

KAZIMIERZ BANDARZEWSKI

MACIEJ BORSKI

PAWEŁ CHMIELNICKI

BOLESŁAW M. ĆWIERTNIAK

BOGDAN DOLNICKI

MARCIN GUBAŁA

MAGDALENA GURDEK

JOANNA JAGODA

ŁUKASZ JUREK

KAROL KLIŚ

TOMASZ MOLL

WŁADYSŁAW PEKSA

KATARZYNA PŁONKA-BIELENIN

MAGDALENA PÓŁTORAK

BOGUSŁAW PRZYWORA

JAROSŁAW SOZAŃSKI

MAREK STYCH

ANDRZEJ SZEWC

ELŻBIETA URA

ALEKSANDRA WILCZYŃSKA

SAMORZĄD TERYTORYALNY (ZAGADNIENIA PRAWNE)

TOM I USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO



POD REDAKCJĄ

BOLESŁAWA M. ĆWIERTNIAKA

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
(ZAGADNIENIA PRAWNE)**

TOM I

**USTRÓJ SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

**pod redakcją
Bolesława M. Ćwiertniaka**

Publikacja pod patronatem:



POLSKA AKADEMIA NAUK

ODDZIAŁ W KATOWICACH
Prezes Oddziału



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

SAMORZĄD TERYTORIALNY (ZAGADNIENIA PRAWNE)

TOM I

USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

pod redakcją
Bolesława M. Ćwiertniaka



Sosnowiec 2015

Recenzenci:

prof. dr hab. Lidia Zacharko

prof. dr hab. Mirosław Stec

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”:

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki:

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-64788-66-6

Sosnowiec 2015

Publikacja sfinansowana została ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznanych na podstawie decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 217908/E-713/S/2014 z dnia 25 lutego 2014.

SPIS TREŚCI

Bolesław Maciej Ćwiertniak

O refleksji nad samorządem terytorialnym (zamiast wprowadzenia) 7

Część I. Modele i zasady samorządu terytorialnego

Rozdział 1. Jarosław Sozański

Ponadkrajowe modele i zasady samorządu terytorialnego – wprowadzenie do zagadnienia..... 21

Rozdział 2. Aleksandra Wilczyńska

Interes w prawie samorządowym 71

Rozdział 3. Joanna Jagoda

Prawna ochrona samodzielności samorządu terytorialnego w orzecznictwie
Trybunału Konstytucyjnego..... 85

Rozdział 4. Andrzej Szewc

Samorządowe przepisy porządkowe
– zagadnienia wybrane (ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa) 97

Rozdział 5. Jarosław Sozański

Istotniejsze słabości samorządu terytorialnego w Polsce i ich oddziaływanie na demokrację lokalną 121

Część II. Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy

Rozdział 6. Kazimierz Bandarzewski

Nazwy jednostek samorządu lokalnego 151

Rozdział 7. Marcin Gubała

Upoważnienie ustawowe do wydawania rozporządzeń dotyczących tworzenia gmin
– perspektywa konstrukcyjna 163

Rozdział 8. Bogdan Dolnicki

Jednostki organizacyjne gminy..... 175

Rozdział 9. Marek Stych

Regulacje „zasad tworzenia jednostek pomocniczych” w badanych statutach gmin..... 193

Rozdział 10. Katarzyna Płonka-Bielenin

Zasady i tryb wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy – zarys problematyki 207

Rozdział 11. Tomasz Moll

Upoważnienie w świetle art. 39 ustawy o samorządzie gminnym..... 229

Rozdział 12. Magdalena Gurdek

Obowiązek złożenia przez wójta i radnego oświadczenia majątkowego
na dwa miesiące przed upływem kadencji..... 241

Rozdział 13. Karol Kliś

Marszałek województwa jako organ samorządu województwa? 259

Rozdział 14. Paweł Chmielnicki

Gminne rady seniorów. Zarys wątpliwości badawczych..... 267

Rozdział 15. Elżbieta Ura

Straż gminna (miejska) – co zmieniono w regulacjach
prawnych na przestrzeni 25 lat (kilka uwag) 279

Rozdział 16. Władysław Pęksa

Historia pewnej instytucji – jak przebiegał proces ewolucji zadań i funkcji
samorządowych kolegiów odwoławczych w świetle ustawodawstwa regulującego ich status.... 293

Rozdział 17. Łukasz Jurek, Bogusław Przywora

Konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie
w świetle prezydenckiego projektu ustawy samorządowej – próba oceny 305

Część III. Wybory samorządowe 2014 r.

Rozdział 18. Maciej Borski

Agitacja wyborcza w miejscach niedozwolonych
– kilka uwag w kontekście samorządowej kampanii wyborczej 315

Rozdział 19. Maciej Borski

Państwowa Komisja Wyborcza po wyborach samorządowych 2014
– wybrane zagadnienia 327

Rozdział 20. Magdalena Półtorak

Udział kobiet w wyborach samorządowych 2014 na przykładzie województwa śląskiego
w świetle rezultatów krajowych a efektywność kwotowego dyskursu..... 337

O refleksji nad samorządem terytorialnym (zamiast wprowadzenia)

I.1. Mijający 2015 rok jest dla polskiego samorządu terytorialnego rokiem szczególnym. Przypadła w nim bowiem 25. „okrągła” rocznica tak zwanej „reformy samorządowej”. W zależności od poglądów poszczególnych autorów mówi się tu najczęściej o utworzeniu samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, często spotkać można wypowiedzi o jego rekonstrukcji czy reintrodukcji do systemu ustrojowego państwa po latach braku jego funkcjonowania. Część autorów uważa, iż mieliśmy tu do czynienia z odrodzeniem samorządu terytorialnego. I takie właśnie pojęcie uznają za najtrafniej oddające istotę reformy samorządowej z 1990 roku¹. Zdecydowanie rzadsze są wypowiedzi mówiące o istotnej reformie istniejącej struktury samorządu terytorialnego: wszak przypomnieć należy, że na tle stanu prawnego sprzed zmiany ustroju Państwa po 1989 r. Rady Narodowe stanowić miały podstawowe organy systemu samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzić miały także jednostki samorządu mieszkańców miast i wsi (rady i komitety dzielnic, osiedli czy rady sołeckie)².

Bez względu wszakże na to, jaką optykę ze względu na oceny polityczne i prawne regulacji funkcjonujące w tym zakresie do maja 1990 r. przyjmiemy, bezsporne jest, iż wykreowane z inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ustawy samorządowe z 1990 r.³ w sposób zasadniczy zmieniły obraz administracji publicznej w Polsce.

2. Owa 25. rocznica zaowocowała różnymi wydarzeniami celebrującymi ową reformę (stosowne spotkania odbyły się między innymi w Sejmie RP, Senacie, Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego)⁴. Również różne zrzeszenia i stowarzyszenia samorządowe organizowały obchody tej rocznicy, niejednokrotnie połączone z odznaczaniem czy wyróżnianiem osób szczególnie zasłużonych dla samorządności lokalnej⁵.

Wspomniany jubileusz stał się też motywem przewodnim konferencji i seminariów naukowych organizowanych w różnych ośrodkach pod ogólnym hasłem „25 lat samorządu

* prof. dr; Wyższa Szkoła Humanitas.

¹ Tak szczególnie: I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 6 i n.

² Problem samorządności lokalnej na wspomnianych szczeblach przypominał ostatnio J. Stępień, *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 18 i n. Por. też cyt. tam opracowanie: J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009.

³ Ponieważ akty te będą cytowane w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki, pomijam w tym miejscu tytuły oraz pozycje w dziennikach ustaw.

⁴ Por. spotkanie w Kancelarii Prezydenta RP w dniu 27 maja 2015 r.

⁵ Por. przykładowo Europejski Kongres Samorządności w dniach 4 maja 2015 r. i następnych. Z wielu obchodów organizowanych przez związki i stowarzyszenia samorządowe wspomnieć można choćby łódzki zjazd Związku Metropolii Polskich i uhonorowanie wybitnych samorządowców Nagrodą im. G. Palki.

terytorialnego w Polsce”⁶. Wśród licznych seminariów i konferencji wskazać tu można między innymi konferencję w Uniwersytecie Łódzkim, połączoną ze Zjazdem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej⁷, czy też konferencję zorganizowaną przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji w Katowicach⁸. Ponieważ owa rocznica dotyczy również różnych instytucji prawnych oraz organów administracji publicznej związanych z samorządem terytorialnym, przeto szereg konferencji i zjazdów poświęconych było ewolucji ustroju, zadań i kompetencji tychże⁹. Działalność naukowa związana między innymi także ze wskazanymi konferencjami, sesjami czy seminariami znajduje swe odzwierciedlenie w szczególnie licznych w mijającym roku publikacjach naukowych, poświęconych samorządowi terytorialnemu. Zawierają one, obok refleksji natury politycznej i historycznej, opis i analizę ewolucji ustawodawstwa samorządowego, ocenę i krytykę stanu prawnego w tym zakresie¹⁰. Zaznaczyć można, iż we wspomniany nurt publikacji „wpisuje się” również niniejsza monografia zbiorowa. Zwrócić można uwagę, że niedawno obchodziliśmy (2014 r.) 15-lecie tak zwanego drugiego etapu reformy samorządowej: ustanowienia samorządów powiatowych oraz samorządów wojewódzkich. Również ono było okazją do licznych wydarzeń o istotnej wadze dla samorządu, także konferencji i sympozjów naukowych¹¹, o opracowaniach naukowych nie wspominając.

⁶ Por. m.in. Międzynarodową Konferencję Naukową „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń”, zorganizowaną w Lublinie przez Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej Wydziału Politologii UMCS w dniach 8-9 czerwca 2015 r. Oprócz konferencji podsumowujących 25-lecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce szereg ośrodków organizowało konferencje poświęcone określonym aspektom samorządu terytorialnego. Przykładowo wskazać tu można Międzynarodową Konferencję Naukową „Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w dobie globalizacji XXI w.”, zorganizowaną w dniach 18-19 września 2014 r. przez WSE-H w Bielsku-Białej oraz Stowarzyszenie Mieszkańców Gminy Walim w Zamku Grodno, Zagóra Śląska-Walim, czy Międzynarodową Konferencję Naukową „Samorządy terytorialne w Polsce i w Niemczech: struktury, autorzy, działanie”, zorganizowaną w dniach 7-8 listopada 2014 r. w Zielonej Górze przez Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz jego partnerów naukowych z Niemiec. Por. także VIII Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pt. „Rozwój regionalny – instrumenty jego realizacji i rola samorządu województwa”, Kraków 20 listopada 2014 r., czy IX Seminarium tejże, zatytułowane „Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia”, Kraków, 19 listopada 2015.

⁷ XVI Doroczna Konferencja Naukowa Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej i Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego na temat „Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania” – Łódź, 23 czerwca 2015 r.

⁸ Konferencja Naukowa Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji UŚ na temat „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce” – Katowice i Zabrze, 5-6 marca 2015 r. W innym miejscu wskazywałem, iż przywoływane wcześniej konferencje nie skupiają tak szerokiego spektrum środowisk związanych z problematyką samorządową jak konferencje organizowane po połowie lat dziewięćdziesiątych oraz z początkiem lat dwutysięcznych przez prof. dr. hab. S. Dolatę. Por. moje „Wprowadzenie” do monografii zbiorowej pod moją redakcją pt. *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom I, Sosnowiec 2013, s. 7 i n.

⁹ Por. np. konferencję podsumowującą dorobek funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zorganizowaną w Krakowie w dniach 3-4 marca 2015 r. przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

¹⁰ Por. szczególnie opracowania I. Lipowicz, J. Stępnia, M. Steca, R. Hausera, D.R. Kijowskiego, B. Dolnickiego, H. Izdebskiego, zawarte w specjalnym numerze „Samorządu Terytorialnego” (2015, nr 3). Por. też: M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014; M. Stec, K. Bandażewski (red.), *Rozwój regionalny - instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015; B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015; B. Jaworska-Dębska, *Dobre prawo-sprawne rządzenie*, Łódź 2015. Podkreślić należy, iż do końca bieżącego roku ukazać się mają drukiem opracowania zgłoszone na wspomniane w przypisach 6-9 konferencje naukowe.

¹¹ Por. np. Konferencja Naukowa „Samorząd powiatowy w Polsce. 15 lat doświadczeń (1999-2014)”

3. Oczywiście trudno w ramach opracowania, stanowiącego wstęp do monografii zbiorowej, choćby kilkutomowej, podejmować próby dokonania syntetycznej choćby analizy i oceny reformy samorządowej oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego w minionym 25-leciu. Poprzestanę zatem na kilku refleksjach dotyczących tych zagadnień (II, pkt 1-3 by następnie w sposób ogólny zaprezentować koncepcję i zawartość monografii zbiorowej „Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)”.

II.1. Pierwszą refleksją, jaka nasuwa się w związku z ocenami reformy samorządowej z 1990 r. oraz wskazanego okresu 25-lecia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, jest wskazanie na swoisty dysonans poznawczy. Z jednej strony twierdziło się i twierdzi, że reforma samorządowa z lat 90. ubiegłego wieku to jedyna z czterech podstawowych reform z tego okresu, która zakończyła się sukcesem (inni mówią o pełnym sukcesie). Ocenę tę zdaje się potwierdzać fakt zainteresowania ustrojem i funkcjonowaniem polskiego samorządu terytorialnego w krajach powstałych po rozpadzie ZSRR. Przykładowo odnotować można, że mówi się o poważnym zainteresowaniu zarówno czynników politycznych, jak i naukowych w sąsiadującej z Polską Ukrainie, jak również w republikach Azji Środkowej, takich jak Uzbekistan czy Kazachstan¹². Z drugiej strony od momentu ogłoszenia projektów ustaw samorządowych z 1990 r. w doktrynie, ale także wśród praktyków sformułowano wiele nader krytycznych ocen, dotyczących czy to poszczególnych instytucji prawnych, czy też całych ustaw związanych z wprowadzeniem reformy samorządowej. *Pro domo sua*, by nie być gołosłownym, przytoczyć można miazdzącą krytykę ustawy o pracownikach samorządowych, wskazującą, iż „ (...) nie było pomysłu ustawy, ale był pomysł, żeby ona była (...)”¹³ i wykazującą, że powyższa ustawa to ewidentny „niewypał”, „bubel prawny” itp. *Nota bene* wskazać można, iż również nowa ustawa o pracownikach samorządowych z listopada 2008 r. stała się przedmiotem licznych uwag krytycznych¹⁴. Powstaje zatem retoryczne pytanie, jak można oceniać dobrze całość regulacji prawnej, skoro tak poważnej krytyce poddaje się jej zasadnicze człony. Czy mamy tu do czynienia z niespójnością ocen stanu prawnego, czy też może faktem, iż oceny ogólne mają charakter ocen politycznych, zaś oceny bardziej szczegółowe to oce-

w Kraśniku w dniu 5 czerwca 2014 r. (org. Starosta Kraśnicki, KUL, WSEiJ w Lublinie. Z nowszych opracowań por. cyt.: I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu...*, s. 7 i n., tamże obszerna literatura przedmiotu.

¹² Por. np. *Doświadczenia ustawodawcze Polski i Kazachstanu w zakresie polityki samorządowej i mniejszości narodowych*, red. A. Bisztyga, P.B. Zientarski, Toruń 2015.

¹³ Tak T. Górznińska, *Czy był pomysł nowej ustawy?*, „Wspólnota” 1990, nr 23, s. 10; por. też: B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszek, *Stosunek pracy pracownika samorządowego*, Seria „Prawo samorządu terytorialnego”, Zeszyt 13, cz. I i II, Katowice 1991; B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego: charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, tom 9, red. A. Nowak, Katowice 1992, passim.

¹⁴ Por. np. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 223 i n., 287-289; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, zwłaszcza s. 349 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, red. A. Patulski, K. Walczak, *Jedność w różnorodności. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 5 i n.; B.M. Ćwiertniak, *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, Sosnowiec 2013, s. 99-140, tamże obszerna literatura.

ny stanu prawnego *de lege lata* i związane z nimi postulaty *de lege ferenda* (a więc oceny prawne, związane z aspektami formalnymi, jak i merytorycznymi danego aktu prawnego).

2. Kolejna refleksja: w doktrynie prawa administracyjnego (czy, o ile uznać jej odrębność, prawa samorządu terytorialnego) autorzy, mówiąc o reformie samorządowej, odwołują się nader często do tzw. dwóch jej etapów (lata 1990, 1999). Stanowisko takie zakłada, iż istniała po stronie czynników sprawczych reformy jakaś kompleksowa i spójna idea oraz związany z nią model samorządu terytorialnego w Polsce. *De facto* obserwując procesy legislacyjne ostatniego 25-lecia, dość łatwo zauważyć można, że w momencie podejmowania tych reform takiej spójnej koncepcji i związanego z nią modelu samorządu terytorialnego, których realizacja rozpisana byłaby planowo na określone odcinki czasu („etapy” reformy), nie było. Mówienie zatem o kolejnych etapach reformy samorządowej stanowi swoistą racjonalizację *ex post* zmian politycznych i będących ich wynikiem zmian ustawodawstwa samorządowego.

Przypomnieć tu można, iż pierwotnie „ojcowie” reformy samorządowej z 1990 r. samorząd terytorialny widzieli w gminie jako podstawowej jednostce podziału terytorialnego państwa i określonej wspólnoty lokalnej. Nie przewidywano samorządu terytorialnego i jego organów na poziomie wyższych jednostek podziału terytorialnego państwa¹⁵. Zaś sejmik samorządowy województwa o nader nikłych zadaniach i uprawnieniach stanowił bardziej „punkt podczepienia” pod określone struktury „okołosamorządowe” (szczególnie w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych) niż organ samorządu terytorialnego. Przypomnieć tu można prawie dziesięcioletnią dyskusję na temat charakteru prawnego, zadań i kompetencji sejmików samorządowych województwa. Dopiero ustawodawstwo z końca XX wieku wprowadziło wspólnoty samorządowe i ich organy w powiatach i województwach, starając się rozdzielić zadania i kompetencje pomiędzy poszczególne „poziomy” samorządu terytorialnego. Również próbami takiej systemowej racjonalizacji *ex post* są rozważania na temat dyferencjacji struktur samorządu terytorialnego, ich zadań, kompetencji, finansowania. Wszak w minionym 25-leciu część zmian była wynikiem np. konieczności ekonomicznej zmuszającej do zmiany systemu finansowania jednostek samorządowych, część wynikiem nacisku różnego rodzaju lobby samorządowych. Nie wnikając w szczegóły, wskazać tu można choćby na regulacje prawne dotyczące szczególnego statusu miasta stołecznego Warszawy (tzw. ustawy warszawskie)¹⁶, obecnie dopiero co uchwaloną ustawę metropolitalną¹⁷, szczególne statusy np. gmin uzdrowiskowych czy gmin górniczych. Różnego rodzaju zmiany stanu prawnego były zresztą nader liczne.

Uzasadnione jest więc twierdzenie, że w okresie owych dwudziestu pięciu lat ciągle, w różnych zakresach, „reformujemy reformę”, czy – jak to ujęła prof. Irena Lipowicz – „naprawiamy transformację ustrojową” administracji publicznej. Ściślej zatem mówiąc,

¹⁵ Por. słuszne wywody I. Lipowicz: *Odrodzenie samorządu...*, s. 7 i n., tamże przywołane pozycje literatury.

¹⁶ Por. szerzej uwagi H. Izdebskiego: *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 75 i n., tamże literatura i orzecznictwo.

¹⁷ Por. Ustawę z dnia 9 października 2015 r. „O związkach metropolitalnych”, która ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. W chwili składania niniejszego opracowania do druku brak było jeszcze oficjalnej publikacji ww. w Dzienniku Ustaw RP.