

**ZAKRES ZADAŃ WŁASNYCH
GMINY
A PRAWNE FORMY
ICH REALIZACJI**

Adrian Misiejko

**ZAKRES ZADAŃ WŁASNYCH
GMINY
A PRAWNE FORMY
ICH REALIZACJI**

Recenzenci:
dr hab. Jerzy Korczak, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
prof. dr hab. Bogdan Dolnicki

Redakcja: *Joanna Stryczyk*
Korekta: *zespół*
Projekt okładki: *Katarzyna Juras*

Copyright © 2023 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.

ISBN 978-83-67450-33-1

Koszty wydania niniejszej pracy zostały dofinansowane przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach – organizację zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do utworów naukowych

Wydanie niniejszej pracy dofinansował Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar
Printed in Poland

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1. Gmina jako wspólnota samodzielnie zaspokajająca potrzeby członków. Zagadnienia teoretyczne i historyczne	21
1. Cechy samorządności lokalnej w analizie historycznej	25
2. Ewolucja samorządu lokalnego na ziemiach polskich	28
2.1. Od Polski stanowej do III rozbioru	28
2.2. Od końca XVIII w. do 1918 r.	34
2.3. Dwudziestolecie międzywojenne	39
Podsumowanie	42
3. Naturalne pochodzenie gminy	44
Podsumowanie	56
Rozdział 2. Między rozwiązaniami kontynentalnymi a angielskimi – identyfikowanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty	59
1. Wprowadzenie	59
2. Zakres działania społeczności lokalnych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego	62
3. Podejmowanie przez gminę niewymienionych w ustawach zadań własnych na przykładzie wybranych modeli kontynentalnych	66
3.1. Niemcy	66
3.2. Szwajcaria	71
3.3. Francja	74
Podsumowanie	77
4. Ogólne klauzule kompetencyjne w angielskim <i>local government</i>	78
4.1. Wprowadzenie	78
4.2. Zarys rozwoju angielskiego <i>local government</i>	80
4.3. Zasady, struktura i zadania angielskiego <i>local government</i>	83
4.3.1. Zasady	83

4.3.2. Struktura	85
4.3.3 Zadania	88
4.4. Ogólne klauzule kompetencyjne	89
4.5. Ograniczenia samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej	92
4.6. Tło polityczne	94
4.7. Wybrane konsekwencje wprowadzenia ogólnej klauzuli kompetencyjnej	96
Podsumowanie	97
Rozdział 3. Prawne formy działania organów gminy	101
1. Typologia prawnych form działania administracji	103
1.1. Publicznoprawne czynności prawne	106
1.2. Prywatnoprawne czynności prawne	108
1.3. Publicznoprawne czynności faktyczne	109
1.4. Czynności faktyczne niemające charakteru publicznoprawnego	111
1.5. Wewnętrzne formy działania administracji	115
2. Podstawa prawna poszczególnych działań organów gminy	116
2.1. Normy zadaniowe i normy kompetencyjne	119
2.2. Publicznoprawne czynności prawne	123
2.3. Prywatnoprawne czynności prawne	124
2.4. Publicznoprawne czynności faktyczne	129
2.5. Czynności faktyczne niemające charakteru publicznoprawnego	130
2.6. Wewnętrzne formy działania administracji	132
Podsumowanie	133
Rozdział 4. Identyfikowanie zadań własnych gminy	137
1. Sprecyzowanie problemu na gruncie przepisów u.s.g.	137
2. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna	143
2.1. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna w odniesieniu do zadań własnych	144
2.2. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna a samodzielność wydatkowa	149
Podsumowanie	152
3. Analiza historycznoprawna	153
3.1. Przepisy określające zakres działania samorządu terytorialnego i rad narodowych stopnia podstawowego	153
3.2. Zakres działania gminy na gruncie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego	156
3.3. Zakres działania samorządu terytorialnego i rad narodowych w latach 1944–1990	162
3.3.1. Okres od 1944 do 1950 r.	162

3.3.2. Okres od 1950 do 1983 r.	164
3.3.3. Okres od 1983 do 1990 r.	174
3.4. Zakres działania samorządu gminnego po 1990 r.	179
Podsumowanie	190
4. Sprawa publiczna a zakres działania gminy	192
4.1. Pojęcie „spraw publicznych” oraz „zadań publicznych” i „zadań własnych” w doktrynie oraz judykaturze	192
4.2. Źródła zadań własnych w świetle Konstytucji RP	201
4.3. Zakres zadań własnych przynależnych gminie	205
4.4. Zadania własne gminy a ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa	210
4.5. Kontekst prawa Unii Europejskiej	214
4.6. Przepisy u.g.k. a ustalenie zakresu zadań własnych gminy	216
4.6.1. Dopuszczalne formy organizacyjne wykonywania gospodarki komunalnej	218
4.6.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek handlowych określone w art. 10 ust. 1–3 u.g.k. a zakres działania gminy	222
4.6.3. Dopuszczalność tworzenia spółek poza sferą użyteczności publicznej	226
4.6.4. Postulaty dotyczące nadzoru i kontroli sądowej nad działalnością gminnych spółek handlowych	227
4.7. Czy obowiązuje generalna klauzula do zaspokajania potrzeb wspólnoty przez gminę?	230
4.8. Potrzeby wspólnoty gminnej a zakres zadań własnych nieuregulowanych w ustawie szczególnej lub uregulowanych w sposób szczątkowy	234
4.9. Porównanie klauzuli generalnej w polskiej gminie i <i>general power of competence</i> angielskiego samorządu lokalnego	241
Podsumowanie	243

Rozdział 5. Model identyfikowania zadań własnych gminy i prawnych form ich realizacji na przykładach wybranych zadań

1. Lokalny transport zbiorowy	246
1.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania	250
1.2. Zakres realizacji zadania w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego	251
1.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego	252
1.4. Zakres i formy działania organów gminy w odniesieniu do przewozów innych niż publiczny transport zbiorowy	258

1.5. Tworzenie spółek handlowych działających w zakresie lokalnego transportu zbiorowego poza sferą użyteczności publicznej	261
Podsumowanie	262
2. Targowiska i hale targowe	262
2.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania	263
2.2. Zakres realizacji zadania	265
2.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do spraw z zakresu targowisk i hal targowych	267
Podsumowanie	269
3. Turystyka	269
3.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania	269
3.2. Zakres realizacji zadania	273
3.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do spraw z zakresu turystyki	274
Podsumowanie	276
4. Publiczny transport indywidualny	276
4.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania	279
4.2. Zakres realizacji zadania	281
4.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do spraw publicznego transportu indywidualnego	283
5. Tezy do dalszych badań – przykłady spraw potencjalnie objętych fakultatywnymi zadaniami własnymi gmin	284
5.1. Lokale gastronomiczne	284
5.2. Stacje paliw i punkty ładowania	286
Podsumowanie	289
Podsumowanie wyników zastosowania modelu	290
Wnioski	293
Wykaz literatury	305
Wykaz orzeczeń	331
Wykaz aktów prawnych	335