

---

**SYSTEM  
PRAWA SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO**

**USTRÓJ SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO**

redakcja naukowa Irena Lipowicz

---

**II**

---

# SYSTEM PRAWA SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

# USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

redakcja naukowa **Irena Lipowicz**

## II

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

## **Autorzy**

Mirosław Stec (rozdział 1)

Ewa Olejniczak-Szałowska (rozdział 2 pkt 2.1)

Joanna Kielin-Maziarz (rozdział 2 pkt 2.2.1, 2.2.10.6–2.2.15)

Krzysztof Skotnicki (rozdział 2 pkt 2.2.1–2.2.10.5, 2.2.15)

Paweł Chmielnicki (rozdział 3 pkt 3.1)

Anna Wierzbica (rozdział 3 pkt 3.2)

Piotr Lisowski (rozdział 4)

Monika Augustyniak  
(rozdział 5 pkt 5.1, 5.2, 5.4, 5.5.4.6.5, 5.5.4.6.6)

Roman Marchaj  
(rozdział 5 pkt 5.3, 5.5 (z wyjątkiem 5.5.4.6.5, 5.5.4.6.6))

Bogdan Dolnicki (rozdział 6 pkt 6.1–6.5)

Radosław Mędrzycki (rozdział 6 pkt 6.6–6.10)

Bożena Popowska (rozdział 7 pkt 7.1.1–7.1.3, 7.4)

Ziemowit Cieślik (rozdział 7 pkt 7.1.4, 7.2–7.3)

Paweł Fajgielski (rozdział 8 pkt 8.1, 8.2)

Joanna Jagoda (rozdział 8 pkt 8.1, 8.3)

Katarzyna Małysa-Sulińska (rozdział 8 pkt 8.1, 8.4)

Grzegorz Suliński (rozdział 8 pkt 8.1, 8.4.3)

Joanna Salachna (rozdział 9 pkt 9.1–9.4, 9.6)

Anna Ostrowska (rozdział 9 pkt 9.5, 9.7)

Andrzej Kidyba (rozdział 10)

Bogusław Przywora (rozdział 10)

Elżbieta Ura  
(rozdział 11 pkt 11.1–11.3.3, 11.4.1, 11.6.1–6.3, 11.6.5, 11.6.8, 11.6.9, 11.8, 11.10)

Agnieszka Piskorz-Ryń  
(rozdział 11 pkt 11.3.4, 11.3.5, 11.4.2–11.4.7, 11.5, 11.6.4, 11.6.6, 11.6.7, 11.7, 11.9, 11.10)

Stan prawny na 1 lipca 2022 r.

Recenzent  
Prof. dr hab. Roman Hauser

Sekretarz tomu  
Dr Radosław Mędrzycki

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski

prawolubni

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

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., 2022

ISBN 978-83-8286-399-4

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

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

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	15
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i miejsce w nim samorządu terytorialnego</b> .....	23
1.1. Ustrój państwa a ustrój terytorialny .....	26
1.1.1. Ustrój państwa i miejsce w nim ustroju terytorialnego .....	26
1.1.2. Ustrój terytorialny w polskich konstytucjach XX w. ....	28
1.1.3. Treść pojęcia ustroju terytorialnego .....	29
1.1.4. Zasady polskiego ustroju terytorialnego – wprowadzenie .....	30
1.2. Zasady pomocniczości i decentralizacji .....	31
1.2.1. Zasada pomocniczości (subsidiarności) – ideowe źródła i treść .....	31
1.2.2. Zasada decentralizacji .....	33
1.2.2.1. Konstytucyjne ujęcie i jego historia .....	33
1.2.2.2. Treść zasady decentralizacji .....	37
1.2.3. Zasada jednolitości (unitarności) .....	41
1.2.3.1. Pojęcie państwa jednolitego (unitarnego) .....	41
1.2.3.2. Państwo federalne i z regionami autonomicznymi .....	42
1.2.3.3. Podział władz w państwie jednolitym i federalnym .....	44
1.2.3.4. Przedstawiciel rządu w województwie – wojewoda i wojewódzka administracja rządowa .....	45
1.3. Zadania i kompetencje terytorialnych władz publicznych i ich organów – kryteria podziału .....	48
1.3.1. Uwagi wprowadzające .....	48
1.3.2. Administracja świadcząca .....	50
1.3.3. Administracja orzecznicza .....	52
1.3.4. Zadania własne i zlecone .....	54
1.3.5. Administracja rozwoju cywilizacyjnego .....	55
1.4. Podział terytorialny .....	57
1.4.1. Pojęcie .....	57
1.4.2. Zasadniczy podział terytorialny .....	58
1.4.3. Inne rodzaje podziałów .....	59
1.4.4. Kontekst historyczny .....	60
1.4.5. Kontekst prawnoporównawczy .....	61
1.4.6. Konstytucyjne unormowanie .....	63
1.4.7. Aktualny kształt podziału terytorialnego .....	66
1.4.8. Podział na województwa .....	66

1.4.9.	Podział na jednostki NUTS .....	69
1.4.10.	Podział na powiaty .....	70
1.4.11.	Podział na gminy .....	72
 <b>Rozdział 2</b>		
<b>Referendum lokalne i wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego .....</b>		
<b>73</b>		
2.1.	Referendum lokalne .....	80
2.1.1.	Uwagi ogólne .....	80
2.1.2.	Podstawy prawne referendum lokalnego w Polsce .....	83
2.1.3.	Prawo do udziału w referendum lokalnym a członkostwo wspólnoty samorządowej .....	89
2.1.4.	Przedmiot referendum lokalnego .....	93
2.1.4.1.	Referendum obligatoryjne .....	93
2.1.4.2.	Referendum fakultatywne o charakterze rozstrzygającym (stanowczym) .....	95
2.1.4.3.	Referendum konsultacyjne .....	108
2.1.5.	Referendum lokalne a konsultacje społeczne (zastępowalność/konkurencyjność) .....	117
2.1.6.	Inicjatywa referendalna. Weryfikacja wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. Rozstrzygnięcie w sprawie przeprowadzenia referendum i jego weryfikacja .....	121
2.1.7.	Procedura przeprowadzania referendum lokalnego. Ważność referendum, wynik referendum i jego skutki .....	134
2.1.8.	Zakończenie .....	143
2.2.	Wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego .....	144
2.2.1.	Uwagi wprowadzające .....	144
2.2.2.	Źródła samorządowego prawa wyborczego .....	144
2.2.3.	Zasady samorządowego prawa wyborczego .....	148
2.2.4.	Czynne prawo wyborcze i bierne prawo wyborcze .....	152
2.2.4.1.	Czynne prawo wyborcze .....	152
2.2.4.2.	Bierne prawo wyborcze .....	166
2.2.5.	Administracja wyborcza .....	168
2.2.6.	Zarządzenie wyborów i kalendarz wyborczy .....	178
2.2.7.	Finansowanie wyborów .....	180
2.2.8.	Ustalenie liczby radnych wybieranych do organów stanowiących j.s.t. ...	180
2.2.9.	System wyborczy i okręgi wyborcze .....	181
2.2.10.	Przebieg wyborów .....	184
2.2.10.1.	Zgłaszanie i rejestracja list kandydatów .....	184
2.2.10.2.	Kampania wyborcza i jej finansowanie .....	190
2.2.10.3.	Obsadzanie mandatów bez głosowania .....	197
2.2.10.4.	Głosowanie .....	198
2.2.10.5.	Ustalanie wyników głosowania i wyborów .....	199
2.2.10.6.	Protesty wyborcze i stwierdzanie ważności wyborów .....	202
2.2.11.	Wygaśnięcie mandatu radnego .....	205
2.2.12.	Wybory uzupełniające i przedterminowe .....	206
2.2.13.	Niepołączalność mandatu radnego .....	208

2.2.14. Przepisy karne .....	210
2.2.15. Zakończenie .....	211
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Organy samorządu terytorialnego i ich aparat pomocniczy .....</b>	<b>213</b>
3.1. Organy stanowiące .....	215
3.1.1. Źródła norm określających ustrój organów stanowiących .....	215
3.1.2. Funkcje organów stanowiących .....	225
3.1.3. Tryb pracy organów stanowiących .....	237
3.1.4. Formy działania organów stanowiących .....	240
3.1.5. Organy pomocnicze rad i sejmików .....	243
3.1.6. Organy uchwałodawcze w jednostkach pomocniczych gminy .....	248
3.2. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego i ich aparat pomocniczy .....	250
3.2.1. Uwagi ogólne .....	250
3.2.2. Wybór zarządu .....	251
3.2.3. Skład zarządu .....	254
3.2.4. Zadania organu wykonawczego .....	255
3.2.5. Pozycja ustrojowa oraz zadania starosty powiatu i marszałka województwa .....	259
3.2.6. Aparat pomocniczy organów wykonawczych .....	263
3.2.7. Sposoby wypowiedzania się organów wykonawczych .....	268
3.2.7.1. Uwagi wstępne .....	268
3.2.7.2. Zarządzenia wójta .....	268
3.2.7.3. Uchwały zarządu .....	271
3.2.8. Ograniczenia wynikające z pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz członkostwa w zarządzie jednostki samorządu terytorialnego .....	277
3.2.9. Odwołanie zarządu .....	287
3.2.10. Złożenie rezygnacji z członkostwa w zarządzie .....	298
<b>Rozdział 4</b>	
<b>Zespolenie w samorządzie terytorialnym .....</b>	<b>300</b>
4.1. Ustalenia terminologiczno-pojęciowe .....	303
4.2. Zespolenie w ramach powiatowej administracji zespolonej .....	313
4.2.1. Kilka kolejnych refleksji systemowych i terminologicznych .....	313
4.2.2. Kontekst zespolenia związanego ze zwierzchnictwem (w ramach powiatowej administracji zespolonej) .....	320
4.2.2.1. Przebieg rządowo-samorządowego zespolenia .....	320
4.2.2.2. Zwierzchnictwo starosty względem powiatowych służb, inspekcji i straży .....	335
4.2.2.3. Zespolenie w perspektywie organizacji i funkcjonowania komisji bezpieczeństwa i porządku .....	348
4.2.2.4. Zespolenie w perspektywie powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego .....	353
4.2.3. Samorządowy zakres powiatowej administracji zespolonej .....	354
4.3. Zespolenie w administracji samorządowej – kontekst art. 3 u.s.w. ....	358

4.4.	Zespolenie w administracji samorządowej – przykłady instytucjonalizacji wspólnej obsługi i centrów usług społecznych .....	361
4.5.	Podsumowanie i wnioski .....	365

## **Rozdział 5**

<b>Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne .....</b>	<b>371</b>
5.1. Uwagi wstępne .....	375
5.2. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne .....	379
5.2.1. Pojęcie, kontekst normatywny oraz rodzaje związków .....	379
5.2.2. Etapy tworzenia związku oraz materia statutowa – elementy .....	388
5.2.3. Organy związku i ich kompetencje .....	395
5.2.4. Wybrane aspekty z zakresu problematyki nadzorczej nad działalnością związku .....	402
5.3. Porozumienie – rodzaje i charakter prawny .....	404
5.4. Stowarzyszenia j.s.t. ....	408
5.4.1. Kontekst normatywny .....	408
5.4.2. Przesłanki tworzenia stowarzyszeń i ich charakter prawny. Elementy proceduralne .....	413
5.4.3. Statut – elementy .....	419
5.4.4. Organizacja i zadania .....	421
5.4.5. Kontrola i nadzór .....	423
5.5. Koncepcja obszarów metropolitalnych .....	425
5.5.1. Metropolia, obszar metropolitalny, aglomeracja – uwagi terminologiczne .....	425
5.5.2. Specyfika obszarów metropolitalnych .....	429
5.5.3. Rodzaje aglomeracji miejskich .....	430
5.5.4. Przegląd wybranych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce .....	433
5.5.4.1. Wprowadzenie .....	433
5.5.4.2. Pierwsze koncepcje zarządzania obszarami metropolitalnymi .....	434
5.5.4.3. Funkcjonalna koncepcja zarządzania obszarami metropolitalnymi M. Kuleszy .....	436
5.5.4.4. Powiat metropolitalny Górnego Śląska i Zagłębia .....	437
5.5.4.5. Ustawa o związkach metropolitalnych z 9.10.2015 r. ....	439
5.5.4.6. Związek metropolitalny w województwie śląskim .....	441
5.5.4.6.1. Wprowadzenie .....	441
5.5.4.6.2. Podstawa prawna działania związku metropolitalnego w województwie śląskim .....	442
5.5.4.6.3. Charakter prawny związku metropolitalnego w województwie śląskim .....	446
5.5.4.6.4. Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim .....	452
5.5.4.6.5. Organy związku metropolitalnego – rodzaje i funkcje .....	455
5.5.4.6.6. Materia statutowa związku .....	461



<b>Rozdział 6</b>	
<b>Zadania samorządu terytorialnego</b> .....	464
6.1. Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej .....	470
6.2. Podział zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego .....	475
6.3. Pojęcia zakresu działania, zadań, właściwości oraz kompetencji .....	485
6.3.1. Uwaga wstępna .....	485
6.3.2. Zakres działania .....	485
6.3.3. Zadania .....	490
6.3.4. Właściwość .....	490
6.3.5. Kompetencja .....	495
6.4. Przedmiotowy podział zadań .....	498
6.4.1. Uwaga wstępna .....	498
6.4.2. Zadania własne a zadania zlecone w drodze ustawy .....	498
6.4.2.1. Zadania własne .....	498
6.4.2.2. Zadania zlecone w drodze ustawy .....	501
6.4.3. Zadania wynikające z ustaw a zadania wykonywane w drodze współdziałania .....	506
6.4.3.1. Zadania wykonywane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej (porozumienie administracyjne) .....	506
6.4.3.2. Zadania wykonywane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego (porozumienie komunalne) .....	510
6.5. Zadania obowiązkowe a zadania dobrowolne .....	514
6.6. Zadania o charakterze użyteczności publicznej a zadania wykonywane poza sferą użyteczności publicznej – charakterystyka pojęć podstawowych .....	518
6.7. Zasada wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle przedmiotowego podziału zadań .....	527
6.8. Podmiotowy podział zadań samorządu terytorialnego .....	532
6.9. Zadania miasta na prawach powiatu .....	533
6.10. Zadania gmin o specjalnym statusie .....	540
6.10.1. Uwagi wprowadzające .....	540
6.10.2. Zadania miasta stołecznego Warszawy .....	541
6.10.3. Zadania gmin uzdrowiskowych i posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej .....	544
<b>Rozdział 7</b>	
<b>Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego</b> .....	548
7.1. Realizacja zadań przez jednostki samorządu terytorialnego: kwestie pojęciowe ...	557
7.1.1. Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – przedmiot badań nauki prawa administracyjnego i nauki publicznego prawa gospodarczego .....	557
7.1.2. Formy działania a sposoby (metody) działań w świetle nauki prawa administracyjnego i nauki publicznego prawa gospodarczego .....	559
7.1.3. Zasady i formy wykonywania gospodarki komunalnej .....	565
7.1.3.1. Uwagi wstępne .....	565
7.1.3.2. Znaczenie pojęć zasad i form .....	566

7.1.4.	Sposoby wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego .....	569
7.2.	Podstawa wyboru sposobu i formy wykonywania zadania przez jednostkę samorządu terytorialnego .....	576
7.3.	Jednostki organizacyjne .....	582
7.3.1.	Pojęcie jednostki organizacyjnej .....	582
7.3.2.	Kategorie jednostek organizacyjnych .....	587
7.3.3.	Kontrowersje pojęciowe związane z jednostkami organizacyjnymi .....	591
7.4.	Umowy zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego: pojęcie, podstawy zawierania, typy (art. 3 u.g.k. i regulacja szczególna) .....	595
7.4.1.	Prywatyzacja zadań publicznych – zagadnienia pojęciowe i uwarunkowania ustrojowe .....	595
7.4.2.	Podstawy „powierzenia wykonywania zadań”; samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego i determinacja prawna umownego powierzenia zadań .....	601
7.4.2.1.	„Wolność działalności gospodarczej” a samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego .....	601
7.4.2.2.	Działania organizatorskie jednostek samorządu terytorialnego poprzedzające wybór wykonawcy .....	605
7.4.2.3.	Ustrojowe uwarunkowania zlecenia wykonywania zadań własnych podmiotom zewnętrznym .....	607
7.4.3.	Umowy w celu powierzenia wykonywania zadań .....	613
7.4.3.1.	Publicznoprawne ramy umownego powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej; zasada związania administracji prawem i zasada swobody umów .....	613
7.4.3.2.	Charakterystyka systemowa umów: zamówień publicznych; umów koncesji; umów o partnerstwie publiczno- -prywatnym .....	621
7.4.3.2.1.	Zagadnienia pojęciowe .....	621
7.4.3.2.2.	Elementy regulacji ustaw wskazanych w art. 3 u.g.k., w szczególności Prawa zamówień publicznych, przemawiające za zastosowaniem tych umów do powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Podsumowanie .....	627
 <b>Rozdział 8</b>		
	<b>Zasoby jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>639</b>
8.1.	Uwagi wprowadzające .....	644
8.2.	Zasoby informacyjne samorządu terytorialnego .....	645
8.2.1.	Zasoby informacyjne – zagadnienia podstawowe .....	645
8.2.2.	Klasyfikacja zasobów informacyjnych samorządu terytorialnego .....	650
8.2.3.	Procesy informacyjne realizowane przez samorząd terytorialny .....	662
8.2.4.	Infrastruktura informacyjna administracji samorządowej .....	678
8.3.	Zasoby majątkowe jednostek samorządu terytorialnego .....	680
8.3.1.	Pojęcie mienia samorządowego .....	680
8.3.2.	Pochodzenie mienia jednostek samorządu terytorialnego .....	687
8.3.3.	Zasady zarządzania mieniem samorządowym .....	695

8.3.4.	Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w sprawach majątkowych .....	701
8.3.5.	Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania mieniem .....	703
8.4.	Zasoby terenowe jednostek samorządu terytorialnego .....	707
8.4.1.	Terytorium jako element definiujący jednostkę samorządu terytorialnego a zasób jej nieruchomości .....	707
8.4.2.	Gospodarowanie przez organy jednostki samorządu terytorialnego nieruchomościami niewchodzącymi w skład jej zasobu nieruchomości .....	708
8.4.2.1.	Uwagi wprowadzające .....	708
8.4.2.2.	Kształtowanie ładu przestrzennego .....	709
8.4.2.3.	Kształtowanie krajobrazu .....	723
8.4.2.4.	Rewitalizacja .....	728
8.4.3.	Gospodarowanie przez organy jednostki samorządu terytorialnego nieruchomościami wchodzącymi w skład jej zasobu nieruchomości .....	736
8.4.3.1.	Uwagi wprowadzające .....	736
8.4.3.2.	Sprzedaż jako przykład czynności prawnej dotyczącej nieruchomości wchodzącej w skład zasobu nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego .....	739
8.4.3.3.	Wycena jako przykład czynności faktycznej dotyczącej nieruchomości wchodzącej w skład zasobu nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego .....	744

## **Rozdział 9**

<b>Źródła finansowania i zasady komunalnej gospodarki budżetowej .....</b>	<b>747</b>
9.1. Uwagi wprowadzające .....	749
9.2. Źródła i zasady finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego .....	750
9.2.1. Konstytucyjne zasady finansowania oraz zasady wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	750
9.2.2. Ustawowo uszczegółowione źródła finansowania gmin, powiatów i województw samorządowych .....	756
9.2.3. Prawnofinansowe kategorie źródeł finansowania samorządów w perspektywie konstytucyjnej .....	761
9.3. Podstawowe zasady prowadzenia komunalnej gospodarki budżetowej .....	765
9.3.1. Zasady prowadzenia gospodarki budżetowej (finansowej) .....	765
9.3.2. Zasady budżetowe .....	767
9.4. Budżet jednostki samorządu terytorialnego i jego znaczenie. Kategorie wydatków samorządowych .....	771
9.4.1. Istota budżetu – definicja, elementy, zasada skorelowania wielkości budżetowych .....	771
9.4.2. Uchwała budżetowa jako forma autoryzacji budżetu – jej znaczenie oraz charakter prawny .....	773
9.4.3. Procedura budżetowa .....	777
9.4.4. Kategorie i rodzaje wydatków samorządowych – zarys .....	781

9.5.	Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instytucje partycypacji społeczności lokalnej .....	783
9.5.1.	Analiza porównawcza budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego ...	783
9.5.2.	Definicje i zakres stosowania .....	788
9.5.3.	Procedury zgłaszania i wyboru zadań .....	790
9.5.4.	Charakter prawny wydatków na realizację wybranych zadań .....	795
9.6.	Budżetowe formy organizacyjne finansowania zadań samorządowych .....	796
9.6.1.	Istota budżetowych form finansowania zadań samorządowych w kontekście zasady zupełności budżetu .....	796
9.6.2.	Jednostka budżetowa jako podstawowa forma finansowania zadań samorządowych .....	799
9.6.3.	Samorządowy zakład budżetowy jako formuła dla odpłatnej działalności samorządów .....	801
9.7.	Szczególne znaczenie subwencji i dotacji w systemie budżetowym jednostek samorządu terytorialnego .....	803
9.7.1.	Uwagi definicyjne i porównawcze .....	803
9.7.2.	Subwencje w systemie finansowania samorządów .....	810
9.7.3.	Dotacje jako kategoria dochodów oraz wydatków samorządowych .....	820

## **Rozdział 10**

<b>Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego .....</b>	<b>833</b>
10.1. Uwagi wstępne .....	838
10.2. Uwagi historycznoprawne .....	844
10.3. Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji RP z 2.04.1997 r. ....	852
10.4. Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę .....	860
10.4.1. Uwagi wstępne .....	860
10.4.2. Granice prowadzenia działalności gospodarczej – analiza na tle orzecznictwa sądowego .....	861
10.4.2.1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego .....	861
10.4.2.2. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych .....	865
10.4.2.3. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych .....	871
10.4.3. Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę – analiza na tle piśmiennictwa .....	873
10.4.4. Uwagi końcowe .....	916
10.5. Działalność gospodarcza powiatu .....	919
10.5.1. Uwagi wstępne .....	919
10.5.2. Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez powiat .....	920
10.5.3. Uwagi końcowe .....	928
10.6. Działalność gospodarcza województwa .....	929
10.6.1. Uwagi wstępne .....	929
10.6.2. Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez województwo ...	930
10.6.3. Uwagi końcowe .....	940
10.7. Podsumowanie .....	940

## **Rozdział 11**

<b>Pracownicy samorządowi</b> .....	947
11.1. Uwagi wprowadzające .....	953
11.2. Kształtowanie się pozycji prawnej pracowników samorządowych .....	954
11.2.1. Pracownicy samorządowi w okresie międzywojnia .....	954
11.2.2. Koncepcje dotyczące określenia statusu pracowników samorządowych w związku z reaktywowaniem samorządu terytorialnego .....	965
11.2.3. Rozwiązania przyjęte w ustawie z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych .....	969
11.2.4. Zmiany dotyczące pracowników samorządowych wprowadzone w związku z utworzeniem samorządu powiatowego i samorządu województwa .....	973
11.2.5. Uchwalenie ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych ....	976
11.3. Pojęcie pracownika samorządowego .....	979
11.3.1. Pracownik samorządowy pracownikiem administracji publicznej .....	979
11.3.2. Ustawowe określenie pracownika samorządowego .....	981
11.3.3. Kategorie pracowników samorządowych .....	983
11.3.4. Szczególne grupy pracowników samorządowych .....	984
11.3.5. Podmioty wykonujące czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników samorządowych .....	988
11.4. Nawiązywanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi .....	991
11.4.1. Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej .....	991
11.4.2. Warunki zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego .....	995
11.4.3. Nabór kandydatów .....	997
11.4.4. Służba przygotowawcza pracowników samorządowych .....	999
11.4.5. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę .....	1001
11.4.6. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania .....	1003
11.4.7. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru .....	1004
11.5. Przekształcenie stosunku pracy pracowników samorządowych .....	1008
11.5.1. Awans wewnętrzny .....	1008
11.5.2. Powierzenie wykonywania innej pracy .....	1010
11.5.3. Przeniesienie do pracy w innej jednostce .....	1011
11.5.4. Zawieszenie stosunku pracy .....	1014
11.6. Obowiązki i ograniczenia pracowników samorządowych .....	1015
11.6.1. Uwagi ogólne .....	1015
11.6.2. Obowiązki wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych .....	1018
11.6.3. Wykonywanie poleceń służbowych .....	1022
11.6.4. Podleganie okresowej ocenie .....	1024
11.6.5. Zakaz podległości służbowej między osobami bliskimi .....	1026
11.6.6. Zakaz wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi ....	1026
11.6.7. Składanie oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym .....	1027
11.6.8. Obowiązki wynikające z Kodeksu pracy .....	1029
11.6.9. Obowiązki związane z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego .....	1030
11.7. Uprawnienia pracownicze pracowników samorządowych .....	1031
11.7.1. Uprawnienia ogólne .....	1031

## Spis treści

11.7.2. Uprawnienia płacowe określone w ustawie o pracownikach samorządowych .....	1032
11.8. Odpowiedzialność prawna pracowników samorządowych .....	1035
11.8.1. Uwagi ogólne .....	1035
11.8.2. Odpowiedzialność „kodeksowa” .....	1036
11.8.3. Odpowiedzialność majątkowa za rażące naruszanie prawa .....	1039
11.8.4. Odpowiedzialność karna .....	1040
11.8.5. Dochodzenie roszczeń ze stosunku pracy pracowników samorządowych .....	1042
11.9. Ustanie stosunku pracy pracowników samorządowych .....	1043
11.9.1. Uwagi ogólne .....	1043
11.9.2. Ustanie stosunku pracy na podstawie wyboru .....	1044
11.9.3. Ustanie stosunku pracy na podstawie powołania .....	1046
11.9.4. Ustanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę .....	1049
11.10. Podsumowanie .....	1049
<b>Autorzy</b> .....	1053

ROZDZIAŁ 1

**USTRÓJ TERYTORIALNY  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
I MIEJSCE W NIM SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO**

1.1.	Ustrój państwa a ustrój terytorialny .....	26
1.1.1.	Ustrój państwa i miejsce w nim ustroju terytorialnego .....	26
1.1.2.	Ustrój terytorialny w polskich konstytucjach XX w. ....	28
1.1.3.	Treść pojęcia ustroju terytorialnego .....	29
1.1.4.	Zasady polskiego ustroju terytorialnego – wprowadzenie .....	30
1.2.	Zasady pomocniczości i decentralizacji .....	31
1.2.1.	Zasada pomocniczości (subsydiarności) – ideowe źródła i treść .....	31
1.2.2.	Zasada decentralizacji .....	33
1.2.2.1.	Konstytucyjne ujęcie i jego historia .....	33
1.2.2.2.	Treść zasady decentralizacji .....	37
1.2.3.	Zasada jednolitości (unitarności) .....	41
1.2.3.1.	Pojęcie państwa jednolitego (unitarnego) .....	41
1.2.3.2.	Państwo federalne i z regionami autonomicznymi .....	42
1.2.3.3.	Podział władz w państwie jednolitym i federalnym .....	44
1.2.3.4.	Przedstawiciel rządu w województwie – wojewoda i wojewódzka administracja rządowa .....	45
1.3.	Zadania i kompetencje terytorialnych władz publicznych i ich organów – kryteria podziału .....	48
1.3.1.	Uwagi wprowadzające .....	48
1.3.2.	Administracja świadcząca .....	50
1.3.3.	Administracja orzecznicza .....	52
1.3.4.	Zadania własne i zlecone .....	54
1.3.5.	Administracja rozwoju cywilizacyjnego .....	55
1.4.	Podział terytorialny .....	57
1.4.1.	Pojęcie .....	57
1.4.2.	Zasadniczy podział terytorialny .....	58
1.4.3.	Inne rodzaje podziałów .....	59
1.4.4.	Kontekst historyczny .....	60
1.4.5.	Kontekst prawnoporównawczy .....	61
1.4.6.	Konstytucyjne unormowanie .....	63
1.4.7.	Aktualny kształt podziału terytorialnego .....	66
1.4.8.	Podział na województwa .....	66

1.4.9. Podział na jednostki NUTS .....	69
1.4.10. Podział na powiaty .....	70
1.4.11. Podział na gminy .....	72

**Literatura:** **M. Augustyniak**, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010; **A. Bałaban**, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003; **B. Banaszak**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; **K. Bandarzewski**, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; **M. Bobrzyński, S. Kasznica, S. Smólski**, *Sprawozdanie Komisji do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej*, Warszawa, 13 lutego 1926 r., rkps. BJ 8135; **J. Boć**, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002; **G. Cern**, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019; **P. Chmielnicki**, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; **W. Chróścielewski**, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987; **K. Complak**, *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998; **P. Czarny**, *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; **D. Dąbek, J. Zimmermann**, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; **J. Dobkowski**, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007; **B. Dolnicki**, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019; **K. Działocha**, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2009/32; **L. Garlicki**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017; **Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka**, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, ST 1997/8–9; **M. Granat**, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009; **A. Gwizdź**, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997; **T. Hilarowicz**, *W kwestii zespolenia organów administracji państwowej* [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924; **H. Izdebski**, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012; **H. Izdebski, M. Kulesza**, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; **T. Kaczmarek**, *Podział terytorialny Polski, stan i perspektywy zmian*



[w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012; **M. Kallas**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997; **M. Kasiński**, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009; **W. Kisiel**, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; **W. Komarnicki**, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, Warszawa 2008 (reprint); *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, *Wstęp. Art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998; **M. Kulesza**, *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP w kontekście postanowień Małej Konstytucji*, ST 1993/9; **K. Kumaniecki**, *Centralizm i decentralizacja* [w:] W.L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924; **I. Lipowicz**, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019; **Cz. Martysz**, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knośala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999; **Ch. Millon-Delsol**, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995; **E. Ochendowski**, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1997; **S. Patyra**, *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferze funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne* [w:] *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017; **E. Popławska**, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997; *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014; **J. Pułło**, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, Prz. Sejm. 1993/3; **J. Regulski**, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; **J. Regulski, M. Kulesza**, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009; **P. Sarnecki**, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K. Janowski, Toruń 1992; **I. Skrzydło-Niznik**, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007; **J. Sobczak**, *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012; **M. Stec**, *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym (na kanwie aktualnych prac nad nowym modelem terytorialnego ustroju Polski)*, „Casus” 1998/7; M. Stec, *O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji*, RPEiS 2017/3; M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich norma-*

tywna realizacja), ST 1998/11; M. Stec, *Reforma ustroju województwa z 1998 r. – geneza, założenia, projekt* [w:] *Księga jubileuszowa prof. Krzysztofa Wójtowicza* (w druku); M. Stec, *Służby, inspekcje i straż w nowym ustroju administracji publicznej*, ST 1998/12; **M. Stec, M. Mączyński**, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, KP 2016/1; **K.A. Strzepak**, *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku. Rozważania oparte na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2013; *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011; **A. Szpor**, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, ST 2001/1–2; **A. Wiktorowska**, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007; A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności* [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik (i in.), Kraków 2001; **P. Winczorek**, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000; **E. Wysocka**, *Nowa regionalizacja Polski – próba oceny*, ST 1998/12; **E. Wysocka, J. Koziński**, *Przełanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, Warszawa 1998; **Z. Zgud**, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; **A. Zielińska-Głębocka**, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998/4.

## 1.1. USTRÓJ PAŃSTWA A USTRÓJ TERYTORIALNY

### 1.1.1. USTRÓJ PAŃSTWA I MIEJSCE W NIM USTROJU TERYTORIALNEGO

„Ustrój państwa” stanowi jedno z tych fundamentalnych pojęć, które w prawie konstytucyjnym, a w konsekwencji także w prawie administracyjnym, wyznacza podstawę i ramy odpowiedzi na pytanie, według jakich zasad, reguł został ukształtowany i funkcjonuje tak wysoce złożony organizm społeczny, jakim jest państwo. Miejscem, w którym następuje werbalne przesądzenie najważniejszych jego elementów, jest Konstytucja. To w niej zostają sformułowane podstawowe, wręcz kardynalne, dla społeczeństwa, narodu w określonym momencie jego historycznego rozwoju zasady, wartości, instytucje, których realizacja pozwala funkcjonować całemu państwu, a w nim wszystkim jego obywatelom, a równocześnie suma tych zasad i wartości kreuje

tożsamość konstytucyjną tegoż państwa<sup>1</sup>. Określa się je mianem „zasad ustrojowych”, odwołując się one bowiem do przewodnich idei i wartości stanowiących aksjologiczną podbudowę wszelkich rozwiązań instytucjonalnych, a tym samym przesądzają tak fundamentalną kwestię jak ustanawiany w niej system władzy – do kogo należy władza (kto jest suwerenem), jakie są formy jej wykonywania i jakie są rodzaje organów władzy publicznej<sup>2</sup>.

W Polsce te najbardziej doniosłe zasady i wartości umożliwiające w pełnym zakresie scharakteryzowanie ustroju naszego kraju jako państwa demokratycznego i prawnego zostały ujęte w Konstytucji z 1997 r. w preambule oraz przede wszystkim w rozdziale I „Rzeczpospolita”. Sam termin „ustrój” pojawia się w tymże rozdziale cztery razy. W swym pełnym, o podstawowym znaczeniu, ujęciu użyty został w art. 10, w którego ust. 1 stwierdza się, że „ustrój Rzeczpospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”, co stanowi potwierdzenie powrotu (po okresie socjalistycznego zanegowania tego podziału i uznaniu za najwyższą władzy ustawodawczej) ustroju naszego państwa do modelu opartego na monteskiuszowskim podziale władz, czyli powrotu Polski do grona państw demokratycznych.

Pozostałe trzy przypadki użycia tego terminu posiadają wspólny mianownik, w każdym z nich bowiem został on odniesiony do konkretnego kontekstu, czyli sfery przedmiotowego unormowania znajdującego się w Konstytucji, poprzez dołączenie do wyrazu „ustrój” odpowiedniego przymiotnika. W konsekwencji w art. 20 mowa jest o „ustroju gospodarczym RP”, z kolei w art. 23 o „ustroju rolnym państwa”, natomiast w art. 15 ust. 1 pojawia się określenie będące przedmiotem właściwej analizy w tym rozdziale, czyli „ustrój terytorialny RP”.

Użycie wyrazu „terytorialny” wskazuje, że perspektywą analizy ustroju państwa będzie fakt, będący wręcz oczywistym stwierdzeniem, że jednym z konstytuujących państwo elementów jest jego terytorium. Każde państwo, nawet najmniejsze powierzchniowo, bez względu na panujący w nim ustrój, musi posiadać określoną strukturę terytorialną i działający w jej ramach system władz publicznych<sup>3</sup>. Dlatego w każdym z nich można mówić o ustroju terytorialnym.

---

<sup>1</sup> To bardzo trafne określenie zaproponowane zostało przez L. Garlickiego, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 68 i n.

<sup>2</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 68 i n.; P. Sarnecki [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 70 i n.

<sup>3</sup> W Europie jedynym państwem niemającym takiej struktury (ze względu na swoją mikroskopijną powierzchnię – 0,44 km<sup>2</sup>) jest Watykan, wszystkie inne małe państwa (Monako, San Marino, Andora) mają bowiem swoją organizację terytorialną.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



CENA 249 ZŁ (W TYM 5% VAT)