

SPOSOBY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

MONOGRAFIE

SPOSOBY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Miasto Katowice

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Kancelarię Radcy Prawnego
prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, 43-300 Bielsko-Biała, ul. Grunwaldzka 22 B/1

Stan prawny na 1 października 2016 r.

Recenzent

Dr hab. Anna Wierzbica

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8092-770-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz najważniejszych skrótów	13
Wstęp	15
<i>Agata Andruszkiewicz</i> Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin – analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski	21
<i>Monika Augustyniak</i> Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności – doświadczenia polskie i francuskie	32
<i>Joanna Barzak</i> Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej	48
<i>Tomasz Bąkowski</i> Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości	57
<i>Izabela Bentkowska-Furman</i> Sposoby nabywania mienia w świetle art. 44 ustawy o samorządzie gminnym	65
<i>Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski, Jerzy Stelmasiak</i> Ochrona przed powodzią jako zadanie samorządu gminnego	75
<i>Anna Bohdan</i> Zadania dzielnic i ich organów na przykładzie dzielnic miasta Opole	89

<i>Ewa Bonusiak</i> Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę	102
<i>Anna Budnik</i> Implementacja krajowych norm jakości powietrza w prawie amerykańskim	115
<i>Stanisław Bułajewski</i> Transport lotniczy jako jedno z zadań samorządu województwa z zakresu transportu zbiorowego i dróg publicznych	126
<i>Krystyna Celarek</i> Regulacje planistyczne gminy a prawo własności nieruchomości	138
<i>Dominika Cendrowicz</i> Pomocniczość jako zasada organizacji pomocy społecznej w samorządzie terytorialnym	148
<i>Grażyna Cern</i> Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminę – uwagi teoretyczne i praktyczne	160
<i>Dawid Chaba</i> Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy	173
<i>Renata Cybulska</i> Przekazanie i realizacja zadań gminy jednostce organizacyjnej na przykładzie zarządu dróg	189
<i>Jarosław Czerw</i> Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia w gminach centrów usług wspólnych	195
<i>Katarzyna Darowska</i> Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej	205
<i>Anna Deryng-Dziuk</i> Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jako zadanie publiczne w świetle wybranych zasad Konstytucji RP	215

<i>Dorota Fleszer</i> Wybrane zagadnienia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez gminy	231
<i>Agata Gados</i> Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych	244
<i>Małgorzata Ganczar, Alicja Sytek</i> Skuteczność rozwiązań prawnych w zakresie usług elektronicznej administracji publicznej	253
<i>Max-Emanuel Geis</i> Prywatyzacja zadań publicznych (partnerstwo publiczno-prywatne) w Niemczech	264
<i>Joanna Jagoda</i> Sposoby realizacji zadań w zakresie powiatowego publicznego transportu zbiorowego	277
<i>Maria Jędrzejczak, Lucyna Staniszevska</i> Realizacja zadań publicznych w modelach alternatywnych do partnerstwa publiczno-prywatnego	290
<i>Mateusz Karciarz, Anna Kudra</i> Współpraca międzysektorowa jako sposób realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym	302
<i>Katarzyna Kłosowska-Lasek</i> Lokalizacja terenowa zadań publicznych – obiektywne kryteria czy woluntaryzm	317
<i>Jerzy Korczak</i> Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych	333
<i>Dominik J. Kościuk, Justyna E. Kulikowska-Kulesza, Urszula K. Zawadzka-Pąk, Ewa Lotko</i> Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania realizacji lokalnych zadań publicznych – analiza administracyjno-finansowa miast wojewódzkich	347

<i>Izabela Kuc</i> Subsydiarność jako podstawa realizacji zadań publicznych w ramach partycypacji społeczeństwa w samorządzie terytorialnym	364
<i>Justyna E. Kulikowska-Kulesza, Artur K. Modrzejewski</i> Określanie wysokości cen i opłat za usługi publiczne przez organy samorządu terytorialnego	377
<i>Katarzyna Kułak-Krzysiak</i> Samorząd gminny w świetle zasady pomocniczości	387
<i>Danuta Kurzyna-Chmiel</i> Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe	395
<i>Anna Lichosik</i> Emisja obligacji jako alternatywna forma pozyskiwania kapitału przez gminę	406
<i>Piotr Lisowski</i> Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych	420
<i>Paulina Łazutka</i> Kilka uwag na temat charakteru prawnego związku metropolitalnego	435
<i>Małgorzata Magdziarczyk</i> Gmina jako uczestnik obrotu gospodarczego w aspekcie realizacji zadań publicznych	446
<i>Roman Marchaj</i> Pojęcie użyteczności publicznej w prawie polskim	459
<i>Alina Miruć</i> Zasada pomocniczości jako podstawa realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej	472
<i>Adrian Misiejko</i> Publiczny transport zbiorowy w związku metropolitalnym	486

Tomasz Moll

Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych 494

Andrzej Nałęcz

Realizacja zadań samorządu terytorialnego w zakresie telekomunikacji 508

Przemysław Niemczuk

Instrumenty prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego 519

Edyta Nogieć-Karwot

Dopuszczalność prawa przystąpienia gminy będącej uczestnikiem związku międzygminnego do spółki komunalnej utworzonej przez ten związek 534

Jerzy Parchomiuk

Wolność wyboru i nadużycie formy realizacji zadań publicznych 541

Jacek Pierzchała

Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy 559

Aldona Piotrowska

Spółeczne zamówienia publiczne jako sposób realizacji celów polityki społecznej 568

Katarzyna Płonka-Bielenin

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym w zakresie realizacji zadań publicznych 580

Monika Sidor

Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym – doświadczenia największych polskich miast 599

Kamil Sikora, Anna Wąsowska

Partnerstwo publiczno-prywatne – istota, charakter. 10 lat funkcjonowania w Polsce 613

Jarosław Storczyński

Uwagi do ustawy o związkach metropolitalnych 640

Dorota Sylwestrzak

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* 654

Dominika Tykwińska-Rutkowska

Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku 664

Daniel Wacinkiewicz

Specyfika zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych w sferze zadań użyteczności publicznej 683

Hanna Walczak

Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane) 695

Małgorzata Wenclik, Dorota Konopka

Zasada subsydiarności jako podstawa budowania partnerstwa publiczno-społecznego oparta na wieloletnim kontraktowaniu usług społecznych 706

Dorota Wilkowska-Kołąkowska

Problem kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie oceny operatów szacunkowych przy aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste 720

Mirosław Wincenciak

Formy organizacyjnoprawne realizacji zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach 735

Elżbieta Wituska

Erozja zespoleń administracyjnego a realizacja zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rys neuralgicznych kwestii problematycznych w ujęciu organizacyjnoprawnym 747

Lidia Zacharko

Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług społecznych 768

Magdalena Zmełty

Sposób realizacji zadań w zakresie ochrony praw konsumenta przez jednostki samorządu terytorialnego 779

Ewa Żołnierczyk

**Ustalenie opłaty adiacenckiej jako wyraz realizacji art. 98a ustawy
o gospodarce nieruchomościami 788**

Lech J. Żukowski

**Społeczna skuteczność prawa administracyjnego a zadania własne
samorządu terytorialnego 798**

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	-	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
k.c.	-	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
Konstytucja RP	-	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	-	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
k.p.c.	-	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	-	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
u.s.g.	-	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
u.s.p.	-	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
u.s.w.	-	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)

Czasopisma i publikatory

CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. U.	-	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	-	Dziennik Urzędowy
M.P.	-	Monitor Polski
NZS	-	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
PPP	–	partnerstwo publiczno-prywatne
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach zorganizowała w dniach 10–11 marca 2016 r. kolejną samorządową konferencję naukową pt. „Sposoby realizacji zadań publicznych”.

Obrady w trakcie konferencji zostały poświęcone przede wszystkim nowym formom udziału społeczeństwa w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego.

Konferencja miała charakter międzynarodowy. Do udziału zaproszeni zostali specjaliści z zakresu prawa komunalnego z Niemiec.

W okresie kształtowania się samorządu terytorialnego jego istoty upatrywano w zupełnej samodzielności gminy, uwolnieniu jej spod kurateli państwa policyjnego, a następnie – w czasie kształtowania się państwa prawnego – w ograniczeniu nadzoru organów państwowych nad działalnością gminy. Wówczas to zyskał uznanie pogląd o własnym i poruczonym zakresie działania gminy. Nie kwestionowano wprawdzie prawa do daleko idącej ingerencji rządu w sferę zadań poruczonych, akcentowano jednakże autonomiczny charakter sfery zadań własnych, ograniczony tylko nadzorem sprawowanym na podstawie kryterium legalności, przyjmując, że w zakresie zadań własnych gmina jest samodzielna, zaś w zakresie zadań poruczonych jest tej samodzielności pozbawiona.

Tak pojmowana autonomia gminy musiała budzić sprzeciw. Samodzielności gminy nie można bowiem upatrywać tylko w realizacji jej zadań własnych. Fakt, że gmina realizuje część zadań państwa na zasadzie poruczenia, nie oznacza, że nie jest w tym zakresie samodzielna. Dotyczy to zwłaszcza sposobu stosowania (realizacji) norm prawnych.

Podział zadań samorządowych na własne i zlecone występuje w większości ustawodawstw państw Europy Zachodniej. Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się samorządnej podmiotowości jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony i powierzonej jej w imieniu administracji państwowej działalności z drugiej. W obydwu zakresach j.s.t. realizuje zadania

określone ustawami. Ustawowo określony publiczny charakter zadań j.s.t. wskazuje na ich miejsce w sferze realizacji wewnętrznej funkcji państwa.

Jako wyraz władztwa samorządowego korporacje terytorialne otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi. Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio ze wspólnot terenowych, inne zaś zostały powierzone przez państwo.

Do zakresu zadań własnych zalicza się te wszystkie sprawy wspólnoty terenowej, które w drodze ustawy nie zostały powierzone innym podmiotom. Zakres ten może być modyfikowany jedynie w drodze ustawy. Państwo nie ma tu prawa do ingerencji celowościowych. Regulacje samorządowe rozróżniają zwykle wewnątrz tego zakresu „dobrowolne zadania samorządowe” (np. budowa obiektów sportowych, muzeów itp.), co do których gminy mogą decydować same, czy w ogóle się za nie zabierać i jak je ewentualnie wykonywać, oraz „obowiązkowe zadania samorządowe”, co do których obowiązek wykonywania jest określony prawnie (np. plany budowlane, przygotowanie terenów budowlanych, budowa szkół itp.).

Natomiast treść zadań zleconych jest i pozostaje państwową. Ustawa przekazuje jedynie gminom ich wykonanie.

Omawiając problematykę zadań samorządowych, należy rozróżnić dwa pojęcia występujące w ustawach samorządowych: zadania i kompetencje. Terminy te często są ze sobą utożsamiane. Jednak biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy, nie jest możliwa sytuacja, aby w jednej ustawie zamieszczona były dwa pojęcia o tożsamym zakresie znaczeniowym. Różnica polega na tym, iż zadanie to określony cel, który musi osiągnąć samorząd, natomiast kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujących prawne formy działania – czyli formy realizacji zadań. Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny.

Na podstawie Konstytucji RP można wyodrębnić zadania własne i zlecone. Własnymi zadaniami są zadania publiczne służące zaspokajaniu wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone to zadania wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oparta została również na koncepcji podziału zadań samorządu na własne i zlecone. Taka klasyfikacja zadań ma przede wszystkim podstawę prawną w art. 166 Konstytucji RP. Określając zakres działania gminy, posłużono się przy tym klauzulą generalną, polegającą na domniemaniu właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Jednakże wprowadzenie w drodze ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. dodatkowych dwóch szczebli samorządu terytorialnego: powiatowego i wojewódzkiego, stało się swoistym „domknięciem” istniejącego dotychczas systemu samorządu. Nowe szczeble samorzą-

du nie są wyposażone w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze ani wobec siebie, ani wobec gmin. Mają one do wykonania całkowicie odmienne zadania. O ile zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty na stosunkowo niewielkim obszarze, to zadaniem powiatu i województwa jest realizacja zadań publicznych na obszarach znacznie większych.

Konstytucja RP w art. 163 zawarła **zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego**: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Równocześnie w art. 164 utrzymano zasadę domniemania właściwości gminy we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastreżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie analizy ustaw ustrojowych można stwierdzić, że zachowana została podstawowa zasada ochrony samodzielności i nienaruszalności zadań gminy. Gminy, nie dość że zachowały wszystkie swoje dotychczasowe kompetencje, to jeszcze uzyskały kompetencje dodatkowe w związku z możliwością tworzenia miast na prawach powiatu. Ponadto przepisy ustrojowe przewidują możliwość zawierania porozumień pomiędzy gminami i powiatami w sprawie przekazania gminom do wykonywania zadań i kompetencji należących do powiatu (art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2 u.s.p.).

Zasadniczo podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego powinien być dokonywany zgodnie z zasadą pomocniczości. Oznacza to, że podejmowanie decyzji powinno odbywać się na poziomie jak najbliższym mieszkańców wspólnoty samorządowej, jeśli jest to najskuteczniejsze na tym właśnie szczeblu. Ważną rolę będzie więc odgrywał czynnik ekonomiczności, gospodarności czy też efektywności. Przy zasadzie subsydiarności istotne jest więc wspomaganie społeczności mniejszych, strukturalnie niższych.

Ponadto określenie zadań w ustawach samorządowych zostało oparte właśnie na zasadzie subsydiarności. Bowiem do określenia zadań gminnych, jako najbliższych obywatelowi, zastosowano generalną klauzulę kompetencyjną. Zadania powiatu wyliczone zostały taksatywnie. Natomiast zadania województwa sformułowane zostały jako zadania regionu.

Jednostka samorządu terytorialnego ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań: utworzenie jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym. Pierwsza możliwość kreuje jednostkę pozostającą w strukturze organizacyjnej gminy, powiatu bądź województwa. W drugim przypadku zadania jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywane przez podmiot spoza jej struktury. Ustawodawca nie preferuje żadnej z wymienionych form, pozostawiając możliwość wyboru. Dokonując tego wyboru, jednostka samorządu terytorialnego uwzględnia różnego rodzaju czynniki: stan rynku gospodarczego, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy itp.

Podobne problemy występują w gospodarce komunalnej. Chodzi zwłaszcza o określenie zasad i form gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegających na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Niezwykle istotne jest również zdefiniowanie występujących obok siebie pojęć: „zarządzanie”, „administracja” i „gospodarowanie” mieniem samorządowym.

We wszystkich trzech ustawach normujących ustrój samorządu terytorialnego znajdują się przepisy określające sposób zarządzania mieniem samorządowym.

Artykuł 45 ust. 1 u.s.g. stanowi: „Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa”.

Podobną regulację zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w art. 58, który stanowi: „Wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych”.

Wynika z nich, że ograniczenia w zakresie samodzielności zarządzania mieniem samorządowym wprowadzić może jedynie ustawodawca. Przykładem tego typu ograniczeń mogą być przepisy ustaw o finansach publicznych, o gospodarce komunalnej, prawa zamówień publicznych itp.

Analogicznej regulacji nie zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, nie oznacza to jednak, że powiat nie może samodzielnie zarządzać mieniem.

Zasada samodzielności zarządzania mieniem powiatu wynika bowiem z ogólnej zasady zawartej w art. 2 tej ustawy oraz z faktu, że powiat wchodzi w stosunki cywilnoprawne, będąc podmiotem mienia powiatowego (art. 46 ust. 3).

Bez wątplenia w zakresie zarządzania mieniem samorządowym organy samorządowe korzystać będą przede wszystkim z form prawa cywilnego. W tym miejscu rodzi się jednak pytanie, jak daleko sięga zasada samodzielności zarządzania mieniem komunalnym.

Konstytucja RP z 1997 r. ustrój gospodarczy Polski określa jako społeczną gospodarkę rynkową opartą na wolności działalności i własności prywatnej (art. 20). Wolność działalności gospodarczej uznawana jest za jeden z aspektów szeroko rozumianej za-

sady wolności, której adresatem ustawa zasadnicza czyni wyłącznie człowieka (art. 31 ust. 1).

Władze publiczne, w tym samorząd terytorialny jako podmiot z mocy samej Konstytucji uczestniczący w sprawowaniu władzy (art. 16 ust. 2), powołane zostały do zapewnienia rzeczywistej możliwości korzystania przez człowieka z przysługującej mu wolności, w tym z wolności działalności gospodarczej, nie zaś do partycypacji w tej wolności. Organy samorządu terytorialnego jako podmioty publiczne mają ustawowy obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Nie można tu zatem mówić o jakiegokolwiek swobodzie działania.

Możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego została ograniczona wyłącznie do zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Kolejnym przejawem zasady samorządności jest przyznane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo stanowienia o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k.). Ograniczenia wynikać mogą jedynie z przepisów szczególnych, do których w pierwszym rzędzie zaliczyć należy art. 2 i 3 u.g.k. W ustawie tej poddano szczegółowej regulacji, choć nie wolnej od niejasności, formy samorządowego zakładu budżetowego i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjnej. Nie objęto natomiast przepisami ustawy spółdzielni. Tymczasem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g.). Nie przewidziano takich kompetencji dla organów samorządu wojewódzkiego.

Zasygnalizowane wyżej problemy stanowiły kanwę wystąpień i dyskusji w trakcie konferencji. Podnoszone były aspekty teoretyczne i praktyczne, krajowe i międzynarodowe.

W niniejszym zbiorze zamieszczone zostały zarówno referaty wygłoszone w trakcie konferencji, jak i artykuły przygotowane przez uczestników konferencji jako rezultat dyskusji i dalszych inspirowanych nią przemyśleń.

Bogdan Dolnicki

Agata Andruszkiewicz

Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin – analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski

1. Wstęp

Problemy demograficzne starzejących się społeczeństw europejskich są wyzwaniem dla organizacji oraz podmiotów działających na rzecz seniorów i w ich imieniu. Tendencja ta w najbliższych latach będzie się nasilać. Ta niedoceniana grupa społeczna dysponuje niewykorzystanym potencjałem, który będzie stawał się coraz ważniejszy. Organizacje pozarządowe i społeczności lokalne mogą odegrać na tym polu dużą rolę, angażując środowiska seniorów w życie obywatelskie, polityczne czy gospodarcze. Docenianie doświadczenia osób starszych, szacunek dla tradycji, mądrości życiowej winno przyświecać realizacji coraz bardziej obecnej w naszym kraju tzw. polityki senioralnej. Rząd, starając się wyjść naprzeciw trudnej sytuacji populacyjnej, przyjął dokument dotyczący założeń długofalowej polityki senioralnej państwa¹. Pojawiające się w całym kraju rady seniorów o zasięgu zarówno lokalnym, jak i ogólnokrajowym wpisują się w działania wynikające z tej strategii. Te ciała doradcze mogą reprezentować starszych mieszkańców środowisk lokalnych wobec władz samorządu terytorialnego i w ramach swych kompetencji konsultować, opiniować kwestie dotyczące szeroko rozumianych interesów społeczeństwa.

Celem niniejszej pracy jest analiza porównawcza aktów prawa miejscowego, tj. uchwał w sprawie powołania rad seniorów, w pięciu największych pod względem liczby ludności polskich miastach: Warszawie, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu. Porównane zostaną wybrane gminne rady seniorów pod kątem celowości ich funkcjonowania, długości kadencji, liczby powołanych członków, częstotliwości spotkań, kompe-

¹ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020.

tencji i zakresu zadań, organizacji oraz trybu powoływania. Źródło badań stanowiły informacje pozyskane z Biuletynów Informacji Publicznej urzędów tychże miast.

Tabela 1. Największe miasta pod względem liczby ludności (stan na dzień 31 grudnia 2014 r.)

Lp.	Miasto	Województwo	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
1	M.st. Warszawa	mazowieckie	1 735 442	796 192	939 250
2	Kraków	małopolskie	761 873	355 242	406 631
3	Łódź	łódzkie	706 004	321 304	384 700
4	Wrocław	dolnośląskie	634 487	295 950	338 537
5	Poznań	wielkopolskie	545 680	254 316	291 364

Źródło: <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzglem-liczby-ludnosci/>.

2. Podstawy prawne utworzenia rad seniorów

Rady seniorów w myśl art. 7 ust. 1 u.s.g. są przykładem realizacji zadań własnych gmin polegającej na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

„Rady Seniorów, w odróżnieniu od stowarzyszeń czy fundacji, nie są organizacjami pozarządowymi. Nie są jednak też jednostkami gminnymi. Nie posiadają osobowości prawnej. Nie mogą być stroną umów przewidujących zobowiązania finansowe”². Do końca 2014 r. powstało ich w całej Polsce aż 76 – najwięcej w województwach śląskim i wielkopolskim³.

Uchwalona w 2013 r. przez Sejm nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dotyczyła dwóch artykułów. Nowelizacja ta uregulowała pod kątem prawnym funkcjonowanie aktywności obywatelskiej środowisk działających w imieniu i na rzecz osób starszych w społeczności lokalnej. Odpowiadała na potrzeby inicjatywnych grup lokalnych miejscowej ludności, które chciały mieć swoich reprezentantów w gminach. Funkcjonowanie powołanych z inicjatywy samych mieszkańców rad seniorów nie jest nowym zjawiskiem, bowiem od kilku lat funkcjonują gremia powołane z inicjatywy obywateli, jak również organów wykonawczych samorządowych władz lokalnych do podejmowania – mimo braku do 2013 r. konkretnej ustawowej regulacji powoływania rad – różnych działań na rzecz osób starszych. Niektóre gminy wykorzystywały inwencję chcących mieć realny (choć tylko opiniotwórczy) wpływ na losy i działalność społeczności zamieszkałej na danym terenie. Umożliwiła to ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych

² <http://radyseniorow.pl/abc-tworzenie-rad-seniorow/>

³ <http://uml.lodz.pl/samorzad/aktualnosci/?news=27775>

ustaw⁴, pozwalając powoływać rady seniorów. Kluczowe było wprowadzenie przepisu w art. 4 ust. 1 o zadaniach publicznych na rzecz osób w wieku emerytalnym oraz możliwościach powołania rady działalności pożytku publicznego regionalnie i lokalnie. Ta zmiana była przyczynkiem do powstania rad seniorów na poziomie gmin i powiatów. Rodzi się zatem pytanie, czy zasadne jest dublowanie się przepisów?

Warto w tym miejscu przywołać opinię Pawła Kubickiego, który zastanawia się nad sensownością ich powoływania gdyż: „Radę taką może utworzyć organ wykonawczy (starosta, wójt, burmistrz, prezydent) na wniosek organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 (...)”⁵.

(...), wójt, burmistrz lub prezydent mogą także samodzielnie powołać Radę Seniorów i mianować do niej członków. Wtedy jednak nie będzie ona oparta o ustawę o samorządzie, a jej postrzeganie jako ciała stanowiącego zaplecze lokalnego władarza będzie niemal ewidentne”⁶.

Działalność powiatowych i gminnych rad działalności pożytku publicznego, podobnie jak rad seniorów, koncentruje się m.in. na konsultowaniu i opiniowaniu wszelkich projektów dotyczących strategii powiatów i gmin, projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfer pożytku publicznego. Według danych Departamentu Pożytku Publicznego w Polsce powstało 8207 organizacji działalności pożytku publicznego⁷.

Rodzi się pytanie, czym są gminne rady seniorów powstałe w oparciu o znowelizowaną ustawę o samorządzie gminnym? Gremia te mają charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Konstytuują się z własnej oddolnej inicjatywy zainteresowanych środowisk lokalnych. W jej składzie mogą znaleźć się reprezentanci instytucji działających na rzecz osób starszych, przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak również podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Są zawiązywane w celu tworzenia solidarności międzypokoleniowej oraz budowania warunków sprzyjających podejmowaniu różnych przedsięwzięć na rzecz społeczności lokalnej.

Jednostki samorządu terytorialnego od dawna mogły powoływać organy działające na rzecz osób starszych. Ustawa o samorządzie gminnym, a zwłaszcza art. 5c, w jeszcze większym stopniu umożliwił tę inicjatywę.

⁴ Zmieniona ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. poz. 1339).

⁵ P. Kubicki, *Warszawskie rady seniorów – raport*, Zakład Gerontologii Społecznej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, s. 5.

⁶ <http://radyseniorow.pl/abc-tworzenie-rad-seniorow/>

⁷ Wykaz organizacji pożytku publicznego uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2015, sporządzony zgodnie z art. 27a ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn zm., dalej: u.d.p.p.w.), <http://www.pozytek.gov.pl/Wykaz,Organizacji,Pozytku,Publicznego,3666.html>.

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

Publikacja stanowi zbiór referatów zaprezentowanych podczas konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 10–11 marca 2016 r., dotyczącej nowych form udziału społeczeństwa w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Książka zawiera również artykuły przygotowane przez uczestników konferencji jako rezultat dyskusji i dalszych inspirowanych nią przemyśleń. W opracowaniu przedstawiono m.in.:

- zasadę subsydiarności jako podstawę realizacji zadań publicznych,
- podział zadań publicznych,
- zadania gminy, powiatu i województwa,
- formy organizacyjnoprawne realizacji zadań samorządu terytorialnego,
- kwestię zlecania zadań komunalnych,
- zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych (partnerstwo publiczno-prywatne).

Książka przeznaczona jest dla teoretyków i praktyków samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej, a także studentów prawa, administracji, politologii i nauk pokrewnych.



9788380927704 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN: 978-83-8092-770-4



9 788380 927704

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL