

Wyższa Szkoła Finansów i Prawa  
w Bielsku - Białej

---

Samorząd terytorialny  
w Polsce w latach 1990 - 2015  
W poszukiwaniu optymalnego  
modelu

Jarosław Storczyński

Bielsko - Biała 2016

|                    |           |
|--------------------|-----------|
| <b>WSTĘP .....</b> | <b>19</b> |
|--------------------|-----------|

## **ROZDZIAŁ I**

### **POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ PODSTAWY PRAWNE JEGO FUNKCJONOWANIA**

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| <b>OD 1990 R. ....</b> | <b>24</b> |
|------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Podmiot samorządu terytorialnego .....                                                                                                                       | 26 |
| 2. Przedmiot samorządu terytorialnego .....                                                                                                                     | 28 |
| 3. Pojęcie jednostki samorządu terytorialnego .....                                                                                                             | 29 |
| 4. Podstawy prawne funkcjonowania samorządu<br>terytorialnego od 1990 r. ....                                                                                   | 34 |
| 4.1. Konstytucja RP z 1952 r. i jej zmiany .....                                                                                                                | 35 |
| 4.2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<br>i niektóre inne ustawy związane z przywróceniem<br>samorządu terytorialnego w 1990 r. ....          | 36 |
| 4.3. Mała Konstytucja z 1992 r. ....                                                                                                                            | 40 |
| 4.4. Program pilotażowy z 1993 r. i ustawa z dnia 24 listopada<br>1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast<br>oraz o miejskich strefach usług ..... | 40 |
| 4.5. Konstytucja RP z 1997 r. i konstytucyjne zasady<br>samorządu terytorialnego .....                                                                          | 42 |
| 4.6. Ustawy ustrojowe i inne ustawy związane z wprowadzoną<br>reformą administracyjną państwa w 1999 r. ....                                                    | 46 |
| 4.7. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego<br>trójstopniowego podziału terytorialnego państwa .....                                        | 48 |
| 4.8. Europejska Karta Samorządu Lokalnego .....                                                                                                                 | 52 |
| 4.9. Prawo Unii Europejskiej od dnia 1 maja 2004 r. ....                                                                                                        | 56 |
| 4.10. Statut jednostki samorządu terytorialnego .....                                                                                                           | 59 |

## **ROZDZIAŁ II**

|                    |           |
|--------------------|-----------|
| <b>GMINA .....</b> | <b>63</b> |
|--------------------|-----------|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. Zagadnienia ogólne ..... | 63 |
|-----------------------------|----|

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Władze gminy .....                                                                                  | 67  |
| 3. Organy gminy .....                                                                                  | 67  |
| 3.1. Rada gminy - organ stanowiący i kontrolny .....                                                   | 68  |
| 3.1.1. Radny rady gminy .....                                                                          | 69  |
| 3.1.2. Obowiązki radnego rady gminy .....                                                              | 69  |
| 3.1.3. Uprawnienia radnego .....                                                                       | 70  |
| 3.1.4. Zakazy obowiązujące radnego .....                                                               | 73  |
| 3.1.5. Wygaśnięcie mandatu radnego .....                                                               | 74  |
| 3.1.6. Wewnętrzna organizacja rady gminy .....                                                         | 76  |
| 3.1.6.1. Przewodniczący rady gminy .....                                                               | 76  |
| 3.1.6.2. Zastępcy przewodniczącego rady gminy .....                                                    | 78  |
| 3.1.6.3. Sesje rady gminy .....                                                                        | 79  |
| 3.1.6.4. Komisje rady gminy .....                                                                      | 81  |
| 3.1.6.5. Kluby radnych .....                                                                           | 85  |
| 3.1.6.6. Elementy uchwały rady gminy i jej ważność .....                                               | 86  |
| 3.1.6.7. Kompetencje rady gminy .....                                                                  | 88  |
| 3.2. Organ wykonawczy w gminie .....                                                                   | 90  |
| 3.2.1. Zarząd gminy - wieloosobowy organ wykonawczy<br>w gminie w latach 1990 - 2002 .....             | 90  |
| 3.2.2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) - monokratyczny<br>organ wykonawczy w gminie od 2002 r. .... | 92  |
| 3.2.3. Wygaśnięcie mandatu wójta<br>(burmistrza, prezydenta miasta) .....                              | 95  |
| 3.2.4. Zadania wójta .....                                                                             | 97  |
| 3.2.5. Aparat pomocniczy dla organów gminy<br>- urząd gminy (miasta) .....                             | 98  |
| 3.2.6. Sekretarz gminy .....                                                                           | 98  |
| 3.2.7. Skarbnik gminy .....                                                                            | 99  |
| 4. Zadania gminy .....                                                                                 | 103 |
| 5. Jednostki pomocnicze gminy .....                                                                    | 117 |
| 5.1. Rodzaje jednostek pomocniczych .....                                                              | 117 |
| 5.2. Organy jednostek pomocniczych .....                                                               | 120 |
| 6. Akty prawa miejscowego ustanawiane przez organy gminy .....                                         | 123 |
| 6.1. Cechy aktu prawa miejscowego .....                                                                | 124 |
| 6.2. Rodzaje aktów prawa miejscowego<br>stanowionego przez gminę .....                                 | 124 |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3. Podmioty uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego w gminie i forma aktu prawa miejscowego.....       | 127 |
| 6.4. Ogłaszanie aktów prawa miejscowego.....                                                                       | 127 |
| 6.5. Kontrola aktów prawa miejscowego przez sąd administracyjny .....                                              | 130 |
| 7. Formy demokracji bezpośredniej w gminie .....                                                                   | 131 |
| 7.1. Konsultacje z mieszkańcami gminy .....                                                                        | 132 |
| 7.2. Wybory bezpośrednie wójta i radnych rady gminy.....                                                           | 134 |
| 7.3. Referendum gminne .....                                                                                       | 135 |
| 7.3.1. Uwagi na temat efektywności referendów lokalnych w sprawie odwołania organu jst przed upływem kadencji..... | 139 |

### **ROZDZIAŁ III**

#### **POWIAT.....142**

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Zagadnienia ogólne.....                                              | 142 |
| 2. Władze powiatu .....                                                 | 142 |
| 3. Organy powiatu .....                                                 | 142 |
| 3.1. Rada powiatu - organ stanowiący i kontrolny .....                  | 142 |
| 3.1.1. Radny rady powiatu .....                                         | 143 |
| 3.1.2. Uprawnienia radnego .....                                        | 144 |
| 3.1.3. Zakazy obowiązujące radnego .....                                | 145 |
| 3.1.4. Wygaśnięcie mandatu radnego .....                                | 146 |
| 3.1.5. Wewnętrzna organizacja rady powiatu.....                         | 146 |
| 3.1.5.1. Przewodniczący rady powiatu .....                              | 146 |
| 3.1.5.2. Wiceprzewodniczący rady powiatu.....                           | 146 |
| 3.1.5.3. Sesje rady powiatu .....                                       | 147 |
| 3.1.5.4. Komisje rady powiatu.....                                      | 149 |
| 3.1.5.5. Kluby radnych .....                                            | 150 |
| 3.1.5.6. Elementy uchwały rady powiatu i jej ważność .....              | 151 |
| 3.1.5.7. Uprawnienia rady powiatu.....                                  | 151 |
| 3.2. Zarząd powiatu - organ wykonawczy w powiecie. Skład i zadania..... | 152 |
| 3.3. Starosta .....                                                     | 154 |

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 3.4. Aparat pomocniczy dla organów powiatu              |     |
| - starostwo powiatowe .....                             | 155 |
| 3.4.1. Sekretarz powiatu .....                          | 156 |
| 3.4.2. Skarbnik powiatu .....                           | 156 |
| 4. Zadania powiatu .....                                | 156 |
| 5. Zadania powiatowych inspekcji, służb i straży .....  | 158 |
| 6. Miasto na prawach powiatu .....                      | 160 |
| 7. Formy demokracji bezpośredniej w powiecie .....      | 161 |
| 7.1. Konsultacje powiatowe .....                        | 162 |
| 7.2. Wybory radnych powiatu .....                       | 162 |
| 7.3. Referendum powiatowe .....                         | 162 |
| 8. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat ..... | 163 |

## **ROZDZIAŁ IV**

### **SAMORZĄDOWE WOJEWÓDZTWO .....166**

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Organy województwa .....                                                              | 166 |
| 1.1. Sejmik województwa - organ stanowiący i kontrolny .....                             | 166 |
| 1.1.1. Radny sejmiku województwa .....                                                   | 167 |
| 1.1.2. Uprawnienia radnego .....                                                         | 167 |
| 1.1.3. Zakazy obowiązujące radnego .....                                                 | 168 |
| 1.1.4. Wygaśnięcie mandatu radnego .....                                                 | 169 |
| 1.1.5. Wewnętrzna organizacja sejmiku województwa .....                                  | 170 |
| 1.1.5.1. Przewodniczący sejmiku województwa .....                                        | 170 |
| 1.1.5.2. Zastępcy przewodniczącego sejmiku województwa .....                             | 170 |
| 1.1.5.3. Sesje sejmiku województwa .....                                                 | 171 |
| 1.1.5.4. Komisje sejmiku .....                                                           | 173 |
| 1.1.5.5. Kluby radnych .....                                                             | 173 |
| 1.1.5.6. Uprawnienia sejmiku województwa .....                                           | 174 |
| 1.2. Zarząd województwa - organ wykonawczy .....                                         | 175 |
| 1.3. Zadania zarządu województwa .....                                                   | 176 |
| 1.4. Marszałek województwa .....                                                         | 177 |
| 1.5. Aparat pomocniczy dla organów samorządowego województwa - urząd marszałkowski ..... | 178 |

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.5.1. Sekretarz województwa .....                                         | 178 |
| 1.5.2. Skarbnik województwa.....                                           | 179 |
| 2. Zadania samorządowego województwa .....                                 | 179 |
| 3. Formy demokracji bezpośredniej w województwie .....                     | 181 |
| 3.1. Konsultacje wojewódzkie.....                                          | 181 |
| 3.2. Wybory radnych sejmiku województwa .....                              | 181 |
| 3.3. Referendum wojewódzkie .....                                          | 181 |
| 4. Akty prawa miejscowego stanowionego<br>przez samorząd województwa ..... | 182 |

## **ROZDZIAŁ V**

### **PRACOWNICY SAMORZĄDOWI.....184**

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Podstawy nawiązania stosunku pracy.....                              | 185 |
| 2. Wymagania dotyczące kandydatów na pracowników<br>samorządowych ..... | 187 |
| 3. Nabór kandydatów.....                                                | 188 |
| 4. Obowiązki pracownika samorządowego .....                             | 192 |
| 5. Uprawnienia pracownika samorządowego .....                           | 194 |

## **ROZDZIAŁ VI**

### **PRAWNE FORMY DZIAŁANIA**

### **JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....196**

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Akty normatywne organów jednostek samorządu terytorialnego .. | 196 |
| 2. Akty administracyjne.....                                     | 199 |
| 3. Porozumienia .....                                            | 203 |
| 4. Ugoda 203                                                     |     |
| 5. Umowy cywilnoprawne.....                                      | 204 |
| 6. Umowy administracyjne (umowy prawa publicznego).....          | 204 |
| 7. Czynności egzekucyjne .....                                   | 204 |
| 8. Czynności faktyczne.....                                      | 206 |

## **ROZDZIAŁ VII**

### **FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU**

#### **TERYTORIALNEGO.....208**

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego .....                            | 208 |
| 2. Związki międzygminne .....                                                       | 210 |
| 3. Związki powiatów .....                                                           | 213 |
| 4. Związki powiatowo - gminne .....                                                 | 216 |
| 5. Związki metropolitalne.....                                                      | 217 |
| 5.1. Organy związku metropolitalnego.....                                           | 219 |
| 5.1.1. Zgromadzenie związku metropolitalnego - organ<br>stanowiący i kontrolny..... | 219 |
| 5.1.1.1. Uprawnienia zgromadzenia związku.....                                      | 220 |
| 5.1.2. Zarząd związku metropolitalnego<br>- organ wykonawczy .....                  | 221 |
| 5.1.2.1. Zadania zarządu .....                                                      | 222 |
| 5.2. Zadania związku metropolitalnego.....                                          | 223 |
| 5.3. Gospodarka finansowa związku metropolitalnego.....                             | 223 |
| 6. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego .....                          | 224 |

## **ROZDZIAŁ VIII**

### **GOSPODARKA FINANSOWA JEDNOSTEK**

#### **SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....227**

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Źródła prawa gospodarki finansowej jednostek samorządu<br>terytorialnego .....                | 229 |
| 2. Budżet jednostek samorządu terytorialnego .....                                               | 232 |
| 3. Procedura uchwalania budżetu jednostek<br>samorządu terytorialnego .....                      | 234 |
| 4. Absolutorium dla organu wykonawczego<br>jednostek samorządu terytorialnego .....              | 237 |
| 5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego .....                                              | 240 |
| 5.1. Dochody gminy .....                                                                         | 241 |
| 5.1.1. Źródła dochodów własnych gminy.....                                                       | 241 |
| 5.1.1.1. Podatki lokalne uregulowane w ustawie<br>z 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych ... | 244 |

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1.1.1.1. Podatek od nieruchomości.....                                                                         | 246 |
| 5.1.1.1.2. Podatek od środków transportowych.....                                                                | 253 |
| 5.1.1.2. Opłaty lokalne uregulowane w ustawie<br>z 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych ....                 | 256 |
| 5.1.1.2.1. Opłata targowa.....                                                                                   | 257 |
| 5.1.1.2.2. Opłata miejscowa .....                                                                                | 258 |
| 5.1.1.2.3. Opłata uzdrowskowa .....                                                                              | 259 |
| 5.1.1.2.4. Opłata reklamowa.....                                                                                 | 260 |
| 5.1.1.2.5. Opłata od posiadania psów .....                                                                       | 261 |
| 5.1.1.3. Podatek rolny.....                                                                                      | 263 |
| 5.1.1.4. Podatek leśny.....                                                                                      | 267 |
| 5.1.1.5. Dochody z samoopodatkowania się<br>mieszkańców gminy na cele publiczne .....                            | 269 |
| 5.1.1.6. Podatek od spadków i darowizn.....                                                                      | 271 |
| 5.1.1.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych ....                                                               | 273 |
| 5.1.1.8. Opłata skarbowa.....                                                                                    | 275 |
| 5.1.1.9. Karta podatkowa .....                                                                                   | 277 |
| 5.1.1.10. Opłata adiacencka .....                                                                                | 277 |
| 5.1.1.11. Opłata eksploatacyjna .....                                                                            | 278 |
| 5.2. Dochody powiatu.....                                                                                        | 279 |
| 5.3. Dochody samorządowego województwa .....                                                                     | 279 |
| 5.4. Subwencja ogólna i dotacje celowe jako źródła<br>dochodów jednostek samorządu terytorialnego .....          | 280 |
| 6. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego .....                                                              | 282 |
| 7. Wpłaty wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego .....                                                   | 283 |
| 8. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu<br>terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe ..... | 284 |

## **ROZDZIAŁ IX**

### **ODPOWIEDZIALNOŚĆ Z TYTUŁU NARUSZENIA DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

#### **- WYBRANE ZAGADNIENIA .....292**

|                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Zakres podmiotowy odpowiedzialności<br>za naruszenie dyscypliny finansów publicznych..... | 293 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Zakres przedmiotowy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                | 294 |
| 3. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                      | 298 |
| 4. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ich wymiar .....                                          | 301 |
| 5. Skutki ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                                               | 303 |
| 6. Organy właściwe do wypełniania funkcji oskarżyciela w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ..... | 304 |
| 7. Organy właściwe do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                        | 305 |
| 8. Strona w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                               | 307 |
| 9. Uprawnienia obwinionego .....                                                                                     | 307 |
| 10. Zagadnienia ogólne postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych .....                       | 308 |
| 11. Wykonywanie prawomocnych orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....                  | 310 |

## **ROZDZIAŁ X**

### **NADZÓR NA DZIAŁALNOŚCIĄ JEDNOSTEK**

#### **SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....**

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 1. Pojęcie nadzoru .....                 | 311 |
| 2. Kryterium nadzoru .....               | 313 |
| 3. Organy nadzoru .....                  | 314 |
| 3.1. Prezes Rady Ministrów .....         | 316 |
| 3.2. Wojewoda .....                      | 316 |
| 3.3. Regionalne izby obrachunkowe .....  | 319 |
| 3.3.1. Zakres podmiotowy nadzoru .....   | 320 |
| 3.3.2. Zakres przedmiotowy nadzoru ..... | 320 |
| 4. Właściwość organu nadzoru .....       | 323 |
| 4.1. Właściwość rzeczowa .....           | 323 |
| 4.2. Właściwość miejscowa .....          | 324 |

|                                          |                                                                                                                                                                                                   |            |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.                                       | Postępowanie nadzorcze prowadzone przez wojewodę bądź rio<br>w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu<br>jednostki samorządu terytorialnego w całości lub w części ..... | 325        |
| 5.1.                                     | Postępowanie wstępne .....                                                                                                                                                                        | 328        |
| 5.2.                                     | Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały<br>lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego...                                                                           | 330        |
| 6.                                       | Postępowanie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów .....                                                                                                                                               | 332        |
| 7.                                       | Uprawnienia organów nadzoru niemające charakteru władczego .....                                                                                                                                  | 332        |
| 8.                                       | Termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego .....                                                                                                                                               | 335        |
| 9.                                       | Środki nadzoru.....                                                                                                                                                                               | 337        |
| 9.1.                                     | Odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<br>przez Prezesa Rady Ministrów .....                                                                                                             | 337        |
| 9.2.                                     | Rozwiązanie zarządu powiatu bądź zarządu<br>województwa przez Prezesa Rady Ministrów .....                                                                                                        | 340        |
| 9.3.                                     | Zawieszenie organów jednostek samorządu<br>terytorialnego i ustanowienie zarządu<br>komisarycznego przez Prezesa Rady Ministrów .....                                                             | 340        |
| 9.4.                                     | Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia<br>organów jednostek samorządu terytorialnego<br>przez wojewodę bądź rio .....                                                                   | 344        |
| 9.5.                                     | Stwierdzenie przez regionalną izbę obrachunkową<br>nieważności uchwały budżetowej organu<br>stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego .....                                                 | 344        |
| 10.                                      | Sądowa kontrola aktów nadzoru nad działalnością jednostek<br>samorządu terytorialnego .....                                                                                                       | 345        |
| <b>PODSUMOWANIE .....</b>                |                                                                                                                                                                                                   | <b>348</b> |
| <b>LITERATURA.....</b>                   |                                                                                                                                                                                                   | <b>361</b> |
| <b>SPIS AKTÓW PRAWNYCH .....</b>         |                                                                                                                                                                                                   | <b>364</b> |
| <b>ORZECZNICTWO SĄDÓW POLSKICH .....</b> |                                                                                                                                                                                                   | <b>370</b> |
| <b>INNE .....</b>                        |                                                                                                                                                                                                   | <b>377</b> |