁹ [art. 4 ust. 6, art. 5 ust. 2-4 u.s.p.; art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – <i>ex lege</i> + porozumienie | zadania docelowo powierzone/przekazane gminie, pierwotnie pozostające w zakresie działania województwa samorządowego/powiatu/inniej gminy ¹⁰ [art. 8 ust. 2a, art. 8 ust. 3-5 u.s.g.; art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2 u.s.p.; art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – <i>ex lege</i> + porozumienie |
| zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez JST | zadania powierzone województwu samorządowemu [art. 68 pkt 3 u.s.w. – uchylony z dniem 1 stycznia 2011 r.; art. 20 u.w.a.rz.w.; art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach JST] – porozumienie | zadania powierzone powiatowi [art. 5 ust. 1, 3 i 4, art. 12 pkt 8a <i>ab initio</i> u.s.p.; art. 20 u.w.a.rz.w.; art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach JST] – porozumienie | zadania powierzone gminie [art. 8 ust. 2 i ust. 2b, art. 8 ust. 3-5, art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g.; art. 20 u.w.a.rz.w.; art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach JST] – porozumienie | |
| | zadania docelowo powierzone/przekazane województwu samorządowemu, pierwotnie powierzone ¹¹ innemu województwu samorządowemu [art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – porozumienie + porozumienie | zadania docelowo powierzone/przekazane powiatowi, pierwotnie powierzone ¹² innemu powiatowi/województwu samorządowemu [art. 5 ust. 2-4 u.s.p.; art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – porozumienie + porozumienie | zadania docelowo powierzone/przekazane gminie, pierwotnie powierzone innej jednostce samorządu terytorialnego [art. 8 ust. 2a, art. 8 ust. 3-5 u.s.g.; art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2 u.s.p.; art. 8 ust. 2-4 u.s.w.] – porozumienie + porozumienie | |

⁸ Przepisy ustaw szczególnych mogą wykluczać możliwość przekazywania/powierzenia zadań publicznych. Poza tym, założenia systemowe nie sprzyjają przekazywaniu „w górę” (po stronie samorządowej) zadań z zakresu działania JST (a więc i zaliczanych do tej kategorii zadań z zakresu administracji rządowej). Nieprzypadkowo – zatem – taki kierunek nie jest aktualnie wprost wymieniany w żadnej z samorządowych ustaw ustrojowych (co symptomatycznie, wyraźnie się go pomija w postanowieniach u.s.g. – zob. w tym kontekście: art. 4 ust. 5 i 6 u.s.p. oraz art. 4 ust. 1 u.s.w.). Pamiętać jednak należy o obowiązującym do 31 grudnia 2010 r. art. 68 pkt 4 u.s.w.

⁹ Zob. przypis wcześniejszy.

¹⁰ Przepisy ustaw szczególnych mogą wykluczać możliwość przekazywania/powierzenia zadań z zakresu administracji rządowej (w tym: zadań zleconych) JST.

¹¹ Porozumienie zawarte z organem administracji rządowej może wykluczać bądź dopuszczać dalsze przekazywanie/powierzenie zadań z zakresu administracji rządowej JST.

¹² Założenia systemowe nie sprzyjają przekazywaniu „w górę” (po stronie samorządowej) zadań z zakresu działania JST (a więc i zaliczanych do tej kategorii zadań z zakresu administracji rządowej). Nieprzypadkowo – zatem – taki kierunek nie jest aktualnie wprost wymieniany w żadnej z samorządowych ustaw ustrojowych (co symptomatycznie, wyraźnie się go pomija w postanowieniach u.s.g. – zob. w tym kontekście: art. 4 ust. 5 i 6 u.s.p. oraz art. 4 ust. 1 u.s.w.). Pamiętać jednak należy o obowiązującym do 31 grudnia 2010 r. art. 68 pkt 4 u.s.w.

¹³ Zob. przypis wcześniejszy.

Tabela 3. Zadania własne gminy wprost określone przez ustawodawcę jako obowiązkowe

| Zadania własne gminy wprost określone przez ustawodawcę jako obowiązkowe ¹⁴ |
|---|
| <p>Stosownie do art. 7 ust. 2 u.s.g., ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. „Cechą szczególną zadań własnych jest ich dychotomia, polegająca na tym, iż ustawa może określić zadanie własne określić jako obowiązkowe, co oznacza, iż jednostka jest zobligowana do jego wykonania nawet wówczas, gdy nie dysponuje odpowiednimi dochodami własnymi, a i subwencje, którymi państwo ją w tym zadaniu wspomaga, są niewystarczające” – J. Korczak, <i>Zadania własne</i>, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), <i>Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej</i>, Warszawa 2012, s. 215.</p> |
| <p>Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; „Art. 17. 1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; 2) sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej; 3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; 4) przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych; 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; 7) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; 8) przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego; 9) opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem; 10) praca socjalna; 11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 12) prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; [...] 14) dożywianie dzieci; 15) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; 16) kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; 16a) pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; 17) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego; 18) utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników; 19) przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; 20) opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”. |

¹⁴ Chociaż tylko w u.s.g. wprowadzono przepis *explicite* wskazujący na możliwość określania, „które zadania własne [...] mają charakter obowiązkowy” (art. 7 ust. 2), to – jak wynika to z praktyki normatywnej – niewprowadzenie podobnych unormowań do u.s.p. i u.s.w. nie stanowi przeszkody w określaniu w materialnym prawie administracyjnym zadań o charakterze obowiązkowym także w odniesieniu do powiatów i województw. Wprost wynika to z ww. art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (gdzie jest mowa o JST, a nie tylko o gminach). Tego rodzaju konstatację uzasadnia też analiza treści art. 19 ust. 2-4 ustawy z dnia 21 czerwca 1997 r. o bibliotekach, aczkolwiek w tych przypadkach poprzez przepisy wskazujące na to, że gmina/powiat/województwo organizują i prowadzą „co najmniej jedną” gminną/powiatową/wojewódzką bibliotekę publiczną. Możliwe jest jeszcze inne podejście do kwestii obligatoryjności realizacji zadań publicznych. W art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej wprowadzono bowiem następujący przepis: „Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego

Ciąg dalszy – Tabela 3. Zadania własne gminy wprost określone przez ustawodawcę jako obowiązkowe

| Zadania własne gminy wprost określone przez ustawodawcę jako obowiązkowe |
|---|
| Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Art. 3. 1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. |
| Art. 9 ust. 1-2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „Art. 9. 1. Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. 2. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym”. |
| Art. 104 ust. 1 i art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty: „Art. 104. 1. Prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych (w tym szkół przy zakładach karnych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) i artystycznych, przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., z zastrzeżeniem ust. 2. [...] Art. 105. Zadanie własne gmin w zakresie prowadzenia przedszkoli, o którym mowa w art. 5 ust. 5, staje się zadaniem obowiązkowym z dniem 1 stycznia 1992 r.” |

oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą”, by w jej art. 16 ust. 2 zobowiązać gminę i powiat do wykonywania zadań (zgodnie z tą ustawą), z zastrzeżeniem, iż „nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych”.

3.10. Zakres działania JST

a) zadania własne

wyrok WSA w Gliwicach, IV SA/Gl 66/08, z dnia 3 czerwca 2008 r. (orzeczenia.nsa.gov.pl)

1. W przeciwieństwie do gminy powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego.

[...]

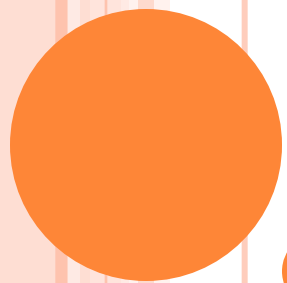


MATERIAŁ NA NASTĘPNE ZAJĘCIA

- Proszę o przygotowanie się na następne zajęcia z tematyki:

Akty prawa miejscowego, władze jednostek samorządowych i jednostki pomocnicze gmin.





KONIEC

