

# USTAWA O SAMORZĄDZIE GMINNYM

**Komentarz**

**redakcja naukowa Paweł Chmielnicki**

---

Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Jarosław Czerw  
Dorota Dąbek, Piotr Dobosz, Paweł Kryczko, Marek Mączyński  
Iwona Niżnik-Dobosz, Stefan Płażek

---

**KOMENTARZE PRAKTYCZNE**

---

# USTAWA O SAMORZĄDZIE GMINNYM

Komentarz

redakcja naukowa Paweł Chmielnicki

---

Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Jarosław Czerw  
Dorota Dąbek, Piotr Dobosz, Paweł Kryczko, Marek Mączyński  
Iwona Niżnik-Dobosz, Stefan Płazek

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

---

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Autorki i autorzy poszczególnych części komentarza:

Kazimierz Bandarzewski – Uwagi wstępne do rozdziału 5, art.: 4ea, 4eb, 9, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 50a, 64, 66, 67b, 68, 69, 70, 71, 72, 73

Paweł Chmielnicki – Słowo wstępne, Uwagi wstępne do rozdziału 10, art.: 5, 35, 35a, 36, 37, 37a, 37b, 38, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 92a, 93, 94, 96, 97, 98, 98a, 99, 103

Jarosław Czerw – Uwagi wstępne do rozdziału 9, art.: 10d, 11b, 14, 15, 16, 17, 18, 18a, 18b, 19, 20, 21, 26, 26a, 28e, 28f, 28g, 28h, 29, 29a, 30, 31, 33, 39, 84, 84a

Dorota Dąbek – Uwagi wstępne do rozdziału 4, art.: 40, 41, 41a, 42, 100, 101, 101a, 102

Piotr Dobosz – Uwagi wstępne do rozdziału 2, art.: 6, 7, 8, 10e, 10f, 10g

Paweł Kryczko – Uwagi wstępne do rozdziału 6, art.: 10a, 10b, 10c, 28a, 51, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 73a

Marek Mączyński – Uwagi wstępne do rozdziału 7, art.: 4, 4a, 4b, 4c, 4d, 4e, 4f, 5a, 9a, 11, 12, 28aa, 28b, 28c, 28d, 31a, 31b, 73b, 74

Iwona Niżnik-Dobosz – Wprowadzenie, Uwagi wstępne do rozdziału 1, art.: 1, 2, 3, 5b, 5c, 10, 11a, 22, 23, 65, 67, 67a

Stefan Płażek – Uwagi wstępne do rozdziału 3, art.: 21a, 23a, 24, 24a, 24b, 24c, 24d, 24e, 24f, 24h, 24i, 24k, 24l, 24m, 25, 25a, 25b, 27, 28

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-417-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 728 313 462  
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

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

## Słowo wstępne

*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* nie jest prostym wznowieniem czy też aktualizacją wcześniejszych publikacji poświęconych wykładni ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, które były przygotowywane przez osoby należące do grona Auterek i Autorów niniejszej książki. Nie może tak być, gdyż jednej z najważniejszych osób, które współtworzyły tamte opracowania, nie ma już wśród nas. Profesor Wiesław Kisiel pożegnał nas na zawsze 27.08.2019 r. Samorząd terytorialny był dla niego nie tylko przedmiotem badań naukowych, lecz także autentyczną życiową pasją. Opublikował na ten temat dziesiątki książek, artykułów, glos. Pełnił obowiązki zastępcy eksperta z ramienia Polski w Komitecie Regionów Rady Europy. Podejmował badania prawnoporównawcze i nawiązywał w tym celu współpracę z wieloma naukowcami z zagranicy, był stypendystą Fundacji Fulbrighta na Uniwersytecie w Arlington. W ostatnich latach życia realizował ważny projekt dotyczący ustroju samorządu terytorialnego państw nadbałtyckich, a w dalszej perspektywie planował stworzenie komparatystycznego ujęcia całego prawa samorządowego w krajach Unii Europejskiej. Niestety, nie zdążył go ukończyć. Jako kierownik Zakładu Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego nie tylko motywował jego pracowników do podejmowania nowych wyzwań, lecz także wspierał ich w rozwijaniu własnych pomysłów, godząc się bez wahania, aby to oni odgrywali w różnych przedsięwzięciach pierwszoplanową rolę. Tak było w przypadku pierwszego *Komentarza do ustawy o samorządzie gminnym* z 2004 r., kiedy to okazał zaufanie niżej podpisanemu, będącemu wówczas młodym naukowcem o bardzo jeszcze niewielkim doświadczeniu. Należy jednak podkreślić, iż to wiedza i przekonania Profesora Wiesława Kisiele wywarły ogromny wpływ na postrzeganie przez Autorki i Autorów kolejnych komentarzy ustrojowych problematyki ujętej w ustawach, jakie były przedmiotem ich analizy badawczej. Był zawsze przekonany o potrzebie rozwijania instytucji demokracji, wspierania zdolności ludzi do samookreślenia się i samoorganizacji. Stanowiło to rys charakterystyczny także dla linii interpretacji prawa publicznego, którą starał się budować

jako sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego, choć jego nazwiska nie ma już na okładce, książka, jaką oddajemy do dyspozycji Czytelników, także stanowi Jego dar dla wspólnot samorządowych.

*Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki*



*Dr hab. Wiesław Kisiel, prof. KA, Sędzia NSA w st. spocz.*

# Wprowadzenie

## **1. Pojęcie samorządu terytorialnego i gminy w świetle Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Europejski wymiar samorządu terytorialnego i jego znaczenie dla rozwoju regionalnego i lokalnego**

### **1.1. Istota samorządu terytorialnego, jego miejsce w systemie władzy publicznej. Wartości i zasady przez niego realizowane oraz jego znaczenie krajowe i europejskie dla pogłębiania demokracji i zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego. Problem metropolii**

Samorząd terytorialny stanowi obecnie trwały segment administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego, o jakim mowa w art. 2 Konstytucji. Realizuje zatem zasady i wartości tego państwa. Sytuuje się w obrębie szeroko rozumianej władzy wykonawczej, będąc tą częścią administracji publicznej, która wykonuje istotną część zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Jego specyfika polega na tym, że stanowi ustrojowo-organizacyjną egzemplifikację (w postaci gminy, powiatu i samorządu województwa) prawa i zdolności społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1 EKSL). Zakres przyznanych mu zadań publicznych własnych i zleconych oraz związanych z nimi kompetencji, sposób ich rozdzielenia pomiędzy poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego, także całokształt zasad i relacji ustrojowych z administracją rządową i państwową pozwala na postawienie uzasadnionej tezy, że jego obecność w ustroju administracji publicznej stanowi przejaw pionowego podziału władzy wnoszącego związane z nim wartości do jej funkcjonowania<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 92–95, s. 159; I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, RPEiS 2020/4, s. 21–32.

Z ustrojowego punktu widzenia samorząd terytorialny jako personifikacja administracji publicznej w postaci związków publicznoprawnych innych niż państwo (szerzej – osób prawa publicznego), które stanowią prawną formę zorganizowania społeczności lokalnych do uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej w zakresie administracji publicznej, jest wyrazem realizacji m.in. zasady pomocniczości (zob. preambuła Konstytucji), decentralizacji władzy publicznej (zob. art. 15 ust. 1 Konstytucji) i społeczeństwa obywatelskiego (zob. preambuła i art. 20 Konstytucji). Nie można sobie wyobrazić realizacji tych zasad ustroju państwa bez instytucji samorządu terytorialnego – stąd w Konstytucji zawarta jest także zasada samorządu terytorialnego. Polski samorząd wpisał się także w zasadę państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji), działa jedynie w obszarze władzy wykonawczej, a w każdej jednostce podziału terytorialnego zbudowany jest na takich samych zasadach konstytucyjnych i ustawowych. Zakres dopuszczonej statutem samoregulacji wewnątrzustrojowej w granicach ustaw jest taki sam w każdej j.s.t., tylko w różny sposób wykorzystywany, a to nie jest sprzeczne z ideą państwa jednolitego. Jak podnosi preambuła do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej przez państwa członkowskie Rady Europy w Strasburgu dnia 15.10.1985 r.<sup>2</sup>: „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy; [...] to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; [...] istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. Postanowienia preambuły Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mają znaczenie dla kierunku wykładni jej norm, mogą być także wykorzystywane przy odkodowaniu norm tej Karty (ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, zob. art. 241 ust. 1, art. 91 ust. 2 Konstytucji) jako ich odpowiednie elementy składowe<sup>3</sup>.

Rola samorządu terytorialnego dla człowieka, mieszkańca jest nie do przecenienia zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim. Trzeba mieć na uwadze, że „ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczynia się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy” (preambuła do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Sprzyja temu regulacja art. 172 Konstytucji, zgodnie z którym j.s.t. mają prawo do zrzeszania się, a także prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady, na jakich j.s.t. mogą korzystać z prawa, określa ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodo-

---

<sup>2</sup> Tytuł z „Terytorialnego” na „Lokalnego” zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22.08.2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107).

<sup>3</sup> Szerzej w tym kontekście na temat wykładni zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 45–49.

wych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Dodatkowe możliwości wynikają z rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)<sup>4</sup>. Europejski wymiar samorządu terytorialnego to także jego zadania publiczne związane z uchwalaniem strategii rozwoju i prawną zdolnością do absorpcji i redystrybucji środków unijnych<sup>5</sup>.

Równoległe ze stabilizowaniem się trójstopniowego samorządu terytorialnego pojawił się problem zadań metropolitalnych innych w swej treści od zadań lokalnych, ponadlokalnych i regionalnych.

Problemem nierozwiązanym do dzisiaj jest ustawowa, kompleksowa, ustrojowa regulacja statusu prawnego podmiotu, który będzie wykonywał zadania metropolitalne. W tej chwili obowiązuje ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>6</sup>. Na jej podstawie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 210, s. 19, ze zm. Szerzej zob. P. Chmielnicki, *Stowarzyszenia samorządowe i międzynarodowe zrzeszenia* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.

<sup>5</sup> Zob. m.in.: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 2013 r., s. 320, ze zm.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z 24.06.2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 231, s. 60). Zob. także ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r., poz. 818; ustawy nie stosuje się do programów, o których mowa w art. 15 ust. 4 u.z.p.p.r.); ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Szerzej na temat aktów polityki administracyjnej zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 439 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. poz. 1290 (szerzej B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 457–479; na temat genezy M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 241–277; J. Korczak, *Wrocławski Obszar Metropolitalny – założenia do projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim i aktów wykonawczych*, ST 2021/7–8, s. 48–62; J.H. Szlachetko, *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, ST 2021/1–2, s. 16–34.



# USTAWA

z dnia 8 marca 1990 r.

## o samorządzie gminnym

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1005, poz. 1079)

### **Notka Redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX**

Niniejszy tekst jednolity uwzględnia zmiany wprowadzone przez art. 73 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 583), których nie zawiera urzędowy tekst jednolity ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Uwagi wstępne

#### **1. Ustawa o samorządzie gminnym jako ustawa ustrojowa z zakresu prawa administracyjnego. Pojęcie i rodzaje przepisów merytorycznych.**

##### **Prawo samorządu terytorialnego, prawo samorządowe.**

##### **Miejsce i znaczenie przepisów ogólnych jako rodzaju przepisów merytorycznych w systematyce ustawy**

Prawo administracyjne jest jedną z gałęzi prawa publicznego i w związku z tym jego aksjologia jest nastawiona m.in. na zaspokajanie interesu publicznego, realizację dobra ogółu – jednak przy jednoczesnej dyrektywie uwzględniania podczas realizacji tych wartości godności człowieka i jego interesów indywidualnych. Jest zatem prawem służby publicznej<sup>1</sup>. Obecnie to zaspokajanie interesu publicznego przy pomocy administracji publicznej (kooperującej z formami społeczeństwa obywatelskiego) przybiera postać sterowania przez nią stosunkami społecznymi w sferze zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego, zarządzania ryzykiem i konfliktami, sprawowania szeroko rozumianych funkcji policyjnych, reglamentacyjnych w sferze dóbr relewantnych publicznie, funkcji świadczących, właścicielskich. Ponieważ obok wspólnoty państwowej istnieją w państwie inne, w tym wspólnoty samorządu terytorialnego, pojęcie interesu publicznego odpowiednio nawiązuje do ich potrzeb i w konsekwencji możemy wyodrębnić interes publiczny, państwowy, społeczny, regionalny, ponadlokalny i gminny (przy czym w danej sprawie z zakresu administracji publicznej mamy do czynienia z jedną kategorią interesu publicznego i trzeba go umieć zdefiniować). Z faktu, że Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej, a zatem większej wspólnoty w postaci związku publicznego o charakterze prawnomiędzynarodowym, pojawia

<sup>1</sup> Szerzej zob. P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 283–285.

się pojęcie europejskiego prawa administracyjnego i interesu/interesów UE<sup>2</sup>. W obręb prawa administracyjnego wchodzi także inne międzynarodowe, w tym europejskie, zróżnicowane co do mocy wiążącej źródła prawa administracyjnego wynikające z członkostwa RP w organizacjach międzynarodowych. Struktura normatywna prawa administracyjnego odzwierciedla multicentryczny system źródeł prawa zakotwiczonej w polskiej Konstytucji<sup>3</sup> i wynikający z wejścia Polski z dniem 1.04.2004 r. do UE. Pojęcie interesu publicznego i dobra ogółu nie może w demokratycznym państwie prawa pomijać dobra i interesów jednostki (człowieka). Jednocześnie w prawie administracyjnym nie ma zasady, która by wyrażała preponderancję interesu publicznego nad indywidualnym, jednostkowym. Wręcz przeciwnie – zasadą jest, że każda postać interesu publicznego powinna być synchronizowana, wyważana z interesem indywidualnym, jednostkowym.

Schodząc na niższy stopień abstrakcji, można stwierdzić, że prawo administracyjne to system norm prawnych, które regulują budowę i sposób działania administracji publicznej (tj. państwowej, rządowej, samorządowej), a także relacje (stosunki) prawne materialne (tzw. materialne prawo administracyjne) i proceduralne (tzw. proceduralne i procesowe prawo administracyjne) pomiędzy tą administracją publiczną a szeroko rozumianymi podmiotami zewnętrznymi wobec administracji publicznej (tzn. osobami fizycznymi, prawnymi, jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, a także – co istotne – innymi organami i instytucjami władzy publicznej). Ustrój administracji publicznej stanowi pochodną ustroju państwa i jest instrumentalny wobec potrzeb i oczekiwań człowieka, zadań publicznych i prawem określonych funkcji państwa wobec obywatela i człowieka.

<sup>2</sup> Szerzej zob. *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 21–42.

<sup>3</sup> M. Kisielowska, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicentrycznym systemie prawa*, Warszawa 2018, s. 136–137: „Przez pojęcie multicentrycznego systemu prawa rozumiem termin opisujący istniejący obecnie w Polsce system prawny, na który składają się elementy prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego (szczególnie system prawa wokół EKPCz). Elementami systemu są normy krajowe, unijne, międzynarodowe, a także normy konstruowane w oparciu o przepisy należące do poszczególnych systemów („normy multicentryczne”). [...] Koncepcja ta opiera się na założeniu braku hierarchicznego podporządkowania pomiędzy normami wywodzącymi się z różnych systemów, ale równocześnie na akceptacji reguł kolizyjnych pozwalających na zapewnienie efektywności normom stanowionym przez różne centra. Opiera się ona na poszanowaniu autonomiczności poszczególnych porządków – krajowego, międzynarodowego i unijnego. Autonomiczność porządku krajowego objawia się w tym, że multicentryczność systemu nie narusza przyjętej w konstytucji hierarchii norm krajowych i wzajemnych zależności pomiędzy nimi, natomiast w odniesieniu do prawa unijnego i międzynarodowego w poszanowaniu sposobów jego wykładni i reguł ich stosowania określonych przez orzecznictwo TSUE i ETPCz. Podstawowym założeniem multicentrycznego systemu prawa jest zasada, że państwa nie mogą powoływać się na przepisy wewnętrzne dla uzasadnienia nieposzanowania norm ustanowionych przez organy ponadnarodowe”. Szerzej. zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–10. Por. art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W tych relacjach wykorzystywana jest szczególna pozycja administracji publicznej oparta na władztwie administracyjnym, jednak z coraz mocniej artykułowaną tendencją do posługiwania się przez nią, gdzie to tylko możliwe, niewładczymi metodami działania administracji publicznej adekwatnymi do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i modelu państwa kooperującego<sup>4</sup>. Szczególne miejsce w prawnym systemie funkcjonowania administracji publicznej zajmuje sądowoadministracyjna kontrola jej działalności, milczenia, bezczynności i przewlekłości, których to regulacje (zarówno samej kontroli, jak i jej przedmiotu), poza pewnym zakresem prawa sądowego, w przeważającej części wchodzą w obręb prawa administracyjnego.

Ustrojowe ustawowe rozwiązania w przedmiocie budowy i działania administracji publicznej uszczegółwiają odpowiednie ustrojowe postanowienia Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Fundamentalne miejsce i rola jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, samorządu województwa) jako podmiotów realizujących zasadę decentralizacji administracji publicznej i ideę demokracji lokalnej znalazły odzwierciedlenie w całym kompleksie administracyjnych ustaw ustrojowych, materialnych i proceduralnych, a także odpowiednio w przepisach wykonawczych do tych ustaw, w tym aktach prawa miejscowego<sup>5</sup>.

W nauce prawa administracyjnego podniesiono problem wyodrębniania się prawa samorządowego w wąskim i szerokim tego słowa znaczeniu. W znaczeniu wąskim pojęcie prawa samorządowego czy też prawa samorządu terytorialnego obejmuje regulacje ustrojowe dotyczące tej instytucji prawa. W szerszym obejmuje nie tylko rozwiązania ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego, lecz także ustawy z zakresu prawa materialnego w tej części, w której regulują one sfery stosunków społecznych związane z zadaniami publicznymi wykonywanymi przez samorząd terytorialny. Ustosunkowując się do tego zagadnienia, trzeba stwierdzić, że wyodrębnianie powyższych dziedzin w prawie administracyjnym jest uzasadnione przede wszystkim wymogami akademickiego i problemowego porządkowania materii prawa administracyjnego, czego dowodem są podręczniki i monografie poświęcone temu zagadnieniu. Jednak z punktu widzenia naukowego wyodrębnianie takiej dziedziny jako samodzielnej gałęzi prawa wobec prawa administracyjnego na razie nie jest uzasadnione. Nie ma uzasadnionych prawem powodów, aby z rozwiązań ustrojowych dotyczących administracji publicznej wydzielać regulacje dotyczące samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie, na tę regulację odnoszącą się do samorządu terytorialnego trzeba patrzeć całościowo pod kątem jego związków z administracją rządową, państwową i innymi podmiotami prawa, w tym władzy publicznej. Prawo samorządowe ma swoją specyfikę, ale ta specyfika

---

<sup>4</sup> Szerzej I. Niżnik-Dobosz, *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 9–22.

<sup>5</sup> Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2006, s. 31–34.

mieści się w metodzie działania prawa administracyjnego, która je definiuje. Powyższe rozważania można podsumować stwierdzeniem, że ze względu na swój nieskodyfikowany charakter prawo administracyjne składa się z dziesiątek ustaw szczególnych i właśnie w obrębie tych ustaw szczególnych odnajdujemy przepisy administracyjne ustrojowe, materialne i proceduralne, na podstawie których interpretujemy adekwatne normy. Każda z tych ustaw ma zarazem przepisy ogólne i własną część szczegółową. Rolą nauki prawa administracyjnego jest egzegeza tych przepisów i dążenie do tworzenia części ogólnej prawa administracyjnego, która ma względnie uniwersalne zastosowanie do całego prawa administracyjnego<sup>6</sup>. Znajomość części ogólnej prawa administracyjnego pozwala intelektualnie opanować ten olbrzymi materiał normatywny.

Ustawy ustrojowe to takie, w których istnieje przewaga regulacji o tym charakterze. Nie jest przy tym wykluczone, że w takiej ustawie znajdują się przepisy właściwe dla regulacji prywatnoprawnych<sup>7</sup>.

Obecnie coraz więcej ustaw zaczyna mieć budowę hybrydową mieszaną publiczno-prywatnoprawną, ma to związek z tym, że w obszarze działania administracji publicznej można mówić o imperium i dominium. Ma to także związek z prywatyzacją administracji publicznej.

Ustawa o samorządzie gminnym jest zaliczana w doktrynie do tzw. ustaw ustrojowych z zakresu prawa administracyjnego, co odzwierciedla obiektywną konstatację, że dominują w niej przepisy ustrojowe. W tym miejscu trzeba stwierdzić, że regulacje tej ustawy nie sprowadzają się jedynie do przepisów ustrojowych, gdyż byłoby raczej niemożliwe tworzenie takich regulacji bez odpowiedniego systemowego uzupełnienia ich przepisami materialnymi i proceduralnymi. Z perspektywy techniki tworzenia prawa zawartej w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i nauki prawa, w tym administracyjnego, prawo administracyjne, do którego zalicza się ustawa o samorządzie gminnym, tak jak każde prawo publiczne składa się z przepisów merytorycznych, z których można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe. Jest to bardzo ważna uwaga podkreślająca, że każdy przepis prawa ma walor merytoryczny, co nie oznacza automatycznie, że jest to przepis materialnoprawny. Przepis prawa materialnego (inaczej przepis podstawowy) powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi (§ 25 ust. 2 ZTP). Wśród przepisów ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich

<sup>6</sup> Szerzej zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 27–33.

<sup>7</sup> Zob. P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Tendencja przenikania się prawa publicznego z prawem prywatnym na przykładzie porozumienia administracyjnego*, PPP 2020/7–8, s. 134–141.

formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz o tym, jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór (§ 26 ZTP). Z kolei w przepisach proceduralnych określa się w szczególności:

- 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami;
- 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu;
- 3) rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania;
- 4) zasady i tryb ponoszenia opłat oraz kosztów postępowania;
- 5) zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu (§ 27 ZTP).

Przepisy karne zamieszcza się w odrębnych ustawach tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy (§ 28 ZTP).

Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że w przepisach merytorycznych można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe, przy czym wydzielone przepisy ogólne oznacza się nazwą „Przepisy ogólne”. Można je systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z grup (§ 20 ZTP).

Co istotne, w przepisach ogólnych zamieszcza się:

- 1) określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji;
- 2) objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów.

W przepisach ogólnych zamieszcza się również inne niż wskazane powyżej postanowienia wspólne dla wszystkich albo większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie (§ 21 ust. 2 ZTP).

Trzeba zaznaczyć, że w przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innej ustawy lub do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą.

W takim odesłaniu jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie (§ 22 ZTP).

Rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” formułuje relacje pomiędzy przedmiotem regulacji przepisów ogólnych i szczególnych, stanowiąc, że w przepisach

Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym zawiera pogłębioną analizę norm prawnych odnoszących się do działalności gmin, w tym m.in.: zakresu działania i zadań gminy, władz gminy, aktów prawa miejscowego, gospodarki finansowej gminy, związków i porozumień międzygminnych, nadzoru nad działalnością gminną.

Publikacja pozwala na znalezienie odpowiedzi na wiele istotnych problemów praktycznych, w szczególności w zakresie wydawanych przez organy samorządu aktów prawa miejscowego oraz aktów kierownictwa wewnętrznego. Powinien być również traktowany jako źródło inspiracji do badań naukowych.

Autorzy – znani i cenieni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego – w bardzo szerokim zakresie wykorzystują orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo sądowe zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych, a także rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru oraz poglądy przedstawicieli nauki i na tej podstawie przedstawiają własne stanowiska do komentowanej regulacji.

Komentarz jest przeznaczony dla praktyków, pozwala im na znalezienie najlepszych rozwiązań w zakresie funkcjonowania samorządu: pracowników samorządowych, radnych oraz prawników obsługujących podstawowe jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne. Będzie stanowił istotne źródło inspirujące w praktyce rozstrzygania jurystycznych sporów. Z pewnością zainteresuje również naukowców zajmujących się tymi zagadnieniami od strony teoretycznej.



9788382864175 W01P01

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8286-417-5



9 788382 864175

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

