

SPIS TREŚCI

WSTĘP	13
Rozdział I. ZAGADNIENIA OGÓLNE	17
1. Definicja samorządu terytorialnego	17
1.1. Zróżnicowanie definicji	17
1.2. Analiza definicji	17
2. Praworządność	25
2.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	25
2.2. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego)	26
2.3. Regulacje ustawowe	28
2.4. Samorząd terytorialny a ogólna zasada praworządności	29
3. Zasada subsydiarności	31
3.1. Treść zasady	31
3.2. Zasada subsydiarności (pomocniczości) w stanowieniu prawa	32
3.3. Zasada subsydiarności (pomocniczości) w stosowaniu prawa	35
3.4. Zasada subsydiarności (pomocniczości) na tle innych zasad	37
Rozdział II. TRYB OKREŚLANIA OBOWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH	39
1. Kompetencje ustawowe; zasada nieprzenoszenia kompetencji	39
2. Delegacja	40
3. Upoważnienie do wykonywania kompetencji	41
4. Przeniesienie kompetencji	42
5. Porozumienia o przeniesieniu zadań i kompetencji	43
5.1. Uczestnicy porozumień	43
5.2. Przedmiot porozumienia	44
5.3. Porozumienie skuteczne <i>erga omnes</i>	44
5.4. Sporny charakter porozumienia	44

6. Kontrakt wojewódzki	47
6.1. Strony kontraktu	47
6.2. Przedmiot kontraktu wojewódzkiego	48
6.3. Treść kontraktu wojewódzkiego	49
6.4. Procedury związane z kontraktem wojewódzkim	50
6.5. Rozwiązanie kontraktu	55
6.6. Charakter prawny kontraktu wojewódzkiego	55

Rozdział III. PODZIAŁ ZADAŃ WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ NA WŁASNE I ZLECONE

58

1. Podstawy prawne podziału zadań	58
2. Konsekwencje podziału zadań samorządu terytorialnego na własne i zleczone	59
2.1. Sądowa ochrona i odpowiedzialność odszkodowawcza	60
2.2. Tok instancji w sprawach indywidualnych	61
2.3. Kryterium i zakres nadzoru	62
2.4. Zasady finansowania	65
2.5. Wnioski na temat podziału na zadania własne i zleczone	66
3. Zasada adekwatności i zasada równości	66
4. Podsumowanie	68
4.1. Niebezpieczeństwa poszerzania zadań samorządu terytorialnego	68
4.2. Komplementarność rodzajów samorządu terytorialnego	69
4.3. Niekomplementarność administracji rządowej i samorządu terytorialnego	70

Rozdział IV. ZRÓŻNICOWANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

71

1. Zapotrzebowanie na zróżnicowanie ustroju samorządowego	71
2. Różnicowanie interesów partykularnych	72
3. Instytucjonalizacja zróżnicowania	73
4. Samodoskonalenie struktur samorządowych	75
5. Przekształcenia <i>de lege lata</i>	76
6. Przekształcenia na tle EKST	79

Rozdział V. STANOWIENIE PRAWA MIEJSCOWEGO PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

81

1. Obecność prawa miejscowego w polskim porządku prawnym	81
2. Podstawa prawna	82
2.1. Wymóg szczegółowej podstawy prawnej	82
2.2. Wykonawczy charakter prawa miejscowego	83
2.3. Pułapka legalizmu: kazuistyczne podstawy prawne statutu	84
3. Organ stanowiący prawo miejscowe	85
3.1. Zasada właściwości rady lub sejmiku	86

3.2. Rozstrzygnięcie w referendum lokalnym	87
3.3. Stanowienie prawa przez organ wykonawczy	88
3.4. Udział innych organów w stanowieniu samorządowego prawa miejscowego	89
4. Przedmiot prawa miejscowego	90
4.1. Brak ogólnej reguły konstytucyjnej	90
4.2. Przedmiot przepisów porządkowych	92
4.3. Przedmiot statutu	92
4. 4. Inne akty prawa miejscowego	98
5. Zakres podmiotowy samorządowego prawa miejscowego	100
5.1. Adresaci prawa miejscowego a korporacyjność samorządu	101
5.2. Powszechny charakter przepisów miejscowych	103
6. Prawo miejscowe jako element decentralizacji administracji publicznej	104
7. Brak hierarchii aktów prawa miejscowego	105
8. Promulgacja aktów prawa miejscowego	107
8.1. Obowiązek promulgacji	107
8.2. Forma promulgacji	108
8.3. <i>Vacatio legis</i>	109
8.4. Dostępność tekstów prawnych	111

Rozdział VI. CZŁONKOWIE ORGANÓW UCHWAŁODAWCZYCH 113

1. Liczebność	113
1.1. Rada i sejmik	113
1.2. Organy uchwalodawcze jednostek pomocniczych	113
1.3. Zgromadzenie związku komunalnego	114
1.4. Oceny trybu ustalania liczebności organów bezpośrednio wybieranych	114
2. Tryb uzyskiwania mandatów	115
3. Łączenie mandatu z innymi obowiązkami publicznymi	117
3.1. Organy uchwalodawcze	117
3.2. Organ uchwalodawczy i wykonawczy	117
3.3. Radny w urzędzie samorządowym	118
3.4. Radny w Parlamencie i administracji rządowej	119
4. Społeczne wykonywanie mandatu	119
4.1. Zasada braku zatrudnienia na stanowisku radnego	119
4.2. Obowiązek zawieszenia pracy w urzędzie	119
4.3. Diety radnych	121
5. Obowiązki członka organu uchwalodawczego	122
5.1. Wprowadzenie	122
5.2. Ślubowanie	122
5.3. Praca w radzie i jej komisjach	124
5.4. Mandat wolny	125
5.5. Ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej radnych	126
5.6. Sankcje wobec niesumiennych radnych	128

6. Uprawnienia radnego	129
6.1. Bierne prawo wyborcze do organów rady	129
6.2. Kluby radnych	129
6.3. Ograniczone prawo do kontroli indywidualnej i prawo radnego do informacji o pracy organów rady	130
7. Radny nie jest organem rady	132
8. Wnioski dotyczące radnego	132
Rozdział VII. ORGANY UCHWAŁODAWCZE	134
1. Podstawy prawne	134
2. Klasyfikacja uchwał i funkcji organu uchwałodawczego	135
2.1. Generalne ustalenie zakresu działania organu uchwałodawczego	135
2.2. Wyznaczanie polityki organów jednostki samorządu terytorialnego	136
2.3. Budżet (plan finansowy) jednostki samorządu terytorialnego	139
2.4. Sprawy organizacyjne	140
2.5. Rozstrzygnięcia w sprawie organu wykonawczego	140
2.6. Inne sprawy personalne	143
2.7. Uchwały w sprawach majątkowych	143
2.8. Określanie powszechnie obowiązujących przepisów materialnoprawnych	144
2.9. Funkcja kontrolna	145
3. Etapy procedury uchwałodawczej	146
3.1. Inicjatywa i przygotowanie projektu uchwały	146
3.2. Zwołanie sesji	149
3.3. Sesja rady lub sejmiku	152
3.4. Dyskusja nad projektem uchwały na sesji	153
3.5. Terminy w czynnościach organów samorządowych	154
3.6. Jawność działania	155
3.7. Podjęcie uchwały	157
3.8. Podpisanie uchwały organu kolegialnego	161
3.9. Publikacja uchwał organów samorządowych	162
3.10. Zastosowanie k.p.a do uchwał nieoznaczonych jako decyzje w rozumieniu art. 107 k.p.a.	164
3.11. Skutki naruszenia wymogów procedury uchwałodawczej	165
3.12. Przyczyny formalizacji (kształtowania procedur)	165
3.13. Wnioski	170
4. Przewodniczący rady lub sejmiku	171
4.1. Funkcje	171
4.2. Wybór i odwołanie przewodniczącego organu uchwałodawczego	174
4.3. Przewodniczący nie jest etatowym pracownikiem	176
5. Komisje organu uchwałodawczego	176
5.1. Zakres działania i kompetencje komisji	176
5.2. Relacja komisji do rady lub sejmiku i pozostałych komisji	177

5.3. Lista (liczba) komisji	178
5.4. Skład komisji rady lub sejmiku	178
5.5. Komisja rewizyjna	179
5.6. Podsumowanie dotyczące komisji	184
5.7. Inne komisje samorządowe	185
Rozdział VIII. ORGAN WYKONAWCZY	188
1. Podstawy prawne	188
2. Podstawowe zadania organu wykonawczego	189
2.1. Przygotowanie projektów uchwał organu uchwalodawczego	189
2.2. Wykonywanie uchwał organu uchwalodawczego	190
2.3. Stanowienie prawa miejscowego przez zarząd	190
2.4. Rozstrzyganie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej	191
2.5. Zarządzanie mieniem samorządowym	191
2.6. Przygotowanie i wykonanie budżetu	193
2.7. Organizowanie struktur samorządowych	195
2.8. Podejmowanie decyzji personalnych	195
3. Kompetencje wójta gminy, starosty powiatu i marszałka województwa	196
3.1. Działanie w charakterze organu rozstrzygającego w I instancji sprawy indywidualne	197
3.2. Reprezentacja jednostki samorządu terytorialnego	198
3.3. Działanie w stanach nadzwyczajnych	200
3.4. Sprawy personalne	201
3.5. Kierowanie sprawami bieżącymi jednostki samorządu terytorialnego ...	205
4. Obowiązki pozostałych członków zarządu powiatu i województwa	205
4.1. Udział w posiedzeniach organu kolegialnego	205
4.2. Możliwe ustalenia statutowe	205
5. Zagadnienia wspólne dla wójta gminy, przewodniczącego i pozostałych członków zarządu	206
5.1. Ustalanie obsady personalnej organu wykonawczego	206
5.2. Uchwały w sprawie odwołania wójta lub zarządu	212
5.3. Rada lub sejmik w roli pracodawcy	219
5.4. Zatrudnienie członków organu wykonawczego	219
5.5. Ślubowanie	220
5.6. Ochrona przez prawo karne	220
5.7. Odpowiedzialność zarządu i poszczególnych członków	221
5.8. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej	222
6. Liczebność organu wykonawczego	223
7. Podsumowanie problematyki organu wykonawczego	224
7.1. Organ wykonawczy szeroko stosowany w osobach prawnych	224
7.2. Potrójna rola organu wykonawczego w samorządzie terytorialnym	224
7.3. Obligatoryjność samorządowego organu wykonawczego	225

7.4. Zwiększona rola przewodniczącego zarządu	225
7.5. Zasada właściwości wśród organów samorządowych	226
7.6. Komplementarność funkcji rady lub sejmiku i organu wykonawczego ...	226

Rozdział IX. RELACJE MIĘDZY ORGANEM UCHWAŁODAWCZYM I WYKONAWCZYM	227
1. Podział kompetencji i zadań między radą lub sejmikiem a zarządem	227
2. Merytoryczna nadrzędność rady w stosunku do działań zarządu	229
3. Absolutorium	229
4. Podsumowanie	231

Rozdział X. NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM	232
1. Zakres przedmiotowy nadzoru administracji	232
1.1. Uchwały i zarządzenia	232
1.2. Polecenia wójta lub starosty do zespolonych straży i inspekcji	235
1.3. Decyzje	235
1.4. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych	236
1.5. Bezczynność organów samorządowych	237
1.6. Nadzór administracji rządowej nad czynnościami prawa prywatnego ...	237
2. Stwierdzanie nieważności uchwały lub zarządzenia	239
2.1. Czynności poprzedzające wszczęcie postępowania nadzorczego	239
2.2. Procedura stwierdzania nieważności uchwały lub zarządzenia	244
2.3. Sposoby zakończenia postępowania nadzorczego	253
2.4. Rozstrzygnięcie nadzorcze	255
3. Stwierdzanie nieważności poleceń i żądań wójtów i starostów	261
4. Inne środki władcze wobec działań samorządu terytorialnego	262
4.1. Polecenia wojewody adresowane do samorządu terytorialnego	262
4.2. Uzgadnianie i zatwierdzanie rozstrzygnięć przez organy szczególne ...	263
5. Uprawnienia kontrolne	264
5.1. Żądanie informacji	264
5.2. Opinie regionalnej izby obrachunkowej	265
5.3. Wystąpienie pokontrolne regionalnej izby obrachunkowej	266
5.4. Postanowienie sygnalizacyjne prezesa samorządowego kolegium odwo- ławczego	267
6. Kompetencje nadzorcze wobec organów samorządowych	267
6.1. Rozwiązanie rady, sejmiku lub zgromadzenia związków	268
6.2. Odwołanie wójta gminy lub rozwiązanie zarządu	268
6.3. Zawieszenie organów samorządowych	271
6.4. Zarząd komisaryczny lub osoba pełniąca funkcje organów samorzą- dowych	272
7. Orzekanie w sprawach naruszenia dyscypliny budżetowej	277
8. Rozstrzygnięcie nadzorcze oraz inne akty nadzoru	277

9. Kryteria kontroli i nadzoru	280
9.1. Legalność i celowość	280
9.2. Polityka zagraniczna państwa	281
10. Zakres podmiotowy nadzoru nad samorządem terytorialnym	282
10.1. Gminy, powiaty, województwa	282
10.2. Jednostki pomocnicze gmin	282
10.3. Związki komunalne	284
10.4. Inne jednostki wykonujące zadania samorządu terytorialnego	285
11. Organy sprawujące nadzór	286
11.1. Wojewoda	286
11.2. Regionalna izba obrachunkowa	286
11.3. Prezes Rady Ministrów	287
11.4. Samorządowe kolegium odwoławcze	288
11.5. Szczególne organy nadzoru administracyjnego	289
11.6. Organy kontrolujące samorząd terytorialny	290
11.7. Brak samorządowych organów nadzoru; wyłączność administracji rządowej	290
12. Podsumowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym	290
12.1. Pojęcie nadzoru	290
12.2. Nadzór a samodzielność samorządu terytorialnego	291
12.3. Zgodność z EKST	291
12.4. Przepisy ustaw samorządowych jako samodzielna podstawa do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego	292
12.5. Ocena podstaw prawnych nadzoru	293
CYTOWANE ŹRÓDŁA INFORMACJI	295
1. Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej i Europejska Karta Samorządu Tery- torialnego (Lokalnego)	295
2. Ustawy (w porządku alfabetycznym skrótów)	295
3. Rozporządzenia wykonawcze do ustaw (chronologicznie)	299
4. Akty prawa miejscowego (alfabetycznie)	300
5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (chronologicznie)	301
6. Orzeczenia Sądu Najwyższego (chronologicznie)	302
7. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (chronologicznie)	302
8. Orzecznictwo organów nadzoru (chronologicznie)	305
9. Literatura (w porządku alfabetycznym skrótów)	306
INDEKS RZECZOWY	313