

Stefan Zawierucha

Urząd Gminy Marciszów

O NIEKTÓRYCH ASPEKTACH FUNKCJONOWANIA GMINY JAKO JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Pisząc o samorządzie terytorialnym, przyjąć należy założenie, iż punktem wyjścia powinien stać się *samorząd nowoczesny*, gdyż w przeciwnym przypadku – ustalając genezę samorządu terytorialnego w Polsce – należałoby sięgnąć do wczesnego średniowiecza i ustroju feudalnego i np. w średniowiecznych samorządach lokalnych doszukiwać się genezy samorządów współczesnych. Termin *nowoczesny samorząd terytorialny* przyjmujemy za Z. Leońskim, który jego początków upatruje w Konstytucji 3 maja z 1791 r., w której w rozdziale *Prawo o miastach* sformułowano prawo miast do *wolności*, czyli własnego zakresu spraw samorządu. W tzw. miastach królewskich społeczności lokalne mogły wybierać swoje organy, takie jak: magistraty, burmistrzów, wójtów i innych urzędników. Wprowadzono nad nimi nadzór państwa, co nawiązywało do współpracy z administracją państwową [7, s. 1-2].

Z. Leoński wskazuje także na rozwiązania samorządowe, którymi posłużono się, organizując gminy wiejskie na obszarze Rzeczypospolitej Krakowskiej (utworzonej w 1816 r.), gdzie organami administracji byli wybierani wójtowie. Rozwiązania prawne, organizujące samorząd terytorialny Galicji dawały już znaczną swobodę lokalnym społecznościom (por. [4]).

Odzyskanie niepodległości w 1918 r. pozwoliło na stworzenie samorządów lokalnych na terenach, na których albo nigdy one nie istniały, albo też istniały w zakresie szczątkowym. Do terenów takich należały ziemie byłego zaboru rosyjskiego. W 1921 r. uchwalono tzw. konstytucję marcową, która deklarowała szerokie prawa do samorządów terytorialnych na poziomie gminy, powiatu i województwa, a tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r. *scalala* „mozaikę różnych rozwiązań form

samorządu na poszczególnych terenach” [7, s. 2]. Ujednolicenie to nie objęło jednak całości państwa.

Po II wojnie światowej reaktywowano (dekretem z 23 listopada 1944 r.) samorząd terytorialny, który formalnie został zniesiony Ustawą z 20 marca 1950 r. o jednolitych organach władzy państwowej. Ustawa ta zniosła samorząd terytorialny i wprowadziła w tym zakresie model radziecki¹. Liberalizacja ustroju w latach 80. doprowadziła do powrotu idei samorządu terytorialnego. Ustawa z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego i jej nowelizacja w 1988 r. wprawdzie pozostawały jeszcze pod wpływem systemowych koncepcji radzieckich, jednak zawierały pewne elementy rozwiązań samorządowych. Ustawodawstwo z 1990 r. powróciło do założeń dualistycznego modelu administracji terenowej, którego jednym z jego zasadniczych elementów był samorząd terytorialny na szczeblu gminnym. Obecny kształt samorządu gminnego wynika z wprowadzenia przepisów Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [11].

Samorząd terytorialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej i wykonujący w tym zakresie zasadniczą część zadań publicznych. W myśl art. 16 Konstytucji RP, a także art. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina jest korporacyjnym podmiotem prawa, którego substratem osobowym jest gminna wspólnota mieszkaniowa. Zarówno rada gminy, jak i wójt wybierani są w demokratycznych wyborach, a stosunki pomiędzy tymi organami oraz stosunki tych organów z mieszkańcami gminy i organami nadzoru oraz sądem orzekającym w sprawach gminy uzasadniają twierdzenie, że wewnętrzna organizacja gminy jest w pełni demokratyczna [2, s. 17].

W myśl *Słownika samorządu terytorialnego* gmina jest to „jednostka zasadnicza podziału terytorialnego państwa, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, obejmująca wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium, wyposażona w odpowiednie środki rzeczowe, organy oraz kompetencje, za pomocą których wykonuje wszystkie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym i nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów” [3, s. 84]. Gminy w Polsce mają charakter jednostkowy (gminą może być pojedyncze miasto) lub zbiorczy (składają się z wielu wsi). Większość gmin polskich ma charakter zbiorczy.

Gminy tworzone są drogą rozporządzenia Rady Ministrów, które ponadto:

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

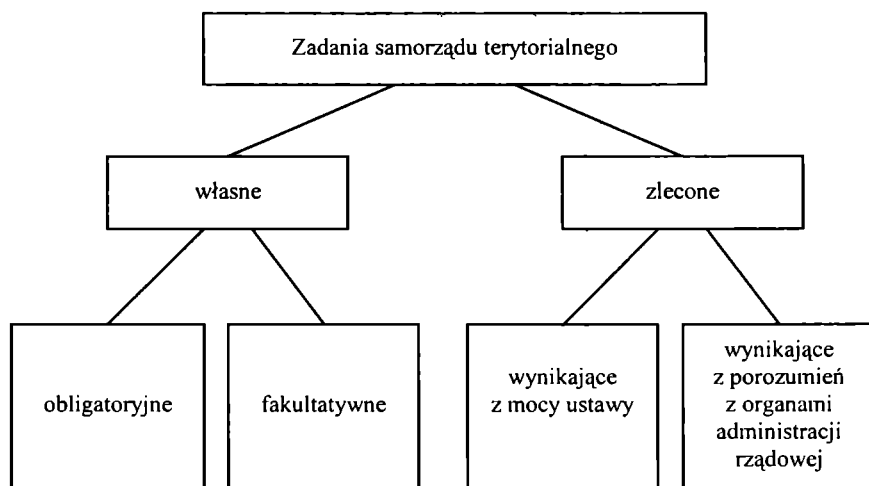
Według ustawy, powyższe rozstrzygnięcia winny być uprzednio konsultowane z lokalną społecznością. Ustrój gminy określa jej statut, będący podstawowym aktem prawa miejscowego. Reguluje on także zasady działania gminy i w praktyce stanowi dopełnienie ustawowej regulacji ustrojowoprawnej i proceduralnoprawnej

¹ Szerzej o samorządzie terytorialnym okresu 1944-1950 w [10].

gminy [3, s. 373]. Organami gminy są: rada gminy oraz jednoosobowy organ wykonawczy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Gmina posiada osobowość prawną, jej samodzielność zaś podlega ochronie prawnej. Podstawą niezależności ekonomicznej jest posiadane przez gminę mienie komunalne, własna gospodarka komunalna i własny budżet. Ponadto w celu wykonywania swych zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym także ze sfery pozarządowej, a także prowadzić działalność gospodarczą [3, s. 84]. Rada gminy powołać może także jednostki pomocnicze gminy. Są to dodatkowe struktury terytorialno-organizacyjne w postaci sołectw, dzielnic, osiedli a nawet miast [3, s. 119].

Zadania samorządów terytorialnych grupować można według różnorodnych kryteriów. J. Adamiak dzieli je na własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej, rozróżniając dalej, jak na poniższym schemacie (rys. 1).



Rys. 1. Zadania samorządu terytorialnego

Źródło: [1, s. 88].

Koncentrując się na zadaniach gminy, za punkt wyjścia należy jednak obrać jej zakres działania. Określony on został w ustawie o samorządzie gminnym, która mówi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Cytowana ustawa, a także odpowiednie unormowania konstytucyjne² zawierają tzw. zasadę domniemania właściwości gminy w sprawach wykonywania zadań publicznych o znaczeniu lo-

² Artykuł 164 Konstytucji RP.

kalnym. Oznacza to pierwszeństwo gminy w wykonywaniu zadań publicznych przed powiatem i województwem [1, s. 88].

Zadania gmin nie mają jednolitego charakteru prawnego ze względu na ich podział na własne i zlecone. Obecnie są one zadaniami państwa, przekazanymi gminie do wykonania w ramach administracji publicznej.

Mimo że gminy są wspólnotami terytorialnymi o różnej wielkości i różnym charakterze, to przypisane im zadania oraz kompetencje odnoszą się z reguły do wszystkich gmin w jednakowy sposób. Zarówno złożone tylko z sołectw gminy wiejskie, jak i małe gminy miejskie, a także duże miasta mają formalnie taki sam zakres działań.

„Odmienny charakter poszczególnych wspólnot gminnych uzasadniałby jednak zróżnicowanie zakresu oraz odmienny podział zadań odnoszących się do różnych kategorii gmin” [1, s. 91]. Do zadań własnych gmin należy zaspokojenie potrzeb wspólnoty gminnej. Wykaz tych zadań, zawartych w ustawie, nie ma charakteru wyczerpującego i obejmuje następujące dziedziny:

- sprawy z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, zwalczanie klęsk żywiołowych itp.);
- sprawy infrastruktury technicznej (drogi, mosty, wodociągi, komunikacja itp.);
- sprawy infrastruktury społecznej (szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna, instytucje kultury itp.);
- sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, straże gminne itp.).

Oprócz wyżej wymienionych zadań na gminę mogą zostać nałożone także inne zadania własne. W ramach zadań własnych ustawa wymienia zadania obligatoryjne i fakultatywne (por. rys. 1). „Przyczyną powstawania kategorii zadań własnych o charakterze obowiązkowym była troska o zapewnienie mieszkańcom elementarnych świadczeń publicznych. Realizacja zadań gminy o charakterze fakultatywnym stanowi w praktyce wypadkową potrzeb wspólnoty i możliwości finansowych gminy. Może zatem ona zrezygnować z realizacji części zadań o charakterze fakultatywnym na rzecz innych zadań, ważniejszych dla jej mieszkańców” [1, s. 92]. W przypadku zadań o charakterze obligatoryjnym gmina nie może zrezygnować z ich wykonywania i zobowiązana jest do zabezpieczenia w budżecie środków na ich realizację. Na przykład do obligatoryjnych zadań własnych gmin zaliczyć należy prowadzenie szkół i placówek oświatowych, do fakultatywnych zaś – zorganizowanie dożywiania w szkołach, dofinansowywania kolonii, wyjazdów wakacyjnych uczniów itp.

Jak wspomniano wcześniej, obok zadań własnych gminy realizują także zadania zlecone przez organy rządowe. Wykonywanie tych zadań może mieć charakter dobrowolny (wynikający z porozumień z organami administracji rządowej) lub przymusowy (narzucony ustawą). Zadania nakładane na gminy ustawą wykonuje się w skali całego kraju. Zadania zlecone powinny być finansowane ze środków

przyznanych gminie przez państwo. Są to środki celowe, przeznaczone na realizację powierzonych zadań.

Na koniec roku 2002 zbiór gmin w Polsce liczył 2478 jednostek, bardzo różniących się od siebie. Do najważniejszych czynników różnicujących gminy zaliczyć należy:

- status,
- kształtowanie się dochodów (a także wydatków) poszczególnych gmin,
- wielkość,
- położenie geograficzne,
- gospodarkę.

O statusie gmin wspomniano już wcześniej: gmin wiejskich jest 1595, wiejsko-miejskich – 576 a miejskich – 307. Wśród gmin miejskich 65 stanowi jednocześnie powiat grodzki. Status gminy w niewielkim stopniu oddziałuje na wielkość dochodów, pośrednio świadczy jednak o gospodarce gminy i o jej zaludnieniu [9, s. 38]. Jednostkami pomocniczymi gmin są m.in. sołectwa, których jest ponad 40 tys. [8, s. 7].

Wielkość gminy mierzona jest powierzchnią lub (i) liczbą mieszkańców. Także tutaj występują wielkie rozbieżności: najmniejsza obszarowo (według GUS) gmina w 2002 r. miała tylko 3 km², największa: 635 km²; pod względem mieszkańców najmniejsza liczyła 1,3 tys. mieszkańców, największa 1625 tys. Wielkość przekłada się na dochody gminy: duża gmina miejska będzie czerpać odpowiednio większe dochody niż mała gmina wiejska.

Położenie geograficzne gminy oddziałować może na jej budżet. Na przykład: w gminach górskich szybciej zapada zima, co implikuje relatywnie większe koszty związane z odśnieżaniem, ogrzewaniem budynków szkół czy innych jednostek organizacyjnych, zróżnicowane są też koszty transportu itd. Ponadto położenie w istotny sposób determinuje orientację gospodarczą gminy. „W zależności od tego, czy jest nią rolnictwo, przemysł, leśnictwo czy turystyka, gmina ma odmienne priorytety w wydatkowaniu” [8].

Funkcje gmin – w sensie administracyjnym – wynikają ze stawianych im zadań. Dodać zatem należy, iż takie jedynie instytucjonalne rozumienie zagadnienia sprowadzałoby całość problematyki do określenia zadań i roli samorządów lokalnych w rozwoju gmin. Wobec tego na zjawisko należy spojrzeć szerzej, obierając za punkt wyjścia podejście funkcjonalne. Zatem przez funkcje gmin rozumiane są główne rodzaje działalności (pracy) wykonywanej przez jej mieszkańców [5, s. 23]. Dotyczy to szczególnie gmin wiejskich i z takiego poziomu tę problematykę postrzegają tamtejsze samorządy lokalne.

Z drugiej jednak strony rzecz można, iż procesy urbanizacji wsi powodują zacieranie typowo rolniczych funkcji obszarów wiejskich, czego teoretycznym przejawem może być koncepcja kontinuum miasto–wieś, będąca efektem rezygnacji z dychotomicznego wyobrażenia, że miasto i wieś to biegunowe przeciwstawności.

Prezentując założenia kontinuum miasto–wieś, B. Hamm wychodzi od zdefiniowania pojęcia *gmina*. Czyni za pomocą trzech oznak [6, s. 26]:

1. Materialny substrat gminy składa się z terenu oznaczonego granicami i ze znajdujących się w tych granicach ludzi i urządzeń materialnych.

2. Pod względem instytucjonalnym gmina składa się ze społecznej sieci interakcji oraz ze związanych z nią pozycji, ról, statusów i reguł zachowania, mających na celu korzystanie z terenu i urządzeń z tego wynikających.

3. Pod względem semiotycznym z nazwą i wyobrażeniem gminy łączy się poczucie lokalnego patriotyzmu i symboliczne więzi z danym miejscem.

Do powyższej definicji pasuje zarówno miasto, jak i wieś, natomiast rozróżnić je można dopiero po wprowadzeniu cech dodatkowych. Oczywiście miasta na ogół odznaczają się relatywnie większą liczbą ludności, relatywnie gęstszą zabudową i relatywnie większą heterogenicznością ludności, mimo to miasto i wieś nie są kategoriami przeciwstawnymi, lecz zróżnicowanymi według stopnia rozwoju [6, s. 27]. Nie oznacza to, że nie ma różnic, pomiędzy miastem a wsią, lecz – w myśl prezentowanej koncepcji – różnice kategorii stają się różnicami stopnia rozwoju.

Mając na uwadze założenia kontinuum miasto–wieś, łatwo dojść do wniosku, że współczesne gminy wiejskie wielokrotnie w swoim wymiarze miewają bardzo złożony i różnorodny charakter. Skłania to do podjęcia badań w zakresie poznania funkcji gmin wiejskich, co pozwoli na bliższe określenie ich specjalności w sieci osadniczej oraz gospodarce lokalnej.

Literatura

- [1] Adamiak J., *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2001.
- [2] Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płazek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- [3] Brunka M., Kumorek B., Łuczak-Kumorek E., *Słownik samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2003.
- [4] Brzeziński W., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1932.
- [5] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Broł, AE, Wrocław 2001.
- [6] Hamm B., *Wprowadzenie do socjologii osadnictwa*, KiW, Warszawa 1990.
- [7] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [8] *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce. Raport*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005.
- [9] Stawasz D., *Samorząd terytorialny w Polsce – rozstrzygnięcia podstawowe*, [w:] *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [10] Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950*, Warszawa 1972.
- [11] Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

ON SOME ASPECTS OF GMINA'S FUNCTIONING AS A UNIT OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

The initial point of the article is to determine the functioning of GMINA as a unit of local government in some of its aspects. In the first part the author presents the historical background of the establishment of local government after Poland regained its independence in 1918. Moreover, after the second world war GMINA's reactivation, and later its abolishing through the March Decree as a consequence of the act of the unified organs of the state authorities. Furthermore, the author describes the setting up of GMINA as a unit of local government in 1990. Not only is this part a description of the process of establishing GMINA, but also a presentation of its organs, the determination of its competences and functions.

O NĚKTERÝCH ASPEKTECH PŮSOBNÍ OBCE JAKO ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

Anotace

Východiskem pro potřeby tohoto příspěvku je stanovení působnosti obce jako územního samosprávného celku v jejích některých aspektech. Autor v první části prezentuje historický přehled vzniku samospráv po získání nezávislosti Polskem v roce 1918. Následně po 2. světové válce dochází k reaktivaci a v roce 1950 na základě březnového dekretu ke zrušení samosprávy na základě zákona o jednotných orgánech státní moci. Dále autor popisuje vznik obcí jako územních samosprávných celků v roce 1990. Popisuje vznik obcí, orgánů obcí, stanovení úkolů obecní samosprávy a také přehled funkcí obcí.

VON EINIGEN ASPEKTEN DES FUNKTIONIERENS DER GEMEINDE ALS EINHEIT TERRITORIALER SELBSVERWALTUNG

Zusammenfassung

Ausgangspunkt für diesen Artikel ist das Bestimmen des Funktionierens der Gemeinde als Einheit der territorialen Selbstverwaltung in einigen Aspekten. Der Autor stellt im ersten Teil den historischen Abriss der Entstehung von Selbstverwaltungen nach Gewinnung der Unabhängigkeit durch Polen im Jahre 1918. Anschließend nach dem II Weltkrieg ihre Reaktivierung, danach laut Dekret vom März 1950 die Aufhebung der Selbstverwaltung kraft Gesetz über einheitliche Staatsorgane. Weiter beschreibt der Autor die Entstehung der Gemeinden als Einheiten der territorialen Selbstverwaltung im Jahre 1990. Hier findet man eine Beschreibung der Gemeindegründung, der Gemeindeorgane, die Bestimmung der Aufgaben der Gemeindeselbstverwaltung sowie auch der Gemeindefunktion.