

# Spis treści

|                                                                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                                   | <b>9</b>  |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                                                           | <b>13</b> |
| <b>Rozdział 1. Gmina jako wspólnota samodzielnie zaspokajająca potrzeby członków. Zagadnienia teoretyczne i historyczne .....</b>            | <b>21</b> |
| 1. Cechy samorządności lokalnej w analizie historycznej .....                                                                                | 25        |
| 2. Ewolucja samorządu lokalnego na ziemiach polskich .....                                                                                   | 28        |
| 2.1. Od Polski stanowej do III rozbioru .....                                                                                                | 28        |
| 2.2. Od końca XVIII w. do 1918 r. ....                                                                                                       | 34        |
| 2.3. Dwudziestolecie międzywojenne .....                                                                                                     | 39        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                           | 42        |
| 3. Naturalne pochodzenie gminy .....                                                                                                         | 44        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                           | 56        |
| <b>Rozdział 2. Między rozwiązaniami kontynentalnymi a angielskimi – identyfikowanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty .....</b> | <b>59</b> |
| 1. Wprowadzenie .....                                                                                                                        | 59        |
| 2. Zakres działania społeczności lokalnych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego .....                                                   | 62        |
| 3. Podejmowanie przez gminę niewymienionych w ustawach zadań własnych na przykładzie wybranych modeli kontynentalnych .....                  | 66        |
| 3.1. Niemcy .....                                                                                                                            | 66        |
| 3.2. Szwajcaria .....                                                                                                                        | 71        |
| 3.3. Francja .....                                                                                                                           | 74        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                           | 77        |
| 4. Ogólne klauzule kompetencyjne w angielskim <i>local government</i> .....                                                                  | 78        |
| 4.1. Wprowadzenie .....                                                                                                                      | 78        |
| 4.2. Zarys rozwoju angielskiego <i>local government</i> .....                                                                                | 80        |
| 4.3. Zasady, struktura i zadania angielskiego <i>local government</i> .....                                                                  | 83        |
| 4.3.1. Zasady .....                                                                                                                          | 83        |

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.2. Struktura .....                                                       | 85 |
| 4.3.3 Zadania .....                                                          | 88 |
| 4.4. Ogólne klauzule kompetencyjne .....                                     | 89 |
| 4.5. Ograniczenia samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej .....              | 92 |
| 4.6. Tło polityczne .....                                                    | 94 |
| 4.7. Wybrane konsekwencje wprowadzenia ogólnej klauzuli kompetencyjnej ..... | 96 |
| Podsumowanie .....                                                           | 97 |

|                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rozdział 3. Prawne formy działania organów gminy .....</b>         | <b>101</b> |
| 1. Typologia prawnych form działania administracji .....              | 103        |
| 1.1. Publicznoprawne czynności prawne .....                           | 106        |
| 1.2. Prywatnoprawne czynności prawne .....                            | 108        |
| 1.3. Publicznoprawne czynności faktyczne .....                        | 109        |
| 1.4. Czynności faktyczne niemające charakteru publicznoprawnego ..... | 111        |
| 1.5. Wewnętrzne formy działania administracji .....                   | 115        |
| 2. Podstawa prawna poszczególnych działań organów gminy .....         | 116        |
| 2.1. Normy zadaniowe i normy kompetencyjne .....                      | 119        |
| 2.2. Publicznoprawne czynności prawne .....                           | 123        |
| 2.3. Prywatnoprawne czynności prawne .....                            | 124        |
| 2.4. Publicznoprawne czynności faktyczne .....                        | 129        |
| 2.5. Czynności faktyczne niemające charakteru publicznoprawnego ..... | 130        |
| 2.6. Wewnętrzne formy działania administracji .....                   | 132        |
| Podsumowanie .....                                                    | 133        |

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rozdział 4. Identyfikowanie zadań własnych gminy .....</b>                                                   | <b>137</b> |
| 1. Sprecyzowanie problemu na gruncie przepisów u.s.g. ....                                                      | 137        |
| 2. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna .....                                                                  | 143        |
| 2.1. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna w odniesieniu do zadań własnych .....                                | 144        |
| 2.2. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna a samodzielność wydatkowa .....                                      | 149        |
| Podsumowanie .....                                                                                              | 152        |
| 3. Analiza historycznoprawna .....                                                                              | 153        |
| 3.1. Przepisy określające zakres działania samorządu terytorialnego i rad narodowych stopnia podstawowego ..... | 153        |
| 3.2. Zakres działania gminy na gruncie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego .....       | 156        |
| 3.3. Zakres działania samorządu terytorialnego i rad narodowych w latach 1944–1990 .....                        | 162        |
| 3.3.1. Okres od 1944 do 1950 r. ....                                                                            | 162        |



|                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.2. Okres od 1950 do 1983 r. ....                                                                                                             | 164 |
| 3.3.3. Okres od 1983 do 1990 r. ....                                                                                                             | 174 |
| 3.4. Zakres działania samorządu gminnego po 1990 r. ....                                                                                         | 179 |
| Podsumowanie .....                                                                                                                               | 190 |
| 4. Sprawa publiczna a zakres działania gminy .....                                                                                               | 192 |
| 4.1. Pojęcie „spraw publicznych” oraz „zadań publicznych”<br>i „zadań własnych” w doktrynie oraz judykaturze .....                               | 192 |
| 4.2. Źródła zadań własnych w świetle Konstytucji RP .....                                                                                        | 201 |
| 4.3. Zakres zadań własnych przynależnych gminie .....                                                                                            | 205 |
| 4.4. Zadania własne gminy a ustawy o samorządzie powiatowym<br>i o samorządzie województwa .....                                                 | 210 |
| 4.5. Kontekst prawa Unii Europejskiej .....                                                                                                      | 214 |
| 4.6. Przepisy u.g.k. a ustalenie zakresu zadań własnych gminy .....                                                                              | 216 |
| 4.6.1. Dopuszczalne formy organizacyjne wykonywania gospodarki<br>komunalnej .....                                                               | 218 |
| 4.6.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek<br>handlowych określone w art. 10 ust. 1–3 u.g.k. a zakres<br>działania gminy .....     | 222 |
| 4.6.3. Dopuszczalność tworzenia spółek poza sferą użyteczności<br>publicznej .....                                                               | 226 |
| 4.6.4. Postulaty dotyczące nadzoru i kontroli sądowej nad<br>działalnością gminnych spółek handlowych .....                                      | 227 |
| 4.7. Czy obowiązuje generalna klauzula do zaspokajania potrzeb<br>wspólnoty przez gminę? .....                                                   | 230 |
| 4.8. Potrzeby wspólnoty gminnej a zakres zadań własnych<br>nieuregulowanych w ustawie szczególnej lub uregulowanych<br>w sposób szczątkowy ..... | 234 |
| 4.9. Porównanie klauzuli generalnej w polskiej gminie i <i>general power<br/>of competence</i> angielskiego samorządu lokalnego .....            | 241 |
| Podsumowanie .....                                                                                                                               | 243 |

## **Rozdział 5. Model identyfikowania zadań własnych gminy i prawnych form ich realizacji na przykładach wybranych zadań .....**

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Lokalny transport zbiorowy .....                                                                                     | 246 |
| 1.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania .....                                                              | 250 |
| 1.2. Zakres realizacji zadania w odniesieniu do publicznego transportu<br>zbiorowego .....                              | 251 |
| 1.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do publicznego<br>transportu zbiorowego .....                          | 252 |
| 1.4. Zakres i formy działania organów gminy w odniesieniu<br>do przewozów innych niż publiczny transport zbiorowy ..... | 258 |

|                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.5. Tworzenie spółek handlowych działających w zakresie lokalnego transportu zbiorowego poza sferą użyteczności publicznej ..... | 261        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                | 262        |
| 2. Targowiska i hale targowe .....                                                                                                | 262        |
| 2.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania .....                                                                        | 263        |
| 2.2. Zakres realizacji zadania .....                                                                                              | 265        |
| 2.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do spraw z zakresu targowisk i hal targowych .....                               | 267        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                | 269        |
| 3. Turystyka .....                                                                                                                | 269        |
| 3.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania .....                                                                        | 269        |
| 3.2. Zakres realizacji zadania .....                                                                                              | 273        |
| 3.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do spraw z zakresu turystyki .....                                               | 274        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                | 276        |
| 4. Publiczny transport indywidualny .....                                                                                         | 276        |
| 4.1. Potrzeby zaspokajane wskutek realizacji zadania .....                                                                        | 279        |
| 4.2. Zakres realizacji zadania .....                                                                                              | 281        |
| 4.3. Formy działania organów gminy w odniesieniu do spraw publicznego transportu indywidualnego .....                             | 283        |
| 5. Tezy do dalszych badań – przykłady spraw potencjalnie objętych fakultatywnymi zadaniami własnymi gmin .....                    | 284        |
| 5.1. Lokale gastronomiczne .....                                                                                                  | 284        |
| 5.2. Stacje paliw i punkty ładowania .....                                                                                        | 286        |
| Podsumowanie .....                                                                                                                | 289        |
| Podsumowanie wyników zastosowania modelu .....                                                                                    | 290        |
| <b>Wnioski .....</b>                                                                                                              | <b>293</b> |
| <b>Wykaz literatury .....</b>                                                                                                     | <b>305</b> |
| <b>Wykaz orzeczeń .....</b>                                                                                                       | <b>331</b> |
| <b>Wykaz aktów prawnych .....</b>                                                                                                 | <b>335</b> |