

# Mieszkańcy gminy – zarządzani czy zarządzający?

## 1. Cel, przedmiot pracy i metody badawcze

Do zainteresowań naukowych Pana Profesora Jerzego Korczaka należy samorząd terytorialny, a w szczególności ustroj i zadania jednostek tego samorządu. Sprawom tym jest poświęcona znaczna część Jego bogatego dorobku naukowego<sup>1</sup>.

W publikacji *Prawo administracyjne: zagadnienia ogólne i ustrojowe*, w rozdziale zatytułowanym *Organizacja i funkcjonowanie administracji jednostek samorządu terytorialnego i ich związków*, Jubilat omawia m.in. władze jednostek samorządu terytorialnego. Analizy w tym zakresie dzieli na dwie części.

Pierwszą poświęca samorządowym formom demokracji bezpośredniej, zwracając uwagę przede wszystkim na wybory i referenda. Oprócz tego wskazuje i charakteryzuje także inne, w tym swoiste formy partycypowania mieszkańców w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego. Zalicza do nich:

---

\* Dr Jolanta Behr, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-2688-2836.

<sup>1</sup> Opublikowanymi niedawno pozycjami z tego zakresu są m.in.: J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-781; *idem*, *Władztwo organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania jej zadań*, AUWr No 4101, „Prawo” 2022, t. CCCXXXIV, s. 237-250; *idem*, *W kwestii jednostek pomocniczych gminy kilka refleksji nad stanem prawa, orzecznictwa i praktyki*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa: księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 294-307; *idem*, *Gmina wyznaniowa w świetle współczesnego prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1, *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, s. 855-873. Natomiast w publikacji J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, Jubilat jest autorem następujących rozdziałów i podrozdziałów: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie kontrolnej i nadzorczej* (s. 603-616); *Organizacja i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy* (s. 629-643); *Specyfika miasta na prawach powiatu* (s. 616-622); *Specyfika ustroju m.st. Warszawy* (s. 623-629); *Władze jednostek samorządu terytorialnego* (s. 570-595); *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej* (s. 654-657); *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego* (s. 595-602).

konsultacje organizowane w celu poznania stanowiska mieszkańców j.s.t. na określony temat (w tym szczególnie ich formę, którą jest budżet obywatelski), czynny udział mieszkańców j.s.t. w debacie nad raportem o stanie j.s.t., udział w zebraniach wiejskich i ogólnych zebraniach mieszkańców, prawo składania petycji oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Poza tym opisuje – osadzone w przepisach prawa materialnego – inne formy partycypacji społecznej, zbliżone do samorządowych form demokracji bezpośredniej, takie jak dyskusja publiczna regulowana przepisami o planowaniu przestrzennym. Drugą część rozważań odnosi natomiast do organów jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem ich nomenklatury, trybu obsadzania i kadencyjności, a także pozycji prawnej: radnego, wójta, starosty i marszałka województwa<sup>2</sup>.

Łącząc te sprawy z tematem przewodnim publikacji autorka rozważy, czy środki prawne przysługujące mieszkańcom gminy – w szczególności opisane przez Pana Profesora w części dotyczącej demokracji bezpośredniej – sprawiają, że mieszkańcy tej wspólnoty samorządowej mają realny wpływ na decydowanie o jej sprawach, w tym związanych z wykonywaniem przez nią zadań publicznych. Celem tekstu jest więc ustalenie pozycji prawnej mieszkańców gminy w badanym obszarze, która umożliwi ocenę tego, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa mieszkańcy gminy aktywnie i realnie współzarządzają wspólnotą samorządową czy są raczej podmiotami zarządzanymi, zobowiązanymi do podporządkowania się woli organów gminy, wyrażonej w określonej prawem formie.

Dla osiągnięcia celów badawczych zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych.

## 2. O pozycji mieszkańców gminy względem organów tej gminy

Pojęcie wspólnoty samorządowej jest określeniem normatywnym, którym w kontekście gminy posługuje się przepis art. 1 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z nim wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. W tym zakresie ustawa nie różnicuje mieszkańców z powodu określonych kryteriów, traktuje każdego w ten sam sposób. Wspólnota samorządowa jest więc czymś stworzonym przez wszystkich mieszkańców gminy i łączącym ich, niezależnie od statusu społecznego czy ich pozycji prawnej. Połączenie to nie zawsze jednak

---

<sup>2</sup> J. Korczak, *Władze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 570-595.

istnieje w wymiarze realnym i jest możliwe do zaobserwowania w codziennych aktywnościach. Jest odgórnie narzucone (ustanowione) przez ustawodawcę<sup>3</sup>. I choć działania organów gminy są zorientowane na wykonywanie nałożonych na gminę zadań publicznych i są nakierowane przede wszystkim na jej mieszkańców – ustawa o samorządzie gminnym stanowi bowiem, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w określonych obszarach<sup>4</sup> – to realizacja tych zadań implikuje wchodzenie w różnego rodzaju interakcje (relacje) między organami gminy a innymi podmiotami. Dla prowadzonych analiz relewantne są te, które występują między organami gminy a jej mieszkańcami.

Relacje te mają wymiar faktyczny i prawny. Przepisy prawa określają w szczególności: podstawy ich nawiązania, prawa i wolności oraz obowiązki mieszkańców, a także kompetencje organów i zadania podmiotów publicznych. Wyznaczają też pozycję prawną każdej ze stron, a niekiedy też czas trwania relacji<sup>5</sup>.

Prawa mieszkańców regulują przepisy dotyczące wyłącznie tej relacji lub przepisy ogólne, stosowane również w innych przypadkach. Do pierwszej grupy należą m.in. przepisy u.s.g., gwarantujące mieszkańcom dostęp do kluczowych informacji dotyczących gminy w formie raportu o stanie gminy i wyposażające mieszkańców w prawo wypowiedzenia się podczas sesji rady gminy na ich temat<sup>6</sup>. Do drugiej grupy należą np. przepisy ustawy o petycjach, które umożliwiają osobom żądanie od organu administracji publicznej zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji<sup>7</sup>.

Analizując relacje mieszkańców gminy z jej organami, można przyjąć różne perspektywy badawcze, skupiając się na tych, w których występują antagonizmy<sup>8</sup>, lub na tych, w których osoby w nich uczestniczące przyjmują podwójną rolę<sup>9</sup>. Biorąc natomiast pod uwagę kryterium podmiotu decydującego o okre-

---

<sup>3</sup> Takie spojrzenie na problematykę nie przeczy jednak istnieniu w gminie sieci – bardziej lub mniej sformalizowanych – powiązań, występujących między mieszkańcami tej jednostki a innymi osobami przebywającymi na jej terenie, a także między tymi osobami a organami gminy.

<sup>4</sup> Tak art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.

<sup>5</sup> O relacjach prawnych w samorządzie terytorialnym: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

<sup>6</sup> Art. 28aa u.s.g.

<sup>7</sup> Art. 2 ust. 3 u.pet.

<sup>8</sup> Zob. np. art. 221-240 k.p.a., dot. procedury skargowej.

<sup>9</sup> J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, [w:] J. Korczak (red.), *Otoczenie administracji publicznej*, AUWr No 3802, PPIA 2017, t. CXI, s. 79-102; J. Behr, *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019, s. 196-204.

ślonych sprawach i kształtującego pozycję prawną innych, można wyróżnić w szczególności te, w których:

1. Mieszkańcy pełnią dominującą funkcję – przykładem jest głosowanie przez nich w wyborach samorządowych na konkretne osoby, które mają zostać piastunami organów gminy<sup>10</sup>.

2. Pozycja mieszkańców jest w pewnym wymiarze zbliżona do organów gminy – na ten typ relacji zwraca się niekiedy uwagę w związku z korzystaniem z usług publicznych. Należy jednak dostrzec, że mimo pozornego zrównania pozycji obu stron to organ gminy ma decydujący wpływ na częstotliwość i zakres świadczenia usług publicznych. Rolą mieszkańców jest natomiast dobrowolne partycypowanie w procesie ich „projektowania”, co następuje na zasadach określonych przepisami prawa. Błędne jest twierdzenie, w myśl którego pozycja faktyczna świadczącego usługi i usługobiorcy jest zrównana. Następujące w tym obszarze na szeroką skalę zastępowanie publicznoprawnych form działania formami prywatnoprawnymi (w szczególności umowami) – biorąc pod uwagę dominującą pozycję podmiotu świadczącego usługi – nie skutkuje bowiem zrównaniem ich pozycji, a niekiedy nawet przyczynia się do jej osłabienia przez pozbawienie osoby środków ochrony prawnej, przysługujących jej w postępowaniu administracyjnym.

W kontekście zbliżania się pozycji prawnej mieszkańców gminy do jej organów podobnie można zakwalifikować przypadek, w którym mieszkańcy aktywnie uczestniczą w sprawach wspólnoty samorządowej, korzystając z prawnych instrumentów partycypacji społecznej, w tym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Do omawianej grupy można też zaliczyć współdziałanie organu lub organów gminy z jej mieszkańcami, którego skutkiem jest uzyskanie przez mieszkańca statusu podmiotu administrującego, w tym gdy osoba fizyczna przejmuje do prowadzenia na podstawie umowy szkołę publiczną<sup>11</sup>. Pozycja mieszkańca jest wówczas najsilniejsza spośród opisanych.

3. Mieszkańcy podlegają organom gminy, są podmiotami administrowanymi – stosunek administracyjnoprawny ukształtowany między organem gminy a mieszkańcem cechuje nierównorzędność stron. Mieszkaniec jest zobowiązany do podporządkowania się woli organu, wyrażonej w przewidzianej prawem formie i uregulowanej przepisami prawa.

Wskazane relacje różni m.in.: częstotliwość ich występowania, stopień nasilenia wzajemnych oddziaływań, pozycja prawna stron<sup>12</sup> oraz formy dzia-

---

<sup>10</sup> Zob. właściwe przepisy u.s.g. oraz k.wyb.

<sup>11</sup> Zob. art. 9 pr. ośw.

<sup>12</sup> Nierównorzędna w stosunkach władczych i równorzędna w niewładczych.

łania i środki prawne przysługujące określonym podmiotom. Ustalenie pozycji mieszkańców gminy względem organów tej gminy wymagałoby zatem wszechstronnej i pełnej analizy występującego między nimi konglomeratu relacji (oceny sytuacji prawnej mieszkańca), co przekraczałoby zakres niniejszych rozważań. Biorąc jednak pod uwagę kluczowe obszary, można stwierdzić, że relacja ta jest dynamiczna – zmienna w ujęciu temporalnym i przestrzennym<sup>13</sup>. Jej aktualny kształt wyznaczają przepisy prawa<sup>14</sup>.

Tendencją jej rozwoju jest wyposażanie mieszkańców przez ustawodawcę w coraz większą liczbę środków i instrumentów prawnych, dzięki którym mogą oni w różny sposób, w różnym zakresie i z różnym nasileniem oddziaływać na organy gminy<sup>15</sup>. Coraz częściej dostrzega się wielowymiarowy – ustrojowy, materialnoprawny, procesowy, a czasem nawet mieszany – charakter praw jednostek (także mieszkańców) urzeczywistniany w jej ramach. *De lege lata* mają one różną postać, co jest warunkowane statusem danej osoby: zamieszkiwaniem w danej gminie, występowaniem samodzielnie lub w ramach grupy mieszkańców albo za pośrednictwem organizacji społecznej<sup>16</sup>.

Odnosząc się do zmian w obrębie badanej relacji, należy dostrzec, że są one inspirowane nie tylko przez ustawodawcę, lecz również przez organy administracji publicznej, na które mają bezpośredni wpływ. Mowa w szczególności o przyjmowaniu określonych standardów obsługi klienta i weryfikowaniu efektów ich wdrożenia<sup>17</sup>. Są to zatem przypadki, w których to administracja wykazuje chęć zmiany jej stosunku względem mieszkańca. Wynika to też z transformacji roli oraz motywów działania administracji<sup>18</sup>, które wymuszają

---

<sup>13</sup> Kontekst przestrzenny jest podkreślany z powodu obowiązywania aktów prawa miejscowego, których treść może być ukształtowana w różny sposób w poszczególnych j.s.t.

<sup>14</sup> Decydujące znaczenie ma prawo powszechnie obowiązujące, choć przepisy prawa wewnętrznie obowiązującego również wywierają na nią pośredni wpływ. Następuje to mimo sprzeciwu doktryny i judykatury. Treść tego prawa nie jest bowiem znana mieszkańcom, co potęguje asymetrię informacji w tym obszarze (zob. J. Behr, *Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)*, [w:] P. Dobosz, A. Puczko (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 132-134).

<sup>15</sup> Ich przeglądu i omówienia dokonał J. Korczak w omawianej w tekście pracy.

<sup>16</sup> M. Stahl, *Prawa jednostki i ich ochrona w systemie samorządu terytorialnego. Kilka refleksji*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 531 i n.

<sup>17</sup> J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 217-231.

<sup>18</sup> Zob. m.in.: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 469-490.

konieczność sprostania szczegółowym wymogom dotyczącym sposobu jej działania<sup>19</sup>. Kluczowym punktem dla kształtowania relacji organów administracji publicznej z mieszkańcami było wykształcenie funkcji świadczącej administracji. Jednostki nie przeciwstawiano już odtąd organowi administracji publicznej, lecz uznano ją za współdziałającą dla dobra wspólnego<sup>20</sup>. Organy przejawiały natomiast troskę o osoby będące w potrzebie. Przyczyniło się to do istotnych zmian w postrzeganiu administracji, a w rezultacie i państwa<sup>21</sup>, w którego imieniu bezpośrednio lub pośrednio ona występuje. Stała się ona zatem tą, która spotyka się z jednostką (wychodzi jej naprzeciw), a dzieje się to na podstawie i „za sprawą” prawa administracyjnego<sup>22</sup>.

Ta nieco idylliczna wizja relacji mieszkańca z organami gminy nie jest jednak pełna. Analiza treści przepisów prawa i praktyki potwierdza bowiem, że określone prawem sposoby oddziaływania na organ gminy w wielu przypadkach nie są dostatecznie silne. Niektóre z nich nie mają charakteru publicznych praw podmiotowych (nie podlegają one ochronie w postępowaniu sądowno-administracyjnym), inne natomiast – mimo że nimi są – w praktyce są trudne do wyegzekwowania przez mieszkańca.

Mieszkaniec może żądać przyjęcia przepisów prawa o określonej treści, ale organ gminy nie musi już uwzględnić tego żądania w proponowanym przez niego zakresie. Mieszkaniec może zaproponować wybudowanie określonej drogi lub wnioskować o udzielenie dofinansowania na realizację konkretnego zadania publicznego w ramach otwartego konkursu ofert, ale organ może stwierdzić, że mimo ciekawego charakteru inicjatywy nie dysponuje on aktualnie wystarczającymi środkami na ich realizację, ponieważ innym działaniom nadał wyższy priorytet.

To organy decydują imperatywnie o kierunkach rozwoju gminy. I choć mieszkańcy mogą w różny sposób wyrażać swoje niezadowolenie z ich działań<sup>23</sup>,

<sup>19</sup> J. Korczak, *Smart Administration – Really? Why Not? Introduction*, WRLAE 2019, vol. 9, iss. 2, s. 1-8.

<sup>20</sup> E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Berlin 1938, s. 6-7; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 209-210; T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, AUWr No 74, „Prawo” 1964, t. XIX, s. 26; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnioniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 131; J. Behr, *Gmina jako podmiot...*, s. 33 i n.

<sup>21</sup> To ono jest pierwotnym podmiotem administracji publicznej.

<sup>22</sup> J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy prawnoporównawczej*, [w:] J. Korczak, J. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władzy...*, s. 548-553.

<sup>23</sup> Np. składając skargę na ich działania.

to – poza nielicznymi przypadkami<sup>24</sup> – wiele spraw jest pozostawionych uznaniu organów. Mogą one uwzględnić żądania mieszkańców, lecz nie muszą. Najczęściej są zobowiązane wyłącznie do ustosunkowania się do treści żądania, ale już nie do jego uwzględnienia.

## Zakończenie

Czy można stwierdzić zatem, że w relacji między organami gminy a jej mieszkańcami nastąpiły dogłębne zmiany w ujęciu temporalnym?

W kontekście postrzegania mieszkańca jako osoby zaangażowanej w działania wspólnoty samorządowej być może tak. Jednak mimo wielu prób uczynienia z mieszkańców partnerów administracji nadal odnotowuje się występowanie nadużyć. Czas pandemii pogłębił asymetrię informacyjną między organami gminy a jej mieszkańcami, ograniczając dostęp do istotnych informacji publicznych i uniemożliwiając bezpośrednie uczestnictwo w posiedzeniach organów kolegialnych pochodzących z wyborów.

Ponadto, praktyczne znaczenie niektórych środków i instytucji prawnych przysługujących mieszkańcom jest nominalne. Co więcej, nadal istotną rolę odgrywa sposób interpretowania przepisów prawa przez organ gminy, który jest zobowiązany do podjęcia działania. Jest to niekiedy wykorzystywane w nieodpowiedni sposób.

Odnutowywane są też przypadki, w których mieszkańcy są pozbawieni środków prawnych umożliwiających egzekwowanie przysługującym ich publicznych praw podmiotowych. Jeśli organ działa przewlekle, pozoruje działania lub pozostaje w bezczynności – nawet gdy uzyskamy korzystny dla nas prawomocny wyrok sądu administracyjnego – to nie zmusimy organu do działania, np. do udostępnienia informacji publicznej we wskazanym w wyroku zakresie. Co prawda organ, nie uwzględniając wyroku sądu, naraża się na poniesienie konsekwencji określonych w odrębnych przepisach<sup>25</sup>, nie ma jednak materialnych środków zmuszających go do podjęcia danego działania.

Ostatnią sprawą, na którą warto zwrócić uwagę, jest odstępowanie przez organy administracji publicznej od stosowania publicznoprawnych form działania na rzecz form prywatnoprawnych. Następuje to na coraz szerszą skalę w innych państwach i jest zasadniczo uznawane za pozytywne zjawisko, bowiem wyłącza stosowanie władztwa przez organ administracji publicznej.

---

<sup>24</sup> Np. zainicjowanie referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

<sup>25</sup> Zob. np. rozdział 10 u.s.g.

Paradoksalnie jednak niesie ono za sobą ryzyko przesuwania granic przez właściwy organ i wiąże się z osłabieniem pozycji prawnej mieszkańca. Następnym rezygnacji ze stosowania władczych form działania jest bowiem pozbawienie mieszkańca zagwarantowanych mu w ramach postępowania administracyjnego praw i wyłączenie stosowania zasad tego postępowania (np. zasady informowania stron postępowania, prawa do wglądu w akta sprawy, prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia). Istniejąca w tym przypadku równorzędność formalna stron nie gwarantuje bowiem równorzędności materialnej, a mieszkaniec jest często bezbronny wobec rozbudowanego aparatu administracyjnego, mającego przewagę informacyjną i techniczną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że pomimo zmian w obrębie relacji mieszkańców gminy z organami tej gminy nadal występuje istotna dysproporcja między tymi podmiotami na niekorzyść mieszkańców. Pozytywnie natomiast należy ocenić trend mający na celu wzmocnienie pozycji prawnej mieszkańców, jednak *de lege ferenda* należy postulować wprowadzenie bardziej efektywnych środków prawnych przysługujących słabszej stronie.