

# SAMORZĄD & TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

---

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

8

# SAMORZĄD & TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

---

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**8**

---

Stan prawny na 20 maja 2021 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne  
Dagmara Wachna

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

Szanujemy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-196-1  
8. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

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

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	13
<b>Wstęp</b> .....	17
<b>Rozdział pierwszy</b>	
<b>Pojęcie i istota samorządu terytorialnego</b> .....	19
1. Wprowadzenie .....	19
2. Podmiot samorządu .....	22
3. Przedmiot samorządu .....	25
4. Zadania samorządu .....	29
5. Nadzór nad samorządem .....	30
6. Samorząd a autonomia .....	32
<b>Rozdział drugi</b>	
<b>Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939</b> .....	37
1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych .....	37
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....	44
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939 .....	49
<b>Rozdział trzeci</b>	
<b>Struktura organizacyjna gminy</b> .....	55
1. Koncepcja gminy samorządowej .....	55
2. Formy demokracji bezpośredniej .....	59
A. Konsultacje .....	60
Budżet obywatelski .....	68
Treść uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego .....	70
Charakter prawny uchwały w sprawie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego .....	70
Etapy procesu przeprowadzania budżetu obywatelskiego .....	71
Inicjatywa uchwałodawcza .....	72
B. Referendum gminne .....	74

3. Organy gminy .....	79
A. Rada gminy.....	80
Status prawny radnego .....	82
Organizacja wewnętrzna rady gminy.....	90
Sesje rady .....	92
Komisje .....	93
Odwołanie rady gminy przed upływem kadencji.....	98
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) .....	99
Odwołanie wójta przed upływem kadencji .....	101
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia absolutorium.....	102
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia wotum zaufania.....	103
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium .....	108
Inne przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta.....	110
Skarbnik gminy .....	115
Urząd gminy.....	116
Inne jednostki organizacyjne .....	117
Jednostka budżetowa .....	121
Zakład budżetowy.....	125
Spółki jako forma działalności gospodarczej gminy .....	130
Komunalne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną.	135
4. Jednostki pomocnicze gmin .....	137
A. Sołectwo.....	139
B. Dzielnica (osiedle) .....	143
5. Klasyfikacja zadań rady gminy .....	145
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne .....	145
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe.....	146
C. Kompetencje finansowe.....	148
D. Kompetencje administracyjne.....	148
E. Kompetencje lokalno-porządkowe .....	149
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.....	149
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego .....	149
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze .....	149
I. Kompetencje procesowe .....	150

## **Rozdział czwarty**

<b>Ustrój powiatu.....</b>	<b>153</b>
1. Koncepcja powiatu samorządowego.....	153
2. Formy demokracji bezpośredniej.....	155
A. Konsultacje .....	156

B. Wybory.....	157
C. Referendum powiatowe .....	157
3. Organy powiatu .....	158
A. Rada powiatu .....	158
Status prawny radnego .....	161
Organizacja wewnętrzna rady powiatu.....	162
B. Zarząd powiatu .....	164
Starosta.....	168
Sekretarz i skarbnik powiatu.....	173
Starostwo powiatowe .....	173
Jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże.....	174
4. Miasto na prawach powiatu .....	177
Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu .....	177
Zadania miasta na prawach powiatu.....	180
Nadzór.....	181
Formy demokracji bezpośredniej.....	182
Organy miasta na prawach powiatu .....	182
Rada miasta na prawach powiatu.....	182
Prezydent miasta na prawach powiatu.....	182
Urząd miasta .....	184
Inne jednostki organizacyjne .....	184
Jednostki pomocnicze miasta na prawach powiatu .....	185
Formy współdziałania miast na prawach powiatu .....	186

## **Rozdział piąty**

<b>Struktura organizacyjna województwa samorządowego.....</b>	<b>187</b>
1. Region samorządowy.....	187
2. Pojęcie regionu .....	188
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR).....	191
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej.....	194
5. Koncepcja województwa samorządowego .....	197
6. Formy demokracji bezpośredniej.....	203
7. Organy samorządu województwa .....	205
A. Sejmik województwa.....	205
Organizacja wewnętrzna sejmiku województwa.....	208
Pozycja prawna radnego.....	210
B. Zarząd województwa .....	212
Marszałek województwa .....	215
Skarbnik i sekretarz województwa .....	216
8. Administracja zespolona.....	217

**Rozdział szósty**

<b>Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej</b> .....	219
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym .....	219
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej .....	223
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej .....	225
A. Pojęcie informacji publicznej.....	227
Informacje szczególne podlegające udostępnieniu .....	232
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.....	233
C. Formy udostępniania informacji publicznej .....	234
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych.....	241
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.....	242
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego .....	243
A. Reguły ogólne.....	243
B. Zasada jawności podejmowania uchwał.....	243
C. Jawność gospodarki finansowej .....	245
D. Jawność aktów prawa miejscowego .....	247
E. Oświadczenia majątkowe .....	248
5. Uwagi końcowe.....	248

**Rozdział siódmy**

<b>Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych..</b>	251
1. Wprowadzenie .....	251
2. Przyczyny korupcji.....	253
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym.....	255
4. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych .....	256
A. Pojęcie zawarte w Kodeksie karnym .....	256
B. Pojęcie zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa .....	262
5. Ograniczenia dotyczące radnych .....	269
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami.....	269
B. Zakaz zawierania umów z radnymi.....	270
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji .....	271
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej .....	272
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych .....	275
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów.....	276
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego .....	276
6. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych....	277
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej .....	277

B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych.....	281
C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych.....	284
7. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych..	286
A. Oświadczenia majątkowe.....	286
B. Rejestr korzyści.....	291

## Rozdział ósmy

<b>Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.....</b>	<b>293</b>
1. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne	293
A. Organizacja związku.....	298
B. Kompetencje organów związku.....	300
Mienie związku.....	302
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw.....	303
3. Porozumienia.....	306
4. Partnerstwo publiczno-prywatne.....	308
5. Kontrakt wojewódzki/terytorialny.....	309

## Rozdział dziewiąty

<b>Zadania samorządu terytorialnego.....</b>	<b>311</b>
1. Podział zadań samorządu.....	311
2. Zadania własne.....	312
3. Zasada monizmu zadaniowego.....	314
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim.....	315
A. Gmina.....	317
B. Powiat.....	319
C. Województwo.....	324

## Rozdział dziesiąty

<b>Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....</b>	<b>329</b>
1. Pojęcie prawa miejscowego.....	329
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.....	335
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	340
A. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego.....	340
B. Kryterium podmiotowe.....	340
C. Kryterium przedmiotowe.....	341
D. Kryterium przedmiotowo-formalne.....	341
E. Kryterium przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego.....	341
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego ...	343
A. Gminne akty prawa miejscowego.....	343



B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat.....	352
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo.....	359
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	360
5. Procedura uchwałodawcza.....	362
A. Przygotowanie projektu uchwały.....	362
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku) .....	364
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie .....	365

## **Rozdział jedenasty**

<b>Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych .....</b>	<b>371</b>
1. Pojęcie mienia samorządowego.....	371
2. Pochodzenie mienia gminnego .....	379
A. Przejęcie mienia.....	380
B. Nabycie mienia.....	384
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych.....	386
4. Zarządzanie mieniem samorządowym.....	392
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym.....	392
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym.....	394
Zasada samodzielności .....	394
Zasada szczególnej staranności.....	398
5. Oświadczenia woli.....	399
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego .....	401
A. Pojęcie działalności gospodarczej.....	401
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	404
Samorządowy zakład budżetowy.....	404
Spółki prawa handlowego .....	405
Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej.....	408
Formy szczególne .....	411
C. Uwagi końcowe.....	412

## **Rozdział dwunasty**

<b>Nadzór nad samorządem terytorialnym .....</b>	<b>413</b>
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru .....	413
A. Cele nadzoru .....	413
B. Funkcje nadzoru.....	415
Funkcja strzeżenia prawa .....	415
Funkcja ochronna i wspierająca .....	416
C. Kryteria nadzoru.....	417
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego .....	419
Współczesna polska struktura nadzoru.....	419
3. Środki nadzoru .....	423

---

A. Środki informacyjno-doradcze .....	423
B. Środki korygujące.....	426
Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie.....	426
C. Wstrzymanie wykonania uchwały.....	427
D. Stwierdzenie nieważności .....	428
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych.....	432
F. Zarządzenie zastępcze .....	436
G. Środki personalne.....	439
H. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych .....	443
4. Skarga do sądu administracyjnego wnoszona przez uprawniony podmiot na uchwały lub zarządzenia, bezczynność albo czynności faktyczne lub prawne organów samorządowych.....	444

## **Rozdział trzynasty**

<b>Zarządzanie metropoliami.....</b>	<b>457</b>
1. Wprowadzenie .....	457
2. Potrzeba reformy ustroju aglomeracji górnośląskiej.....	461
3. Ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim .....	464

## 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 np. pozycja prawna miasta na prawach powiatu, zasada jawności i dostęp do informacji publicznej, ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych, dochody jednostek samorządu terytorialnego czy też stosunki pracy w samorządzie terytorialnym.

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

---

<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, sięgnięto również po metodę prawnoporównawczą.

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

*Bogdan Dolnicki*

*Bielsko-Biała, lipiec 2021 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. Starościak, *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 kładzie się go na samodzielnym bycie jego podmiotu, to w przypadku pośredniej administracji państwowej na zależności od państwa. Jedno nie wyklucza drugiego. Dalsza różnica polega na tym, że przez samorząd zwykle rozumie się materialny zasięg funkcjonalny, podczas gdy pośrednia administracja państwowa zawiera ponadto kwestie organizacyjne i określenie istoty organów. Zob. 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 utarowała **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 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 am Main 1986, s. 105 i n.; R. Hendl, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, (b.m.w.) 1984, s. 295; F.L. Knemeyer, *Die Stellung der Gemeinden im und zum Staat*, Teil 2A, *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetzen* [w:] *Bayerische Gemeinden – Bayerischer Gemeindetag*, München 1987, s. 103–104. Zdaniem tych autorów administracja państwowa i samorząd terytorialny nie stanowią żadnego przeciwieństwa i nie wykluczają się nawzajem. Klasyfikowanie samorządu terytorialnego jako pośrednika administracji państwowej odmawia temu samorządowi swoistej władczej funkcji i sprowadza go jedynie do zasady organizacyjnej.

<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> 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), sprostowano następujący błąd: w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” wstawiono 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) i art. 70 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

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

formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.

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

## 2. Podmiot samorządu

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

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

**interes lokalny** Przeważająca część doktryny jest zgodna, iż **kategoria interesu lokalnego** ma charakter obiektywny<sup>9</sup>. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny<sup>10</sup>. Rozróżnienie obu kategorii interesów – ogólnopaństwowego i lokalnego – wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji państwowej.

**decentralizacja** **Decentralizacja polega** – najogólniej rzecz biorąc – na prawnym zabezpieczeniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Dokonuje się tego poprzez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych

<sup>9</sup> Tak: J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, ST 1992/3, s. 27–33; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 58 i n.; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

<sup>10</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, PiP 1974/6, s. 7; A. Piekara, *Społeczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 36; A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, ST 1991/1–2, s. 80; K. Strzyczkowski, *Interes lokalny w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986/1, s. 1.



w działalność organów niżej stojących w strukturze organizacyjnej. Z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządu wynika ponadto reguła, że nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się przy użyciu środków wyraźnie przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

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

- „1) każdy szczebel struktury ma określony dokładnie zakres spraw o znaczeniu w skali całej struktury lokalnej (odcinkowej) oraz funkcję celu, za realizację której w obrębie tych spraw odpowiada,
- 2) ma ponadto ustalony zakres samodzielności w osiąganiu tych celów, przy czym samodzielność ta korzysta z ochrony prawnej (...),
- 3) (...) nadzór – w miejsce działającego *ex ante* nadzoru «dyrektywnego» – przybiera postać działającego *ex post* nadzoru «weryfikacyjnego»,
- 4) działa system instrumentów informujących, jakim celom wyższych rządów służą cele szczebli niższych oraz jakie są warunki gospodarowania,
- 5) działa wreszcie system bodźców nakierowujących działanie szczebli niższych na cele, za osiągnięcie których odpowiadają”<sup>11</sup>.

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że jednostka tego samorządu, którą jest gmina, została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się w oparciu o konkretną normę prawną i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych<sup>12</sup>.

Literatura przedmiotu, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się terminem „**terytorialna korporacja komunalna**”. Oznacza ono, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu terytorialnego chodzi o osoby zamieszkałe na danym terenie.

<sup>11</sup> W. Madurowicz, *Z zagadnień decentralizacji w terytorialnym przekroju gospodarki narodowej*, „Problemy Rad Narodowych” 1977/38, s. 60.

<sup>12</sup> Por. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990/1, s. 26; inaczej Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

**Bogdan Dolnicki** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zespołu Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad 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,
- urząd 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.

Ósme wydanie popularnego podręcznika uwzględnia zmiany wprowadzone nowelizacjami ustaw o samorządach gminnym, powiatowym i wojewódzkim z 2021 r.

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)



9788382461961 W08P01

ISBN 978-83-8246-196-1



9 788382 461961

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)