

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

seria
AKADEMICKA

wydanie III



ZAKAMYCZE 2006

SAMORZĄD
TERYTORYALNY

w sprzedaży:

Jan Zimmermann

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Krzysztof Chorąży, Wojciech Taras, Andrzej Wróbel

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, EGZEKUCYJNE
I SĄDOWOADMINISTRACYJNE**

Jan Jończyk

PRAWO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Wojciech Wiewiórowski, Grzegorz Wierczyński

INFORMATYKA PRAWNICZA

Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Bogdan Dolnicki

seria
AKADEMICKA

wydanie III



ZAKAMYCZE 2006

Stan prawny na 15 maja 2006 r.

Redakcja:
Izabela Ratusińska

Redakcja serii:
Alicja Pollesch

Wydawca:
Justyna Kossak

Skład, łamanie:
Andrzej Gudowski

Copyright by
Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE
oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych sp. z o.o. 2006

Redakcja:
ul. Zacisze 7, 31-156 Kraków
tel. (12) 630.46.00
e-mail: redakcja@zakamycze.com.pl
www.zakamycze.com.pl

ISBN: 83-7444-199-2

wydanie III
cena: 65,00 zł

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	15
Rozdział pierwszy	
Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	17
1. Wprowadzenie	17
2. Podmiot samorządu	19
3. Przedmiot samorządu	22
4. Zadania samorządu	26
5. Nadzór nad samorządem	27
6. Samorząd a autonomia	28
Rozdział drugi	
Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej	
w latach 1918–1939	31
1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych	31
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	37
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939.....	41
Rozdział trzeci	
Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach	47
1. Okres 1918–1939	47
2. Okres 1944–1950	50
3. Okres 1990–1997	53
A. Podmiot samorządu	54
B. Przedmiot samorządu	55
C. Zadania samorządu terytorialnego	58
D. Nadzór nad samorządem terytorialnym	61
Rozdział czwarty	
Struktura organizacyjna gminy	62
1. Koncepcja gminy samorządowej	62
2. Formy demokracji bezpośredniej	66
A. Konsultacje.....	66
B. Referendum gminne	67

3. Organy gminy	71
A. Rada gminy.....	71
Status prawny radnego	72
Organizacja wewnętrzna rady gminy	76
Sesje rady	77
Komisje	78
Odwołanie rady gminy przed upływem kadencji	78
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	79
Odwołanie wójta przed upływem kadencji	81
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia absolutorium	82
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium	84
Inne przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta	85
Sekretarz i skarbnik gminy	90
Urząd gminy.....	90
Inne jednostki organizacyjne	92
4. Jednostki pomocnicze gmin	92
A. Sołectwo	93
B. Dzielnica (osiedle).....	97
5. Klasyfikacja zadań rady gminy.....	99
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne	99
B. Kompetencje gospodarczo–majątkowe	100
C. Kompetencje finansowe	101
D. Kompetencje administracyjne	101
E. Kompetencje lokalno–porządkowe	102
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.....	102
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego	102
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze	103
I. Kompetencje procesowe	103

Rozdział piąty

Ustrój powiatu	104
1. Koncepcja powiatu samorządowego	104
2. Formy demokracji bezpośredniej	106
A. Konsultacje.....	106
B. Wybory	107
C. Referendum powiatowe	107
3. Organy powiatu	108
A. Rada powiatu	108
Status prawny radnego	110
Organizacja wewnętrzna rady powiatu	111
B. Zarząd powiatu	113
Starosta	115
Sekretarz i skarbnik powiatu	118
Starostwo powiatowe	118
Jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże.....	119

Rozdział szósty

Miasto na prawach powiatu	122
Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu.....	122
1. Uwagi ogólne	122
2. Koncepcja miasta na prawach powiatu	126
Upodmiotowienie miasta na prawach powiatu	126
Osobowość prawna.....	127
Zadania miasta na prawach powiatu	127
Statut.....	132
Nadzór.....	133
Formy demokracji bezpośredniej	133
Organy miasta na prawach powiatu.....	134
A. Rada miasta na prawach powiatu.....	134
Zadania rady miejskiej	135
Tryb podejmowania uchwał	137
Status prawny radnego	138
Prezydent miasta na prawach powiatu	139
Urząd miejski	141
Inne jednostki organizacyjne	142
Jednostki pomocnicze miasta na prawach powiatu	143
Formy współdziałania miasta na prawach powiatu	143

Rozdział siódmy

Struktura organizacyjna województwa samorządowego	145
1. Koncepcja województwa samorządowego	145
2. Formy demokracji bezpośredniej	150
3. Organy samorządu województwa	151
A. Sejmik województwa	151
Organizacja wewnętrzna sejmiku województwa	153
Pozycja prawna radnego	155
B. Zarząd województwa	156
Marszałek województwa	158
Skarbnik województwa	159
4. Administracja zespolona	160

Rozdział ósmy

Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej	161
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym.....	161
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	165
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej.....	167
A. Pojęcie informacji publicznej.....	168
Informacje szczególnie podlegające udostępnieniu.....	173
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej	173
C. Formy udostępniania informacji publicznej	175
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych	180
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.....	181

4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego.....	182
A. Reguły ogólne.....	182
B. Zasada jawności podejmowania uchwał	183
C. Jawność gospodarki finansowej.....	184
D. Jawność aktów prawa miejscowego.....	185
E. Oświadczenia majątkowe.....	186
5. Uwagi końcowe.....	187

Rozdział dziewiąty

Pracownicy samorządowi	188
1. Pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego.....	188
2. Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych oraz nawiązanie stosunku pracy w samorządzie terytorialnym	193
3. Dobór kandydatów do pracy w jednostkach samorządowych	200
4. Zmiana stosunku pracy pracowników samorządowych	203
5. Zawieszenie stosunku pracy pracowników samorządowych	205
6. Rozwiązanie i wygaśnięcie stosunków pracy pracowników samorządowych	206
7. Obowiązki pracowników samorządowych	210
8. Uprawnienia pracowników samorządowych	213
9. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych	216

Rozdział dziesiąty

Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych	222
1. Wprowadzenie	222
2. Przyczyny korupcji.....	224
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym	226
4. Ograniczenia dotyczące radnych	227
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami	227
B. Zakaz zawierania umów z radnymi	228
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji.....	229
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej	230
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych.....	233
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów.....	233
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego	234
5. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych.....	235
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej	235
B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych	238
C. Zakazy wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych.....	240
6. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych	241
A. Oświadczenia majątkowe	242
B. Inne oświadczenia	246
C. Rejestr korzyści	248

Rozdział jedenasty

Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	250
1. Związki międzygminne i związki powiatów	250
A. Organizacja związku	254
B. Kompetencje organów związku	256
Mienie związku	258
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw	259
3. Porozumienia	261

Rozdział dwunasty

Zadania samorządu terytorialnego	264
1. Podział zadań samorządu	264
2. Zadania własne	265
3. Zasada monizmu zadaniowego	267
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim	268
A. Gmina	269
B. Powiat.....	271
C. Województwo.....	275

Rozdział trzynasty

Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego	279
1. Pojęcie prawa miejscowego.....	279
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa	283
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	286
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego	289
A. Gminne akty prawa miejscowego	289
B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	295
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo.....	297
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	298
5. Procedura uchwałodawcza	300
A. Przygotowanie projektu uchwały.....	300
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku)	301
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie	302

Rozdział czternasty

Dochody jednostek samorządu terytorialnego	305
1. Pojęcie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich klasyfikacja	305
A. Źródła dochodów gminy.....	308
B. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów	309
C. Kompetencje gminy w zakresie kształtowania dochodów własnych	310
2. Ustalanie stawek podatków i wysokości opłat lokalnych oraz udzielanie ulg i zwolnień	310
3. Samoopodatkowanie mieszkańców	313
4. Pozyskiwanie środków o charakterze zwrotnym (przychodów)	314
5. Uzyskiwanie dochodów z gospodarowania mieniem.....	315

6. Ustalanie opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej	316
7. Subwencja ogólna	317
A. Część oświatowa subwencji ogólnej.....	318
B. Część wyrównawcza subwencji ogólnej.....	318
C. Część równoważąca subwencji ogólnej.....	319
8. Podatki lokalne	319
A. Podatek od nieruchomości	319
B. Podatek od środków transportowych.....	320
C. Podatek od posiadania psów	322
D. Podatek rolny	323
E. Podatek leśny	324
F. Karta podatkowa.....	325
G. Podatek od spadków i darowizn.....	325
H. Podatek od czynności cywilnoprawnych.....	326
9. Opłaty lokalne	327
A. Opłata targowa	327
B. Opłata miejscowa.....	329
C. Opłata skarbowa	330
D. Opłata administracyjna	331
E. Opłata adiacencka.....	331
F. Opłata eksploatacyjna	332
10. Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.....	332

Rozdział piętnasty

Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych	334
1. Pojęcie mienia samorządowego.....	334
2. Pochodzenie mienia gminnego	340
A. Przejęcie mienia	340
B. Nabycie mienia.....	344
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych	346
4. Zarządzanie mieniem samorządowym	352
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym.....	352
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym.....	353
Zasada samodzielności	353
Zasada szczególnej staranności.....	357
5. Oświadczenia woli	358
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	359
A. Pojęcie działalności gospodarczej	359
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	363
Komunalny zakład budżetowy	363
Spółki prawa handlowego	364

Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej	366
Formy szczególne	368
C. Uwagi końcowe	369

Rozdział szesnasty

Nadzór nad samorządem terytorialnym	371
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru	371
A. Cele nadzoru	371
B. Funkcje nadzoru	373
Funkcja strzeżenia prawa.....	373
Funkcja ochronna i wspierająca	373
C. Kryteria nadzoru.....	374
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego	376
A. Struktura organów nadzorczych w Polsce międzywojennej.....	376
B. Modele strukturalne nadzoru w krajach Europy Zachodniej	379
C. Współczesna polska struktura nadzoru	381
3. Środki nadzoru	385
A. Środki informacyjno–doradcze	385
B. Środki korygujące	388
Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie	388
C. Wstrzymanie wykonania uchwały	389
D. Stwierdzenie nieważności	390
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych.....	393
F. Zarządzenie zastępcze	397
G. Środki personalne	398
H. Nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych	400
I. Wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia)	401
J. Uchylenie uchwały i wydanie zarządzenia zastępczego	401
K. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych	402

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.)
- k.p.** — ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a.** — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- nowela z dnia 11 kwietnia 2001 r.** — ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497)
- pr.a.s.c.** — ustawa z dnia 29 września 1986 r. — Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688)
- u. o g.k.** — ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
- u. o p.s.** — ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
- u. o r.l.** — ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.)
- u. o s.g.** — ustawa o samorządzie gminnym — tytuł nadany z dniem 1 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u. o s.p.** — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u. o s.t.** — ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74); od dnia 1 stycznia 1999 r. jej tytuł brzmi: ustawa o samorządzie gminnym
- u. o s.w.** — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)

Publikatory

Dz.Pr. — Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz. U. — Dziennik Ustaw
Dz. U. Śl. — Dziennik Ustaw Śląskich
Mon. Prawn. — Monitor Prawniczy
M.P. — Monitor Polski
NP — Nowe Prawo
ONSA — Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN — Orzecznictwo Sądu Najwyższego (od 1945 r. do 1962 r.)
OSNAP — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna i Pracy
OSNAPiUS — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC — Orzecznictwo Sądu Najwyższego (od 1995 r.)
OSNCP — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
OSNIC — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP — Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS — Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK — Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU — Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

Inne

j.s.t. — jednostki samorządu terytorialnego
NSA — Naczelny Sąd Administracyjny
RIO — Regionalna Izba Obrachunkowa
SN — Sąd Najwyższy
TK — Trybunał Konstytucyjny
WSA — Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Reaktywowany w Polsce w 1990 r. po czterdziestoletniej przerwie samorząd terytorialny oparty został bez wątplenia na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego oraz samorządów państw Europy Zachodniej. Nie można jednak w żadnym razie traktować obecnego samorządu terytorialnego jako struktury statycznej; wręcz odwrotnie, samorząd ten znajduje się w ciągłym rozwoju. Dowodem na to mogą być dokonane w 1998 r. zasadnicze reformy strukturalne, polegające na wprowadzeniu samorządu terytorialnego na szczeblach powiatowym i wojewódzkim. Dalsze istotne zmiany w strukturze i zasadach działania samorządu terytorialnego wszystkich szczebli przyniosła ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497). Szczególnie istotne zmiany, polegające na powołaniu na szczeblu gminy monokratycznych organów wykonawczych — wójta, burmistrza, prezydenta miasta, wprowadzone zostały ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. nr 113, poz. 984). Ta właśnie obiektywna tendencja do ciągłego rozwoju współczesnego samorządu terytorialnego stanowiła główną motywację do napisania niniejszej pracy.

Publikacja ta ma przede wszystkim charakter ustrojowy. Jednakże wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu praktyki oraz pragnąc zrealizować kompleksowe cele dydaktyczne, w prezentowanym wydaniu zakresem rozważań objęto również wiele istotnych kwestii, jak na przykład pozycja prawna miasta na prawach powiatu, zasada jawności i dostęp do informacji publicznej, ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych, dochody jednostek samorządu terytorialnego czy też stosunki pracy w samorządzie terytorialnym.

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

W pracy zastosowano głównie metodę dogmatyczną. Aby jednak ukazać polski samorząd terytorialny na tle europejskim, zastosowano również metodę prawnoporównawczą.

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

W tym miejscu pragnę gorąco podziękować za okazaną mi pomoc, wkład pracy i cenne uwagi gronu moich współpracowników: dr. Joannie Jagodzie, dr. Annie Wierzbicy, dr. Jarosławowi Storczyńskiemu, mgr. Renacie Cybulskiej, mgr. Magdalenie Jerominek, mgr. Magdalenie Olech.

Bogdan Dolnicki
Bielsko-Biała, kwiecień 2006

POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wprowadzenie

Pojęcie „samorząd”, a w szczególności „samorząd terytorialny” było już niejednokrotnie definiowane. Mimo to nie jest nadal rozumiane jednolicie. Wpływ na taki stan rzeczy miały z reguły konkretne warunki polityczne, w jakich tworzone poszczególne definicje. „Instytucja samorządu jako jedno ze sposobów decentralizowania administracji państwowej ma za sobą tak bogatą literaturę, iż dodanie jakichś nowych elementów do samego określenia tego, co jest samorządem, jest już chyba niemożliwe”¹.

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 zdecydowany 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 „**pośrednia administracja państwowa**”², która to administracja nie jest pełniona przez bezpośrednie organy państwowe, lecz przez samodzielne, tzn. zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi. Administracja taka jest administracją zdecentralizowaną. Wyodrębnienie bezpośredniej i pośredniej administracji państwowej ma znaczenie praktyczne, bowiem administracja pośrednia stoi

pojęcie
samorządu

pośrednia
administracja
państwowa

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

² Przedmiot pośredniej administracji państwowej pokrywa się znacznie z samorządem terytorialnym, lecz w obydwu konstrukcjach pojęciowych akcent jest nieco inaczej rozłożony. Podczas gdy w przypadku samorządu leży on na samodzielnym bycie jego podmiotu, to w przypadku pośredniej administracji państwowej na zależności od państwa. Jedno nie wyklucza drugiego. Dalsza różnica polega na tym, że pod pojęciem samorządu zwykle rozumie się materialny zasięg funkcjonalny, podczas gdy pośrednia administracja państwowa zawiera ponadto kwestie organizacyjne i określenie istoty organów. E. Forsthoß, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, wyd. 10, München 1973, s. 470.

w zasadzie poza ciągiem instancyjnym (podporządkowaniem hierarchicznym) bezpośrednich organów państwowych³.

Drugie ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym oznacza honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych, chodzi tu zatem jedynie o samorządność personalną⁴. To ujęcie jednak wykracza poza ramy naszych rozważań.

Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała „Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego” uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Stanowi ona, iż „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1 i 3 ust. 3)⁵.

Podobne przepisy zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona dnia 15 października 1985 r.⁶ Zgodnie z jej brzmieniem:

- zasady samorządu terytorialnego są określane w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;
- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji terytorialnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców;
- podstawowe kompetencje komunalnych korporacji terytorialnych są określone w konstytucji lub ustawach; to postanowienie nie wyklucza jednak zlecania komunalnym korporacjom terytorialnym 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 terytorialnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub usta-

³ Pojęcie „pośrednia administracja państwowa” spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem części doktryny; por. np. H.U. Erichsen, *Kommunalrecht* (w:) Grim/Papier, *Nordrhein-westfälisches Staats und Verwaltungsrecht*, Frankfurt a. M. 1986, s. 105 i n.; R. Hendler, *Selbstrverwaltung als Ordnungsprinzip*, (bmw.) 1984, s. 295; F.L. Knemeyer, *Die Stellung der Gemeinden im und zum Staat*, cz. 2A: *Die Stellung der bayerischen Gemeinden nach Grundgesetz, Bayerische Verfassung und Bayerischen Landesgesetzen* (w:) *Bayerische Gemeinden-Bayerischer Gemeindetag*, München 1987, s. 103–104. Zdaniem tych autorów administracja państwowa i samorząd terytorialny nie tworzą żadnego przeciwieństwa i nie wykluczają się nawzajem. Klasyfikowanie samorządu terytorialnego jako pośrednika administracji państwowej odmawia temu samorządowi swoistej władczej funkcji i sprowadza go jedynie do zasady organizacyjnej.

⁴ E.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 7–8, s. 4, pisze, iż „samorząd w sensie politycznym wskazuje na wolność do państwa» (*Freiheit zum Staat*), a samorząd w sensie prawniczym wskazuje na »wolność od państwa« (*Freiheit vom Staat*)”.

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

⁶ Opublikowana dwukrotnie we Wspólnocie 1991, nr 34–35 i 1992, nr 1.

wach 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 terytorialnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową;

- nadzór nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.

Obie cytowane wyżej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach — od wyrażenia jedynie ogólnej zasady⁷ po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych⁸. Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego w oparciu o rozwiązania normatywne.

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 — korporację terenową. „Upodmiotowienie” społeczności lokalnej rozumiane jest tu zatem 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 prawno-ustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest

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

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

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 obiektywny⁹. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny¹⁰. Rozróżnienie obu kategorii interesów — ogólnopaństwowego i lokalnego, wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji państwowej. **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 w działalność organów niżej stojących w strukturze organizacyjnej. Z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządu wynika ponadto reguła, iż nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się przy użyciu środków wyraźnie przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

decentralizacja

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”¹¹.

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu — gmina, została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uzna-

⁹ Tak J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 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.

¹⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, Państwo i Prawo 1974, z. 6, s. 7; A. Piekara, *Spoleczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 36 i tenże, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1–2, s. 80; K. Strzyczkowski, *Interes lokalny w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym*, Organizacja–Metody–Technika 1986, nr 1, s. 1.

¹¹ W. Madurowicz, *Z zagadnień decentralizacji w terytorialnym przekroju gospodarki narodowej*, Problemy Rad Narodowych 1977, nr 38, s. 60.

nie 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 określonych¹².

Literatura przedmiotu, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem „**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.

Przynależność do społeczności samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje ona z mocy samego prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, na przykład zamieszkiwania na obszarze gminy.

Nie można natomiast uznać za trafne określenie więzi między członkami a społecznością samorządową jako przynależności przymusowej. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia.

Nie ma więc konieczności stosowania jakichkolwiek środków mających na celu wymuszenie przynależności. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania prawne ze społecznością¹³.

Kolejną kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego **organizacja**. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie jest w stanie realizować swoich zadań *in pleno*.

Z tego też powodu członkowie związku powołują w drodze wyborów organy (zwykle kolegialne), które w sposób bezpośredni wykonują zadania nałożone na związek. Powoływanie organów komunalnych w drodze wyborów uznawane jest za cechę konstytutywną samorządu terytorialnego.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Pomijając teorie filozoficzne oraz historyczny rozwój tej instytucji¹⁴, należy stwierdzić, że obecnie zarówno w literaturze, jak i ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznawane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość tę dzieli się na publiczną i prywatną (cywilnoprawną).

przynależność
do samorządu

organizacja
samorządu

¹² Por. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, Państwo i Prawo 1990, z. 1, s. 26; inaczej Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

¹³ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 105–106; Z. Niewiadomski, *Istota samorządności terytorialnej*, Wspólnota 1990, nr 6, s. 10–11.

¹⁴ Przedstawia je szczegółowo Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach...*, s. 27 i n. oraz M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1–2, s. 3 i n.

osobowość
publicznoprawna

Osobowość publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa¹⁵.

Skoro gmina wykonuje zadania publiczne, to poza sporem pozostaje, że mogą one korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i określa jego podmiotowość publicznoprawną¹⁶.

osobowość
cywilnoprawna

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych, ale również majątkowych, cywilnoprawnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody dysponowania mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć nadanie jednostkom samorządu terytorialnego **osobowości cywilnoprawnej**.

Mogą one być zatem takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze. Mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania itp.¹⁷ Osobowość prawna jest rękomią ich samorządności. Gminy mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów¹⁸. Choć podlegają nadzorowi organów państwowych, to mogą wieść z nimi spór.

Podsumowując powyższe rozważania nad **określeniem podmiotu samorządu terytorialnego** można przyjąć, iż jest nim **jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu**.

3. Przedmiot samorządu

Samorząd tworzony jest w celu sprawowania — w wyznaczonym zakresie — administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu.

To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi we współczesnej literaturze przedmiotu wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Sporna natomiast jest kwestia zasady podziału kompetencji pomiędzy państwo a samorząd. Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego wyposażonego

¹⁵ Por. J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, Państwo i Prawo 1961, z. 2; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964.

¹⁶ Por. E.L. Knemeyer, *Bayerisches Kommunalrecht*, wyd. 7, Stuttgart-München-Hannover-Berlin 1991, s. 29 i n.

¹⁷ Por. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 16 i n.

¹⁸ Por. B. Dolnicki, *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*, Organizacja-Metody-Technika 1990, nr 1, s. 3-5.

we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, to podział zadań nie może być dokonany w sposób optymalny wyłącznie pomiędzy odrębne organy państwowe (jest to tzw. poziomy podział władzy)¹⁹. Podział ten powinien być dokonany w sposób „pionowy”, tj. poprzez dopuszczenie do sprawowania funkcji państwowych również innych podmiotów o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorządu terytorialnego.

Zar—wnodoktryna, jak i wsp—inotauropejska przy rozstrzygnięciu problemu podziału władz posługuje się „zasadą subsidiarności”.

Jednym z podstawowych formalnych założeń systemu opartego na zasadzie subsidiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw²⁰. Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich²¹.

Pod koniec XIX w. wśród wielu idei, różnorodnych poglądów na temat państwa i ustroju, zostały sformułowane podstawowe zasady nauki społecznej kościoła. Wyrażona wówczas, ale jeszcze nienazwana, idea pomocniczości przyjmowała sens negatywny lub pozytywny w zależności od wymogów sytuacji. Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* (1891) pisze: „(...) jeśli jakaś rodzina znajdzie się w wielkich trudnościach i bez rady, że sama z nich się wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by w tych ostatecznościach państwo udzieliło jej pomocy (...) będzie to nie pochłanianiem praw obywatelskich, ale ich obroną i wykonywaniem słusznej i powinnej opieki”²². Jednocześnie wyznacza ramy tej pomocy: do siły i powagi praw państwowych należy uciec się w pewnych granicach. Granice te określa ta sama przyczyna, która uczyniła niezbędnym odwołanie się do prawa, to znaczy, że nie należy więcej od państwa wymagać i iść dalej, niż tego wymaga usunięcie nadużyć lub uchylenie niebezpieczeństwa²³.

Zasada subsidiarności wyraża próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniejszych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa. Może to być sfera wykonywania pracy zawodowej, sfera ochrony zdrowia czy sfera dbałości o porządek publiczny. Idea subsidiarności nie jest odpowiedzią, lecz wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwie zbudować ustrój i podzielić kompetencje²⁴.

Zasada pomocniczości zapobiega zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa. W historii ustroju państwa aktywność instytucji i organów państwowych zwiększała się i zmniejszała na przemian. W związku z tym cyklem można wyodrębnić dwa aspekty, w których zasa-

¹⁹ T.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 7–8, s. 4–5.

²⁰ Z. Zgud, *Zasada subsidiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999.

²¹ J. Boć, *Konstytucje RP oraz komentarz do konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 12.

²² Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* (w: *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, Rzym, Lublin 1996, cz. 1, s. 70).

²³ Leon XIII, *Encyklika Rerum novarum* (w: *Dokumenty...*, s. 81).

²⁴ A. Szpor, *Państwo a subsidiarność jako zasada w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 1–2, s. 6.