

SAMORZĄD & TERYTORYALNY

Bogdan Dolnicki

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

SAMORZĄD & TERYTORYALNY

Bogdan Dolnicki

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

9

Stan prawny na 1 czerwca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-843-8
9. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział pierwszy	
Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	17
1. Wprowadzenie	17
2. Podmiot samorządu	20
3. Przedmiot samorządu	23
4. Zadania samorządu	27
5. Nadzór nad samorządem	29
6. Samorząd a autonomia	30
Rozdział drugi	
Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939	35
1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych	35
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	42
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939	47
Rozdział trzeci	
Struktura organizacyjna gminy	53
1. Koncepcja gminy samorządowej	53
2. Formy demokracji bezpośredniej	57
A. Konsultacje	58
B. Referendum gminne	78
3. Organy gminy	83
A. Rada gminy	84
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	103
4. Jednostki pomocnicze gmin	141
A. Sołectwo	142
B. Dzielnica (osiedle)	147

5. Klasyfikacja zadań rady gminy	149
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne	149
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe.....	150
C. Kompetencje finansowe.....	152
D. Kompetencje administracyjne.....	152
E. Kompetencje lokalno-porządkowe	152
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.....	153
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego	153
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze	153
I. Kompetencje procesowe	154

Rozdział czwarty

Ustrój powiatu	155
1. Koncepcja powiatu samorządowego.....	155
2. Formy demokracji bezpośredniej.....	157
A. Konsultacje	158
B. Wybory	160
C. Referendum powiatowe	160
3. Organy powiatu	161
A. Rada powiatu	161
B. Zarząd powiatu.....	167
4. Miasto na prawach powiatu	180

Rozdział piąty

Struktura organizacyjna województwa samorządowego	191
1. Region samorządowy.....	191
2. Pojęcie regionu	192
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR).....	195
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej.....	199
5. Koncepcja województwa samorządowego	202
6. Formy demokracji bezpośredniej.....	207
7. Organy samorządu województwa	209
A. Sejmik województwa.....	210
B. Zarząd województwa	216
8. Administracja zespolona	221

Rozdział szósty

Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej	223
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym	223
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	227
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej	229

A. Pojęcie informacji publicznej.....	231
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.....	237
C. Formy udostępniania informacji publicznej	239
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych.....	245
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.....	246
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego	248
A. Reguły ogólne.....	248
B. Zasada jawności podejmowania uchwał.....	248
C. Jawność gospodarki finansowej	250
D. Jawność aktów prawa miejscowego	251
E. Oświadczenia majątkowe	253
5. Uwagi końcowe.....	253

Rozdział siódmy

Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych...	255
1. Wprowadzenie	255
2. Przyczyny korupcji.....	257
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym.....	259
4. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych	260
A. Pojęcie zawarte w Kodeksie karnym	260
B. Pojęcie zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa	266
5. Ograniczenia dotyczące radnych	273
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami.....	273
B. Zakaz zawierania umów z radnymi.....	274
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji	275
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej	276
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych.....	279
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów.....	280
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego	280
6. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych....	281
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej	281
B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych.....	286
C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych	288
7. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych...	290
A. Oświadczenia majątkowe	291
B. Rejestr Korzyści	296

Rozdział ósmy

Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.....	299
1. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne ...	299
A. Organizacja związku.....	304
B. Kompetencje organów związku	306
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw.....	309
3. Porozumienia	312
4. Partnerstwo publiczno-prywatne	314

Rozdział dziewiąty

Zadania samorządu terytorialnego	317
1. Podział zadań samorządu	317
2. Zadania własne	318
3. Zasada monizmu zadaniowego	320
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim.....	321
A. Gmina.....	323
B. Powiat.....	325
C. Województwo.....	330

Rozdział dziesiąty

Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego	335
1. Pojęcie prawa miejscowego	335
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa	341
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	346
A. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	346
B. Kryterium podmiotowe.....	346
C. Kryterium przedmiotowe	347
D. Kryterium przedmiotowo-formalne	347
E. Kryterium przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego.....	347
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego ...	349
A. Gminne akty prawa miejscowego	349
B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat.....	358
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo.....	365
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	366
5. Procedura uchwałodawcza.....	368
A. Przygotowanie projektu uchwały.....	368
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku)	370
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie	371

Rozdział jedenasty

Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych	377
1. Pojęcie mienia samorządowego.....	377
2. Pochodzenie mienia gminnego	385
A. Przejęcie mienia.....	386
B. Nabycie mienia.....	390
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych.....	392
4. Zarządzanie mieniem samorządowym.....	398
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym.....	398
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym.....	400
5. Oświadczenia woli.....	406
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	407
A. Pojęcie działalności gospodarczej.....	407
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	410
C. Uwagi końcowe.....	418

Rozdział dwunasty

Nadzór nad samorządem terytorialnym	421
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru	421
A. Cele nadzoru	421
B. Funkcje nadzoru.....	423
C. Kryteria nadzoru.....	425
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego	427
3. Środki nadzoru	431
A. Środki informacyjno-doradcze	431
B. Środki korygujące.....	434
C. Wstrzymanie wykonania uchwały.....	435
D. Stwierdzenie nieważności	436
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych.....	440
F. Zarządzenie zastępcze	443
G. Środki personalne.....	446
H. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych	450
4. Skarga do sądu administracyjnego wnoszona przez uprawniony podmiot na uchwały lub zarządzenia, bezczynność albo czynności faktyczne lub prawne organów samorządowych.....	452

WSTĘP

Reaktywowany w Polsce w 1990 r., po czterdziestoletniej przerwie, samorząd terytorialny oparty został bez wątpienia na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego oraz samorządów państw Europy Zachodniej. Nie można jednak w żadnym razie traktować obecnego samorządu terytorialnego jako struktury statycznej; wręcz odwrotnie, samorząd ten znajduje się w ciągłym rozwoju. Dowodem na to mogą być dokonane w 1998 r. zasadnicze reformy strukturalne, polegające na wprowadzeniu samorządu terytorialnego na szczeblach powiatowym i wojewódzkim. Dalsze istotne zmiany w strukturze i zasadach działania samorządu terytorialnego wszystkich szczebli przyniosła ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹. Szczególnie istotne zmiany, polegające na powołaniu na szczeblu gminy monokratycznych organów wykonawczych – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, wprowadzone zostały ustawą z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta².

Ta właśnie obiektywna tendencja do ciągłego rozwoju współczesnego samorządu terytorialnego stanowiła główną motywację do napisania niniejszej pracy.

Publikacja ta ma przede wszystkim charakter ustrojowy. Jednakże wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu praktyki oraz pragnąc zrealizować kompleksowe cele dydaktyczne, w prezentowanym wydaniu zakresem rozważań objęto również wiele istotnych kwestii, jak np. pozycja prawna miasta na prawach powiatu, zasada jawności i dostęp do informacji publicznej, ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych, dochody jednostek samorządu terytorialnego czy też stosunki pracy w samorządzie terytorialnym.

Niemożliwe było podjęcie rozważań dotyczących ustroju samorządu bez określenia pojęcia i istoty samorządu terytorialnego oraz jego funkcji, zarówno w ujęciu historycznym, jak i w ujęciu prawnoporównawczym. Rozważaniami objęto również zagadnienia dotyczące mienia gmin, powiatów i województw samorządowych.

¹ Dz.U. Nr 45, poz. 497.

² Dz.U. Nr 113, poz. 984.

W pracy zastosowano głównie metodę dogmatyczną. Aby jednak ukazać polski samorząd terytorialny na tle europejskim, sięgnięto również po metodę prawnoporównawczą.

Intencją autora było, aby praca mogła być przydatna zarówno dla teoretyków, jak i dla praktyków samorządu terytorialnego oraz dla studentów prawa i administracji.

Bogdan Dolnicki

Bielsko-Biała, maj 2024 r.

Rozdział pierwszy

POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wprowadzenie

Pojęcie samorządu, a w szczególności samorządu terytorialnego, było już niejednokrotnie definiowane. Mimo to nie jest nadal rozumiane jednolicie. Wpływ na taki stan rzeczy miały z reguły konkretne warunki polityczne, w jakich tworzono poszczególne definicje. „Instytucja samorządu jako jednego ze sposobów decentralizowania administracji państwowej ma za sobą tak bogatą literaturę, iż dodanie jakichś nowych elementów do samego określenia tego, co jest samorządem, jest już chyba niemożliwe”¹.

pojęcie
samorządu

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Jej rezultatem były dwa rozbieżne pojęcia samorządu. **Samorząd w znaczeniu prawnym** (korporacyjnym) – rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej².

Na tym tle zrodziło się pojęcie **pośredniej administracji państwowej**³, która to administracja nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz

pośrednia
administracja
państwowa

¹ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53.

² Na ten temat obszernie W. Jakimowicz, *Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, rozdz. 6, s. 429–485.

³ Przedmiot pośredniej administracji państwowej pokrywa się znaczenie z samorządem terytorialnym, lecz w obydwu konstrukcjach pojęciowych akcent jest nieco inaczej rozłożony. Podczas gdy w przypadku samorządu kładzie się go na samodzielnym bycie jego podmiotu, to w przypadku pośredniej administracji państwowej na zależności od państwa. Jedno nie wyklucza drugiego. Dalsza różnica polega na tym, że przez samorząd zwykle rozumie się materialny zasięg funkcjonalny, podczas gdy pośrednia administracja państwowa zawiera ponadto kwestie orga-

przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych, podmioty administrujące zadaniami państwowymi. Administracja taka jest administracją zdecentralizowaną. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji państwowej ma znaczenie praktyczne, administracja pośrednia stoi bowiem w zasadzie poza ciągiem instancyjnym (podporządkowaniem hierarchicznym) bezpośrednich organów państwowych⁴.

Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną⁵. To ujęcie jednak wykracza poza ramy naszych rozważań.

Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego

Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała **Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego** uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26.09.1985 r. w Rio de Janeiro. Stanowi ona, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1 i 3 ust. 3)⁶.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Podobne przepisy zawiera **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** uchwalona 15.10.1985 r.⁷ Zgodnie z jej brzmieniem:

nizacyjne i określenie istoty organów; zob. E. Forsthoﬀ, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München 1973, s. 470.

⁴ Pojęcie pośredniej administracji państwowej spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem części doktryny; por. np.: H.U. Erichsen, *Kommunalrecht* [w:] *Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht*, Hrsg. D. Grim, H. Papier, Frankfurt am Main 1986, s. 105 i n.; R. Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, (b.m.w.) 1984, s. 295; F.L. Knemeyer, *Die Stellung der Gemeinden im und zum Staat*, Teil 2A, *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetzen* [w:] *Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindetag*, München 1987, s. 103–104. Zdaniem tych autorów administracja państwowa i samorząd terytorialny nie stanowią żadnego przeciwieństwa i nie wykluczają się nawzajem. Klasyfikowanie samorządu terytorialnego jako pośrednika administracji państwowej odmawia temu samorządowi swoistej władczej funkcji i sprowadza go jedynie do zasady organizacyjnej.

⁵ F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, ST 1991/7–8, s. 4, pisze, iż „samorząd w sensie politycznym wskazuje na «wolność do państwa» [*Freiheit zum Staat*], a samorząd w sensie prawniczym wskazuje na «wolność od państwa» [*Freiheit vom Staat*]”.

⁶ Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkladce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r.

⁷ Tytuł zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22.08.2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107). Na podstawie art. 17 ust. 2b ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu

- zasady samorządu lokalnego są określone w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;
- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców;
- podstawowe kompetencje komunalnych korporacji lokalnych są określone w konstytucji lub ustawach; to postanowienie nie wyklucza jednak zlecenia komunalnym korporacjom lokalnym określonych kompetencji w ramach ustaw;
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom;
- nadzór administracyjny nad komunalnymi korporacjami lokalnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji; nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały komunalnym korporacjom lokalnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową;
- nadzór nad komunalnymi korporacjami lokalnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.

Obie cytowane wyżej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowoprawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach – od wyrażenia jedynie ogólnej zasady⁸ po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych⁹. Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefi-

15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), sprostowano następujący błąd: w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” wstawiono wyraz „Lokalnego”.

⁸ Por. art. 72 Konstytucji Francji z 4.10.1985 r. (Journal Officiel du 5 Octobre 1985), art. 28 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (BGBl. I/1949, s. 1 ze zm.) czy też art. 5 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. w brzmieniu z 29.12.1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444) i art. 70 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

⁹ Dotyczy to głównie Szwajcarii, gdzie zakres regulacji konstytucyjnej dotyczącej organizacji i funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych jest tak szczegółowy, że konstytucje kantonalne określają podstawowe kwestie samorządowe, takie jak organizacja wewnętrzna, zadania i środki nadzoru nad gminą.

niowania tego samorządu spada na doktrynę¹⁰. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.

Za podstawowe elementy takiego katalogu uznać można: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem.

2. Podmiot samorządu

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (gminę). A zatem gmina jest traktowana jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa. „Upodmiotowienie” społeczności lokalnej rozumiane jest tu więc nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym „upodmiotowienie” to dokonywane jest przez państwo w celu realizacji jego zadań. Na tym tle w doktrynie występują rozbieżności co do ujmowania kategorii interesu lokalnego.

W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji w terenie celów państwowych, czy też zakłada się istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii może nastąpić w drodze uznania istniejącego obiektywnie interesu lokalnego.

interes lokalny Przeważająca część doktryny jest zgodna, iż **kategoria interesu lokalnego** ma charakter obiektywny¹¹. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny¹². Rozróżnienie obu kategorii interesów – ogólnopaństwowego i lokalnego – wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji państwowej.

¹⁰ Na ten temat obszernie A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 1, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, rozdz. 4, s. 289 i n.

¹¹ Tak: J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, ST 1992/3, s. 27–33; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 58 i n.; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

¹² M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, PiP 1974/6, s. 7; A. Piekara, *Społeczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 36; A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, ST 1991/1–2, s. 80; K. Strzyczkowski, *Interes lokalny w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym*, OMT 1986/1, s. 1.

Decentralizacja polega – najogólniej rzecz biorąc – na prawnym zabezpieczeniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Dokonuje się tego poprzez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów niżej stojących w strukturze organizacyjnej. Z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządu wynika ponadto reguła, że nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się przy użyciu środków wyraźnie przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

Za W. Madurowiczem strukturę zdecentralizowaną można przedstawić również w następujący sposób:

- „1) każdy szczebel struktury ma określony dokładnie zakres spraw o znaczeniu w skali całej struktury lokalnej (odcinkowej) oraz funkcję celu, za realizację której w obrębie tych spraw odpowiada,
- 2) ma ponadto ustalony zakres samodzielności w osiągnięciu tych celów, przy czym samodzielność ta korzysta z ochrony prawnej (...),
- 3) (...) nadzór – w miejsce działającego *ex ante* nadzoru «dyrektywnego» – przybiera postać działającego *ex post* nadzoru «weryfikacyjnego»,
- 4) działa system instrumentów informujących, jakim celem wyższych rzędów służą cele szczebli niższych oraz jakie są warunki gospodarowania,
- 5) działa wreszcie system bodźców nakierowujących działanie szczebli niższych na cele, za osiągnięcie których odpowiadają”¹³.

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że jednostka tego samorządu, którą jest gmina, została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych¹⁴.

Literatura przedmiotu, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się terminem „**terytorialna korporacja komunalna**”. Oznacza ono, iż samorząd to sprawo-

¹³ W. Madurowicz, *Z zagadnień decentralizacji w terytorialnym przekroju gospodarki narodowej*, „Problemy Rad Narodowych” 1977/38, s. 60.

¹⁴ Por. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990/1, s. 26; inaczej Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

Podręcznik zawiera syntetyczne omówienie zagadnień organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Szczegółowo przedstawiono m.in.:

- pojęcie i funkcje samorządu terytorialnego,
- strukturę i organizację gminy,
- ustrój powiatu oraz miasta na prawach powiatu,
- strukturę organizacyjną województwa samorządowego,
- formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania samorządu terytorialnego,
- akty prawa miejscowego,
- dochody oraz mienie jednostek samorządu terytorialnego,
- ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych,
- nadzór nad samorządem terytorialnym.

W książce można znaleźć odpowiedzi na wiele istotnych problemów teoretycznych i praktycznych związanych z organizacją i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Publikacja przeznaczona jest dla studentów oraz teoretyków prawa i administracji, a także dla pracowników samorządowych.

Bogdan Dolnicki – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zespołu Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad 150 prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788383588438 W09P01

ISBN 978-83-8358-843-8



9 788383 588438

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)