

# SAMORZĄD & TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

7

# SAMORZĄD TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**7**

---

Stan prawny na 15 sierpnia 2019 r.

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Paulina Staniszevska-Chudzik*

Opracowanie redakcyjne  
*Agnieszka Witczak*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

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](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-981-4  
7. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	15
<b>Wstęp</b> .....	19
<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Pojęcie i istota samorządu terytorialnego</b> .....	21
1. Wprowadzenie .....	21
2. Podmiot samorządu .....	24
3. Przedmiot samorządu .....	27
4. Zadania samorządu .....	31
5. Nadzór nad samorządem .....	33
6. Samorząd a autonomia .....	34
<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939</b> .....	
1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych .....	39
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....	46
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939 .....	50
<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach</b> .....	57
1. Okres 1918–1939 .....	57
2. Okres 1944–1950 .....	60
3. Okres 1990–1997 .....	63
A. Podmiot samorządu .....	65
B. Przedmiot samorządu .....	66
C. Zadania samorządu terytorialnego .....	70
D. Nadzór nad samorządem terytorialnym .....	74

**Rozdział czwarty**

<b>Struktura organizacyjna gminy .....</b>	<b>77</b>
1. Koncepcja gminy samorządowej.....	77
2. Formy demokracji bezpośredniej.....	81
A. Konsultacje .....	82
B. Referendum gminne .....	83
3. Organy gminy .....	89
A. Rada gminy.....	89
Status prawny radnego .....	91
Organizacja wewnętrzna rady gminy.....	100
Sesje rady .....	102
Komisje .....	103
Odwołanie rady gminy przed upływem kadencji.....	107
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) .....	108
Odwołanie wójta przed upływem kadencji .....	110
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia absolutorium.....	111
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia wotum zaufania.....	113
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium .....	117
Inne przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta.....	119
Skarbnik gminy .....	125
Urząd gminy.....	125
Inne jednostki organizacyjne .....	127
Jednostka budżetowa .....	130
Zakład budżetowy .....	135
Spółki jako forma działalności gospodarczej gminy .....	140
Komunalne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną ...	144
4. Jednostki pomocnicze gmin .....	147
A. Sołectwo.....	148
B. Dzielnica (osiedle) .....	153
5. Klasyfikacja zadań rady gminy .....	155
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne .....	155
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe.....	156
C. Kompetencje finansowe.....	157
D. Kompetencje administracyjne.....	158
E. Kompetencje lokalno-porządkowe .....	158
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.....	158
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego .....	158
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze .....	159
I. Kompetencje procesowe .....	160

**Rozdział piąty**

<b>Ustrój powiatu</b> .....	161
1. Koncepcja powiatu samorządowego.....	161
2. Formy demokracji bezpośredniej.....	163
A. Konsultacje.....	164
B. Wybory.....	165
C. Referendum powiatowe.....	165
3. Organy powiatu.....	166
A. Rada powiatu.....	166
Status prawny radnego.....	168
Organizacja wewnętrzna rady powiatu.....	169
B. Zarząd powiatu.....	172
Starosta.....	176
Sekretarz i skarbnik powiatu.....	181
Starostwo powiatowe.....	181
Jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże.....	182

**Rozdział szósty**

<b>Miasto na prawach powiatu</b> .....	185
1. Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu.....	185
A. Uwagi ogólne.....	185
B. Koncepcja miasta na prawach powiatu.....	188
Upodmiotowienie miasta na prawach powiatu.....	188
Osobowość prawna.....	189
Zadania miasta na prawach powiatu.....	190
Statut.....	195
Nadzór.....	196
Formy demokracji bezpośredniej.....	196
Organy miasta na prawach powiatu.....	196
C. Rada miasta na prawach powiatu.....	197
Zadania rady miasta.....	198
Tryb podejmowania uchwał.....	201
Status prawny radnego.....	201
Prezydent miasta na prawach powiatu.....	202
Urząd miasta.....	205
Inne jednostki organizacyjne.....	205
Jednostki pomocnicze miasta na prawach powiatu.....	206
Formy współdziałania miast na prawach powiatu.....	206

**Rozdział siódmy**

<b>Struktura organizacyjna województwa samorządowego</b> .....	209
1. Region samorządowy.....	209
2. Pojęcie regionu.....	210
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR).....	213
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej.....	217
5. Koncepcja województwa samorządowego.....	219
6. Formy demokracji bezpośredniej.....	225
7. Organy samorządu województwa.....	227
A. Sejmik województwa.....	227
Organizacja wewnętrzna sejmiku województwa.....	230
Pozycja prawna radnego.....	233
B. Zarząd województwa.....	234
Marszałek województwa.....	238
Skarbnik i sekretarz województwa.....	239
8. Administracja zespolona.....	239

**Rozdział ósmy**

<b>Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej</b> .....	243
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym.....	243
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	247
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej.....	249
A. Pojęcie informacji publicznej.....	251
Informacje szczególne podlegające udostępnieniu.....	256
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.....	257
C. Formy udostępniania informacji publicznej.....	259
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych.....	265
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.....	266
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego.....	267
A. Reguły ogólne.....	267
B. Zasada jawności podejmowania uchwał.....	268
C. Jawność gospodarki finansowej.....	269
D. Jawność aktów prawa miejscowego.....	271
E. Oświadczenia majątkowe.....	272
5. Uwagi końcowe.....	273

**Rozdział dziewiąty**

<b>Pracownicy samorządowi</b> .....	275
1. Pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego.....	275

2. Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych oraz nawiązanie stosunku pracy w samorządzie terytorialnym.....	282
3. Dobór kandydatów do pracy w jednostkach samorządowych .....	289
4. Zmiana stosunku pracy pracownika samorządowego.....	295
5. Zawieszenie stosunku pracy pracownika samorządowego.....	296
6. Rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy pracownika samorządowego ....	297
7. Obowiązki pracownika samorządowego .....	301
8. Uprawnienia pracownika samorządowego.....	305

## Rozdział dziesiąty

<b>Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych....</b>	<b>313</b>
1. Wprowadzenie .....	313
2. Przyczyny korupcji.....	315
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym.....	317
4. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych .....	319
A. Pojęcie zawarte w Kodeksie karnym .....	319
B. Pojęcie zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa .....	325
5. Ograniczenia dotyczące radnych .....	331
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami.....	331
B. Zakaz zawierania umów z radnymi.....	332
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji .....	333
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej .....	334
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych.....	337
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów.....	338
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego .....	338
6. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych....	339
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej .....	339
B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych.....	343
C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych .....	345
7. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych....	347
A. Oświadczenia majątkowe .....	348
B. Rejestr korzyści .....	353

## Rozdział jedenasty

<b>Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.....</b>	<b>355</b>
1. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne.....	355
A. Organizacja związku.....	360



B. Kompetencje organów związku .....	362
Mienie związku.....	364
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw .....	365
3. Porozumienia .....	368
4. Partnerstwo publiczno-prywatne .....	370
5. Kontrakt wojewódzki/terytorialny .....	371

## **Rozdział dwunasty**

<b>Zadania samorządu terytorialnego .....</b>	<b>373</b>
1. Podział zadań samorządu .....	373
2. Zadania własne .....	374
3. Zasada monizmu zadaniowego .....	376
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim.....	377
A. Gmina.....	379
B. Powiat.....	381
C. Województwo.....	386

## **Rozdział trzynasty**

<b>Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego .....</b>	<b>391</b>
1. Pojęcie prawa miejscowego .....	391
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa .....	397
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego .....	402
A. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego .....	402
B. Kryterium podmiotowe.....	402
C. Kryterium przedmiotowe .....	403
D. Kryterium przedmiotowo-formalne .....	403
E. Kryterium przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego.....	403
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego.....	405
A. Gminne akty prawa miejscowego .....	405
B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat.....	412
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo.....	419
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	420
5. Procedura uchwałodawcza.....	422
A. Przygotowanie projektu uchwały.....	422
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku) .....	424
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie .....	426

## **Rozdział czternasty**

<b>Dochody jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>431</b>
1. Pojęcie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich klasyfikacja....	431

A. Źródła dochodów gminy.....	434
B. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów .....	435
C. Kompetencje gminy w zakresie kształtowania dochodów własnych.....	436
2. Ustalanie stawek podatków i wysokości opłat lokalnych oraz udzielanie ulg i zwolnień .....	436
3. Samoopodatkowanie mieszkańców.....	439
4. Pozyskiwanie środków o charakterze zwrotnym (przychodów).....	440
5. Uzyskiwanie dochodów z gospodarowania mieniem.....	442
6. Ustalanie opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektów i urządzeń użyteczności publicznej .....	443
7. Subwencja ogólna .....	444
8. Podatki lokalne .....	445
A. Podatek od nieruchomości.....	445
B. Podatek od środków transportowych.....	446
C. Podatek rolny .....	447
D. Podatek leśny.....	449
E. Karta podatkowa .....	450
F. Podatek od spadków i darowizn.....	450
G. Podatek od czynności cywilnoprawnych.....	451
9. Opłaty lokalne.....	452
A. Opłata targowa.....	452
B. Opłata miejscowa i uzdrowiskowa.....	454
C. Opłata skarbowa .....	455
D. Opłata z tytułu posiadania psów.....	456
E. Opłata adiacencka .....	457
F. Opłata eksploatacyjna.....	458
G. Opłata reklamowa .....	459
10. Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ....	460

## **Rozdział piętnasty**

<b>Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych .....</b>	<b>463</b>
1. Pojęcie mienia samorządowego.....	463
2. Pochodzenie mienia gminnego .....	471
A. Przejęcie mienia.....	472
B. Nabycie mienia.....	476
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych.....	479
4. Zarządzanie mieniem samorządowym.....	485
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym.....	485
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym.....	487
Zasada samodzielności .....	487
Zasada szczególnej staranności.....	491

5. Oświadczenia woli.....	492
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego.....	494
A. Pojęcie działalności gospodarczej.....	494
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	497
Samorządowy zakład budżetowy.....	497
Spółki prawa handlowego.....	499
Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej.....	501
Formy szczególnie.....	504
C. Uwagi końcowe.....	505

## Rozdział szesnasty

<b>Nadzór nad samorządem terytorialnym.....</b>	<b>507</b>
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru.....	507
A. Cele nadzoru.....	507
B. Funkcje nadzoru.....	509
Funkcja strzeżenia prawa.....	509
Funkcja ochronna i wspierająca.....	510
C. Kryteria nadzoru.....	511
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.....	513
A. Struktura organów nadzorczych w Polsce międzywojennej.....	513
B. Modele strukturalne nadzoru w krajach Europy Zachodniej.....	516
C. Współczesna polska struktura nadzoru.....	519
3. Środki nadzoru.....	523
A. Środki informacyjno-doradcze.....	523
B. Środki korygujące.....	525
Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie.....	525
C. Wstrzymanie wykonania uchwały.....	527
D. Stwierdzenie nieważności.....	527
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych.....	532
F. Zarządzenie zastępcze.....	535
G. Środki personalne.....	536
H. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych.....	539
4. Skarga do sądu administracyjnego wnoszona przez uprawniony podmiot na uchwały lub zarządzenia, bezczynność albo czynności faktyczne lub prawne organów samorządowych.....	540

## Rozdział siedemnasty

<b>Zarządzanie metropoliami.....</b>	<b>551</b>
1. Wprowadzenie.....	551
2. Region metropolitalny w Niemczech.....	555
3. Regionalny Związek Ruhry.....	559

---

4. Dotychczasowe projekty.....	563
5. Projekty rozwiązań ustawowych.....	566
A. Wyniki prac grupy roboczej ds. określenia zasad współpracy w zakresie realizacji zadań infrastruktury obszarów metropolitalnych .....	567
B. Nadzór nad ustawowymi związkami metropolitalnymi.....	568
6. Koncepcja powiatu metropolitalnego Górnego Śląska i Zagłębia .....	575
A. Potrzeba reformy ustroju Aglomeracji Górnośląskiej .....	575
B. Charakter prawny powiatu metropolitalnego .....	579
C. Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego .....	580
D. Władze powiatu.....	584
E. Mienie powiatu .....	586
F. Finanse powiatu.....	586
G. Związki, stowarzyszenia i porozumienia.....	587
H. Nadzór nad działalnością powiatu .....	587
I. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.....	588
7. Ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych .....	588
8. Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim .....	594



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.)
- nowela z 11.04.2001 r. – ustawa z 11.04.2001 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 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.)
- u.o.p.d.k. – ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1445)
- u.p.s. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)

u.r.l.	-	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
u.s.t.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95); od 1.01.1999 r. jej tytuł brzmi: ustawa o samorządzie gminnym
ustawa antykorupcyjna	-	ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1393 ze zm.)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
u.z.m.	-	ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890) – akt archiwalny
u.z.m.woj.ś.	-	ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730)

## 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.)
OSNKW	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna 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 ( <a href="http://www.nsa.gov.pl">www.nsa.gov.pl</a> )
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 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 ustaw<sup>1</sup>. 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 miasta<sup>2</sup>.

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 w ujęciu prawnoporównawczym. Rozważaniami objęto również zagadnienia dotyczące mienia gmin, powiatów i województw samorządowych.

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 45, poz. 497.

<sup>2</sup> 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, sierpień 2019 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”<sup>1</sup>.

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**<sup>2</sup>, która to administracja nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące

pośrednia  
administracja  
państwowa

<sup>1</sup> J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53.

<sup>2</sup> 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. 1, München 1973, s. 470.

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 państwowych<sup>3</sup>.

Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną<sup>4</sup>. 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, 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 art. 3 ust. 3)<sup>5</sup>.

### Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Podobne przepisy zawiera **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** uchwalona 15.10.1985 r.<sup>6</sup>. Zgodnie z jej brzmieniem:

<sup>3</sup> 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 a. M. 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*, cz. 2A, *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetzen* [w:] *Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindegtag*, 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.

<sup>4</sup> 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*]”.

<sup>5</sup> Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkladce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607. 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 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), prosi się następujący błąd: w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” powinien być wyraz „Lokalnego”.

- zasady samorządu lokalnego są określane 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 zasady<sup>7</sup> po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych<sup>8</sup>. Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego,

---

<sup>7</sup> 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) oraz 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).

<sup>8</sup> 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 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 omówiono zagadnienia organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, z uwzględnieniem przemian ustrojowych i funkcjonalnych, którym on stale podlega, w tym m.in:

- pojęcie i funkcje 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,
- akta prawa miejscowego,
- dochody oraz mienie jednostek samorządu terytorialnego,
- ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych,
- nadzór nad samorządem terytorialnym.

Dodatkowo uwzględniono aktualne zagadnienia dotyczące dostępu do informacji publicznej, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, odwołania wójta przed upływem kadencji, przyjmowania i rozpatrywania petycji, transmitowania i utrwalania obrad za pomocą urządzeń rejestrujących.

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

**LEXOTEKA**  
*więcej niż podręcznik*

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-981-4



CENA 69 Zł (W TYM 5% VAT)