

ks. Sławomir Fundowicz, Lublin - Radom

OBYWATEL W GMINIE¹

I. Pojęcie wspólnoty samorządowej

Art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym² określa gminę jako wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Na pierwszy plan wysuwa się jednak **pojęcie wspólnoty samorządowej**, którą tworzą wszyscy mieszkańcy gminy. Jednostki samorządu terytorialnego³ są bowiem bytami prawnymi o korporacyjnej strukturze organizacyjnej, tzn. są organizacyjnie uporządkowanymi zrzeszeniami osób, które na mocy przypisania są zdolne do objawiania woli i podejmowania czynności prawnych i które – niezależnie od zmiany poszczególnych członków – tworzy prawną jednostkę. Terytorium stanowi jedynie kryterium, na podstawie którego możliwe jest wyodrębnienie pewnej, nieokreślonej imiennie grupy osób. Osoby te są powiązane ze sobą właśnie poprzez miejsce zamieszkania na wyznaczonym terytorium. Członkami tych korporacji mogą być tylko osoby fizyczne, a członkostwo wynika z miejsca zamieszkania, dlatego też mówimy o korporacjach terytorialnych. Miejsce zamieszkania określa się na podstawie art. 25 kodeksu cywilnego⁴. Osoba fizyczna ma miejsce zamieszkania w miejscowości, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu. Nie wystarcza więc zameldowanie na pobyt stały, gdyż konieczne jest także zachowanie osoby, które ujawnia jej zamiar.⁵ Nie wystarcza także samo posiadanie lokalu mieszkalnego na obszarze gminy, natomiast brak lokalu mieszkalnego nie stanowi przeszkody w uznaniu, że dana osoba ma miejsce zamieszkania na terenie gminy.⁶ Członkostwo w korporacji wynika z ustawy („z mocy prawa”), tzn. przez wypełnienie ustawowo określonego stanu faktycznego, a więc przez uzyskanie miejsca zamieszkania. W takim znaczeniu są to tzw. obowiązkowe czy przymusowe korporacje.⁷

Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza podziałów między mieszkańcami gminy, można jednak wskazać grupę mieszkańców, do których do-
brze odnosiłaby się nazwa „obywatel gminy”.⁸ Obywatel gminy w przyjętym tutaj
znaczeniu będzie osoba, która jest obywatelem polskim, ukończyła osiemnaście lat
oraz na obszarze gminy ma stałe zamieszkanie i które nie są pozbawione praw pu-
blicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, nie są pozbawione praw wyborczych
prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz nie są ubezwłasnowolnione pra-
womocnym orzeczeniem sądu.⁹ Gdyby szukać sposobu określenia pozycji obywateli
gminy we wspólnocie samorządowej, to obrazowo można porównać ją do pozycji
rodziców we wspólnocie rodzinnej.

Słowo „wspólnota” według „Słownika Języka Polskiego” posiada następujące
znaczenie:

1. «odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne posiadanie, użytkowanie czegoś»;
2. «to, co łączy, zespała; więź, spójnia»;

3. «organizacja, społeczność»;
4. związana wspólnym pochodzeniem, wspólnym życiem, wspólnymi interesami, wspólną własnością itp.».

J. Boć i M. Miemieć uważają, że pojęcie „wspólnota” ma walor kwalifikujący, którego nie można brać dosłownie. Tą tezę potwierdzają trzema następującymi argumentami:

1. mieszkańcy nie stanowią wspólnoty w sensie etymologicznym słowa;
2. mieszkańcy wcale nie są podmiotami wyłącznie wspólnych interesów;
3. mieszkańcy nie mają wspólnych wszystkich interesów z gminą jako osobnym podmiotem prawa (co łatwo się ujawnia w skali ogólnej, np. w sferze podatków i opłat lokalnych).¹⁰

Wydaje się jednak, że należałoby pogłębić rozumienie znaczenia słowa „wspólnota”. Słowo to trafiło do języka prawniczego (a także prawnego) z języka religijnego, teologicznego. W Kościele katolickim szczególnie renesans pojęcia „wspólnota” zauważyć można od czasów Soboru Watykańskiego II, który określił nim cały Kościół jako Lud Boży. Słowo „wspólnota” stosowane jest także w odniesieniu do rodziny, narodu, państwa, społeczności całego świata. Zawsze chodzi wówczas o pewne środowisko życia, w którym człowiek przychodzi na świat i rozwija się. Bez wspólnoty nie ma człowieka, co podkreślano często w określeniu *homo socialis*, a nie oznacza to, że człowiek potrzebuje jakiegokolwiek społeczeństwa, ale właśnie wspólnoty – ludzi powiązanych szczególnymi więzami.¹¹

Członkom wspólnoty samorządowej przysługują określone uprawnienia, do których można zaliczyć:

1. prawo do bezpośredniego i wyłącznego rozstrzygnięcia o sprawach gminy;
2. prawo uczestniczenia (partycypacji) w zarządzaniu sprawami związku;
3. prawo do informacji o sprawach gminy i działaniach organów samorządowych;
4. prawo do określonych świadczeń ze strony gminy.¹²

II. Prawo do bezpośredniego i wyłącznego rozstrzygnięcia o sprawach gminy

Pierwszym i podstawowym podmiotem władzy gminnej są mieszkańcy gminy, którzy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.¹³ W obydwu formach podejmowania rozstrzygnięć (formy demokracji bezpośredniej oraz formy demokracji pośredniej) rozstrzygnięcie przypisywane jest wszystkim mieszkańcom gminy, choć w obydwu przypadkach nie wszyscy w podjęciu rozstrzygnięcia biorą udział, a zdarza się nawet, że rozstrzygnięcie podejmuje jedna osoba, a mianowicie wójt (burmistrz albo prezydent), który co prawda nie jest organem gminy, ale na mocy upoważnienia ustawowego podejmuje decyzje w sprawach indywidualnych lub składa jednoosobowe oświadczenia woli w zakresie bieżącej działalności i te działania przypisane są całej gminie.¹⁴ Organy gminy i inne osoby, które podejmują działania w imieniu gminy muszą wykazać łańcuch legitymizujący, tak aby u jego początku znajdowała się wola mieszkańców wyrażona w powszechnym głosowaniu.¹⁵ W powszechnym głosowaniu wcale nie biorą udziału wszyscy mieszkańcy; udział mogą wziąć jedynie osoby, które wcześniej zostały tutaj nazwane obywatelami gminy.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w niektórych sprawach rozstrzygnięcie może zapaść jedynie w drodze powszechnego głosowania. Chodzi tutaj najpierw o wybory. W wyborach obywatele gminy określają skład organu stanowiącego i skład ten nie może być w żaden inny sposób określony, tzn. nikt zarówno z zewnątrz gminy (np. organy nadzoru czy Parlament) ani z wewnątrz (np. dotychczasowa rada lub zarząd) nie mogą obywateli gminy w tym akcie zastąpić. Wybory odbywają się według zasad określonych przez Parlament w ustawie¹⁶, co ma podwójne znaczenie: po pierwsze zapewnia unitarność państwa, a po drugie nadaje działaniom obywateli gminy charakter państwowotwórczy, tzn. że wybory samorządowe otrzymują w ten sposób demokratyczną legitymizację narodu.¹⁷

Inną sytuacją, w której rozstrzygnięcie należy wyłącznie do mieszkańców gminy, jest referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji oraz samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne.¹⁸ Uzasadnieniem pierwszej sytuacji jest to, że rada gminy powinna cieszyć się stałym zaufaniem obywateli. W ten sposób rozstrzygnięcia wszystkich organów gminy i osób działających w imieniu gminy cieszą się nieustającą legitymizacją demokratyczną. Druga sytuacja dotyczy wprowadzenia pewnego obciążenia publicznego, które nie wynika z ustawy. Dla wprowadzenia takiego obciążenia wymagane jest kwalifikowane poparcie 2/3 ważnie oddanych głosów¹⁹. Poddaną rozstrzygnięciu mieszkańców w drodze referendum może być jednak też każda inna, ważna dla gminy sprawa i to zarówno z inicjatywy rady gminy, jak i z inicjatywy mieszkańców. W ten sposób możliwy jest udział obywateli gminy w rozstrzygnięciu praktycznie każdej sprawy gminnej.

Warto zauważyć, że rozstrzygnięcie w wyniku referendum zapada wtedy, gdy wzięło w nim udział 30% uprawnionych do głosowania²⁰ i gdy za jednym z rozwiązań opowie się ponad połowa mieszkańców, którzy oddali ważne głosy²¹. Nie uwzględniając głosów nieważnie oddanych²² rozstrzygnięcie może zapaść przy pozytywnej odpowiedzi zaledwie 15% (w przypadku samoopodatkowania zaś 20%) mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Nieodzowny jest również udział mieszkańców wsi w podejmowaniu rozstrzygnięć w odniesieniu do mienia gminnego, a więc do własności, użytkowania, a także innych praw rzeczowych i majątkowych, które dotychczas im przysługiwały. W odniesieniu do tych składników mienia komunalnego wszelkie czynności mogą być podjęte tylko za zgodą mieszkańców wsi, a może nawet tylko z inicjatywy mieszkańców. Podobną zasadę wprowadza ustawa o samorządzie gminnym w odniesieniu do dotychczasowych praw sołectw.²³

III. Prawo uczestniczenia (partycypacji) w zarządzaniu sprawami gminy

Najprostszym sposobem uczestniczenia w zarządzaniu sprawami gminy jest prawo kandydowania do rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego. Prawo to pokrywa się z czynnym prawem wyborczym i przysługuje, jak to już wyżej zostało wskazane, obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu wyborów kończą osiemnasty rok życia, mają stałe zamieszkanie na obszarze jednostki, do której organów kandydują oraz nie są pozbawieni praw obywatelskich prawomocnym orzeczeniem sądu ani praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu, a także nie są ubezwłasnowolnieni prawomocnym orzeczeniem sądu.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radny reprezentuje wyborców, utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmuje zgłaszane postulaty i przedstawia je organom jednostki samorządu terytorialnego

do rozpatrzenia. Najczęściej radny realizuje ten obowiązek przez okresowe bezpośrednie spotkania z ogółem wyborców (niektóre statuty i regulaminy rad ustalają nawet minimalną liczbę tych spotkań w ciągu roku), udział radnego w zebraniach ciał samorządowych (zebraniach wiejskich, zebraniach samorządu mieszkańców itp.), pełnienie dyżurów w okręgu wyborczym lub w siedzibie organów gminy, uczestnictwo – na zaproszenie stosownych władz – w zebraniach organizacji społecznych, zawodowych i politycznych działających na terenie gminy.²⁴

Ustawa o samorządzie gminnym ponadto trzykrotnie wspomina o obowiązku przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy:

1. tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz (art. 4 ust. 1);
2. zmiana granic miasta (art. 4a ust. 3);
3. tworzenie jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 2).

W dwóch pierwszych sprawach rozstrzygnięcie należy do Rady Ministrów i jest podejmowane w drodze rozporządzenia, a w trzeciej sprawie rozstrzygnięcie należy do rady gminy w drodze uchwały. Przeprowadzanie konsultacji w sprawie modyfikacji lokalnych granic terytorialnych społeczności lokalnej przewiduje także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego.²⁵ Możliwe jest ponadto przeprowadzenie konsultacji w innych ważnych dla gminy sprawach. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Możliwe są w tym względzie dwa rozwiązania: według pierwszego rada gminy podejmuje ogólną uchwałę o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji albo reguluje te zagadnienia w statucie gminy, natomiast według drugiego rozwiązania rada podejmuje taką uchwałę oddzielnie dla każdego przypadku konsultacji. Wydaje się właściwym, żeby rada gminy przyjęła ogólną regulację w tym zakresie, co umożliwiłoby przeprowadzanie konsultacji dla potrzeb Rady Ministrów. Takie rozwiązanie nie wyklucza możliwości podjęcia szczegółowej uchwały w przypadku gdy wynika to ze specyfiki konsultowanego problemu lub gdy wystąpią inne szczególne okoliczności.²⁶

Ustawa o samorządzie gminnym wymienia także dwa przypadki podjęcia inicjatywy przez obywateli gminy:

1. inicjatywa utworzenia jednostki pomocniczej;
2. inicjatywa przeprowadzenia referendum.

W pierwszym przypadku ustawa gminna nie określiła zasad zgłaszania inicjatywy. Dokładnie natomiast opisana została procedura zgłaszania wniosku o przeprowadzenie referendum. Inicjatorami referendum mogą być: grupa pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy, statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego, organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej gminy.²⁷ Po poinformowaniu wójta lub burmistrza o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum inicjator zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania rady gminy, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie.²⁸ Dla skuteczności wniosku wymaga się, aby w ciągu 60 dni zostały zebrane podpisy 10 % mieszkańców uprawnionych do udziału w referendum.²⁹

Wspólne artykułowanie interesów mieszkańców uwidacznia się także w regulacji dotyczącej zaskarżania uchwał organów gminy do sądu administracyjnego. Art. 101 ust. 2a ustawy gminnej przewiduje bowiem, że tego rodzaju skargę można wnieść w

imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Zgoda, o której tutaj mowa, ma być wyrażona przez poszczególnych mieszkańców tworzących grupę, bowiem tylko wtedy zyskuje się konieczne w takiej sytuacji umocowanie do działania przed sądem w imieniu innych osób.³⁰

Nie wolno w tym kontekście pominąć **ogólnego prawa człowieka do składania petycji, wniosków i skarg** w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej.³¹ Jest to jeden z tych przepisów konstytucyjnych, który może być bezpośrednio stosowany. Odesłanie do ustawodawstwa zwykłego dotyczy natomiast trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg. Tryb ten został określony głównie w kodeksie postępowania administracyjnego.³²

Nie jest natomiast wyłącznym prawem obywateli gminy członkostwo w zarządzie ani w stałych i doraźnych komisjach utworzonych przez radę. W pierwszym przypadku ustawa zostawia całkowitą swobodę radzie w kształtowaniu składu osobowego zarządu, określając jedynie, że organ wykonawczy gminy powinien składać się z 3-7 osób, które są wybierane przez radę spośród członków rady, jak i spoza jej składu.³³ Podobną treść mają przepisy dotyczące komisji rady, w skład których mogą wchodzić osoby spoza rady, o ile ich liczba nie przekroczy połowy składu komisji.³⁴

IV. Prawo do informacji o sprawach gminy i działaniach organów samorządowych

Jednym z najważniejszych praw obywatelskich jest prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje ono dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.³⁵

Przytoczona wyżej norma konstytucyjna stanowi publiczne prawo podmiotowe obywatela i może być bezpośrednio stosowana. Określa ona zarówno podmiot uprawniony, podmiot zobowiązany, jak i treść obowiązku, który podmiot jest zobowiązany realizować na rzecz podmiotu danego prawa.³⁶

Za tak ogólnym unormowaniem konstytucyjnym powinno jednak pójść ustawodawstwo zwykłe, które jak dotąd reguluje problem dostępu do informacji wielce fragmentarycznie. W zakresie prawa samorządowego jest jednak wyraźny przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, według którego pracownicy samorządowi są zobowiązani do informowania organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania.³⁷

V. Prawo do określonych świadczeń ze strony gminy

Gmina istnieje dla swoich członków. Podstawowym celem jej istnienia jest „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”³⁸. Nic więc dziwnego, że ustawy szczególnie bardzo często wskazują na obowiązek określonych świadczeń ze strony gminy na rzecz jej mieszkańców. Przykładowo warto wskazać tutaj na świadczenia z pomocy społecznej, do których zobowiązuje gminę ustawa z dnia 29 listopada 1990

r. o pomocy społecznej;³⁹ wypłacanie dodatków mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych⁴⁰ czy też pomoc w zakresie opieki socjalnej i prawnej kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko opartą o przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁴¹

Nie są to wszystkie świadczenia, których mieszkańcy mogą domagać się od gminy. Można by odnosić się kolejno do każdego z zadań gminy wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy gminnej. Omówienie tych i innych świadczeń wymagałoby jednak oddzielnego, szerokiego opracowania. Przykłady zaś wystarczająco ukazują olbrzymie znaczenie gminy dla jej mieszkańców oraz kształtowaniu odpowiednio do możliwości wysokiego poziomu ich życia.

PRZYPISY:

- ¹ Artykuł przygotowany na spotkanie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z Prezesem Rady Ministrów w Radomiu w dniu 28. stycznia 2001 r.
- ² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Odesłanie w tekście do przepisów ustawowych bez podania właściwego aktu normatywnego będzie zawsze oznaczało odesłanie do w/w ustawy, która będzie nazywana ustawą o samorządzie gminnym lub krócej ustawą gminną.
- ³ Na konstrukcję prawną pojęcia „jednostka samorządu terytorialnego składają się trzy elementy: terytorium, ludność i pozycja ustrojowa; na ten temat szerzej: S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) – konstrukcja prawna [w:] Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 63-70.
- ⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 z późn. zm.; dalej: k.c.).
- ⁵ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 60; por. wyrok NSA z 11.10.1991, S.A./Lu 630/91 (OSP 1993, Nr 5, poz. 109): stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości.
- ⁶ A. Szewc, G. Jeż, Z. Płański, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 23.
- ⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” (dalej: ST) 1996, nr 5, s. 8 i n.
- ⁸ Takie rozróżnienie występuje np. w prawie niemieckim. Prawa obywatelskie nabywa się tam po trzech miesiącach przybycia do gminy. Wraz z prawami obywatelskimi osoba otrzymuje prawa wyborcze. Zarówno prawa obywatelskie, jak i wyborcze przysługują tylko w jednej gminie, a mianowicie w tej, w której ma ona główne miejsce zamieszkania, tzn. gdzie znajduje się ośrodek jej życia. Obywatelem gminy, przynajmniej w Bawarii, jest taka osoba przynależąca do gminy, która w jakiejś gminie do trzech miesięcy ma w tej gminie swoje główne miejsce zamieszkania, jest obywatelem Niemiec albo obywatelem państwa należącego do Unii Europejskiej oraz ukończyła osiemnasty rok życia; por. F.L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, s. 83 i n.
- ⁹ Są to oczywiście przesłanki przyznania komuś biernego i czynnego prawa wyborczego do organów gminy; por. art. 5-7 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad

gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.). Na uwagę zasługuje fakt uściślenia tych przesłanek, np. przez ograniczenia tylko do grupy obywateli polskich, gdy w pierwotnym stanie prawnym czynne i biernie prawo wyborcze obejmowało także bezpaństwowców, którzy od dwóch lat mieszkali na obszarze gminy. Ustawa wyborcza posługuje się terminem „stałe zamieszkanie”. Zwykle odnosi się ten termin do miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c. Być może jednak chodzi tutaj o pewne „przechucie”, że konstrukcja miejsca zamieszkania w kodeksie cywilnym jest zbyt uboga i może należałoby odróżniać stałe i tymczasowe miejsce zamieszkania.

¹⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 186.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga tutaj więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych; por. art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Ustawa gminna dodaje ponadto wymóg jednorodności ze względu na układ osadniczy i przestrzenny (art. 4 ust. 2).

¹² Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996, nr. 5, s. 8 i n. E. Olejniczak-Szałowska wymienia tu także uprawnienie do złożenia skargi do NSA na uchwały organów gminy oraz na czynności prawne czy faktyczne, a także bezczynność organów gminy (art. 101 i 101a). Uprawnienie to jednak dotyczy każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Nie jest więc tutaj przesłanką miejsce zamieszkania osoby, której interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, co więcej skargę mogą wносить osoby prawne.

¹³ Art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁴ Na temat istoty działania osoby prawnej, w tym osoby prawnej prawa publicznego zob. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, w: „Przegląd Sejmowy” 2(31)/99, s.69 i n.

¹⁵ Zob. S. Fundowicz, *Granice działania osób prawnych prawa publicznego w ramach prawa prywatnego (na przykładzie niemieckiego systemu prawnego)*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 124 i n.

¹⁶ Chodzi oczywiście o ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.). Ostatnio obserwować można coraz żywszą dyskusję nad możliwością bezpośredniego wybierania przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego, a więc także i wójta lub burmistrza (prezydenta).

¹⁷ S. Fundowicz, *Granice działania osób prawnych prawa publicznego w ramach prawa prywatnego*, s. 125.

¹⁸ Art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum gminnego zostały określone w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym

¹⁹ Art. 56 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

²⁰ Art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

²¹ Art. 56 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

²² Głosy nieważne nie są brane pod uwagę dla rozstrzygnięcia referendum. Głos jest nieważny, gdy na karcie nie zaznaczono żadnej odpowiedzi albo na jedno pytanie udzielono więcej niż jedna odpowiedź (art. 57 ustawy o referendum lokalnym).

²³ Art. 48 ust. 2-3 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁴ Por. A. Szewc, G. Jeż, Z. Pławecki, dz. cyt., s. 178-181.

²⁵ Art. 5. *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* (Dz. U. z 1994, Nr 124, poz. 608).

²⁶ Por. A. Szewc, G. Jeż, Z. Pławecki, dz. cyt., s. 53-54. W przypadku konsultacji w sprawie tworzenia, łączenia, podziału, znoszenia gmin i ustalaniu ich granic i nazw oraz siedzib

- władz stosuje się tryb postępowania określony w dwóch pismach Urzędu Rady Ministrów: okólniku URM z 3 sierpnia 1990 r., nr AD-P-II-0636/9/90 ME i piśmie Ministra-Szefa URM z 30 lipca 1994 r., nr SHG 33-112/94; zob. L. Kieres, *Zasady ustrojowe*, 1997, s. 14.
- ²⁷ Por. art. 11 ustawy o referendum lokalnym.
- ²⁸ Art. 12-14 ustawy o referendum lokalnym.
- ²⁹ Art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.
- ³⁰ Por. M. Rzażewska, *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa-Zielona Góra 1997, s. 17.
- ³¹ Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- ³² Zob. dział VIII: Skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 z późn. zm.).
- ³³ Art. 28 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.
- ³⁴ Art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Nie dotyczy to jednak komisji rewizyjnej, która składa się wyłącznie z radnych.
- ³⁵ Art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- ³⁶ A, Piskorz-Ryń, *Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 379-381.
- ³⁷ Zob. A. Kisielewicz, *Obowiązki i prawa pracowników samorządowych*, Prawo Pracy 1999, nr 7. Czasami dochodzi w tym zakresie wręcz do paradoksalnych zachowań pracowników samorządowych. Kiedy kilka lat temu studenci prawa KUL starali się dotrzeć do statutów poszczególnych gmin, wielu pracowników samorządowych odmawiało nie tylko skserowania statutów, ale nawet wglądu do statutów, zasłaniając się koniecznością wskazania właściwego przepisu prawa albo żądając zaświadczenia z uczelni.
- ³⁸ Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.
- ³⁹ T. j. Dz. U. z r. 1998 Nr 64, poz. 414 z późn. zm. Art. 10 tej ustawy określa zadania własne gminy w tym zakresie: a) prowadzenie domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia o zasięgu lokalnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; b) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych i specjalnych celowych; c) przyznawanie pomocy rzeczowej; d) przyznawanie pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie; e) przyznawanie i wypłacanie zasiłków i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie; f) udzielenie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym; g) organizowanie i prowadzenie gminnych ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci, a także organizowanie mieszkań chronionych; h) świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania; i) udzielania zasiłku celowego na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osób bezdomnych i innych osób nie mających dochodu i możliwości ubezpieczenia się na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym; j) udzielanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; k) praca socjalna; l) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; ł) zapewnienie środków na wynagrodzenie pracowników i realizację w/w zadań; m) inne zadania z zakresu pomocy społecznej wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy. Zadania od f) do l) mają charakter obowiązkowy.
- ⁴⁰ T. j. Dz. U. z r. 1998 Nr 120, poz. 787 z późn.
- ⁴¹ Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.; zob. także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej (Dz. U. Nr 97, poz. 441).