

U S T A W A

**z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie terytorialnym¹⁾**

**Rozdział 1
Przepisy ogólne**

Art. 1

1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Ilekroć w niniejszej 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.
3. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.

Art. 4

1. Tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.
2. Przy tworzeniu, łączeniu, znoszeniu gmin i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych.
3. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Art. 5

1. W gminie mogą być tworzone jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice miejskie i osiedla.
2. Sołectwo lub dzielnicę (osiedle) tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.
3. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy.
4. W miastach, w których istniały w dniu 1 stycznia 1990 r. wyodrębnione administracyjnie dzielnice, mogą one uzyskać status gminy. Decyzję w tej kwestii podejmuje Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii zainteresowanych środowisk. Dzielnice stanowiące gminy tworzą obligatoryjny związek gmin, którego zadania i ustrój określa odrębna ustawa.

1) Opracowano na podstawie: Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz.95, nr 32, poz.191, nr 34, poz.199, nr 43, poz. 253, nr 89, poz. 518, z 1991 r. nr 4, poz.18, nr 110, poz. 473, z 1992 r. nr 85, poz. 428, nr 100, poz. 499, z 1993 r. nr 17, poz. 78

Komentarz

Rozdział 1

/Przepisy ogólne - art. 1 - 5/

Brak jest na razie orzeczeń Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestiach dotyczących tego rozdziału.

Rozdział 2

Zakres działania i zadania gminy

Art. 6

1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.
2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

Art. 7

1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:
 - 1) ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
 - 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
 - 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
 - 4) lokalnego transportu zbiorowego,
 - 5) ochrony zdrowia,
 - 6) pomocy społecznej. W tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
 - 7) komunalnego budownictwa mieszkaniowego,
 - 8) oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych,
 - 9) kultury, w tym bibliotek komunalnych i innych placówek upowszechniania kultury,
 - 10) kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - 11) targowisk i hal targowych,
 - 12) zieleni komunalnej i zadrzewień,
 - 13) cmentarzy komunalnych,
 - 14) porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej,
 - 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - 16) zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
2. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

Art. 8

1. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

2. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.
3. Zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, są wykonywane po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową.

Art. 9

1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa, i zawierać umowy z innymi podmiotami.
2. Gmina oraz inna komunalna osoba prawna nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 10

Wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania międzykomunalnego.

Komentarz

Rozdział 2

/Zakres działania i zadania gminy - art. 6 - 10/

Z uwagi na ogólne sformułowania, szczególne wątpliwości w praktyce urzędów gminnych wywołuje art. 7, dotyczący zadań własnych gminy.

Celowe się wydaje uściślenie - w przyszłych pracach legislacyjnych, pewnych sformułowań, nie odpowiadających rzeczywistości i przez to mylących z uwagi na zbyt ogólne określenia, np. pkt 1 /gospodarka terenami/, pkt 5 /ochrona zdrowia/, pkt 8 /kultura/ - można te zapisy niesłusznie rozumieć, iż do zadań gminy należy całość określonych w tych punktach zagadnień - rodzi to zresztą określone wątpliwości w gminach.

Na tle stosowania pkt. 1 tego przepisu /sprawy "ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska"/; ukazało się orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego /wyrok SA/Wr 1055/90 z 4 stycznia 1990 r./ stwierdzające, że powołując się wyłącznie na w/wym. przepis "rada gminy nie może wykonywać zadań szczegółowych zastrzeżonych w innych ustawach do kompetencji innych organów" /np. urzędów rejonowych/, zwłaszcza nie może "ustanawiać ogólnie obowiązujących nakazów lub zakazów w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej /.../".

Natomiast wątpliwości dotyczące zakresu zadań podlegających przekazaniu w trybie art. 8 ust. 2 /zadania "powierzone" gminie na podstawie porozumienia z organami administracji/ rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku SA/Wr 7/91 z dnia 13 lutego 1991 r. stwierdzając, iż "powierzenie gminom zadań w formie porozumienia z organem administracji rządowej /.../ nie obejmuje wydawania w tych sprawach przepisów powszechnie obowiązujących ani nie może rozszerzać prawodawczych kompetencji gmin na dziedziny objęte takimi porozumieniami".

Rozdział 3

Władze gminy

Art. 11

1. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów do rady gminy określa odrębna ustawa.

Art. 12

1. W sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum gminnego.
2. Referendum może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy.

Art. 13

1. Referendum przeprowadza się z inicjatywy rady lub na wniosek co najmniej 1\10 mieszkańców uprawnionych do głosowania.
2. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.
3. Referendum w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji przeprowadza się na zasadach określonych w ust. 1 i 2.
4. W sprawach nie uregulowanych niniejszą ustawą tryb przeprowadzenia referendum określa odrębna ustawa.

Art. 14

1. Uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
2. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego.

Art. 15

1. Z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy.
2. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej.

Art. 16

Kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od daty wyboru.

Art. 17

W skład rady wchodzi radni w liczbie:

- piętnastu	w gminach do 4.000 mieszkańców
- osiemnastu	w gminach do 7.000 mieszkańców
- dwudziestu	w gminach do 10.000 mieszkańców
- dwudziestu dwóch	w gminach do 15.000 mieszkańców
- dwudziestu czterech	w gminach do 20.000 mieszkańców
- dwudziestu ośmiu	w gminach do 40.000 mieszkańców
- trzydziestu dwóch	w gminach do 60.000 mieszkańców
- trzydziestu sześciu	w gminach do 80.000 mieszkańców
- czterdziestu	w gminach do 100.000 mieszkańców
- czterdziestu pięciu	w gminach do 200.000 mieszkańców

oraz po pięciu na każde dalsze rozpoczęte 100.000 mieszkańców, nie więcej jednak niż stu radnych.

Art. 18

1. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.
2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:
 - 1) uchwalenie statutu gminy,
 - 2) wybór i odwołanie zarządu, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
 - 3) powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu, oraz sekretarza gminy - na wniosek przewodniczącego zarządu,
 - 4) uchwalanie budżetu gminy oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy i udzielanie absolutorium zarządowi z tego tytułu,
 - 5) uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - 6) uchwalanie programów gospodarczych,
 - 7) ustalanie zakresu działania sołectwa i dzielnicy (osiedla) oraz zasad przekazywania im składników mienia do korzystania,
 - 8) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
 - 9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
 - a) określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,
 - b) emitowanie obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd,
 - c) zaciągania długoterminowych pożyczek,
 - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych przez zarząd w roku budżetowym,
 - e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,
 - f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
 - g) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd,
 - h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
 - 10) określania wysokości sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
 - 11) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 8 ust. 2,
 - 12) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,
 - 13) podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wnoszenia pomników,
 - 14) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
 - 15) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.
3. Rada gminy kontroluje działalność zarządu i podporządkowanych mu jednostek; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Art. 21 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 19

1. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym.

2. Funkcje określonych w ust. 1 nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta.

Art. 20

1. Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.
2. Pierwszą sesję nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady poprzedniej kadencji w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów.
3. Na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku.

Art. 21

1. Rada gminy może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.
2. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady gminy w liczbie nie przekraczającej połowy składu komisji.
3. Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.

Art. 22

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów określa statut gminy.

Art. 23

Radny reprezentuje wyborców, utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmuje zgłaszane postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia.

Art. 23a

1. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu radni składają ślubowanie: "Ślubuję uroczyście jako radny pracować dla dobra i pomyślności gminy, działać zawsze zgodnie z prawem oraz z interesami gminy i jej mieszkańców, godnie i rzetelnie reprezentować swoich wyborców, troszczyć się o ich sprawy oraz nie szczędzić sił dla wykonania zadań gminy".
2. Ślubowanie odbywa się w ten sposób, że po odczytaniu roty wywołani kolejno radni powstają i wypowiadają słowo "ślubuję".
3. Radni nieobecni na pierwszej sesji rady gminy oraz radni, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji składają ślubowanie na pierwszej sesji, na której są obecni.

Art. 24

Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Art. 25.

1. Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.
2. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

3. Pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy.
4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.
5. Przepis ust. 4 stosuje się odpowiednio do członków komisji spoza rady gminy.

Art. 26

1. Organem wykonawczym gminy jest zarząd.
2. W skład zarządu wchodzi: wójt albo burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący zarządu, ich zastępcy oraz pozostali członkowie.
3. Burmistrz jest przewodniczącym zarządu w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy.
4. W miastach powyżej 100.000 mieszkańców przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.
5. Ilekroć w ustawie jest mowa o burmistrzu, należy przez to rozumieć także prezydenta miasta.

Art. 27

Członkostwa zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej.

Art. 28

1. Z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, zarząd w liczbie od 4 do 7 osób wybiera rada gminy spośród swoich członków, w głosowaniu tajnym.
2. Wójt, burmistrz i ich zastępcy mogą być wybierani spoza składu rady gminy.
3. Rada gminy wybiera wójta lub burmistrza w oddzielnym, tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady.
4. Zastępcę albo zastępców wójta lub burmistrza wybiera rada gminy na wniosek wójta lub burmistrza.
5. Odwołanie zarządu gminy lub poszczególnych jego członków następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Głosowanie w sprawie odwołania przeprowadza rady gminy, po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej, na następnej sesji po sesji, na której zgłoszono wniosek o odwołanie.
6. W razie odwołania zarządu rada gminy powołuje w ciągu jednego miesiąca nowy zarząd. Do czasu powołania nowego zarządu rada może powierzyć dotychczasowemu zarządowi wykonywanie jego obowiązków.

Art. 29

Po upływie kadencji rady gminy zarząd działa do dnia wyboru nowego zarządu.

Art. 30

1. Zarząd wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.
2. Do zadań zarządu należy w szczególności:
 - 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
 - 2) określanie sposobu wykonywania uchwał,
 - 3) gospodarowanie mieniem komunalnym,
 - 4) wykonywanie budżetu,

- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
 - 6) wykonywanie zadań zleconych, o których mowa w art. 8.
3. W realizacji zadań własnych gminy zarząd podlega wyłącznie radzie gminy.

Art. 31

Wójt lub burmistrz organizują pracę zarządu, kierują bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentują ją na zewnątrz.

Art. 32

1. W sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, wójt lub burmistrz podejmują czynności należące do kompetencji zarządu. Nie dotyczy to wydawania zarządzeń porządkowych, o których mowa w art. 41 ust. 2.
2. Czynności podjęte w trybie, o którym mowa w ust. 1, wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu.

Art. 33

1. Zarząd wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.
2. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, uchwalony na wniosek zarządu przez radę gminy.
3. Kierownikiem urzędu jest wójt lub burmistrz.
4. W zakresie ustalonym przez zarząd wójt lub burmistrz może powierzyć prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu sekretarzowi gminy.
5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z zastrzeżeniem art. 30 ust. 2 pkt. 5.
6. Status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa.

Art. 34

Sekretarz i skarbnik gminy (główny księgowy budżetu) uczestniczą w pracach zarządu bez prawa głosowania.

Art. 35

Organizację i zakres działania sołectwa, dzielnicy (osiedla) określa właściwa rada gminy odrębnym statutem.

Art. 36

1. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.
2. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.
3. Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Art. 37

1. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów określa rada gminy.
2. Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd wybierany według art. 28. Na czele zarządu stoi przewodniczący.

3. Przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.
4. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 38

Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych.

Art. 39

1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz.
2. Wójt lub burmistrz może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1.
3. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organy wykonawcze jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1, oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.
4. Od decyzji administracyjnych, wydawanych przez wójta lub burmistrza w sprawach należących do zadań własnych gminy, służy odwołanie do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, a w sprawach zleconych - do wojewody.

Art. 39a

Prezes Rady Ministrów ustala instrukcję kancelaryjną dla organów gminy, związków komunalnych oraz sejmików samorządowych.

Komentarz

Rozdział 3

/Władze gminy - art. 11 - 39/

Przepisy tego rozdziału nasuwają w praktyce - i znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego - szereg wątpliwości.

*W kwestii referendum - przewidzianego w art. 12 i 13 ustawy - Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku SA/Wr 1163/90 z dnia 6 lutego 1991 r. stwierdził, iż użycie w przepisie art. 12 ust. 2 ustawy wyrazów "referendum **może** być przeprowadzone w każdej innej /niż samoopodatkowanie przewidziane w ust. 1 tegoż artykułu/ nie oznacza swobody rady w decydowaniu wyboru drogi rozstrzygania sporu. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 ustawy - wniosek 1/10 mieszkańców **zobowiązuje** radę do przeprowadzenia referendum.*

Art. 14 i następne:

Ustawa precyzuje w poszczególnych kwestiach będących przedmiotem głosowania w organach gminy - wymagane quorum oraz zasady ustalania większości przy głosowaniu /np. wymóg zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy składu organu lub większość ustawowego składu organu/.

Zdaniem autorów "Komentarza" do ustawy samorządowej /Z. Niewiadomski, Wł. Grzelczak: Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem /.../, Warszawa 1990/, zapisy ustawy stanowią pewne minimum, od którego można

odejść w drodze odpowiedniego zapisu w statucie gminy, ale tylko zaostrzając te wymogi /"do góry", nigdy zaś "w dół"/.

Wydaje się, że nie jest to kwestia aż tak jednoznaczna - z przepisów ustawy wcale nie wynika, że są to przepisy dyspozytywne, od których można odstąpić w statucie - choćby "w górę"; wydaje się ponadto, że nie sposób czasem ocenić, czy bardziej surowy jest np. wymóg "większości 2/3 w obecności co najmniej połowy składu organu" czy "zwyczajnej większości ustawowego składu".

Na poparcie powyższych wątpliwości - należy przytoczyć wyrok NSA z 7 czerwca 1991 r. /SA/Wr 342/91/: **jedynym właściwym sposobem** /podkreśl. autora nin. opracow./ odwołania burmistrza /wójta/ albo jego zastępców jest uchwała rady podjęta w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady /art. 18 ust. 4 ustawy samorządowej/".

Ze sformułowania tego wynika, że ustawodawca nie dopuszcza odstępstw /choćby polegających na zaostrzeniu wymogów/ w kwestii określonego w przepisach ustawy samorządowej sposobu głosowania i ustalania wymaganej większości głosów.

Wydaje się, iż celowe by było wyraźne stwierdzenie w ustawie, czy i na ile gminy mogą te kryteria ustalać odmiennie w swoich wewnętrznych dokumentach /statutach/.

Inne wątpliwości dotyczące quorum rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku SA/Wr 849/90 z 18 września 1990 r.: "...wymagany przepisem prawa warunek quorum będzie dotrzymany w razie faktycznej obecności /a nie wynikającej jedynie z liczby podpisów złożonych wcześniej na liście obecności/ odpowiedniej liczby członków ciała kolegiального na sali obrad. /.../ Warunek zachowania quorum należy odnosić nie do wszystkich faz procedury wyborczej, lecz przede wszystkim do samego aktu wyboru /tajnego głosowania/. W przypadkach budzących wątpliwości rzeczą osoby prowadzącej obrady jest sprawdzenie quorum bezpośrednio przed tajnym głosowaniem/.../".

Szereg sporów budzi natomiast pojęcie "ustawowego składu rady" - zgodnie z art. 17 ustawy - liczba radnych jest sztywna i uzależniona wyłącznie od liczby mieszkańców danej gminy.

Natomiast z ustawy "Ordyngacja wyborcza do rad gmin" wynika, iż można nie przeprowadzać w normalnych terminach wyborów uzupełniających do rad, jeżeli wskutek wygaśnięcia mandatów skład rady zmniejszył się nie więcej niż o 1/5.

Nie wiadomo więc, czy za "ustawowy skład rady" uznać liczbę odpowiadającą zapisowi z art. 17 ustawy samorządowej, czy też faktyczny skład rady, o ile jest on zgodny z ordynacją wyborczą, będącą, jak wiadomo, również ustawą.

Natomiast nie ma wątpliwości, że nie może tu decydować sama gmina: statuty gmin czasem nieprawidłowo ustalają inną liczbę radnych niż przewiduje to art. 17 ustawy dla danej liczby mieszkańców. Zapisy takie nie rodzą żadnych skutków prawnych /wyrok NSA II SA 595/91 z dnia 5 września 1991 r./.

W odniesieniu do art. 25 ust. 2 ustawy, wprowadzającego wymóg zgody rady na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1992 r. - I PZP 55/92 precyzuje, iż zasada ta ma zastosowanie także do pracowników, z którymi nawiązano stosunek pracy na podstawie powołania.

W sprawie zapisów z art. 28 ust. 3, dotyczącego wyboru burmistrza w głosowaniu, gdzie ustawodawca ustala wymóg bezwzględnej większości głosów przy progu quorum 2/3 ustawowego składu rady - powstały wątpliwości dotyczące sposobu liczenia głosów. Na tym tle Naczelny Sąd Administracyjny wydał w dniu 27 września 1991 r. wyrok /SA/Wr 785/81/, przy tej okazji rozstrzygając też wątpliwości co do sposobu liczenia głosów przy wymogu większości bezwzględnej w odniesieniu do wszystkich organów gminy /art. 14 ustawy samorządowej/, a mianowicie stwierdził, że bezwzględna większość głosów ma miejsce wówczas, gdy za kandydatem lub wnioskiem oddana została liczba głosów

co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów /"przeciw" i "wstrzymujących się"/, przy czym tłumaczenie pojęcia "bezwzględna większość głosów" przez zasadę "50 proc. + 1 głos" może być traktowana jedynie jako techniczna wskazówka co do sposobu ustalania bezwzględnej większości jedynie w przypadkach parzystej liczby ważnie oddanych głosów. Jeżeli bowiem mamy do czynienia z nieparzystą liczbą głosujących - wówczas stosowanie tej reguły staje się "nie tylko zbędne, ale oznacza wprowadzenie w drogę wykładni innego, surowszego wymogu co do progu większości niż przewiduje to ustawodawca /"większość kwalifikowana"/.

Art. 28 ust. 4:

Z wyroku NSA z dnia 18 września 1990 r. /SA/Wr 850/90/ wynika, że "tylko prawomocnie wybrany burmistrz jest uprawniony do przedstawienia kandydatów na swoich zastępców i tylko spośród tak przedstawionych kandydatów rada może dokonać wyboru".

Art. 30 ust. 2 - zadania zarządu gminy:

Interpretacja tych zapisów budzi szereg wątpliwości, w tym zwłaszcza pkt 3 /gospodarowanie mieniem komunalnym/ - dochodzi tu do sporów kompetencyjnych na linii rada - zarząd; jak również pkt 4 /wykonywanie budżetu/; na uwagę zasługuje tu wyrok NSA z dnia 27 listopada 1990 r. /SA/Po 1267/90/: "Uprawnienie organów gminy do wykonywania budżetu i samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej /art. 30 pkt 4 i art. 51 ustawy /.../ nie oznacza prawa uchwalania podatków i opłat innych niż przewidziane w odrębnych ustawach /art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy /.../".

W wyroku SA/Gd 23/91 z dnia 4 lutego 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził wyraźnie, że rada gminy może podejmować uchwały zawierające wytyczne dla podległych jej organów wykonawczych i gminnych jednostek organizacyjnych, w tym uchwały zalecające określony sposób gospodarowania mieniem gminy; samo natomiast gospodarowanie tym mieniem należy do zarządu lub - na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy samorządowej - powołanych w tym celu przedsiębiorstw komunalnych.

Natomiast do zakresu gospodarowania mieniem gminy należą m.in. sprawy najmu i dzierżawy lokali użytkowych /wyrok NSA z dnia 28.07.1992 r. - SA/Wr 632/92/.

W kwestii wydawania decyzji administracyjnych przez wójta lub burmistrza /art. 39 ustawy/ - jak stwierdził Sąd Najwyższy /uchwała III AZP 17/92 z dnia 30 września 1992 r./ - wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie może wydać decyzji administracyjnej, do której podjęcia właściwy jest zarząd gminy lub miasta.

Natomiast decyzja zarządu gminy lub miasta, jak stwierdza ta sama uchwała, powinna być podpisana przez wszystkich członków zarządu, biorących udział w jej podjęciu.

Rozdział 4 **Przepisy gminne**

Art. 40

1. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zwanych dalej przepisami gminnymi.
2. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać przepisy gminne w zakresie:
 - 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic (osiedli),
 - 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
 - 3) zasad zarządu mieniem gminy,

- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.
3. W zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.
4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3 mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Art. 41

1. Przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwały.
2. W przypadku nie cierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać zarząd w formie zarządzenia.
3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.
4. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

Art. 42

1. Przepisy gminne ogłasza się przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej.
2. Przepisy gminne wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego.
3. Urząd gminy prowadzi zbiór przepisów gminnych dostępnych do powszechnego wglądu w jego siedzibie.

Komentarz

Rozdział 4

/Przepisy gminne - art. 40 - 42/

Art. 40 - jest jednym z najmniej precyzyjnych zapisów w ustawie samorządowej.

Uściślenia wymaga rozgraniczenie między uchwałami stanowiącymi przepisy gminne a uchwałami o charakterze organizatorskim.

Niejasne są kwestie, czy mogą być stanowione przepisy obowiązujące na części terytorium gminy oraz czy możliwe jest stanowienie wspólnych przepisów w ramach współdziałania gmin.

Istnieje spór, czy przepisami gminnymi są uchwały regulujące organizację urzędów i instytucji gminnych.

Niejasna jest kwestia, czy każda zasada zarządu mieniem gminy /pkt 3/ musi stanowić przepis gminny. Wydaje się to nierealne zarówno z uwagi na konieczność każdorazowej uchwały rady w tym zakresie, jak i ze względu na inne wymogi dotyczące przepisów gminnych /np. publikacja/.

Niestety, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie daje odpowiedzi na te pytania. Istnieje jedynie kilka szczegółowych orzeczeń, i to ograniczających zakres rozumienia tego pojęcia /np. wyrok SA/Gd 965/90 z 22 listopada 1990 r. stwierdzający, że art. 40 ust. 2 pkt 4 upoważniający radę do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej nie daje podstaw do ustalenia przez radę wysokości opłat za korzystanie z miejsc na cmentarzu komunalnym; a także; wyrok SA/Po 1267/90 z dnia 27 listopada 1990 r. o treści: uchwała wprowadzająca opłatę lokalną od sprzedaży alkoholu nie może być uznana za przepis porządkowy w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy.

Generalnie - ponieważ przepis art. 40 ust. 2 odrywa podstawę wydawania przepisów gminnych od upoważnień zawartych w innych ustawach - wiele gmin interpretowało te zapisy jako upoważnienie do stanowienia wszelkich przepisów w podanych w pkt 1 - 4 dziedzinach; Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje natomiast w swoim orzecznictwie pogląd, iż zapisy art. 40 ust. 2 można traktować jedynie łącznie z zapisami art. 7 i art. 18 ustawy, dotyczącymi zadań gminy i kompetencji rady.

Do stanowienia przepisów gminnych jest uprawniona jedynie rada; ustalenie np. przez radę gminy, iż regulaminy targowisk uchwała zarząd gminy, stanowi rażące naruszenie przepisów art. 40 i 41 ustawy o samorządzie terytorialnym /wyrok NSA z dnia 27 listopada 1992 r. - SA/Kr 1926/92/.

Rozdział 5

Mienie komunalne

Art. 43

Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Art. 44

Nabycie mienia komunalnego następuje:

- 1) na podstawie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym,
- 2) przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy w trybie, o którym mowa w art. 4; przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia - decyzją Prezesa Rady Ministrów,
- 3) w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia,
- 4) w wyniku własnej działalności gospodarczej,
- 5) przez inne czynności prawne,
- 6) w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Art. 45

1. Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2.
2. Uchwały organów gminy dotyczące:
 - 1) zmiany przeznaczenia oraz zbycia nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych,
 - 2) zmiany przeznaczenia oraz zbycia przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną i przyrodniczą,
 - 3) zbycia w trybie nieodpłatnym innych składników mienia komunalnego wymaga zgody sejmiku samorządowego, jeżeli wojewoda zgłosi sprzeciw wobec uchwały.

Art. 46

1. Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), o ile statut nie stanowi inaczej.
2. Zarząd może udzielić wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy.
3. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.
4. Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), który odmówił kontrasygnaty, dokona jej jednak na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając o tym radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową.

Art. 47

1. Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd gminy.
2. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa potrzebna jest zgoda zarządu.

Art. 48

1. Sołectwo, dzielnica (osiedle) zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym statutem. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez organy sołectwa lub dzielnicy (osiedla) względem przysługującego im mienia.
2. Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.
3. Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone.
4. Do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy dotyczące mienia komunalnego.

Art. 49

1. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych komunalnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy.
2. W przypadku zniesienia lub podziału gminy odpowiedzialność za jej zobowiązania ponoszą solidarnie gminy, które przejęły jej mienie.

Art. 50

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną.

Rozdział 6**Komunalna gospodarka finansowa****Art. 51**

1. Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, zwanego dalej budżetem.
2. Budżet jest uchwalany na rok kalendarzowy.

3. Sołectwa i dzielnice (osiedla) nie tworzą własnych budżetów. Statut gminy określa uprawnienia sołectw i dzielnic (osiedli) do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Art. 52

1. Projekt budżetu przygotowuje zarząd, uwzględniając zasady prawa budżetowego i wskazówki rady gminy.
2. Projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami zarządu przedkłada radzie gminy najpóźniej do 20 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy i przesyła projekt do wiadomości regionalnej izbie obrachunkowej.
3. Budżet jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy.

Art. 53

1. Procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada gminy.
2. Do czasu uchwalenia budżetu przez radę gminy, jednak nie później niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki budżetowej jest projekt budżetu przedłożony radzie gminy.
3. W przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie, o którym mowa w ust. 2, regionalna izba obrachunkowa ustala najpóźniej do końca kwietnia budżet gminy w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych.

Art. 54

1. Dochodami gminy są:
 - 1) podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy,
 - 2) dochody z majątku gminy,
 - 3) subwencja ogólna z budżetu państwa.
2. Dochodami gminy mogą być:
 - 1) nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych,
 - 2) dotacje celowe na realizację zadań zleconych,
 - 3) wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,
 - 4) pożyczki oraz emisja obligacji,
 - 5) spadki, zapisy i darowizny,
 - 6) inne dochody.

Art. 55

1. Subwencje ogólne są ustalane dla gmin według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa.
2. Minister Finansów ustala, zgodnie z ust. 1, wysokość i rozdziela subwencje ogólne na rzecz każdej gminy bezpośrednio z budżetu państwa.

Art. 57¹⁾

Wydatki budżetu nie mogą przekraczać dochodów oraz wpływów z pożyczek krótkoterminowych i obligacji pomniejszonych o dokonane spłaty.

1) Art. 56 skreślony

Art. 58

1. Uchwały organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte.
2. Uchwały, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu gminy.

Art. 59

1. Dyspozycja środkami pieniężnymi gminy jest oddzielona od kasowego jej wykonania.
2. Wydatki dokonywane są w miarę wpływów dochodów budżetowych, w granicach uchwalonych przez radę gminy.

Art. 60

1. Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada zarząd.
2. Obsługę bankową gminy prowadzi bank wskazany przez jej radę, z tym że wyłącza się możliwości wskazania Narodowego Banku Polskiego.

Art. 61

1. Gospodarka finansowa gminy jest jawna.
2. Wójt lub burmistrz niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla przepisów gminnych.
3. Zarząd informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych.

Art. 62

Kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków sprawują regionalne izby obrachunkowe.

Art. 63

Odrębne ustawy określają:

- 1) sposób powoływania, organizację i szczegółowe zasady działania regionalnych izb obrachunkowych,
- 2) podatki, opłaty i wpływy uznane za dochody gminy,
- 3) ogólne zasady procedury budżetowej i gospodarki finansowej w gminach,
- 4) warunki zaciągania pożyczek przez gminy.

Komentarz

Rozdział 5.

/Mienie komunalne - art. 43 - 50/

oraz rozdział 6

/Komunalna gospodarka finansowa - art. 51 - 63/ - te przepisy wywoływały określone kontrowersje, jednakże zostały lub też zostaną w znacznej mierze dookreślone w drodze innych regulacji ustawowych /ustawa - Przepisy wprowadzające, ustawa o izbach obrachunkowych, ustawa o przedsiębiorstwie komunalnym, gospodarka finansowa gmin itp./ - stąd też omawianie tych zagadnień należy do odrębnej tematyki.

Rozdział 7

Związki i porozumienia komunalne

Art. 64

1. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne (związki komunalne).
2. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin.
3. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku komunalnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.
4. Obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu.
5. Do związków komunalnych art. 39 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 65

1. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
2. Związek posiada osobowość prawną.

Art. 66

Gmina informuje sejmik samorządowy oraz wojewodę o zamiarze przystąpienia do związku.

Art. 67

1. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.
2. Statut związku powinien określać:
 - 1) nazwę i siedzibę związku,
 - 2) uczestników i czas trwania związku,
 - 3) zadania związku,
 - 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania,
 - 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
 - 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związków,
 - 7) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
 - 8) zasady likwidacji związku,
 - 9) inne zasady określające współdziałanie.
3. Zmiana statutu następuje w trybie przewidzianym dla jego ustanowienia.

Art. 68

1. Rejestr związków prowadzi Prezes Rady Ministrów.
2. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z datą ogłoszenia statutu, w trybie i na zasadach ustalonych przez Prezesa Rady Ministrów.

Art. 69

1. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej zgromadzeniem.
2. W zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy.

Art. 70

1. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin uczestniczących w związku.
2. Za zgodą rady gmina może być reprezentowana w związku przez innego członka organu gminy.
3. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy.

Art. 71

Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.

Art. 72

1. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia.
2. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy.
3. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

Art. 73

1. Organem wykonawczym związku jest zarząd.
2. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.
3. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu zarządu związku.
4. Do przewodniczącego zarządu związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza.

Art. 74

1. Gminy mogą zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.
2. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Art. 75

W zakresie nie uregulowanym treścią porozumienia do porozumień komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków komunalnych.

Rozdział 8

Sejmik samorządowy

Art. 76

1. Gminy z obszaru województwa wyłaniają wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego, zwanego dalej sejmikiem.
2. Zasady i tryb działania sejmiku i jego organów określa uchwalany przez niego regulamin.

Art. 77

1. Do zadań sejmiku należy:
 - 1) ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa,
 - 2) upowszechnianie doświadczeń samorządowych,
 - 3) prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami,
 - 4) zwoływanie nadzwyczajnej sesji rady gminy,
 - 5) wyrażanie zgody w sprawach, o których mowa w art. 45 ust. 2,
 - 6) podejmowanie uchwał w sprawie rozwiązania zarządu gminy w trybie określonym w art. 96 ust. 2,
 - 7) ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów,
 - 8) wyrażanie opinii w istotnych sprawach województwa,
 - 9) występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne,
 - 10) reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej,
 - 11) powoływanie członków kolegium odwoławczego, o którym mowa w art. 39 ust. 4.
2. Sejmik podejmuje nadto uchwały w sprawach określonych odrębnymi ustawami.
3. Czynności określone w ust. 1 pkt 2-4 oraz w pkt 8 i 9 wykonuje między sesjami sejmiku jego prezydium. W sprawach czynności określonych w pkt 8 i 9 prezydium obraduje z udziałem delegatów zainteresowanych gmin.

Art. 78

1. Wyboru delegatów do sejmiku dokonują rady gmin w głosowaniu tajnym spośród swoich członków:
 - 1) w gminie do 20.000 mieszkańców - jednego delegata,
 - 2) w gminie od 20.001 do 50.000 mieszkańców - dwóch delegatów,
 - 3) w gminie od 50.001 do 100.000 mieszkańców - trzech delegatów,
 - 4) w gminie liczącej ponad 100.000 mieszkańców - po jednym dodatkowym delegacie przypadającym na każde rozpoczęte 100.000 mieszkańców.
2. Delegat do sejmiku zachowuje mandat radnego. W wypadku wygaśnięcia mandatu lub odwołania delegata przez radę gminy, właściwa rada dokona niezwłocznie wyboru uzupełniającego.
3. W czasie trwania kadencji sejmiku właściwa rada może odwołać swojego delegata większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Art. 79

1. Pierwsze posiedzenie sejmiku zwołuje prezydium sejmiku poprzedniej kadencji w ciągu 30 dni po wyborach samorządowych.
2. Na pierwszym posiedzeniu sejmik wybiera spośród delegatów prezydium, składające się z przewodniczącego, dwóch zastępców oraz sześciu członków.

3. Sejmik pełni funkcje do czasu wyłonienia nowego składu sejmiku przez nowo wybrane rady gmin.

Art. 80

1. Co najmniej dwa razy w roku wojewoda i sejmik informują się wzajemnie o swojej działalności.
2. Na sesjach plenarnych delegaci mają prawo składania interpelacji do wojewody, który jest obowiązany udzielić na nie odpowiedzi nie później niż w ciągu 30 dni.
3. Delegaci składają własnym radom sprawozdania z działalności sejmiku.

Art. 81

1. Kolegium odwoławcze przy sejmiku orzeka w składach trzyosobowych w sprawach odwołań od indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza w zakresie zadań własnych gmin.
2. Liczbę członków kolegium odwoławczego określa sejmik. Członków kolegium odwoławczego powołuje się na okres kadencji sejmiku.
3. Kolegium odwoławcze działa do wyboru nowego kolegium przez sejmik następnej kadencji.

Art. 82

1. Koszty działalności sejmiku ponoszą gminy, opłacając składki w wysokości proporcjonalnej do liczby mieszkańców.
2. Wojewoda zapewnia sejmikowi możliwość korzystania z niezbędnych lokali.

Art. 83

1. Budżet oraz wysokość składek uchwała sejmik.
2. Do gospodarki finansowej sejmiku stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin z wyłączeniem przepisów art. 54.

Komentarz

Rozdział 7

/Związki i porozumienia komunalne - art. 64 - 75/

oraz rozdział 8 /Sejmik samorządowy - art. 76 - 83/ - te przepisy nie wywoływały specjalnych kontrowersji.

Rozdział 9

Stowarzyszenia gmin

Art. 84

1. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia.
2. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut.
3. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach.

Komentarz

Rozdział 9

/Stowarzyszenia gmin - art. 84/

W uchwale z dnia 30 kwietnia 1993 r. /III CZP 48/93/ Sąd Najwyższy stwierdził, że do utworzenia stowarzyszenia gmin na podstawie art. 84 ustawy samorządowej nie ma zastosowania art. 9 prawa o stowarzyszeniach /mówiący m.in. o wymogu przynajmniej 15 osób - założycieli stowarzyszenia/.

Rozdział 10

Nadzór nad działalnością komunalną

Art. 85

1. Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2.
2. W sprawach zleconych nadzór sprawowany jest ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności.

Art. 86

Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych - regionalna izba obrachunkowa.

Art. 87

Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Art. 88

Organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy oraz mogą dokonywać wizytacji administracji komunalnej i uczestniczyć w posiedzeniach organów gminy.

Art. 89

1. Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu.
2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1.

Art. 90

1. Wójt lub burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia.
2. Uchwałę budżetową oraz uchwałę o nieudzielaniu zarządowi absolutorium przedkłada się regionalnej izbie obrachunkowej na zasadach określonych w ust. 1.

Art. 91

1. Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90.
2. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, może wstrzymać jej wykonanie.
3. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

4. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.
5. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Art. 92

Jeżeli stwierdzenie nieważności dotyczy uchwały budżetowej, budżet, w części objętej stwierdzeniem nieważności, nie może być wykonywany do chwili rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. Przepisy art. 53 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 93

1. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały należy do sądu.

Art. 94

1. Nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1.
2. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, orzeka się o niezgodności uchwały z prawem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Art. 95

1. Działając w granicach art. 85 ust. 2, wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały organu gminy i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy.
2. Jeżeli uchwała organu gminy, podjęta w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, nie uwzględnia wskazówek, o których mowa w ust. 1, wojewoda może uchylić uchwałę i wydać zarządzenie zastępcze, powiadamiając o tym prezydium sejmiku i właściwego ministra.
3. Zarządzenie zastępcze wchodzi w życie w terminie 30 dni od daty jego wydania, chyba że w tym czasie minister wyda inne rozstrzygnięcie w sprawie.
4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do czynności podejmowanych przez gminę w wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1.

Art. 96

1. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Rozwiązanie rady równoznaczne jest z rozwiązaniem wszystkich organów gminy. Prezes Rady Ministrów wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyborów nowych organów gminy pełni funkcję tych organów.
2. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd gminy, wojewoda wzywa radę gminy do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do sejmiku o rozwiązanie zarządu gminy. Sejmik podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby delegatów. Do czasu wyboru nowego zarządu funkcję zarządu, a także funkcję wójta lub burmistrza pełni osoba wyznaczona przez prezydium sejmiku.

Art. 97

1. W razie nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji.
2. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy oraz po wysłuchaniu opinii sejmiku.
3. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zaopiniowany przez sejmik.
4. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy.

Art. 98

1. Rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.
 2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć dotyczących organów związków i porozumień komunalnych.
 3. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek komunalny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy.
 4. Do postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.
- wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Art. 99

1. Przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do sejmików oraz do związków i porozumień komunalnych.
2. W sprawach związków i porozumień komunalnych, wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut związku lub porozumienie przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 100

Postępowanie sądowe, o którym mowa w artykułach poprzedzających, jest wolne od opłat sądowych.

Art. 101

1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.
2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.
3. W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.
4. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94.

Art. 102

Przepisów rozdziału niniejszego nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związków lub kolegia odwoławcze przy sejmikach. Kontrolę instancyjną w tym zakresie oraz nadzór pozainstancyjny i kontrolę sprawowaną przez sąd określają przepisy odrębne.

Komentarz

Rozdział 10**/Nadzór nad działalnością komunalną - art. 85 - 102/**

Przepisy tego rozdziału wywołują wyjątkowo dużo sporów i wątpliwości.

Art. 90 - obowiązek przedłożenia uchwał rady organowi nadzorcemu:

Wg wyroku SA/Gd 965/90 z dnia 22 listopada 1990 r. - "przekroczenie przez wójta lub burmistrza terminu przedłożenia wojewodzie uchwały rady /.../ nie pociąga za sobą ujemnych skutków prawnych co do samej uchwały, jak i co do możliwości podjęcia działań nadzorczych przez wojewodę. /.../ Sporządzenie i podpisanie skargi, jaką gmina składa do sądu administracyjnego, należy do burmistrza jako przewodniczącego zarządu /.../".

Wg poglądu autorów wspomnianego wcześniej "Komentarza" - obowiązek przedkładania wojewodzie uchwał organów gminy dotyczy nie tylko uchwał rady /jak wynika z literalnego brzmienia przepisu art. 90/, lecz również uchwał zarządu /gdyż kolejny przepis ustawy - art. 91 - mówi iż nieważna jest sprzeczna z prawem uchwała "organu" gminy, a nie "rady".

Porównanie tych dwu przepisów istotnie wywołuje wątpliwości, szczególnie że w dalszej części art. 91 ust. 1 mówi się o terminie biegnącym od daty doręczenia "uchwały"- podczas gdy w zdaniu wcześniejszym jest mowa o uchwale "organu".

Z kolei jednak w tym samym art. 90 ust. 1 mowa jest o doręczeniu uchwały "w trybie określonym w art. 90", a więc znowu odwołanie się do uchwały li tylko rady.

Jest to niewątpliwie sprzeczność, którą warto rozstrzygnąć przy okazji nowelizacji ustawy.

Brak jest jednak w tym zakresie orzeczeń Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W odniesieniu do wspomnianego już art. 91 - ukazało się kilka orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego:

Postanowienie z dnia 21 marca 1991 r. precyzuje, iż prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze wywołuje skutki prawne w postaci pozbawienia mocy obowiązującej uchwały w zakresie objętym orzeczeniem o nieważności, nawet jeżeli owo rozstrzygnięcie nadzorcze samo jest wadliwe. Organ gminy bowiem nie jest uprawniony do arbitralnego przesądzenia o tym, czy rozstrzygnięcie nadzorcze wywołało takie skutki, czy też nie.

Według wyroku z dnia 18 września 1990 r. /SA/Wr 849/90/ - "istotne" naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwały organu gminy, nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.

Wynika z tego, iż do oceny, czy naruszenie prawa jest "istotne" /a do takich naruszeń ustawodawca ogranicza - w świetle ust. 4 tegoż przepisu - możliwość uchylecia uchwały/, stosować należy inne kryteria niż przewidziane i ściśle wymienione w k.p.a. podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Przepis art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej stanowi bowiem "samodzielną podstawę do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego /.../" - jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w innym wyroku, z dnia 22 listopada 1990 r. /SA/Gd 965/90/.

Wspomniany wyżej wyrok z dnia 18 września 1990 r. /SA/Wr 849/90/ rozstrzyga też inną sporną kwestię: kto jest uprawniony do bezpośredniego wystąpienia ze skargą na rozstrzygnięcie organu nadzoru; Sąd stwierdził, iż jeżeli ra-

da gminy, obradując na sesji, podjęła uchwałę upoważniającą przewodniczącego rady do złożenia takiej skargi - wówczas nie zachodzą formalne przeszkody do rozpoznania takiej skargi.

"Orzeczenie wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy /.../ ma charakter deklaratoryjny i działa *ex tunc*" /wyrok z 12 października 1990 r. - SA/Lu 663/90/.

Oznacza to, że rozstrzygnięcie wojewody stanowi jedynie stwierdzenie faktu istniejącego obiektywnie - niezależnie od tego orzeczenia, a więc uchwała jest nieważna z mocy prawa, a rozstrzygnięcie nadzorcze jedynie ten stan prawny stwierdza. Skutki prawne takiego uchylecia działają natomiast z mocą wsteczną - a więc sama uchwała jako sprzeczna z prawem skutków prawnych nie wywołała.

Pewne kontrowersje budził także przepis art. 93 ust. 1 ustawy samorządowej, wprowadzający szczególny tryb kwestionowania przez organ nadzoru uchwał gminnych: po upływie 30 dni od doręczenia uchwały organ nadzoru nie stwierdza już jej nieważności, lecz może uchwałę zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W wyroku SA/Gd 65/91 z dnia 28 lutego 1991 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że do takiego trybu zaskarżenia uchwały nie stosuje się przepisu art. 199 § 1 k.p.a., ograniczającego możliwość wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na decyzję administracyjną do terminu 30 dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji. Jest to bowiem zupełnie odrębny tryb, nie dotyczący decyzji administracyjnych.

W odniesieniu do przepisu art. 94 ust. 1 istnieje wątpliwość, czy w przypadku, gdy uchwała organu gminy była nowelizowana - termin 1-roczy, po upływie którego nie stwierdza się nieważności uchwały, biegnie od momentu podjęcia uchwały w jej pierwotnej wersji /szczególnie gdy zaskarżona została uchwała w tej właśnie wersji/, czy od momentu przyjęcia nowelizacji.

Brak jednak, jak na razie, rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej kwestii.

Art. 98 ustawy daje gminom możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego do sądu administracyjnego. Powstały kontrowersje, kto konkretnie jest stroną takiego postępowania - wątpliwości te rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku SA/Wr 785/81 z dnia 27 września 1991 r. stwierdzając, że poszczególni radni lub ich grupy nie mogą być stronami w takim postępowaniu. Stronami postępowania w trybie art. 98 ustawy są jedynie: gmina /jako osoba prawna/ oraz organ nadzoru.

Do podjęcia uchwały w takiej sprawie jest uprawniona jedynie rada; nigdy zaś - zarząd gminy /uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r. - III AZP 8//1/.

Szczególnie dużo sporów i wątpliwości wywoływał i nadal wywołuje art. 101 ustawy, pozwalający każdemu, "czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej", do - kolejno: "wezwania do usunięcia naruszenia", a następnie - zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego.

W praktyce urzędów gminnych wątpliwości budzi każdy właściwie zapis ujęty w tym przepisie, a mianowicie:

- kto jest uprawniony do wezwania organu gminy; kiedy można mówić, że uchwała organu gminy /a praktycznie, głównie rady gminy/ narusza interes prawny tej osoby: czy wyłącznie bezpośrednio, czy też pośrednio,
- jaka sprawa jest sprawą z zakresu administracji publicznej,
- kiedy można mówić, że wezwanie organu gminy było bezskuteczne.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśnia tylko część z przedstawionych tu kwestii.

Początkowo kontrowersje wywoływała także kwestia, czy przedmiotem zaskarżenia w trybie art. 101 może być tylko uchwała niezgodna z prawem. Przepis ust. 1 nie mówi o tym wyraźnie, natomiast z samego faktu, że w tej samej sprawie będzie orzekał - w razie bezskuteczności wezwania /co jest regulą/ - sąd administracyjny, który orzeka tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem, wynika, że przedmiotem postępowania w trybie art. 101 może być wy-

łącznie uchwała niezgodna z prawem. Przedmiotem "wezwania" i skargi nie mogą być więc przyjęte w uchwale rozwiązania merytoryczne, lecz względy formalno-prawne.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu SA/Wr 168/91 z dnia 21 marca 1991 r. - niedopuszczalna jest skarga na uchwałę rady gminy, której nieważność orzeczono prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody.

Co do pojęcia interesu prawnego w rozumieniu przepisu art. 101 - zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27.09.1990 r. /SA/Wr 952/90/ - "interes prawny /.../ może być naruszony także uchwałą organu gminy, która negatywnie wpływa na status skarżącego jako mieszkańca gminy. Musi on jednak wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego interesu prawnego lub uprawnienia".

Jak się obecnie najczęściej uważa - sprawami z zakresu administracji publicznej będą przede wszystkim przepisy gminne, sprawy związane ze statutem gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, budżet gminy, sprawy podatków i opłat, zakresu działania sołectw i dzielnic /osiedli/, uchwały w sprawie sposobu korzystania z urządzeń użyteczności publicznej, uchwały dotyczące spraw organizacyjnych / w tym personalne - powołanie zarządu, skarbnika itp./.

Pogląd ten potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu SA/Wr 952/90 z dnia 27.09.1990 r. stwierdzając, iż "zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadzie art. 101 ust. 1 /.../ podlegają uchwały zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, a także wszelkie inne uchwały regulujące wykonywanie przez organy samorządu ich zadań administracyjnych, przy czym dopuszczalność zaskarżania obejmuje również normy organizacyjno-kompetencyjne".

Jak dalej orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w tym samym postanowieniu, "uchwała rady gminy dotycząca powołania lub odwołania określonej osoby ze składu organu gminy nie jest wyłączona z trybu zaskarżenia przewidzianego w art. 101 /.../".

Natomiast coś zupełnie innego stwierdził Sąd Najwyższy w później wydanej uchwale z dnia 8 października 1992 r. /III AZP 23/92/, a mianowicie, iż "uchwała rady gminy o odwołaniu członka zarządu nie może być przez niego zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 /.../".

Niewątpliwie natomiast sprawami objętymi trybem z art. 101 nie będą sprawy z zakresu prawa cywilnego, a więc na przykład - i taki jest jednoznaczny kierunek orzecznictwa NSA - kwestie związane z wynajmem lokali użytkowych konkretnym osobom, te bowiem sprawy reguluje obecnie kodeks cywilny, nie zaś prawo lokalowe.

Najdobitniej zasadę tę ujął Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w postanowieniu z dnia 27 września 1990 r. /SA/Wr 952/90/, że "strony stosunków cywilnoprawnych, których stroną jest gmina, nie mogą dochodzić wobec niej roszczeń, wykorzystując w tym celu skargę w trybie art. 101".

W postanowieniu z dnia 30 stycznia 1991 r. /II SA 3/91/ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga wójta na uchwałę rady gminy jest sporem ze stosunku pracy, do rozpoznania którego władny jest sąd pracy.

Natomiast w kwestii pojęcia "bezskuteczne wezwanie" - Sąd Najwyższy zajął w dniu 26 czerwca 1992 r. stanowisko /wyrok III ARN 31/92/, iż wymóg ten zostaje spełniony, jeżeli wezwanie takie zostało skierowane do konkretnego organu w takim czasie, w którym organ ten mógł zająć stanowisko przed dniem rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny; innymi słowy - "bezskuteczne wezwanie" oznacza to nie tylko wyraźną odnowę usunięcia naruszenia /w drodze uchwały organu gminy w tej sprawie/ lecz również brak jakiegokolwiek reakcji.

Nowelizując ustawę samorządową warto odnieść się do problemu zaskarżania uchwał organów gminy przez prokuratorów. Zdarzają się skargi kierowane do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez prokuratorów działających w oparciu o art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze /Dz. U. 1985 r. nr 25, poz. 103/, który

upoważnia prokuratora do wystąpienia do sądu administracyjnego z wnioskiem o uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego.

Istnieje pogląd, że prokuratura nie ma legitymacji do występowania z takim wnioskiem ani w trybie art. 93 ust. 1 ustawy samorządowej /nie jest bowiem organem nadzoru w rozumieniu art. 86 tejże ustawy/, ani w trybie art. 101 /nie jest bowiem prokurator osobą, której interes lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą/. Zdaniem zwolenników tego poglądu - ustawa o samorządzie terytorialnym jako akt prawny o charakterze ustrojowym deroguje tu - w odniesieniu do uchwał organów samorządu - odpowiedni zapis ustawy o prokuraturze.

Wydaje się, iż niezależnie od tego, który pogląd uznać za słuszny - wyraźny przepis na ten temat - choćby takiej treści, iż zapisy art. 93 i 101 ustawy samorządowej nie wyłączają przepisu ustawy o prokuraturze /względnie jednoczesna nowelizacja ustawy o prokuraturze/ - winien znaleźć się w ustawie samorządowej.

Rozdział 11

Przepis końcowy

Art. 103

Ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych ustawą - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, z wyjątkiem art. 5 ust. 4 i art. 17, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Przegląd orzecznictwa**Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie funkcjonowania ustawy
o samorządzie terytorialnym**

(Tekst ujednolicony ustawy opracowany w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu; komentarz - w Biurze Studiów i Ekspertyz)