

## Spis treści

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                          | <b>13</b> |
| <b>Wstęp .....</b>                                                  | <b>15</b> |
| <b>Rozdział pierwszy</b>                                            |           |
| <b>Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....</b>              | <b>17</b> |
| 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        |
| <b>Rozdział drugi</b>                                               |           |
| <b>Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej</b> |           |
| <b>w latach 1918–1939 .....</b>                                     | <b>31</b> |
| 1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych .....     | 31        |
| 2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego .....                  | 37        |
| 3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939 .....               | 41        |
| <b>Rozdział trzeci</b>                                              |           |
| <b>Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach .....</b>         | <b>47</b> |
| 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        |
| <b>Rozdział czwarty</b>                                             |           |
| <b>Struktura organizacyjna gminy .....</b>                          | <b>62</b> |
| 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<br>absolutorium .....              | 82         |
| Odwołanie wójta przed upływem kadencji z innej przyczyny<br>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        |
| <b>Rozdział piąty</b>                                                                            |            |
| <b>Ustrój powiatu .....</b>                                                                      | <b>104</b> |
| 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

|                                                         |            |
|---------------------------------------------------------|------------|
| <b>Miasto na prawach powiatu .....</b>                  | <b>122</b> |
| 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

|                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Struktura organizacyjna województwa samorządowego .....</b> | <b>145</b> |
| 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

|                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej .....</b>                                          | <b>161</b> |
| 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 szczególne 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**

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Pracownicy samorządowi .....</b>                                                                                      | <b>188</b> |
| 1. Pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego.....                                                                    | 188        |
| 2. Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych oraz nawiązanie<br>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<br>samorządowych .....                                          | 206        |
| 7. Obowiązki pracowników samorządowych .....                                                                             | 210        |
| 8. Uprawnienia pracowników samorządowych .....                                                                           | 213        |
| 9. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników<br>samorządowych .....                                        | 216        |

## **Rozdział dziesiąty**

|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych .....</b>   | <b>222</b> |
| 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<br>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<br>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**

|                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego .....</b> | <b>250</b> |
| 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**

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

## **Rozdział trzynasty**

|                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego .....</b>              | <b>279</b> |
| 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**

|                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Dochody jednostek samorządu terytorialnego .....</b>                                          | <b>305</b> |
| 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<br>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 urządzeń 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 skarbową .....                                                                                                                      | 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**

|                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Mienie gmin, powiatów i województw samorządowych .....</b>                    | <b>334</b> |
| 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

|                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Nadzór nad samorządem terytorialnym .....</b>                   | <b>371</b> |
| 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        |