

SAMORZĄD TERYTORYALNY

Bogdan Dolnicki

SERIA AKADEMICKA

6. WYDANIE

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

6. WYDANIE

Stan prawny na 1 września 2016 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Wolters Kluwer

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-532-8

6. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19
Rozdział pierwszy	
Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	21
1. Wprowadzenie	21
2. Podmiot samorządu	24
3. Przedmiot samorządu	27
4. Zadania samorządu	31
5. Nadzór nad samorządem	32
6. Samorząd a autonomia	34
Rozdział drugi	
Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939	38
1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych	38
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	45
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939	49
Rozdział trzeci	
Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach	56
1. Okres 1918–1939	56
2. Okres 1944–1950	59
3. Okres 1990–1997	62
A. Podmiot samorządu	64
B. Przedmiot samorządu	65
C. Zadania samorządu terytorialnego	69
D. Nadzór nad samorządem terytorialnym	73

Rozdział czwarty

Struktura organizacyjna gminy	75
1. Koncepcja gminy samorządowej	75
2. Formy demokracji bezpośredniej	79
A. Konsultacje	80
B. Referendum gminne	81
3. Organy gminy	86
A. Rada gminy	86
Status prawny radnego	88
Organizacja wewnętrzna rady gminy	93
Sesje rady	94
Komisje	95
Odwołanie rady gminy przed upływem kadencji	96
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	97
Odwołanie wójta przed upływem kadencji	99
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia absolutorium	100
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium	101
Inne przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta	103
Skarbnik gminy	109
Urząd gminy	110
Inne jednostki organizacyjne	111
Jednostka budżetowa	115
Zakład budżetowy	119
Spółki jako forma działalności gospodarczej gminy	124
Komunalne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną	129
4. Jednostki pomocnicze gmin	132
A. Sołectwo	133
B. Dzielnic (osiedle)	138
5. Klasyfikacja zadań rady gminy	139
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne	140
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe	140
C. Kompetencje finansowe	142
D. Kompetencje administracyjne	142
E. Kompetencje lokalno-porządkowe	143
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy	143
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego	143
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze	144
I. Kompetencje procesowe	144

Rozdział piąty

Ustrój powiatu	146
1. Koncepcja powiatu samorządowego	146
2. Formy demokracji bezpośredniej	148
A. Konsultacje	149
B. Wybory	149
C. Referendum powiatowe	149
3. Organy powiatu	150
A. Rada powiatu	150
Status prawny radnego	153
Organizacja wewnętrzna rady powiatu	154
B. Zarząd powiatu	156
Starosta	159
Sekretarz i skarbnik powiatu	162
Starostwo powiatowe	162
Jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże ...	163

Rozdział szósty

Miasto na prawach powiatu	166
1. Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu	166
A. Uwagi ogólne	166
B. Koncepcja miasta na prawach powiatu	170
Upodmiotowienie miasta na prawach powiatu	170
Osobowość prawna	171
Zadania miasta na prawach powiatu	172
Statut	177
Nadzór	178
Formy demokracji bezpośredniej	178
Organy miasta na prawach powiatu	178
C. Rada miasta na prawach powiatu	179
Zadania rady miasta	180
Tryb podejmowania uchwał	183
Status prawny radnego	183
Prezydent miasta na prawach powiatu	184
Urząd miasta	187
Inne jednostki organizacyjne	187
Jednostki pomocnicze miasta na prawach powiatu	188
Formy współdziałania miast na prawach powiatu	188

Rozdział siódmy

Struktura organizacyjna województwa samorządowego	190
1. Region samorządowy	190

2. Pojęcie regionu	191
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)	194
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej	198
5. Koncepcja województwa samorządowego	200
6. Formy demokracji bezpośredniej	206
7. Organy samorządu województwa	207
A. Sejmik województwa	208
Organizacja wewnętrzna sejmiku województwa	210
Pozycja prawna radnego	213
B. Zarząd województwa	214
Marszałek województwa	216
Skarbnik województwa	217
8. Administracja zespolona	218

Rozdział ósmy

Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej	220
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym	220
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	225
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej	227
A. Pojęcie informacji publicznej	228
Informacje szczególne podlegające udostępnieniu	234
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej	234
C. Formy udostępniania informacji publicznej	236
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych	243
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej	244
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego	245
A. Reguły ogólne	245
B. Zasada jawności podejmowania uchwał	245
C. Jawność gospodarki finansowej	247
D. Jawność aktów prawa miejscowego	248
E. Oświadczenia majątkowe	249
5. Uwagi końcowe	250

Rozdział dziewiąty

Pracownicy samorządowi	251
1. Pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego	251
2. Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych oraz nawiązanie stosunku pracy w samorządzie terytorialnym	257
3. Dobór kandydatów do pracy w jednostkach samorządowych	266
4. Zmiana stosunku pracy pracownika samorządowego	271
5. Zawieszenie stosunku pracy pracownika samorządowego	273

6. Rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy pracownika samorządowego 274
7. Obowiązki pracownika samorządowego 278
8. Uprawnienia pracownika samorządowego 282

Rozdział dziesiąty

Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych 289

1. Wprowadzenie 289
2. Przyczyny korupcji 291
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym 293
4. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych 295
 - A. Pojęcie zawarte w kodeksie karnym 295
 - B. Pojęcie zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa 301
5. Ograniczenia dotyczące radnych 307
 - A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami 307
 - B. Zakaz zawierania umów z radnymi 308
 - C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji 309
 - D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej 310
 - E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych 313
 - F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów 314
 - G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego 314
6. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych 316
 - A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej 316
 - B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych 319
 - C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych 322
7. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych 324
 - A. Oświadczenia majątkowe 324
 - B. Rejestr korzyści 329

Rozdział jedenasty

Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego 331

1. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne 332
 - A. Organizacja związku 337
 - B. Kompetencje organów związku 339
 - Mienie związku 341
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw 342
3. Porozumienia 345
4. Partnerstwo publiczno-prywatne 347
5. Kontrakt wojewódzki/terytorialny 348

Rozdział dwunasty

Zadania samorządu terytorialnego	350
1. Podział zadań samorządu	350
2. Zadania własne	351
3. Zasada monizmu zadaniowego	353
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim	354
A. Gmina	356
B. Powiat	358
C. Województwo	363

Rozdział trzynasty

Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego	367
1. Pojęcie prawa miejscowego	367
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa	373
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	378
A. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	378
B. Kryterium podmiotowe	378
C. Kryterium przedmiotowe	379
D. Kryterium przedmiotowo-formalne	379
E. Kryterium przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	379
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego	381
A. Gminne akty prawa miejscowego	381
B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	388
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo	395
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	396
5. Procedura uchwałodawcza	398
A. Przygotowanie projektu uchwały	398
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku)	399
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie	400

Rozdział czternasty

Dochody jednostek samorządu terytorialnego	404
1. Pojęcie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich klasyfikacja	404
A. Źródła dochodów gminy	407
B. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów	408
C. Kompetencje gminy w zakresie kształtowania dochodów własnych	409
2. Ustalanie stawek podatków i wysokości opłat lokalnych oraz udzielanie ulg i zwolnień	409
3. Samoopodatkowanie mieszkańców	412
4. Pozyskiwanie środków o charakterze zwrotnym (przychodów)	413

5. Uzyskiwanie dochodów z gospodarowania mieniem	415
6. Ustalanie opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektów i urządzeń użyteczności publicznej	416
7. Subwencja ogólna	417
8. Podatki lokalne	418
A. Podatek od nieruchomości	418
B. Podatek od środków transportowych	419
C. Podatek rolny	420
D. Podatek leśny	422
E. Karta podatkowa	423
F. Podatek od spadków i darowizn	423
G. Podatek od czynności cywilnoprawnych	424
9. Opłaty lokalne	426
A. Opłata targowa	426
B. Opłata miejscowa i uzdrowiskowa	427
C. Opłata skarbowa	429
D. Opłata z tytułu posiadania psów	430
E. Opłata adiacencka	431
F. Opłata eksploatacyjna	432
G. Opłata reklamowa	432
10. Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	434

Rozdział piętnasty

Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych	435
1. Pojęcie mienia samorządowego	435
2. Pochodzenie mienia gminnego	443
A. Przejęcie mienia	444
B. Nabycie mienia	449
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych	451
4. Zarządzanie mieniem samorządowym	457
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym	457
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym	459
Zasada samodzielności	459
Zasada szczególnej staranności	464
5. Oświadczenia woli	465
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	466
A. Pojęcie działalności gospodarczej	466
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny	469
Samorządowy zakład budżetowy	469
Spółki prawa handlowego	471
Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej	473

Formy szczególne	477
C. Uwagi końcowe	477

Rozdział szesnasty

Nadzór nad samorządem terytorialnym	479
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru	479
A. Cele nadzoru	479
B. Funkcje nadzoru	481
Funkcja strzeżenia prawa	481
Funkcja ochronna i wspierająca	482
C. Kryteria nadzoru	483
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego	485
A. Struktura organów nadzorczych w Polsce międzywojennej	485
B. Modele strukturalne nadzoru w krajach Europy Zachodniej	488
C. Współczesna polska struktura nadzoru	491
3. Środki nadzoru	495
A. Środki informacyjno-doradcze	495
B. Środki korygujące	497
Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie	497
C. Wstrzymanie wykonania uchwały	499
D. Stwierdzenie nieważności	499
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych	504
F. Zarządzenie zastępcze	507
G. Środki personalne	509
H. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych	512
4. Skarga do sądu administracyjnego wnoszona przez uprawniony podmiot na uchwały lub zarządzenia, bezczynność albo czynności faktyczne lub prawne organów samorządowych	513

Rozdział siedemnasty

Zarządzanie metropoliami	525
1. Wprowadzenie	525
2. Region metropolitalny w Niemczech	529
3. Regionalny Związek Ruhry	533
4. Dotychczasowe projekty	537
5. Projekty rozwiązań ustawowych	540
A. Wyniki prac grupy roboczej ds. określenia zasad współpracy w zakresie realizacji zadań infrastruktury obszarów metropolitalnych	541
B. Nadzór nad ustawowymi związkami metropolitalnymi	543
6. Koncepcja powiatu metropolitalnego Górnego Śląska i Zagłębia	550
A. Potrzeba reformy ustroju Aglomeracji Górnośląskiej	550
B. Charakter prawny powiatu metropolitalnego	554
C. Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego	555

D. Władze powiatu	559
E. Mienie powiatu	561
F. Finanse powiatu	561
G. Związki, stowarzyszenia i porozumienia	562
H. Nadzór nad działalnością powiatu	562
I. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne	562
7. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych	563
8. Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania	573

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- kod. wyb. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- nowela z dnia 11 kwietnia 2001 r. – ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497) – akt archiwalny
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.)

u.o.m.f.p.	–	ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173 z późn. zm.)
u.o.p.d.k.	–	ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.)
u.p.p.p.	–	ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.)
u.p.s.	–	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902)
u.r.l.	–	ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 400)
u.s.g.	–	ustawa o samorządzie gminnym – tytuł nadany z dniem 1 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
u.s.t.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74); od dnia 1 stycznia 1999 r. jej tytuł brzmi: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa antykorupcyjna	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.)
u.s.w.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)
u.z.m.	–	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890)

Publikatory

Dz. Pr.	–	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. Opols.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
Dz. U. Śl.	–	Dziennik Ustaw Śląskich
M.P.	–	Monitor Polski
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (od 1945 r. do 1962 r.)

OSNAP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (od 1995 r.)
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
OSNIC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karno i Wojskowa
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK ZU	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	–	Państwo i Prawo
PIZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
j.s.t.	–	jednostki samorządu terytorialnego
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	–	Regionalna Izba Obrachunkowa
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

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 dnia 11 kwietnia 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 dnia 20 czerwca 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 na przykład 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 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, zastosowano również 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, czerwiec 2016 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 państwowej.

Na tym tle zrodziło się pojęcie **pośredniej administracji państwowej**², która to administracja nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi. Administracja taka jest administracją zdecentrali-

pośrednia admi-
nistracja pań-
stwowa

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

² Przedmiot pośredniej administracji państwowej pokrywa się znacznie z samorządem terytorialnym, lecz w obydwu konstrukcjach pojęciowych akcent jest nieco inaczej rozłożony. Podczas gdy w przypadku samorządu leży on 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 organizacyjne i określenie istoty organów. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, wyd. 10, München 1973, s. 470.

zowaną. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji państwowej ma znaczenie praktyczne, bowiem administracja pośrednia stoi w zasadzie poza ciągiem instancyjnym (podporządkowaniem hierarchicznym) bezpośrednich organów państwowych³.

Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną⁴. 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 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Stanowi ona, iż „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)⁵.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Podobne przepisy zawiera **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** uchwalona dnia 15 października 1985 r.⁶ Zgodnie z jej brzmieniem:
– zasady samorządu lokalnego są określane w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;

³ Pojęcie pośredniej administracji państwowej spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem części doktryny; por. np.: H.U. Erichsen, *Kommunalrecht* (w:) Grim/Papier, *Nordrhein-westfälisches Staats und Verwaltungsrecht*, Frankfurt a. M. 1986, s. 105 i n.; R. Hendler, *Selbsterwaltung als Ordnungsprinzip*, (b.m.w.) 1984, s. 295; F.L. Knemeyer, *Die Stellung der Gemeinden im und zum Staat*, cz. 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 tworzą 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.

⁴ F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, ST 1991, nr 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*]”.

⁵ Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r.

⁶ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607. Tytuł zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. Nr 154, poz. 1107). Na podstawie art. 17 ust. 2b ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 późn. zm.) w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), prostuje się następujące błędy: 1) w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” powinien być wyraz „Lokalnego”.

- 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 ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach – od wyrażenia jedynie ogólnej zasady⁷ po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych⁸. Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.

⁷ Por. art. 72 Konstytucji Francji z dnia 4 października 1985 r. (Journal Officiel du 5 Octobre 1985), art. 28 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. I/ 1949, s. 1 z późn. zm.) czy też art. 5 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. w brzmieniu z dnia 29 grudnia 1983 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 44) oraz art. 70 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

⁸ Dotyczy to głównie Szwajcarii, gdzie zakres regulacji konstytucyjnej dotyczącej organizacji i funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych jest tak szczegółowy, iż konstytucje kantonalne określają podstawowe kwestie samorządowe, takie jak organizacja wewnętrzna, zadania i środki nadzoru nad gminą.

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

W podręczniku szczegółowo omówione zostały zagadnienia organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, z uwzględnieniem przemian ustrojowych i funkcjonalnych, którym on stale podlega, w tym m.in.:

- pojęcie i istota samorządu terytorialnego,
- struktura i organizacja gminy,
- ustrój powiatu oraz miasta na prawach powiatu,
- struktura organizacyjna województwa samorządowego,
- formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania samorządu terytorialnego,
- akty prawa miejscowego,
- dochody oraz mienie jednostek samorządu terytorialnego,
- nadzór nad samorządem terytorialnym.

Dodatkowo w obecnym, szóstym wydaniu podręcznika przedstawiono aktualne zagadnienia z zakresu finansów komunalnych, nowej regulacji pozycji prawnej pracowników samorządowych, jawności działania samorządu terytorialnego i dostępu do informacji publicznej oraz ograniczeń antykorupcyjnych dotyczących funkcjonariuszy samorządowych. Zaprezentowano również pozycję prawną miasta na prawach powiatu. Ponadto ukazano polski samorząd terytorialny na tle europejskim, zwracając uwagę na kwestię regionalizmu oraz zarządzania aglomeracjami.

Opracowanie przeznaczone jest dla studentów oraz teoretyków prawa i administracji, a także dla pracowników samorządowych.



9 788380 925328 W06P01

ISBN 978-83-8092-532-8



9 788380 925328



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

LEX Student
— Prawa