

Samorząd terytorialny

Bogdan Dolnicki

4. wydanie



Oficyna

a Wolters Kluwer business

seria akademicka

Samorząd terytorialny



Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Samorząd terytorialny

Bogdan Dolnicki

4. wydanie



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Stan prawny na 1 marca 2009 r.

Wydawca:
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący:
Anna Berska

Opracowanie redakcyjne:
Lilianna Rudnik

Skład, łamanie:
Andrzej Gudowski

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-451-7
4. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

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	25
5. Nadzór nad samorządem	26
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	52
A. Podmiot samorządu.....	54
B. Przedmiot samorządu	55
C. Zadania samorządu terytorialnego	58
D. Nadzór nad samorządem terytorialnym	60
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.....	79
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta).....	80
Odwołanie wójta przed upływem kadencji.....	82
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
Skarbnik gminy	91
Urząd gminy.....	91
Inne jednostki organizacyjne.....	93
4. Jednostki pomocnicze gmin	93
A. Sołectwo	94
B. Dzielnica (osiedle).....	98
5. Klasyfikacja zadań rady gminy.....	99
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne	100
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe	100
C. Kompetencje finansowe	102
D. Kompetencje administracyjne	102
E. Kompetencje lokalno-porządkowe	103
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.....	103
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego	103
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze.....	103
I. Kompetencje procesowe	104

Rozdział piąty

Ustrój powiatu.....	105
1. Koncepcja powiatu samorządowego	105
2. Formy demokracji bezpośredniej.....	107
A. Konsultacje.....	107
B. Wybory	107
C. Referendum powiatowe	108
3. Organy powiatu	109
A. Rada powiatu	109
Status prawny radnego.....	111
Organizacja wewnętrzna rady powiatu	112
B. Zarząd powiatu.....	114
Starosta	116
Sekretarz i skarbnik powiatu	118

Starostwo powiatowe.....	119
Jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże	120
Rozdział szósty	
Miasto na prawach powiatu.....	123
Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu.....	123
1. Uwagi ogólne.....	123
2. Koncepcja miasta na prawach powiatu.....	127
Upodmiotowienie miasta na prawach powiatu	127
Osobowość prawna.....	127
Zadania miasta na prawach powiatu	128
Statut.....	133
Nadzór.....	134
Formy demokracji bezpośredniej.....	134
Organy miasta na prawach powiatu.....	134
A. Rada miasta na prawach powiatu.....	134
Zadania rady miejskiej.....	136
Tryb podejmowania uchwał	138
Status prawny radnego.....	139
Prezydent miasta na prawach powiatu	139
Urząd miejski.....	142
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. Region samorządowy	145
2. Pojęcie regionu.....	145
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)	148
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej.....	152
5. Koncepcja województwa samorządowego.....	154
6. Formy demokracji bezpośredniej.....	159
7. Organy samorządu województwa.....	160
A. Sejmik województwa.....	161
Organizacja wewnętrzna sejmiku województwa	163
Pozycja prawna radnego	165
B. Zarząd województwa	166
Marszałek województwa.....	168
Skarbnik województwa	169
8. Administracja zespolona.....	169
Rozdział ósmy	
Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej	171
1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym.....	171
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	175

3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej	177
A. Pojęcie informacji publicznej	178
Informacje szczególne podlegające udostępnieniu	183
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej	183
C. Formy udostępniania informacji publicznej	185
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych	190
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej	191
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego	192
A. Reguły ogólne	192
B. Zasada jawności podejmowania uchwał	193
C. Jawność gospodarki finansowej	194
D. Jawność aktów prawa miejscowego	195
E. Oświadczenia majątkowe	196
5. Uwagi końcowe	197
Rozdział dziewiąty	
Pracownicy samorządowi	198
1. Pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego	198
2. Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych oraz nawiązanie stosunku pracy w samorządzie terytorialnym	204
3. Dobór kandydatów do pracy w jednostkach samorządowych	211
4. Zmiana stosunku pracy pracownika samorządowego	216
5. Zawieszenie stosunku pracy pracownika samorządowego	217
6. Rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy pracownika samorządowego	218
7. Obowiązki pracownika samorządowego	221
8. Uprawnienia pracownika samorządowego	224
Rozdział dziesiąty	
Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych	230
1. Wprowadzenie	230
2. Przyczyny korupcji	232
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym	234
4. Ograniczenia dotyczące radnych	235
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami	235
B. Zakaz zawierania umów z radnymi	236
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji	237
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej	237
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych	241
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów	241
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego	241
5. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych	243
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej	243
B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych	246
C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych	248

6. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych	249
A. Oświadczenia majątkowe	250
B. Inne oświadczenia	254
C. Rejestr korzyści.....	256

Rozdział jedenasty

Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	258
1. Związki międzygminne i związki powiatów	258
A. Organizacja związku.....	262
B. Kompetencje organów związku.....	264
Mienie związku	265
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw	266
3. Porozumienia	269
4. Partnerstwo publiczno-prywatne.....	271
5. Kontrakt wojewódzki	272

Rozdział dwunasty

Zadania samorządu terytorialnego.....	274
1. Podział zadań samorządu	274
2. Zadania własne.....	275
3. Zasada monizmu zadaniowego.....	276
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim.....	277
A. Gmina	279
B. Powiat	281
C. Województwo.....	285

Rozdział trzynasty

Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	289
1. Pojęcie prawa miejscowego.....	289
2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa.....	294
3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	298
4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego	301
A. Gminne akty prawa miejscowego	301
B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	308
C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo	314
D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego.....	315
5. Procedura uchwałodawcza	317
A. Przygotowanie projektu uchwały	317
B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku).....	318
C. Promulgacja i wejście uchwały w życie	319

Rozdział czternasty

Dochody jednostek samorządu terytorialnego	322
1. Pojęcie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich klasyfikacja	322
A. Źródła dochodów gminy.....	324
B. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów	326
C. Kompetencje gminy w zakresie kształtowania dochodów własnych	327

2. Ustalanie stawek podatków i wysokości opłat lokalnych oraz udzielanie ulg i zwolnień	327
3. Samoopodatkowanie mieszkańców.....	329
4. Pozyskiwanie środków o charakterze zwrotnym (przychodów).....	330
5. Uzyskiwanie dochodów z gospodarowania mieniem.....	332
6. Ustalanie opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektów i urządzeń użyteczności publicznej	333
7. Subwencja ogólna	334
A. Część oświatowa subwencji ogólnej.....	334
B. Część wyrównawcza subwencji ogólnej	335
C. Część równoważąca subwencji ogólnej.....	335
8. Podatki lokalne	336
A. Podatek od nieruchomości.....	336
B. Podatek od środków transportowych	337
C. Podatek rolny.....	338
D. Podatek leśny.....	339
E. Karta podatkowa.....	340
F. Podatek od spadków i darowizn.....	341
G. Podatek od czynności cywilnoprawnych	342
9. Opłaty lokalne	343
A. Opłata targowa.....	343
B. Opłata miejscowa i uzdrowiskowa.....	344
C. Opłata skarbowa.....	345
D. Opłata z tytułu posiadania psów	346
E. Opłata adiacencka	347
F. Opłata eksploatacyjna.....	348
10. Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	348

Rozdział piętnasty

Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych	350
1. Pojęcie mienia samorządowego.....	350
2. Pochodzenie mienia gminnego.....	356
A. Przejęcie mienia	356
B. Nabycie mienia.....	360
3. Pochodzenie mienia powiatów i województw samorządowych.....	362
4. Zarządzanie mieniem samorządowym.....	368
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym.....	368
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym	369
Zasada samodzielności	369
Zasada szczególnej staranności.....	373
5. Oświadczenia woli.....	374
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego.....	375
A. Pojęcie działalności gospodarczej	375
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny	378

Komunalny zakład budżetowy	378
Spółki prawa handlowego	380
Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej	382
Formy szczególne	384
C. Uwagi końcowe.....	385

Rozdział szesnasty

Nadzór nad samorządem terytorialnym	387
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru	387
A. Cele nadzoru	387
B. Funkcje nadzoru	389
Funkcja strzeżenia prawa	389
Funkcja ochronna i wspierająca	389
C. Kryteria nadzoru.....	390
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.....	392
A. Struktura organów nadzorczych w Polsce międzywojennej	392
B. Modele strukturalne nadzoru w krajach Europy Zachodniej	395
C. Współczesna polska struktura nadzoru	397
3. Środki nadzoru	401
A. Środki informacyjno-doradcze	401
B. Środki korygujące	404
Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie.....	404
C. Wstrzymanie wykonania uchwały.....	405
D. Stwierdzenie nieważności	406
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych	409
F. Zarządzenie zastępcze	412
G. Środki personalne	414
H. Nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych	416
I. Wstrzymanie wykonania uchwały (zarządzenia)	417
J. Uchylenie uchwały i wydanie zarządzenia zastępczego	417
K. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych	418

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 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: 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) – akt arch.
- p.r.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.p.p. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.) – akt arch.
- u. o p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458)
- 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.)

ustawa antykorupcyjna – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584)

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. Aleksandrowi Marekwi, mgr Renacie Cybulskiej, mgr Agnieszce Królczyk oraz mgr Magdalenie Olech.

Bielsko-Biała, marzec 2009

Bogdan Dolnicki