

# Prawo administracyjne

Gmina i samorząd gminny

# Gmina

Gmina jest jednostką zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, a zarazem, w ujęciu art. 164 ust. 1 Konstytucji RP – jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego.

**Gmina, jako jedyna z jednostek samorządu terytorialnego, posiada umocowanie wyrażone wprost w Konstytucji RP!**

W rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. gminę stanowi wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy.

# Gmina

## Ustawa o samorządzie gminnym

### Art. 1

1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o **gminie**, należy przez to rozumieć **wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium**.

### 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.

### Art. 3.

1. O ustroju gminy stanowi jej statut.
2. Projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.
3. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.

# Gmina

Do podstawowych aktów prawnych regulujących status prawny gminy należą **Konstytucja RP** (art. 163 – 172) oraz **ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym**.

Ponadto kwestie związane z ustrojem gminy zawarte są w **statucie gminy**, uchwalanym przez radę gminy. W przypadku gmin, których liczba mieszkańców przekracza 300 tysięcy, podlega on uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Należy wskazać, że ustawa nie różnicuje, co do zasady, statusu prawnego gminy. Istotne odrębności dotyczą jedynie gmin wykonujących zadania o szczególnym charakterze, miast na prawach powiatu oraz miasta stołecznego Warszawy.

Tworzenie, łączenie, dzielenie, znoszenie i ustalanie granic gmin, ustalanie i zmienianie nazw gmin oraz ich siedzib, a także nadawanie statusu miasta następuje w drodze **rozporządzenia Rady Ministrów**.

# Zadania gminy

Kwestie związane z zadaniami własnymi gminy reguluje art. 7 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Przepis dokonuje egzemplifikacji zadań własnych. W ujęciu Jana Zimmermanna można wyróżnić następujące

- a. **sprawy infrastruktury technicznej** – drogi, organizacja ruchu drogowego, wodociągi, kanalizacja, zaopatrzenie w energię ciepłą i elektryczną oraz gaz, utrzymanie czystości i porządku, lokalny transport zbiorowy, gminne budownictwo mieszkaniowe, targowiska i hale targowe, cmentarze gminne, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne
- b. **sprawy infrastruktury społecznej** - ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja publiczna, kultura i ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, kultura fizyczna i turystyka, polityka prorodzinna
- c. **sprawy ładu przestrzennego i ekologicznego** - ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodna, zieleń gminna i zadrzewienia
- d. **sprawy porządku i bezpieczeństwa publicznego** - porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa
- e. **sprawy reprezentacji zewnętrznej gminy** – upowszechnianie idei samorządowej, promocja, współpraca zagraniczna

# Władze i organy gminy



# Rada gminy

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym gminy. Jest organem kolegialnym wybieranym w wyborach powszechnych na kadencję trwającą 4 lata. W skład rady wchodzi określona liczba radnych, zależna liczby mieszkańców danej gminy:

- w gminach do 20 tysięcy mieszkańców - 15 radnych
- w gminach do 50 tysięcy mieszkańców - 21 radnych
- w gminach do 100 tysięcy mieszkańców - 23 radnych
- w gminach do 200 tysięcy mieszkańców - 25 radnych
- W gminach powyżej 200 tysięcy mieszkańców - 25 radnych i 3 kolejnych na każde rozpoczęte 100 tysięcy mieszkańców - nie więcej niż 45 radnych!

Rada gminy obraduje na sesjach, a uchwały podejmuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu w głosowaniu jawnym.

# Rada gminy

## Kompetencje należące do wyłącznej właściwości rady gminy

- a. **Kompetencje organizacyjne** – uchwalanie statutu gminy, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych oraz zasad przekazywania im składników mienia oraz środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki
- b. **Kompetencje finansowo-majątkowe** – uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu, podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, określanie wysokości sumy do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania
- c. **Kompetencje osobowe** – ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie kierunkach działania wójta odwoływanie skarbnika gminy



# Rada gminy

- a. ...
- b. ...
- c. ...
- d. **Kompetencje prawodawcze** – stanowienie aktów prawa miejscowego
- e. **Kompetencje planistyczne** – uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz programów gospodarczych, przyjmowanie programów rozwoju
- f. **Kompetencje dotyczące współdziałania z innymi jednostkami** – podejmowanie uchwał w sprawach przyjęcia zadań na podstawie porozumień, współdziałania z innymi gminami, współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych
- g. **Inne kompetencje** – podejmowanie uchwał w sprawie herbu gminy, nazw ulic i placów i wznoszenia pomników, a także zasad udzielania stypendiów, nadawanie honorowego obywatelstwa

# Rada gminy

Organem wewnętrznym rady gminy jest przewodniczący, wybierany bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Do jego zadań należy organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Przewodniczący wspierany jest w tym zakresie przez wiceprzewodniczących.

Rada gminy powołuje ze swojego grona komisje stałe oraz komisje doraźne. Szczególnym typem komisji jest komisja rewizyjna wypełniająca funkcje kontrolne. Komisja rewizyjna, między innymi, opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi.

# Radny

Radny jest członkiem organu kolegialnego, jakim jest rada gminy. Jest on reprezentantem mieszkańców gminy, dlatego art. 23 ust. 1 u.s.g. mówi o utrzymywaniu przez niego stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, w imieniu których przedstawia on organom gminy zgłoszone przez nich postulaty.

Mandat radnego jest jednak mandatem wolnym, wobec czego nie jest on związany instrukcjami wyborców.

Zgodnie z art. 25b u.s.g. mandatu radnego nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, funkcją wojewody lub wicewojewody oraz członkostwem w innym organie JST.

Radny nie może pełnić funkcji kierownika lub zastępcy kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, ani nie może nawiązać stosunku pracy z urzędem gminy, w której jest radnym (art. 24a u.s.g.), a w przypadku, gdy pełni takie funkcje lub pozostaje w stosunku pracy w urzędzie gminy osoba taka powinna wystąpić o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od ogłoszenia terminu wyborów. Niezłożenie takiego wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu (art. 24b ust. 5 u.s.g.).

# Radny

Urlop jest udzielany osobie wybranej na radnego bez względu na rodzaj i czas trwania stosunku pracy – urlop ten trwa przez okres trwania kadencji oraz 3 miesiące po jej zakończeniu. W razie, gdyby stosunek zawarty na czas określony ustałby przed końcem urlopu bezpłatnego, jest on przedłużany na czas kolejnych 3 miesięcy po zakończeniu urlopu.

Radnemu nie może być także powierzone wykonywanie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w gminie, w której pełni funkcję radnego (art. 24d u.s.g.).

Ponadto radny nie może prowadzić działalności na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością i być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w tym zakresie (art. 24f ust. 1 u.s.g.).

Radnych i ich współmałżonków dotyczą także ograniczenia pełnienia funkcji członków władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocników spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 24f ust. 2 u.s.g.).

Radni zobowiązani są do składania oświadczeń majątkowych na zasadach określonych w art. 24h – 24l u.s.g.

# Radny

W związku z wykonywaniem mandatu radnemu przysługuje ochrona prawna przewidziana w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych.

Rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest on członkiem. Jeżeli rozwiązanie tego stosunku pracy pozostaje w związku z wykonywaniem funkcji radnego, rada gminy odmawia zgody. Pracodawca ma obowiązek zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu uczestnictwa w pracach organów gminy.

W przypadku, gdy głosowanie w radzie dotyczy sprawy, w której radny ma interes prawny, jest on wyłączony od udziału w głosowaniu w radzie lub komisji.

Radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

# Wójt Burmistrz Prezydent miasta

W myśl art. 26 ust. 1 u.s.g. organem wykonawczym gminy jest wójt. Rozróżnienie wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie ma znaczenia dla zakresu ich kompetencji, a odnosi się jedynie do kategorii jednostki samorządu terytorialnego.

- **wójt** - we wszystkich gminach, z wyjątkiem wymienionych niżej
- **burmistrz** – w gminach, w których siedziba gminy znajduje się w mieście należącym do gminy
- **prezydent miasta** – w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców, a także w miastach, w których do wejścia w życie u.s.g. organem wykonawczo-zarządzającym był prezydent miasta

Wójt wybierany jest w wyborach powszechnych na kadencję równą kadencji rady gminy. Kandydat na wójta nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, ale musi być obywatelem RP. Po upływie kadencji mandat wójta wygasa z mocy prawa, jednak wójt pełni swoje obowiązki do momentu objęcia ich przez nowo wybranego wójta.

# Wójt Burmistrz Prezydent miasta

Zgodnie z art. 27 u.s.g. funkcji wójta nie można łączyć z:

- funkcją wójta lub zastępcy wójta w innej gminie
- członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego
- zatrudnieniem w administracji rządowej
- mandatem posła lub senatora

Wójt ma obowiązek składania oświadczenia majątkowego.

# Wójt Burmistrz Prezydent miasta

Wygaśnięcie mandatu wójta następuje w przypadku:

- upływu kadencji
- śmierci wójta
- odmowy złożenia ślubowania, w tym uchylania się od złożenia ślubowania przez okres 3 miesięcy
- niezłożenia oświadczenia majątkowego w określonym ustawowo terminie
- pisemnego zrzeczenia się mandatu
- utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów
- naruszenia zakazów łączenia funkcji wójta z innymi funkcjami
- prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne
- orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji
- odwołania wójta w trybie referendum
- odwołania wójta w trybie nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów
- zmian w podziale terytorialnym zachodzących w trakcie trwania kadencji



# Wójt Burmistrz Prezydent miasta

## Zadania wójta

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy
- opracowywanie programów rozwoju
- określanie sposobu wykonywania uchwał
- gospodarowanie mieniem komunalnym
- wykonywanie budżetu
- kierowanie bieżącymi sprawami gminy
- reprezentowanie gminy na zewnątrz
- opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, wydawanie przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki oraz inne zadania szczególne związane z ochroną przeciwpowodziową i zwalczaniem klęsk żywiołowych
- pełnienie funkcji kierownika urzędu stanu cywilnego
- pełnienie funkcji kierownika urzędu gminy, nadawanie regulaminu organizacyjnego i sprawowanie zwierzchnictwa nad jego pracownikami
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych

## Organy i jednostki pomocnicze wójta

Wójt może działać poprzez swoich **zastępców**, których powołuje i odwołuje w drodze **zarządzenia**. Zastępcy wójta dotyczą te same zasady dotyczące zakazu łączenia stanowisk i funkcji, co wójta.

Liczba zastępców wójt, którzy mogą zostać powołani zależy od liczby mieszkańców i nie może być większa niż:

- jeden – w gminach do 20 tysięcy mieszkańców
- dwóch - w gminach do 100 tysięcy mieszkańców
- trzech – w gminach do 200 tysięcy mieszkańców
- czterech – w gminach powyżej 200 tysięcy mieszkańców

Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępców.

## Organy i jednostki pomocnicze wójta

Wójt może powierzyć prowadzenie niektórych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy lub sekretarzowi gminy.

Ponadto zastępca wójta wypełnia zadania i kompetencje wójta w przypadku tymczasowego aresztowania wójta, odbywania przez niego kary pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, odbywania kary aresztu, niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni oraz zawieszenia w czynnościach służbowych. Jeżeli powołano więcej niż jednego zastępcę, wykonywanie zadań i kompetencji powierzone zostaje pierwszemu zastępcy wójta.

Instytucją, która służy pomocą wójtowi w zakresie wykonywania jego zadań jest **urząd gminy** lub **urząd miasta**.

# Jednostki pomocnicze gminy

Podział gminy na jednostki pomocnicze nie należy do zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ale do podziałów pomocniczych, które tworzone są przez gminę. Ustawodawca jedynie wskazuje na podstawowe rodzaje tych jednostek i przyznaje upoważnienie do ich tworzenia radzie gminy.

Jednostka pomocnicza działa na podstawie statutu, w którym, po konsultacji z mieszkańcami, rada gminy ustala organizację i zakres działania jednostki pomocniczej.

Statut określa

- ✓ nazwę i obszar jednostki pomocniczej
- ✓ zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej
- ✓ organizację i zadania organów jednostki pomocniczej
- ✓ zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji
- ✓ zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej

# Jednostki pomocnicze gminy

## SOŁECTWO

- a. **zebranie wiejskie** – organ uchwałodawczy
- b. **Sołtys** - organ wykonawczy
  - wspierany jest przez **radę sołecką**
  - wybierany przez stałych mieszkańców sołectwa w głosowaniu tajnym i bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów - w ten sam sposób wybiera się członków rady sołeckiej
  - korzysta z ochrony przysługującej **funkcjonariuszom publicznym**

## OSIEDLA I DZIELNICE

- a. **rada osiedla/dzielnicy** - organ uchwałodawczy
  - liczbę członków rady ustala się według zasad dotyczących liczebności rady gminy, ale nie może ona przekroczyć 21 członków
- b. **zarząd osiedla/dzielnicy** - organ wykonawczy
  - na jego czele stoi przewodniczący, który korzysta z ochrony dotyczącej funkcjonariuszy publicznych
- c. **ogólne zebranie mieszkańców** - może stanowić organ uchwałodawczy, jeśli statut tak stanowi

### art. 37a

Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.