

Tomasz Bąkowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański

e-mail: tb@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-93-63-2124

STAŁE SKŁADOWE EFEKTYWNOŚCI SAMORZĄDU GMINNEGO

CONSTANT COMPONENTS OF THE MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT EFFICIENCY

Abstract

The thirtieth anniversary of the return of local government at the municipal level to the Polish legal and constitutional order prompts various reflections and summaries. There is also time to ask questions about basic issues. Such is the question about the existence of permanent and durable elements in the institution of local self-government, not susceptible to changes in the economic, technological or cultural environment. They include, first of all: 1) the legal nature of the municipal self-government (in terms of public and private law); 2) general goals justifying its existence; or 3) the ways and methods of their implementation. Considering the utilitarian and praxeological context of the existence of local self-government, it is worth paying attention, above all, to those permanent elements that determine the task-related effectiveness of the municipality. They are in particular: 1) collective needs of the community; 2) cooperation of the municipality with other entities and 3) measures conditioning the implementation of tasks entrusted to the municipality. The above enumeration does not reflect the full list of determinants of the effectiveness of local government institutions, but nevertheless it seems reasonable to present a few comments and observations on the indicated elements, which could also be treated as a source of verifying the correctness of the choice made.

KEYWORDS

municipal self-government, efficiency, municipal tasks, collective needs of the community, cooperation, measures implementation of municipal tasks

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd gminny, efektywność, zadania gminy, zbiorowe potrzeby wspólnoty, współpraca, środki realizacji zadań gminy

WPROWADZENIE

Różnice zachodzące pomiędzy obecnym i pierwotnym brzmieniem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, włącznie z jej tytułem, obrazują skalę przemian, jakie dokonały się w ciągu ostatnich trzydziestu lat. Wypada przy tym zaznaczyć, że różnice te, przybierające w płaszczyźnie ustawowej postać formalno-normatywną, są konsekwencją nie tylko zmian ustrojowych, w tym rozszerzenia obszaru samorządowego administrowania o szczeble powiatowy i wojewódzki oraz naturalnych korekt wynikających z potrzeb i niedostatków ujawniających się z reguły w praktyce stosowania prawa, lecz przede wszystkim są wynikiem przeobrażeń politycznych, gospodarczych i społeczno-cywilizacyjnych. U progu ostatniej dekady XX w. zwrot ku politycznej, ekonomicznej i obronnej integracji z Zachodem pozostawał w fazie ogólnych koncepcji, zaś prywatyzacja gospodarki stawiała pierwsze, często nieudolne, kroki. Trzeba też przypomnieć, a wyrosłemu po 1990 r. pokoleniu (a w zasadzie już pokoleniom) uświadomić, że w dniu uchwalenia tej ustawy nadal za luksusową formę komunikowania uchodziła telefonia stacjonarna, do której dostęp dla gospodarstw domowych nie miał powszechnego charakteru, zaś pierwsza sieć telefonii komórkowej została uruchomiona w trzecim roku funkcjonowania samorządu gminnego, natomiast na teoretycznie i względnie powszechny dostęp do Internetu w największych aglomeracjach trzeba było poczekać do połowy lat 90. Zatem, co być może obecnie jest trudne do pojęcia, zręby samorządu lokalnego, wytyczone ówczesnymi regulacjami prawnymi, kształtowano bez udziału mediów społecznościowych.

Powyższa konstatacja uzasadnia pytanie o istnienie elementów stałych i trwałych w instytucji samorządu lokalnego, niepodatnych na zmiany otoczenia gospodarczego, technologicznego czy kulturowego. Z zasygnalizowanej

¹ Tekst pierwotny Dz.U. nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.

powyżej perspektywy formalno-normatywnej można chociażby wskazać na przepisy i wywodzone z nich normy, które od dnia wejścia w życie do chwili obecnej obowiązują w niezmienionym brzmieniu i treści². Jednakże znacznie bardziej doniosłe zdają się być elementy, składające się na istotę samorządu lokalnego, takie jak charakter prawny w płaszczyźnie prawa publicznego i prywatnego, generalne cele uzasadniające jego byt, sposoby i metody ich realizacji, czy relacje zachodzące wobec pozostałych podmiotów obrotu prawnego, stanowiących szerokokorozumiany aparat władzy publicznej. W literaturze prawniczej za stałe bądź względnie stałe uznaje się zazwyczaj podstawowe cechy, jakimi charakteryzuje się samorząd lokalny, czy też szerzej samorząd terytorialny³. Zważywszy zaś na użytkarny i prakseologiczny kontekst istnienia samorządu lokalnego, a co za tym idzie, również na jego prawno-ustrojowe aspekty, warto przede wszystkim zwrócić uwagę na te z trwałych elementów, które warunkują zadaniowo-kompetencyjną efektywność gminy. Są nimi w szczególności: zbiorowe potrzeby wspólnoty, współpraca oraz środki niezbędne do realizacji zadań powierzonych gminie. Mając świadomość tego, że powyższe wyliczenie nie odzwierciedla pełnej listy determinant efektywności instytucji samorządu lokalnego oraz przy równoczesnym uwzględnieniu edytorskich ram i charakteru niniejszego opracowania, kierując się paremią *omne trinum perfectum*⁴, zasadne wydaje się przedstawienie kilku uwag i spostrzeżeń na temat wskazanych elementów, które można by też potraktować jako podstawę do weryfikacji trafności dokonanego wyboru.

ZBIOROWE POTRZEBY WSPÓLNOTY

Wyrażenie to, zawierające pojęcie o treści prawno-socjologicznej⁵, jakim jest „wspólnota”, zostało użyte w art. 7 u.s.g. dla generalnego określenia zadań własnych gminy będących sednem jej działalności. Wypada przy tym zastrzec, że pomimo przyjętego w przepisach podziału zadań gminy na własne i zlecone, w doktrynie prawa dominuje pogląd, wynikający z tezy o niecelowości stawiania samorządu w opozycji do państwa, głoszący, że zarówno zadania gminy, jak i zadania innych związków publicznoprawnych, w tym państwa, są rodzajowo

² Zob. art. 1, 2, 6, 38, 65, 71, 74, 86, 100, 103 u.s.g.

³ Zob. m.in. E. Bojanowski, *Dekalog samorządu terytorialnego*, (w:) E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Gdańsk 1998, s. 51–60.

⁴ Co warte uwagi, znaczna część tychże paremii także składa się z trzech słów.

⁵ A. Piekara, *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, (w:) A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 13.

takie same, bowiem wszystkie one są zadaniami publicznymi⁶/państwowymi⁷. Stąd też, które to z zadań publicznych stają się zadaniami własnymi gminy, z formalnoprawnego punktu widzenia zależy od decyzji ustawodawcy. Te zaś z czasem (z różnych przyczyn) ulegają modyfikacjom, które z kolei uwidacznia obserwacja ewolucji 1) zawartości zbioru ujętego w art. 7 u.s.g. oraz 2) nominacji zadań publicznych na zadania własne gminy, dokonywanych w przepisach odrębnych ustaw. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że widoczne w państwach zachodnich zjawisko „doposażania” gminy w coraz to nowe zadania własne i zlecone, odmiennie aniżeli obecnie w Polsce, spotyka się ze sprzeciwem samorządów, które już dawno osiągnęły tzw. pojemność zadaniowo-kompetencyjną⁸.

Nadawanie przez ustawodawcę zadaniu publicznemu miana zadania własnego gminy nie oznacza bynajmniej dowolności w tym zakresie. To że zadaniami własnymi gminy powinny być zadania, których realizacja służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, nie jest li tylko ujęte w normie ustawowej, lecz nadto wynika wprost z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Dlatego też kluczowe w tym względzie jest właściwe dookreślenie konstytucyjnego pojęcia „potrzeby wspólnoty”, które w wersji ustawowej zostało wzbogacone określeniem „zbiorowe”. Według Piotra Dobosza pod pojęciem potrzeb wspólnoty kryją się potrzeby powszechne bądź dominujące, co daje podstawy do uznania ich za potrzeby o charakterze publicznym¹⁰. Zdaniem zaś Antoniego Agopszowicza, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty nie musi świadczyć o publicznym charakterze zadania własnego gminy. Przyjmuje on bowiem, iż „podział (...) na zadania publiczne i inne rodzi ten skutek, że w ramach tych pierwszych powinny być zaspokajane nie tylko zbiorowe, ale także indywidualne potrzeby mieszkańców”¹¹. Z kolei Tomasz Moll, komentując treść art. 7 ust. 1 u.s.g., zwraca uwagę na różnicę w rozumieniu zadań własnych według powyższego przepisu i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP (w którym jest mowa o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty bez ograniczania ich do potrzeb zbiorowych). Zestawienie obu uregulowań prowadzi zaś przywołanego autora do wniosku, że wskazany przepis Konstytucji

⁶ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 116–117; zob. też powołaną tam literaturę.

⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 137 i n.; zob. też powołaną tam literaturę.

⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 18.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

¹⁰ P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 127.

¹¹ A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 79.

RP dopuszcza w ramach zadań własnych „możność zaspokajania indywidualnych potrzeb członka wspólnoty samorządowej”, przy czym owe indywidualne potrzeby powinny mieć charakter publiczny¹².

Zasygnalizowane różnice w konstytucyjnym i ustawowym ujęciu określenia zadań własnych identyfikowanych poprzez cel, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty/zbiorowych potrzeb wspólnoty i ich publicznego charakteru, zdają się być w gruncie rzeczy różnicami pozornymi. W obu przypadkach potrzeby te są potrzebami wspólnoty (samorządowej/gminnej), a więc określonej zbiorowości (w perspektywie przepisów ustawy o samorządzie gminnym – mieszkańców gminy; w perspektywie art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, także innych jednostek samorządu terytorialnego). To z kolei daje podstawy do uznania zadań służących do zaspokajania potrzeb zbiorowości za zadania publiczne. Natomiast doprecyzowanie określenia potrzeb wspólnoty jako „zbiorowych”, należałoby uznać za swego rodzaju *superfluum*. Jak bowiem wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 u.s.g., słowo „zbiorowych” odnosi się do wspólnoty, a więc zbiorowości (stanowiącej pewną całość), a nie jej poszczególnych członków.

Dalece bardziej istotną kwestią jest próba wskazania kryterium, czy też kryteriów, jakimi ustawodawca powinien się kierować podczas oceny, które z potrzeb są potrzebami (zbiorowymi) wspólnoty gminnej i biorąc to pod uwagę, nadawać im miano zadań własnych, w tym zadań, które prowadzą do zaspokajania tychże potrzeb. Wydaje się, że takiego kryterium należałoby doszukiwać się w dyrektywach wynikających z zasady pomocniczości, które z uwagi na swoje konstytucyjne umocowanie¹³ powinny być traktowane jako główne wytyczne ustawowej dystrybucji zadań publicznych pomiędzy podmioty administrujące na poszczególnych szczeblach systemu administracji publicznej¹⁴. Istotna w tym względzie (z perspektywy zasady pomocniczości w obu jej aspektach) jest „poczwórna” rola gminy, a mianowicie jako podmiotu wspierającego (jednostki – mieszkańców gminy), jak również wspieranego przez struktury ponadgminne (pozytywny aspekt pomocniczości) oraz jako podmiotu obowiązującego do powstrzymania się od działań wobec jednostek, jeśli te są zdolne do samodzielnego zaspokajania określonej kategorii potrzeb, jak też podmiotu, który ma „roszczenie” o powstrzymanie się podmiotów wyżej usytuowanych w ustrojowej strukturze państwa od ingerencji w sferę jego działalności wytyczoną swoim potencjałem możliwości realizacji zadań na rzecz gminnej wspólnoty (negatywny aspekt pomocniczości).

¹² T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 109.

¹³ Zgodnie z treścią preambuły do Konstytucji RP, prawa podstawowe dla państwa, zawarte w ustawie zasadniczej, są „oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

¹⁴ Por. m.in. I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, (w:) M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 246 i 250.

Na tak zarysowanym tle zbiorowy charakter zaspokajania potrzeb wspólnoty przyjmuje również – z pozoru paradoksalnie – wymiar jednostkowy (indywidualny). Można to przedstawić na przykładzie zadań gminnych z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Z przepisu tego należy wnosić, że tak rozumiana pomoc społeczna jest uruchamiana w sytuacjach, gdy jednostki oraz ich rodziny nie są w stanie same z siebie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych. Wówczas bowiem, jak stanowi art. 3 ust. 1 u.p.s.: „Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”. W obecnym porządku prawnym pomoc społeczna wyraża się we wsparciu potrzebujących w formach określonych w art. 15 u.p.s., między innymi przez gminę, w ramach zadań własnych (art. 17 u.p.s.) oraz zleconych (art. 18 u.p.s.). Formuła przyjęta w przepisach ustawy o pomocy społecznej oddaje sedno dyrektyw wynikających z zasady pomocniczości, a nadto pokazuje, że potrzeba *de facto* indywidulana jest równocześnie potrzebą zbiorową. Przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych leży pierwotnie w gestii jednostki. Gdy jej własne uprawnienia, zasoby i możliwości są niewystarczające, wówczas obowiązek wsparcia aktualizuje się wobec rodziny i najbliższych. Jeśli jednak w danej sytuacji także uprawnienia, zasoby i możliwości rodziny są niewystarczające bądź też sama rodzina znajduje się w trudnej sytuacji życiowej, wtedy obowiązek podjęcia stosownych działań jest kierowany do wspólnoty samorządowej, tworzącej gminę, która w zakresie swoich uprawnień, zasobów i możliwości świadczy pomoc potrzebującym i dla której takie działania stanowią rację bytu, a co za tym idzie – potrzebę o charakterze zbiorowym. Zatem w tym między innymi przypadku pomoc jednostce prowadzi równocześnie do zaspokojenia zbiorowej potrzeby wspólnoty.

Powyższą argumentację można nadto wesprzeć parafrazą słów Sławomira Fundowicza o tym, że jedną pewną stałą administracji publicznej (*in gremio – przyp. T.B.*) jest człowiek¹⁶. W optyce samorządu gminnego tą stałą są ludzie tworzący wspólnotę lokalną, która przyjmuje na siebie i za siebie odpowiedzialność w zakresie „spraw publicznych o znaczeniu lokalnym”¹⁷, a więc tych spraw, które składają się na zadania własne, których z kolei realizacja zmierza do zaspokajania potrzeb tej wspólnoty.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876; dalej: u.p.s.

¹⁶ S. Fundowicz, *Administracja publiczna jako działanie kulturowe*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 218.

¹⁷ Zob. art. 6 ust. 1 u.s.g.

WSPÓLPRACA

Usytuowanie gminy w strukturze ustrojowej państwa sprawia, że wchodzi ona w różnorakie relacje z innymi elementami tej struktury, jak również z podmiotami otoczenia systemu władzy państwowej¹⁸. W sferze wewnątrzsystemowej do szczególnie widocznych relacji łączących gminę z innymi podmiotami należy zaliczyć kontrolę i nadzór. Można też wskazać na przypadki, w których gmina pozostaje w relacjach wynikających z koordynacji, zaś w sytuacjach wyjątkowych (stanach nadzwyczajnych) także z kierownictwa. Najczęściej, jak należy sądzić, relacje gminy z podmiotami trzecimi przejawiają się w różnych postaciach współdziałania. Organy gminy stosujące i stanowiące prawo w wielu przypadkach są zobowiązane przepisami prawa materialnego do zwrócenia się do określonych w tych przepisach podmiotów (innych organów administracji publicznej, jak również rozmaitych instytucji i organizacji) o zajęcie stanowiska w danej sprawie (zaopiniowanie projektowanego aktu, wyrażenia zgody, podjęcia rozstrzygnięcia w porozumieniu itp.). Organy te same również biorą udział w licznych postępowaniach jako podmioty opiniujące czy też uzgadniające projekty rozstrzygnąć innych organów.

Warto przypomnieć, że do końca 1998 r. szczególnego rodzaju płaszczyzną współpracy gminnej były sejmiki samorządowe stanowiące, w myśl obowiązującego wówczas art. 76 ust. 1 u.s.g., wspólną reprezentację gmin z obszaru województwa¹⁹. Obecny porządek prawno-ustrojowy dopuszcza możliwość, a w niektórych przypadkach wręcz nakłania gminę i występujące w jej imieniu organy oraz jednostki organizacyjne do podejmowania współpracy o charakterze fakultatywnym z innymi podmiotami w przewidzianych przepisami prawa formach i postaciach, zarówno z organami i instytucjami wchodzącymi w skład szeroko rozumianego aparatu państwowego, jak i z podmiotami spoza systemu władzy publicznej. Od samego początku reaktywacji działalności samorządu terytorialnego gminy uzyskały możliwość nawiązywania między sobą współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych, przybierającej sformalizowaną postać związków międzygminnych i porozumień komunalnych. Współpraca międzygminna mogła też wykraczać poza kontekst zadań publicznych. Zgodnie bowiem z ówczesnym brzmieniem art. 84 ust. 1 u.s.g., w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia.

¹⁸ Złożoność tej problematyki została w sposób kompleksowy przedstawiona przez P. Lisowskiego, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

¹⁹ Do zadań sejmików samorządowych należały m.in.: ocena działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa; upowszechnianie doświadczeń samorządowych; prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami; ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów; wyrażanie opinii w istotnych sprawach województwa; reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej.

Ponadto przepisy ustrojowe od 1990 r. dały gminom możliwość współpracy z organami administracji rządowej. Zgodnie z obowiązującym w niezmienionym brzmieniu art. 8 ust. 2 u.s.g. zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

Wraz z wprowadzeniem do krajowego porządku ustrojowego kolejnych dwóch szczebli samorządu terytorialnego zostało poszerzone pole współpracy gmin dające możliwość zawierania porozumień z powiatami²⁰ oraz z samorządem województwa²¹, których przedmiotem stały się, odpowiednio, powiatowe bądź regionalne zadania publiczne powierzane do prowadzenia zainteresowanym gminom. Gminy mogą również tworzyć z powiatami związki powiatowo-gminne, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej²². Również krąg podmiotów, z którymi gminy mogą zrzeszać się w stowarzyszenia, został poszerzony o jednostki samorządu powiatowego i województwa²³.

Za szczególną (z wielu powodów) formę współpracy gminy należałoby uznać związek metropolitalny Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia²⁴, działający na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim²⁵. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania wypada zaznaczyć, że podstawowym powodem powołania do życia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii była konieczność wprowadzenia do porządku prawnoustrojowego nowej formy współpracy gmin, które z uwagi na swoje demograficzne, społeczne i gospodarcze uwarunkowania nie były w stanie ani same, ani przy użyciu dotychczasowych przewidzianych prawem form współpracy międzygminnej, w sposób efektywny zaspokajać tych z potrzeb poszczególnych wspólnot lokalnych, które przestrzennie wykraczały poza granice poszczególnych gmin²⁶.

²⁰ Zob. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); dalej: u.s.p.

²¹ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, z późn. zm.); dalej: u.s.w.

²² Zob. art. 72a zd. 1 u.s.p. oraz art. 73b ust. 1 u.s.g.

²³ Zob. art. 75 ust. 1 u.s.p. oraz art. 8b ust. 1 u.s.w.

²⁴ Powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

²⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 730, z późn. zm.

²⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0548B735C346DF7BC12580AB004F8F3F/%24File/1211.pdf> (dostęp: 3.11.2020 r.). Powód ten jest również podnoszony w literaturze, zob. m.in.: H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 66–67; B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 5–17; T. Bąkowski, *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 59; T. Bąkowski, *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropoli-*

Nie mniej istotna płaszczyzna współpracy gminy, stwarzająca warunki do podnoszenia stopnia efektywności realizacji powierzonych jej zadań, znajduje się w obszarze pozostającym poza systemem władzy publicznej, a więc w jego otoczeniu. Nieprzypadkowo okres odbudowy polskiego samorządu terytorialnego zbiegł się z czasem wprowadzania prawnych rozwiązań umożliwiających uruchomienie i rozwój mechanizmów tak zwanej prywatyzacji zadań publicznych²⁷, przybierającej różne postaci i obejmującej różne sfery aktywności „zarezerwowane” do końca lat 80. XX w. niemal wyłącznie dla sektora państwowego, czy nieco szerzej – używając ówczesnej terminologii – „uspołecznionego”. Oba te zjawiska były bowiem widocznym znakiem postępującej demokratyzacji życia publicznego. Obecnie współpraca gminy (jak również innych związków publicznoprawnych) z przedsiębiorcami, fundacjami, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz stowarzyszeniami wydaje się rzeczą naturalną. Normatywne podstawy współpracy gminy z wymienionymi powyżej podmiotami zostały ujęte zarówno w przepisach ustrojowych²⁸, jak i w regulacjach prawnomaterialnych²⁹. Z czasem do obrotu prawnego zostały wprowadzone ustawy regulujące w sposób kompleksowy zasady i tryb współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, mające zatem również zastosowanie podczas realizacji zadań gminnych. Należy do nich przede wszystkim zaliczyć ustawy: z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰; z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publicznoprywatnym³¹, czy też ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³².

Współpraca gminy z podmiotami spoza systemu władzy publicznej dotyczy też udziału tychże podmiotów w procesach decyzyjnych prowadzonych przez jej organy. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym dają podstawy do tworzenia i formalizowania stałych ciał o charakterze konsultacyjnym, reprezentującym interesy młodzieży i seniorów. Są nimi odpowiednio młodzieżowe rady gminy (art. 5a u.s.g.) oraz gminne rady seniorów (art. 5b. u.s.g.). Szczególną formą konsultacji społecznych zgodnie z art. 5a u.s.g. jest budżet

talnych, (w:) M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 55–72; R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 55.

²⁷ Szerzej na temat prywatyzacji zadań publicznych w pierwszych latach transformacji ustrojowej zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kra-ków 1994.

²⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

²⁹ Np. na podstawie art. 25 ust. 1 u.p.s. organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania z zakresu *pomocy społecznej*, udzielając im dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1057, z późn. zm.; dalej: u.d.p.p.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 711, z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 1528, z późn. zm.

obywatelski, w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy³³.

Współpracę gminy (a ściślej jej organów) z podmiotami spoza systemu władzy publicznej przewidują również przepisy prawa materialnego, nakładając na te organy obowiązek zwrócenia się o zajęcie stanowiska lub umożliwienie jego przedstawienia przed podjęciem prawnie wiążącego rozstrzygnięcia. I tak przykładowo stosownie do art. 5 ust. 5 u.d.p.p. rada gminy określa w drodze uchwały szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami, prowadzącymi działalność pożytku publicznego, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji³⁴. Inne przykładowe formy współpracy organów gminy z podmiotami spoza systemu władzy publicznej przewidują między innymi przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁵. Zgodnie bowiem z art. 11 pkt 1, 7 i 8 oraz art. 17 pkt 1, 9 i 11 u.p.z.p. wójt (burmistrz albo prezydent miasta), jako organ prowadzący postępowanie w sprawie sporządzenia projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przedstawienia ich radzie gminy do uchwalenia, jest zobowiązany do: 1) ogłoszenia o sposobie i terminie składania wniosków dotyczących przyszłej treści obu aktów, a następnie do rozpatrzenia tychże wniosków; 2) zorganizowania dyskusji publicznych nad projektami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) ogłoszenia o sposobie i terminie wnoszenia uwag do projektu studium i planu oraz do ich rozpatrzenia.

Uznanie wpływu współpracy gminy z innymi podmiotami na stopień efektywności wykonywanych przez nią zadań publicznych znajduje potwierdzenie w sferze współpracy zarówno wewnątrz systemu władzy publicznej, jak i poza nim. W pierwszym przypadku wynika to z tego, że zadania gminne mające charakter lokalny niemal z reguły (choć nie zawsze) w tym samym stopniu stanowią równocześnie fragment realizacji zamierzenia wykraczającego poza gminną perspektywę. Trzeba bowiem mieć świadomość, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są wkomponowane w planowanie regionalne i krajowe; drogi gminne wchodzą w skład sieci dróg publicznych tworzonych przez pozostałe drogi gminne oraz powiatowe, wojewódzkie i krajowe; szkolna edukacja

³³ Szerzej na ten temat zob. m.in.: P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, (w:) R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 393–403.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. J. H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, s. 150 i n.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.

na poziomie podstawowym jest pierwszym stopniem zintegrowanego systemu oświaty kontynuowanego następnie na szczeblu powiatowym i regionalnym. W ten sam sposób należałoby postrzegać zadania własne gminy z zakresu telekomunikacji, ochrony środowiska, czy też lokalnego transportu zbiorowego. Realna współpraca gminy z innymi podmiotami wchodzącymi w skład systemu władzy publicznej musi i przynosi pożądane rezultaty mierzone stopniem efektywności wykonanych zadań publicznych tak tych o gminnym, jak i ponadgminnym charakterze.

Materialnym źródłem współpracy gminy z podmiotami przynależnymi do systemu władzy publicznej jest charakter zadań gminnych, które mimo że mają wymiar lokalny, to nadal pozostają zadaniami publicznymi, zaś ich właściwe, a zatem również efektywne wykonanie wymaga integralnego podejścia. To z kolei, jak podkreśla się w literaturze, każe postrzegać samorząd terytorialny, a więc również i gminę, jako część „obszernego państwowo komunalnego związku administracji, planowania i finansów”³⁶.

Z kolei współpraca gminy z podmiotami pozostającymi poza systemem władzy publicznej jest szczególnie pożyteczna w obszarze zadań własnych, których realizacja ma na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty. Udział członków tej wspólnoty bądź ich przedstawicieli podczas realizacji tych zadań daje dodatkową sposobność do lepszego zdiagnozowania i dookreślenia danych konkretyzujących potrzeby, których zaspokojenia oczekuje wspólnota. Natomiast współpraca z trzecim sektorem, z uwagi na dysponowanie przezeń odpowiednimi zasobami i skoncentrowanie się na przedmiocie działalności wynikającej z zakresu świadczonych usług, może i w wielu przypadkach sprawia, że zadania powierzone do realizacji gminie są wykonywane przez organizacje pozarządowe czy przedsiębiorców bądź wspólnie z organami lub jednostkami organizacyjnymi gminy, sprawniej i skuteczniej, a więc efektywniej.

ŚRODKI NIEZBĘDNE DO REALIZACJI ZADAŃ

Nie wymaga szczegółowego uzasadnienia teza, że warunkiem koniecznym właściwego wykonania jakichkolwiek zadań jest posiadanie odpowiednich środków temu służących. Twierdzenie to, ocierające się o truizm, dotyczy również zadań powierzonych gminie do realizacji, zarówno własnych, jak i zleconych, na podstawie ustawy albo porozumienia. Problem adekwatności środków, jakimi dysponuje gmina, względem zadań jej powierzonych należałoby ująć szeroko, a więc odnieść go zarówno do środków osobowych (zasoby kadrowe), jak

³⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 132; zob. też powołaną tam literaturę.

i rzeczowo-finansowych. Kadry, jakimi dysponuje gmina, wypadałoby podzielić na dwie grupy, a mianowicie na osoby obsadzające stanowiska radnych w radzie gminy i wybrane do organów jednostek pomocniczych oraz na pracowników samorządowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁷. Cechą mającą kluczowy wpływ na stopień efektywności działań pierwszej grupy jest bowiem umiejętność właściwej identyfikacji, hierarchizacji i artykulacji potrzeb pozostałych członków wspólnoty gminnej, której są reprezentantami. Z kolei wkład kadry pracowników samorządowych w podnoszenie efektywności działania na rzecz realizacji zadań powierzonych gminie jest tak jak w przypadku pozostałych pracowników i urzędników administracji publicznej wypadkową odpowiedniego przygotowania zawodowego, ustawicznego doskonalenia posiadanych umiejętności oraz poszerzania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji, a także stopnia ukształtowania postawy etycznej. Szczególnie tym ostatnim elementem sprzyja wykorzystywanie mechanizmu ocen okresowych.

Również środki rzeczowo-finansowe niezbędne do realizacji zadań gminnych należałoby ująć w dwie grupy, którymi są mienie i środki finansowe. Mieniem, tym określonym w art. 43 u.s.g. mianem mienia komunalnego, jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Pomijając kontestowane w literaturze semantyczne aspekty tego pojęcia³⁸, wypada zauważyć, że tak rozumiane mienie komunalne obejmuje wszystkie trzy postaci rzeczy publicznych, „którymi – jak pisze S. Kasznica – państwo, jak również każdy inny związek publicznoprawny, posługuje się dla wykonania swych zadań”³⁹. Są nimi: majątek skarbowy (fiskalny), majątek administracyjny oraz rzeczy służące do powszechnego użytku (dobra publiczne)⁴⁰. Należy zaznaczyć, że dostatek środków rzeczowych daje podstawy do realizacji zadań gminnych, jednak – co zrozumiałe – nie zawsze jest gwarancją właściwego ich wykorzystania. Niejednokrotnie bowiem okazuje się, że pewna część mienia komunalnego nie tylko nie służy choćby pośrednio realizacji zadań gminnych, lecz także staje się balastem negatywnie wpływającym na efektywność działalności gminy.

Podstawowe zasady finansowania zadań gminnych zostały ujęte w art. 167 Konstytucji RP. Pierwsza z nich to zasada zapewnienia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz dokonywania odpowiednich korekt w tym względzie w przypadku zmian w zakresie powierzonych zadań. Drugą można zaś określić jako zasadę finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego z dochodów własnych oraz z budżetu państwa

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282, z późn. zm.

³⁸ Zob. m.in. J. Jagoda, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 653 i n.

³⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 143.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 144–148.

(w postaci subwencji ogólnych i dotacji celowych). Trzecia zaś to zasada ustawowego określania źródeł tych dochodów.

Z perspektywy finansowania zadań gminnych 30 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym można by uznać za ciąg legislacyjnych poszukiwań i rozwiązań szeroko komentowanych, a przy tym krytycznie recenzowanych przez doktrynę i praktykę⁴¹. Brak dostatecznego strumienia środków finansowych w sposób oczywisty utrudnia realizację zadań gminnych. Nie oznacza to jednak, że postulowane wielkości dochodów szacowane jako właściwe są gwarancją wysokiej efektywności. Doświadczenie trzech dekad pokazuje, że na stopień efektywności realizacji zadań gminnych wpływa przede wszystkim umiejętność optymalnego zarządzania zasobami będącymi w dyspozycji, do których należą nie tylko środki rzeczowo-finansowe, lecz także wykorzystanie potencjału wynikającego z uwarunkowań społecznych, gospodarczych, geoeconomicznego położenia, jak również roztropności przy podejmowaniu decyzji czy to w sprawie przejmowania coraz to nowych zadań zleconych (określonego w literaturze mianem „zachłanności” na władztwo publicznoprawne⁴²), czy to realizacji zadań, które nie mają charakteru obligatoryjnego, zaś z punktu widzenia zbiorowych potrzeb wspólnoty nie należą do zadań priorytetowych.

W celach wyłącznie poglądowych można by tę tezę zilustrować przykładem wykorzystania potencjału finansowego w gminach Trójmiasta. Z zestawienia Głównego Urzędu Statystycznego, w którym wzięto pod uwagę dochody własne, udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz subwencję ogólną, dotacje celowe oraz środki unijne z 2015 r.⁴³ i 2017 r.⁴⁴, wynika, że najzasobniejszą w tym gronie jest gmina miasta Sopot, która uplasowała się odpowiednio na 19. i 17. miejscu w skali ogólnopolskiej. Drugi w tych zestawieniach

⁴¹ Np. T. Dębowska-Romanowska, *Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający*, (w:) W. M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 19–28; E. Stolorz-Krzysz, *Absurdy prawa finansowego i finansów po 25 latach samorządu terytorialnego – doświadczenia praktyczne*, (w:) W. M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 249–255; P. Chmielnicki, *Regulowanie ustroju samorządu terytorialnego a reedukacja wydatków publicznych. Uwagi w świetle badań nad polskim ustawodawstwem*, (w:) T. Bąkowski (red.), *W trzydziestolecie przywrócenia samorządu terytorialnego do polskiego porządku ustrojowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 76–89; E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 9–15; E. Feret, *Ustawa o finansach komunalnych jako gwarancja finansowego zabezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 37–46.

⁴² I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, (w:) M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter...*, s. 249.

⁴³ Zob. <https://europarlament.pap.pl/gus-najbogatsza-gmina-w-polsce-jest-kleszczow-najbiedniejsza-zawadzkie> (dostęp: 8.12.2020 r.).

⁴⁴ Zob. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/praca/najbiedniejsze-i-najbogatsze-gminy-czesc-15-1-500> (dostęp: 8.12.2020 r.).

był Gdańsk skalsyfikowany na 53. i 67. miejscu. Trzecia zaś była Gdynia, uzyskując w 2015 r. 98., a w 2017 r. 132. pozycję. Jednakże to właśnie Gdynia, jak wynika z badań Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących stopnia zadowolenia mieszkańców, w których uwzględniono warunki życia, w tym uwarunkowania infrastrukturalne, poziom usług publicznych świadczonych przez gminę mieszkańcom, okazała się niekwestionowanym liderem nie tylko w skali gmin trójmiejskich, ale także w całej Polsce⁴⁵. Przywołane dane potwierdzają popularne w gdyńskim środowisku samorządowym powiedzenie przypisywane Maciejowi Brzeskiemu, wiceprezydentowi i radnemu Gdyni w latach 1990–1999, który zwykł mawiać, że: „Gdynia nie jest bogatym miastem (w sensie zasobności budżetu czy wysokości dochodów miasta – *przyp. T.B.*), ale miastem stwarzającym ludziom dogodne warunki do bogacenia się”. Również, a może przede wszystkim, szerokie i od lat stabilne poparcie mieszkańców Gdyni dla sposobu i stylu zarządzania sprawami lokalnymi wyrażane w akcie wyborczym należy odczytywać jako aprobatę osiągniętego stopnia efektywności w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

WNIOSKI PRO FUTURO

Zbiorowe potrzeby wspólnoty, współpraca oraz środki niezbędne do realizacji zadań powierzonych gminie, to elementy charakteryzujące istotę samorządu gminnego, których odpowiednie profilowanie wpływa na jego zadaniowo-kompetencyjną efektywność. Chociaż należą one do stałych składowych determinujących efektywność działalności gminy, to same w sobie wymagają aktualizacji, a w niektórych przypadkach także redefinicji.

W ciągu ostatnich 30 lat katalog potrzeb wspólnoty gminnej ewoluował wraz z przeobrażeniami ustrojowymi, społecznymi, gospodarczymi, środowiskowymi czy technologicznymi⁴⁶. Należy odnotować, że przemiany te przyniosły różnorodne i daleko idące konsekwencje. W szczególności legły u podstaw niespotykanej od czasów powojennej industrializacji społecznej mobilności. Zjawisko to wpłynęło na faktyczny skład osobowy wspólnoty i nie chodzi tu tylko o znaczne migracje z mniejszych ośrodków do wielkich (w skali krajowej) miejskich aglomeracji, choć i one wywarły wpływ na modyfikacje hierarchii w katalogu zbiorowych potrzeb wspólnoty zaspokajanych przez gminę poprzez realizację zadań

⁴⁵ Zob. <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/mieszkancy-ktorych-miast-podregionow-i-wojewodztw-sa-najbardziej-zadowoleni-z-miejsca-zamieszkania,75433.html> (dostęp: 8.12.2020 r.), oraz <http://urbnews.pl/zyje-sie-najlepiej-miescie/> (dostęp: 8.12.2020 r.).

⁴⁶ Zob. na ten temat m.in. I. Lipowicz, *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 22–33.

własnych. Jednak ważniejsza w tym kontekście wydaje się konieczność zredefiniowania samego pojęcia mieszkańca – członka wspólnoty gminnej, na rzecz której zadania te są wykonywane. Współczesne uwarunkowania gospodarcze, komunikacyjne i urbanistyczno-przestrzenne sprawiają, że identyfikacja ze wspólnotą gminną poprzez udział w dystrybucji świadczeń gminy na rzecz owej wspólnoty nie musi wcale wynikać z faktu zamieszkania w gminie „pod adresem” i lokowania w tym miejscu podstawowych aktywności życiowych. Identyfikacja ta może bowiem wynikać z faktu: związania życia zawodowego z gminą położoną „poza adresem zamieszkania”, prowadzenia działalności gospodarczej, pobierania nauki, spędzania większości czasu wolnego.

Stąd też zasadne wydaje się pytanie, czy mając na względzie wskazane powyżej okoliczności, nie byłoby zasadne dokonanie normatywnych zmian przesłanek warunkujących uzyskanie statusu mieszkańca – członka wspólnoty gminnej, będącego z kolei podstawą aktualizacji uprawnień i obowiązków publicznoprawnych.

Te same okoliczności stawiają również w nieco innym świetle drugi z wymienionych elementów stałych, a mianowicie współpracę przy realizacji zadań gminnych. Należy przypuszczać, że faktyczna przynależność jednostek do więcej niż jednej lokalnej wspólnoty stanie się impulsem intensyfikacji wspólnych międzygminnych przedsięwzięć oraz wymusi zastosowanie rozwiązań integracyjnych na wzór przyjętych dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii także w innych aglomeracjach.

Zjawisko równoczesnego łączywania aktywności życiowych z więcej niż jedną wspólnotą gminną wpłynie też na dobór i zastosowanie przynajmniej niektórych z wskazanych powyżej środków służących do realizacji zadań gminy. Dotyczy to w szczególności zadań o charakterze infrastrukturalnym oraz źródeł i sposobów ich finansowania.

REFERENCES

- Agopszowicz A., (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- Bąkowski T., *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017
- Bąkowski T., *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych*, (w:) M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994
- Bojanowski E., *Dekalog samorządu terytorialnego*, (w:) E. Toczyska (red.), *Podstawy reformy samorządowej*, Gdańsk 1998

- Chmielnicki P., *Regulowanie ustroju samorządu terytorialnego a reedukacja wydatków publicznych. Uwagi w świetle badań nad polskim ustawodawstwem*, (w:) T. Bąkowski (red.), *W trzydziestolecie przywrócenia samorządu terytorialnego do polskiego porządku ustrojowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1
- Dębowska-Romanowska T., *Nowy kształt finansów lokalnych czy nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce? Esej wprowadzający*, (w:) W. M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015
- Dobosz P., (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8
- Feret E., *Ustawa o finansach komunalnych jako gwarancja finansowego zabezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9
- Fundowicz S., *Administracja publiczna jako działanie kulturowe*, (w:) J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017
- Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, (w:) R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018
- Izdebski H., *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6
- Jagoda J., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4
- Lipowicz I., *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8
- Lisowskiego P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6
- Moll T., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Niżnik-Dobosz I., *Natura zadań samorządu terytorialnego*, (w:) M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017
- Piekara A., *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, (w:) A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992

- Stolorz-Krzysz E., *Absurdy prawa finansowego i finansów po 25 latach samorządu terytorialnego – doświadczenia praktyczne*, (w:) W. M. Miemieć (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015
- Szlachetko J. H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- <https://europarlament.pap.pl/gus-najbogatsza-gmina-w-polsce-jest-kleszczow-najbiedniejsza-zawadzkie> (dostęp: 8.12.2020 r.)
- <https://samorząd.pap.pl/kategoria/praca/najbiedniejsze-i-najbogatsze-gminy-czesc-15-1-500> (dostęp: 8.12.2020 r.)
- <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/mieszkanicy-ktorych-miast-podregionow-i-województw-sa-najbardziej-zadowoleni-z-miejsca-zamieszkania,75433.html> (dostęp: 8.12.2020 r.)
- <http://urbnews.pl/zyje-sie-najlepiej-miescie/> (dostęp: 8.12.2020 r.)