

KONTROLA WYKONYWANIA ZADAŃ I NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

redakcja naukowa
Joanna Wyporska-Frankiewicz

Joanna Wyporska-Frankiewicz
Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Maciej Berek

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

KONTROLA WYKONYWANIA ZADAŃ I NADZÓR NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa
Joanna Wyporska-Frankiewicz

Joanna Wyporska-Frankiewicz
Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Maciej Berek

DOBRE PRAKTYKI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2020

Stan prawny na 5 maja 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak

Wydawca

Izabella Mátécka

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maż

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative wavy line.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-774-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
System kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego	13
1. Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego	13
2. Kontrola i nadzór – ustalenia pojęciowe	26
3. Organy kontroli i nadzoru	31
4. Ogólne zasady kontroli i nadzoru	33
Rozdział II	
Zakres kontroli państwowej wobec jednostek samorządu terytorialnego	38
1. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli	38
1.1. Status prawny NIK	38
1.2. Istota i cel kontroli państwowej sprawowanej przez NIK	43
1.3. Funkcje kontroli państwowej	47
2. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK w odniesieniu do samorządu terytorialnego	51
2.1. Uwagi ogólne	51
2.2. Jednostki kontrolowane z sektora samorządu terytorialnego	53
2.3. Przedmiot kontroli NIK w samorządzie terytorialnym	58

3. Ocena działalności podmiotów samorządowych	
w kontrolach NIK	63
3.1. Uwagi ogólne	63
3.2. Kryteria kontroli NIK	65
3.2.1. Kryterium legalności	66
3.2.2. Kryterium gospodarności	67
3.2.3. Kryterium celowości	69
3.2.4. Kryterium rzetelności	70
3.3. Ograniczenia w ocenie działalności samorządu terytorialnego	71
3.4. Sposób dokonywania oceny kontrolowanej działalności w samorządzie terytorialnym	73
4. Metodyka kontroli	77
4.1. Uwagi ogólne	77
4.2. Planowanie kontroli	78
4.3. Przygotowanie kontroli	83
5. Postępowanie kontrolne NIK	88
5.1. Uwagi ogólne	88
5.2. Dokumenty upoważniające do przeprowadzenia kontroli	91
5.3. Obowiązki i prawa stron postępowania kontrolnego ...	94
5.4. Wystąpienie pokontrolne	104
5.5. Zaskarżanie wyników kontroli	107
6. Informowanie o wynikach kontroli i realizacja wniosków pokontrolnych	112
6.1. Zakres obowiązku upubliczniania dokumentów dotyczących wyników kontroli	112
6.2. Informacja o wynikach kontroli	114
6.3. Upublicznianie wyników kontroli	117

Rozdział III

Rządowa kontrola działalności i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	121
1. Nadzór sprawowany przez organy administracji rządowej	121
1.1. Zakres i forma realizacji nadzoru – zagadnienia ogólne	121

1.2. Zakres nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę	128
2. Nadzór nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządu terytorialnego	130
3. Kompetencje organów administracji rządowej w przypadku powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw przez organy samorządu terytorialnego	136
4. Ustanawianie zarządu komisarycznego	142
5. Uprawnienia organów administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego w sytuacjach nadzwyczajnych	145
6. Zarządzenia zastępcze w sprawach wygaśnięcia mandatu lub rozwiązania stosunku pracy	148
7. Rządowa kontrola zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez samorząd terytorialny	151
7.1. Przedmiot kontroli	151
7.2. Cel i kryteria kontroli	153
7.3. Podmioty uprawnione do prowadzenia kontroli	156
7.4. Przygotowanie i przystąpienie do kontroli	157
7.5. Wyłączenie kontrolera	163
7.6. Przebieg kontroli. Uprawnienia i obowiązki kontrolera oraz kontrolowanego	168
7.7. Dokumenty pokontrolne	179
Załączniki	189
Tematy kontroli realizowane przez NIK w podmiotach samorządowych w 2017 r.	189
Tematy kontroli realizowane przez NIK w podmiotach samorządowych w 2018 r.	195
Wzór legitymacji służbowej kontrolera NIK	199
Wzór upoważnienia do przeprowadzenia kontroli	200
Bibliografia	203
Wykaz aktów prawnych	208
Autorzy	211

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
- Konstytucja RP, – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. ustawa Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- zasadnicza
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.k.a.r. – ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)
- ustawa o NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)
- ustawa o RIO – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
j.s.t.	– jednostki samorządu terytorialnego
KPRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
NIK, Izba	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PRM	– Prezes Rady Ministrów
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
TK	– Trybunał Konstytucyjny

WSTĘP

Niniejszy tom, poświęcony problematyce kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz rządowej kontroli i nadzorowi nad działalnością samorządu terytorialnego, jest drugim z kolei, wpisującym się w cykl skierowany przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego. Przyświeca mu podobny jak opracowaniu problematyki dostępu do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego cel – wsparcie w rozwiązywaniu problemów, przed którymi stają pracownicy jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, w założeniu autorów chodziłoby nawet o spowodowanie takiego stanu, w którym tych problemów można uniknąć. Autorzy niniejszego tomu są bowiem głęboko przekonani, że w działalności kontrolnej nie chodzi wcale o to, aby znaleźć nieprawidłowości, ale o to, aby ich nie było. Dlatego też konieczne jest zarówno dynamiczne reagowanie na wszelkie impulsy, które wskazują na nawet najmniejsze dysfunkcje w obszarze funkcjonowania podmiotów publicznych, jak i prowadzenie szerokiej działalności informacyjnej mającej na celu wskazywanie tzw. dobrych praktyk, a więc pokazywanie, jak być powinno. Nie można przy tym nie dostrzegać, że takie podejmowanie działań w ramach kontroli państwowej wpływa na poprawę jakości rządzenia, a co za tym idzie – na stanowienie dobrego prawa i jego poprawne stosowanie. Takie pojmowanie kontroli jest szczególnie bliskie działalności NIK i bez wątpienia może stanowić wzór postępowania.

Autorzy niniejszego tomu, w ostatniej fazie jego przygotowania, stanęli przed koniecznością zmierzenia się również z regulacjami prawnymi związanymi z panującą pandemią, a co za tym idzie – koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ mają roz-

wiązania prawne wprowadzone w związku z COVID-19 na omawianą w niniejszym opracowaniu problematykę. Analiza przepisów ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹ wykazała, że ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu zmian dotyczących terminów procesowych związanych z prowadzoną kontrolą. Dotyczy to zarówno kontroli NIK, jak i kontroli rządowej. Należy jednak podkreślić, że rozwiązania te – zawarte w art. 15zszs wskazanej ustawy – dotyczą wyłącznie terminów procesowych. Nie mają więc zastosowania do terminów określonych przez kontrolującego, a dotyczących konkretnych czynności wykonywanych w ramach prowadzonej kontroli, np. terminu do złożenia wyjaśnień. Trzeba też podkreślić, że rozwiązania przyjęte we wskazanej ustawie, a więc również te, o których mowa w treści art. 15zszs, są ściśle związane ze stanem pandemii. Ustawa określa bowiem zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej (art. 1 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy) – a co za tym idzie, przepis ten znajdzie zastosowanie jedynie w czasie stanu pandemii².

Joanna Wyporska-Frankiewicz

¹ Dz.U. poz. 374 ze zm.

² Należy bowiem zauważyć, że projektowane są zmiany zmierzające do uchylecia art. 15zszs ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – zob. art. 46 pkt 18, w myśl którego „uchyla się art. 15zsz i 15zszs”, procedowanej w parlamencie ustawy z 30.04.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (IX.344 dostępny w LEX).

Rozdział I

SYSTEM KONTROLI I NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

1. Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny odgrywa niezwykle istotną rolę – bez niego trudno sobie wręcz wyobrazić funkcjonowanie współczesnego państwa. Jest bowiem postrzegany jako jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego, o czym świadczy zarówno uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26.09.1985 r. w Rio de Janeiro Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona 15.10.1985 r.³ W art. 2 ust. 1 Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego wskazano, iż samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społecz-

³ J.P. Tarno [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 34; a także B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, LEX 2016, rozdział pierwszy. Tekst polski Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego opublikowano we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r. Z kolei Europejska Karta Samorządu Lokalnego została opublikowana w Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem błędu – zmieniono tytuł przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22.08.2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107), wskazując, iż w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu 15.10.1985 r. prostuje się następujące błędy: 1) w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” powinien być wyraz „Lokalnego”.

ności lokalnej. Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie – wykonuje bowiem zadania państwa niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej⁴. Zadania samorządu terytorialnego mają dualistyczny charakter – gdyż jego organy są wyposażone w kompetencje własne, ale wykonują też zadania zlecone im przez ustawy lub administrację rządową⁵. W literaturze podkreślano, że Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, jak również Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazują, iż „samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa”⁶.



Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie – wykonuje bowiem zadania państwa niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej.

W literaturze zwraca się uwagę na to, że „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”⁷. Wskazuje się również, iż jest to „wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publicznoprawny), w której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach”⁸. Jednym słowem samorząd terytorialny jest organizacją mieszkańców określonego obszaru, którzy mają wspólne sprawy i interesy wynikające z sąsiedztwa⁹.

⁴ J.P. Tarno [w:] *Samorząd terytorialny...*, red. J.P. Tarno, s. 34.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 267, 274–276.

⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, LEX 2016, rozdział pierwszy.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 297.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 264.

⁹ E. Olejniczak-Szałowska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 263 oraz wskazane tam poglądy S. Kasznicy. Autorka prezentuje również przegląd formułowanych w doktrynie definicji pojęcia „samorząd terytorialny” – zob. s. 266–268.

Administrację samorządową wykonują organy samorządu terytorialnego – ich mocodawcą i źródłem jest jednak wspólnota mieszkańców stanowiąca właśnie samorząd terytorialny. Nie ulega przy tym wątpliwości, że upodmiotowienie wspólnot lokalnych opiera się na uznaniu przez prawo odrębności interesów społeczności lokalnej od interesów ogólnospołecznych¹⁰. Należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem „jednostka samorządu terytorialnego”, a nie pojęciem „wspólnota” – rozumiejąc przez nie gminę, powiat i województwo samorządowe, łącząc tym samym element podmiotowy (jakim bez wątpienia jest wspólnota) z elementem przedmiotowym (jakim jest wyznaczone przez prawo terytorium)¹¹. Należy przy tym podkreślić, że samorząd korzysta z względnej niezależności od aparatu państwowego, samodzielnie kształtuje swoją wewnętrzną organizację, wybiera organy przedstawicielskie, a także stanowi prawo miejscowe. Ma też możliwość stosowania władztwa administracyjnego – wykonuje bowiem zadania administracji publicznej oraz podlega nadzorowi państwa¹².



Samorząd terytorialny korzysta z względnej niezależności od aparatu państwowego, niemniej jednak podlega nadzorowi państwa.

Samorząd jest jedną z form decentralizacji administracji¹³. W literaturze podkreśla się nawet, że jest on najważniejszą formą decentralizacji¹⁴. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano bowiem

¹⁰ E. Olejniczak-Szałowska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo...*, s. 270 oraz wskazane tam poglądy M. Kuleszy i A. Piekary.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 264–265.

¹² E. Ochendowski, *Prawo...*, 1998, s. 297.

¹³ Zasada decentralizacji ma swoje źródło w art. 15 Konstytucji RP. Przepis ten w ust. 1 stanowi bowiem, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

¹⁴ Definiując samorząd, wskazuje się nawet, iż jest on „formą decentralizacji administracji albo administracją sprawowaną przez korporacje”. To z kolei oznacza, że „przepisy prawa powierzają wykonywanie administracji nie scentralizowanym organom administracji rządowej, lecz społecznościom lokalnym wyposażonym w osobowość prawną. (...) Członkostwo takich grup (...) z zasady jest przymusowe i często następuje niejako automatycznie, z chwilą zamieszkania na pewnym terenie lub

kompetencje administracji państwowej wraz ze związanymi zeń środkami finansowymi, tworząc warunki prawne umożliwiające samodzielne wykonywanie przekazanych zadań. Tym samym na szczeblu centralnym realizowane są zadania o wymiarze ogólnopaństwowym, a sprawy o charakterze lokalnym oraz regionalnym realizują poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Zatem władze lokalne realizują zarówno cele państwowe w terenie, jak i cele lokalne – które mimo iż różnią się od państwowych, są tak samo ważne. Co za tym idzie, należy się zgodzić z prezentowanym w doktrynie poglądem, że istnieje swego rodzaju obiektywny interes lokalny¹⁵. Rolą samorządu terytorialnego jest więc zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności przez realizację zadań państwowych i lokalnych.



Rolą samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych przez realizację zarówno zadań państwowych, jak i lokalnych.

Współczesny polski samorząd terytorialny składa się z trzech szczebli, tj. ze wspólnot regionalnych, powiatowych i gminnych. Każda z tych wspólnot samorządowych została usytuowana przez ustawodawcę na innym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Samo pojęcie jednostki samorządu terytorialnego jest ściśle związane z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego w państwie, a polski samorząd terytorialny został właściwie zorganizowany „według struktury tych jednostek, i odwrotnie – jednostki zasadniczego podziału terytorialnego zostały wyznaczone według trzech szczebli samorządu terytorialnego”¹⁶. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są sobie równorzędne – nie ma tutaj stosunku zależności organizacyjnej – a różnice, jakie między nimi zachodzą, wynikają z wykonywanych przez nie zadań¹⁷. Jednostki

nabycia uprawnień do wykonywania określonego zawodu”. *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 97–98.

¹⁵ Por. rozważania B. Dolnickiego, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999/6, s. 15. Zob. też J.P. Tarno [w:] *Samorząd terytorialny...*, red. J.P. Tarno, s. 34–35.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 265–266.

¹⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.w. zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Co więcej, w myśl art. 4 ust. 2 u.s.w. organy

samorządu terytorialnego są od siebie całkowicie niezależne – nie ma między nimi żadnej hierarchii. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a co za tym idzie, do jej kompetencji należą zadania o charakterze podstawowym. Powiat z kolei realizuje zadania, które przekraczają swoim zasięgiem obszar gminy, a więc została mu przypisana funkcja uzupełniająca w stosunku do gminy. Tym samym wspólne działania gminy i powiatu mają zapewnić zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych – ich zadaniem jest bowiem świadczenie usług o powszechnym charakterze. Z kolei województwo samorządowe ma za zadanie przygotowywanie strategii rozwoju regionalnego¹⁸ oraz tworzenie – z uwzględnieniem uwarunkowań regionalnych – warunków do takiego rozwoju. Należy jeszcze odnotować, że podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego akty administracyjne (zarówno indywidualne, jak i generalne) muszą mieć umocowanie w przepisach obowiązującego prawa¹⁹.



Współczesny polski samorząd terytorialny składa się z trzech szczebli, tj. ze wspólnot:

- a) regionalnych,
- b) powiatowych,
- c) gminnych

– przy czym każda z tych wspólnot została usytuowana przez ustawodawcę na innym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są sobie równorzędne – brak tutaj stosunku zależności organizacyjnej.

Koncepcja samorządu terytorialnego opiera się na zasadzie pomocniczości²⁰, nie pozostaje jednak w sprzeczności z wyrażoną w art. 3

samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Z kolei w myśl art. 4 ust. 6 u.s.p. zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy.

¹⁸ Strategie regionalne są realizowane przez programy wojewódzkie.

¹⁹ Zob. J.P. Tarno [w:] *Samorząd terytorialny...*, red. J.P. Tarno, s. 35–36.

²⁰ Przy czym w literaturze zwraca się uwagę na jej związku z zasadą decentralizacji – zob. np. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 270 oraz wskazana tam literatura.

Konstytucji RP zasadą unitarności państwa polskiego²¹. Na zasadę pomocniczości wyraźnie wskazuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego²², swoje źródło ma ona również w Konstytucji RP, która ustanawia domniemanie wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny (art. 163 Konstytucji RP) oraz domniemanie wykonywania zadań samorządu terytorialnego przez gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). Tym samym z woli ustawodawcy podstawowe zadania zlokalizowane zostały najbliżej obywatela, co bez wątpienia stanowi odzwierciedlenie zasady pomocniczości w stanowieniu prawa.

Znaczenie samorządu terytorialnego potwierdza fakt poświęcenia tej problematyce licznych przepisów ustawy zasadniczej²³. W literaturze wskazuje się, iż jest to „dowód wysokiej rangi, jaką ustrojodawca przypisuje samorządowi w ustroju państwa”²⁴. Należy podkreślić, że już w przywoływanym art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca konstytucyjny wskazał, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej²⁵. W pojęciu admi-

²¹ Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce nie posiadają bowiem żadnych atrybutów charakterystycznych dla państwa federalnego, czy też takich które są charakterystyczne dla państwa, w którym występują autonomiczne regiony.

²² Na co zwracano uwagę w literaturze zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 269.

²³ Już w preambule Konstytucji RP wskazano bowiem, m.in.: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

²⁴ J. Korczak [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 200.

²⁵ Przez pojęcie decentralizacji rozumie się „sposób organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia”. A co za tym idzie, w administracji zdecentralizowanej „organ wyższego stopnia nie może wydawać poleceń organom niższego stopnia dotyczących sposobu załatwienia spraw przez organ niższy. Organ wyższy może wkraczać w sprawy załatwiane przez organ niższy tylko w przypadkach określonych przepisami prawa. Nadzoruje on działalność organu niższego, lecz nim nie kieruje”. Decentralizacja zakłada przede wszystkim faktyczną samodzielność organu niższego stopnia, w tym przede wszystkim samodzielność finansową. *Prawo...*, red. M. Wierzbowski, s. 95. Tym samym ustawodawca polski odszedł od centralizacji sprawowania władzy publicznej. Przez pojęcie centralizacji rozumie się „taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stop-

nistracji publicznej mieści się zatem zarówno administracja wykonywana przez państwo i jego organy – administracja rządowa, jak i administracja wykonywana przez samorząd – administracja samorządowa²⁶. Zaznaczono przy tym, iż zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP)²⁷. Z kolei z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego²⁸. Zastrzeżono przy tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Przepis ten stanowi gwarancję samodzielności samorządu²⁹. Ponadto cały rozdział VII Konstytucji RP pt. „Samorząd terytorialny” został poświęcony właśnie tej problematyce. Wskazano przy tym wyraźnie, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP) – wprowadzając tym samym zasadę ogólnego domniemania kompetencyjnego, a więc pierwszeństwa samorządu i jego jednostek przed innymi organami władzy publicznej³⁰. Co więcej – jak już wskazywano – z przepisów ustawy zasadniczej wprost wynika również, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstitu-

nia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego”. Tym samym centralizacja zakłada brak samodzielności organów niższego stopnia, a co za tym idzie ściśle ich uzależnienie od organów nadrzędnych. *Prawo...*, red. M. Wierzbowski, s. 96.

²⁶ *Prawo...*, red. M. Wierzbowski, s. 98.

²⁷ Zob. ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.), która stanowi iż z dniem 1.01.1999 r. wprowadza się zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa (art. 1 ust. 1), a ponadto jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa (art. 1 ust. 2).

²⁸ Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP).

²⁹ J. Korczak [w:] *System...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, s. 199 oraz wskazana tam literatura.

³⁰ J. Korczak [w:] *System...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, s. 201.

cji RP), która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego³¹. Zastrzeżono przy tym, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP). W świetle powyższego należy podkreślić, że współcześnie samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje na trzech poziomach, zgodnie z ideą wykonywania pewnych zadań na poziomie wspólnoty gminnej, powiatowej i regionalnej, a jego funkcjonowanie określają przepisy:

- a) ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym – gdy chodzi o samorząd gminny;
- b) ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym – gdy chodzi o samorząd powiatu;
- c) oraz ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa – gdy chodzi o województwo samorządowe.

Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Jednostki samorządu terytorialnego są więc samodzielne, a wśród elementów owej samodzielności wskazuje się na: kompetencje do określania przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego ich ustroju wewnętrznego, samodzielność finansową, fakt nadania im osobowości prawnej, ich niezależność od innych organów (w tym zwłaszcza od organów administracji rządowej, ale i wzajemną niezależność od siebie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego) oraz możliwość ubiegania się o ochronę sądową. W literaturze podkreśla się przy tym, że istota odnoszącej się do nich zasady samodzielności wynika przede wszystkim z „weryfikacyjnego charakteru nadzoru nad tymi jednostkami będącymi podmiotami administracji zdecentralizowanej”, przy czym zarówno kryteria, jak i środki tego nadzoru zostały ściśle zdeterminowane ustawowo³². Należy jeszcze odnotować, że w myśl art. 166

³¹ W myśl art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

³² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 271.

ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, przy czym jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Zastrzeżono jednak, że spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP).



Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone.

W myśl art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, przy czym wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP). Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP), podobnie zresztą jak zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 3 Konstytucji RP). Ustawodawca konstytucyjny postanowił także, iż ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP). Przy czym członkowie wspólnoty samorządowej mogą w drodze referendum decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty³³, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (art. 170 Konstytucji RP). Niemniej jednak zasady i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa³⁴.

³³ Zob. np. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygnięcia spraw w drodze referendum*, „Samorząd Terytorialny” 1993/7–8, *passim*.

³⁴ Zob. ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741); a także rozważania na ten temat chociażby J. Zimmermanna, *Prawo...*, s. 279–283.