

# SAMORZĄD TERYTORYALNY

MIESIĘCZNIK

Uchwały kierunkowe jako wehikuł polityki publicznej nastawionej na rezultaty w samorządzie lokalnym

*Città metropolitana* we Włoszech i związek metropolitalny w Polsce jako próby modernizacji zarządzania obszarami metropolitalnymi

Instytut jednostek samorządu terytorialnego w Republice Białorusi – ewolucja destrukcji

Dopuszczalność i tryb dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy

Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice

11  
(407)

listopad  
2024

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

[www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl)



Wolters Kluwer

---

# Ogłoszenie o XXII edycji Konkursu „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego

Wydawca i Redakcja miesięcznika „Samorząd Terytorialny” ogłaszają XXII doroczny Konkurs „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego.

**Celem konkursu jest wyłonienie najlepszej książki z zakresu samorządu terytorialnego, wydanej w 2024 r.**

Do konkursu przyjmowane są książki prawnicze, a także z innych dyscyplin, zwłaszcza ekonomii i finansów publicznych, socjologii, nauk politycznych wraz z naukami o administracji publicznej, historii, zarządzania oraz szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej, które traktują o określonych aspektach decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – o problemach ustroju administracyjnego państwa oraz organizacji i działalności władz lokalnych i regionalnych.

Do konkursu dopuszcza się książki w języku polskim wydane po raz pierwszy drukiem lub w formie elektronicznej (e-book) w 2024 r. Decydująca jest data wydania umieszczona na karcie tytułowej książki.

Książki mogą być zgłaszane przez członków Kolegium Redakcyjnego lub Rady Naukowo-Programowej czasopisma, przez inne osoby fizyczne, w tym przez Autorów, a także przez instytucje, w szczególności przez ośrodki naukowe, organy administracji publicznej, sądy, korporacje prawnicze, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, fundacje, wydawnictwa czy redakcje czasopism.

Patronami instytucjonalnymi konkursu są: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

---

**Zgłoszenia przyjmuje się pod adresem:** Redakcja „Samorządu Terytorialnego”, Dział Publikacji Periodycznych Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa, a także pod adresem e-mail: [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com) (z dopiskiem: „Konkurs Samorządu Terytorialnego”), w terminie do 31 marca 2025 r.

Do zgłoszenia należy dołączyć jeden egzemplarz książki (a w przypadku książki w formie elektronicznej oprócz pliku w formacie PDF także egzemplarz w wersji wydrukowanej i oprawionej) wraz z uzasadnieniem propozycji nagrodzenia, a także dane Autora/wszystkich Współautorów umożliwiające Organizatorowi kontakt w razie przyznania książki nagrody albo wyróżnienia.

Informacje w sprawie konkursu można uzyskać w Redakcji miesięcznika „Samorząd Terytorialny”  
tel.: +48 784 333 031  
e-mail: [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

**SAMORZĄD  
TERYTORYALNY**



# SAMORZĄD TERYTORIALNY

**11**  
(407)

listopad  
2024

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

[www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl)



Wolters Kluwer

**REDAKTOR NACZELNY**

Hubert Izdebski

**ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO**

Igor Zachariasz

**SEKRETARZ REDAKCJI**

Justyna Przedkańska (tel. 784 333 031; e-mail: justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

**REDAKTOR JĘZYKA ANGIELSKIEGO**

Roman Wojtasz

**KOREKTA**

Justyna Szumiel

**RADA NAUKOWO-PROGRAMOWA**

Barbara Adamiak, Teresa Dębowska-Romanowska, Bogdan Dolnicki, Jan Jeżewski, Leon Kieres, Zygmunt Niewiadomski, Stanisław Prutis, Joanna Regulska, Czesława Rudzka-Lorentz, Mirosław Stec, Jerzy Stępień, Andrzej Wasilewski, Aleksandra Wiktorowska

**Za publikację naukową na łamach „Samorządu Terytorialnego” Autor otrzymuje 40 pkt.**

(zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydane na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 743 ze zm.).

Miesięcznik „Samorząd Terytorialny” jest ujęty w międzynarodowej bazie European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH+), indeksowany w bazie BazEkon oraz w bazie ICI Journals Master List za rok 2023 (ICV 2023 = 59.59).

„Samorząd Terytorialny” jest miesięcznikiem o profilu naukowym i profesjonalnym. Zajmuje się różnymi aspektami decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – problemami ustroju administracyjnego państwa oraz działalności władz lokalnych i regionalnych.

Wersję pierwotną (referencyjną) czasopisma stanowi wydanie papierowe.

© for „Samorząd Terytorialny” All rights reserved

**WYDAWCA:**

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
www.wolterskluwer.pl

**Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych:**

Klaudia Szawłowska, klaudia.szawłowska@wolterskluwer.com

**Sekretariat:** czasopisma@wolterskluwer.pl

<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/czasopisma/samorzad-terytorialny>

**Sprzedaż i prenumerata:** Księgarnia internetowa Wolters Kluwer Polska [www.Profinfo.pl](http://www.Profinfo.pl)

– tel. +48 732 122 863 lub infolinia 801 044 545, e-mail: PL-prenumerata@wolterskluwer.com

Ruch – tel. 22 693 70 00 lub 801 800 803, Kolporter – tel. 801 40 40 44,

GLM – tel. +48 504 914 773, Garmond – tel. 22 837 30 08

**Skład i łamanie:** A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa

Nakład 500 egz.



# SAMORZĄD TERYTORIALNY

## ARTYKUŁY

**Dawid Sześciło**

Uchwały kierunkowe jako wehikuł polityki publicznej nastawionej na rezultaty w samorządzie lokalnym ..... 7

**Tomasz Madras**

*Città metropolitana* we Włoszech i związek metropolitalny w Polsce jako próby modernizacji zarządzania obszarami metropolitalnymi..... 15

**Julia Własiuk**

Instytut jednostek samorządu terytorialnego w Republice Białorusi – ewolucja destrukcji ... 26

**Jakub Jan Zięty**

Dopuszczalność i tryb dochodzenia roszczeń o zwrot wypłaconego nienależnie świadczenia z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przebywającym na terenie RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy..... 33

**Jarosław Dolny**

Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice ..... 47

**Łukasz Zakrzewski**

Polityczne aspekty rozwoju lokalnego Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy w latach 2018–2024 r. .... 60

**Rafał Stasikowski**

Między określonością a elastycznością prawa..... 73

## ORZECZNICTWO

**Renata Cybulska**

Informacja publiczna a nadużycie prawa do informacji publicznej na przykładzie informacji uzyskiwanych w prywatnych celach  
Głosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 4 lipca 2024 r. (III SAB/GI 350/24)..... 90

---

## WARUNKI PRZYJMOWANIA TEKSTÓW DO DRUKU w miesięczniku Samorząd Terytorialny

Redakcja przyjmuje teksty oryginalne o objętości 25.000–40.000 znaków ze spacjami, z wyraźnie zaznaczonym tytułem, podziałem na podrozdziały, podsumowaniem, przypisami, krótką notką o autorze oraz adresem e-mailowym. Materiały większe lub mniejsze albo już publikowane wymagają osobnej zgody Redaktora Naczelnego. Wymagania co do wielkości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji itp. Tekst należy zaopatrzyć w abstrakt w języku polskim o objętości nie większej niż 1.200 znaków oraz słowa kluczowe. Autor może zaproponować tłumaczenie na język angielski tytułu tekstu, abstraktu oraz słów kluczowych, a także podać numer ORCID i adres e-mailowy w celu publikacji. Przypisy powinny być opracowane w tradycyjny sposób – na dole strony. Niezbędnym elementem jest również wykaz wykorzystanej w tekście literatury (bibliografia załącznikowa), a także podanie informacji o źródłach finansowania (jeżeli tekst jest efektem np. grantu), a w przypadku współautorstwa – podanie procentowego wkładu w publikację poszczególnych osób. Materiały wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) prosimy przysyłać pocztą elektroniczną na adres [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com).

Przekazując tekst do redakcji, autor przenosi na Wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji. Nie drukujemy artykułów o charakterze opisowym, pozbawionych aspektu badawczego lub nowych treści interesujących poznawczo. Autor ponosi odpowiedzialność za aktualny stan prawny, orzecznictwa i doktryny. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania tekstów, zmiany tytułów, śródtytułów oraz poprawek merytorycznych i stylistycznych, również w wersji angielskiej. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie uprzednio podpisanej umowy z Wydawnictwem. Publikacje w „Samorządzie Terytorialnym” są nieodpłatne.

Podstawowe zasady recenzowania tekstów oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie internetowej czasopisma: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publicacji-w-czasopiśmie>. W procesie recenzyjnym czasopismo stosuje zasadę podwójnego sekretnego recenzowania (*double blind peer review*), tj. autor nie wie, kim są recenzenci, a recenzenci nie wiedzą, kto jest autorem.

Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, będące częścią międzynarodowego koncernu Wolters Kluwer, który jest członkiem Committee on Publication Ethics (COPE), <https://publicationethics.org>, stosuje standardy i zalecenia tej organizacji w procesie publikacji.

Redakcja

# Territorial Self-Government

## ARTICLES

### Dawid Sześciło

Resolutions setting direction as a vehicle of public policy focused on results in local self-government..... 7

### Tomasz Madras

*Città metropolitana* in Italy and the metropolitan association in Poland as attempts to modernize the management of metropolitan areas..... 15

### Julia Własiuk

Institute of territorial self-government units in the Republic of Belarus – the evolution of destruction ..... 26

### Jakub Jan Zięty

Admissibility of and procedure for pursuing claims for the refund of unduly paid benefits for providing board and lodgings to Ukrainian citizens staying in the Republic of Poland in connection with the military operations being conducted in Ukraine..... 33

### Jarosław Dolny

Municipal complaints, motions and petitions committee vs. the Sejm investigative committee – similarities and differences..... 47

### Łukasz Zakrzewski

Political aspects of local development of the Wawer District of the Capital City of Warsaw in 2018–2024..... 60

### Rafał Stasikowski

Specificity vs. flexibility of the law ..... 73

## CASE LAW

### Renata Cybulska

Public information and abuse of the right to public information using the example of information obtained for personal reasons  
Critical commentary on the ruling of the Voivodship Administrative Court in Gliwice of 4 July 2024 (III SAB/GI 350/24) ..... 90

---

### CONDITIONS FOR ACCEPTING ARTICLES FOR PUBLICATION in Territorial Self-Government

The editors accept original articles of a length of 25,000–40,000 characters with spaces, including footnotes, with a clearly marked title, a split into sub-chapters, a summary, footnotes, a brief note about the author and his e-mail address. Longer or shorter materials, or materials that have already been published require separate consent from the Editor-in-Chief. The requirements as to the amount of text do not apply to discussions, commentaries, reports, reviews etc. The article should include an abstract of no more than 1.200 characters, as well as keywords. The author should provide his ORCID number and e-mail address for publication purposes. Footnotes should be prepared in the traditional manner – at the bottom of the page. A list of the literature used in the article (bibliography) is required and information on the sources of financing must be provided (for instance, if the article is a result of a grant) and, in the case of co-authorship, the percentage contribution of the individual people into the publication must be given. We would ask that the materials with the author's details (position, address, telephone number) and possibly letter of reference are sent by e-mail or traditional post with an attached CD. The materials for publication should be sent by e-mail to [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

By sending the article to the editorial office, the author transfers the exclusive right of publication to the Publisher. We do not print articles of a descriptive nature which have no research aspect or new cognitively interesting content. The author is responsible for the correct application of the current legal status, case law and legal doctrine in his article. The editors reserve the right to shorten articles, change titles and headings and make substantive and stylistic corrections. The publication of the article is conditional on the prior submission of the signed contract to the Publisher. Royalties are not paid for publications in 'Territorial Self-Government'.

The basic principles of reviewing articles and requirements of authors regarding ghostwriting are available on the publication's website: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publicacji-w-czasopismie>. Wolters Kluwer Polska, which is a part of the international Wolters Kluwer corporation, which is a member of the Committee on Publication Ethics (COPE), <https://publicationethics.org>, applies this organization's standards and recommendations in the publication process. The Territorial Self-Government applies the double blind-peer review principle, i.e. the authors' names are not revealed to the reviewers nor are the reviewers' names revealed to the authors and other reviewer. Additional information on 'Territorial Self-Government' can be found in the publication's website, <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/territorial-self-government>.

The editors



dr hab. Dawid Sześciło

jest adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1333-7991>; e-mail: [dawid.szescilo@uw.edu.pl](mailto:dawid.szescilo@uw.edu.pl)

## Uchwały kierunkowe jako wehikuł polityki publicznej nastawionej na rezultaty w samorządzie lokalnym

**Słowa kluczowe:** uchwała kierunkowa, rada gminy, wójt, zarządzanie przez rezultaty

Celem artykułu jest przedstawienie zrewidowanej koncepcji instytucji tzw. uchwał kierunkowych rad gmin wydawanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwały w sprawie wyznaczenia kierunków działania organu wykonawczego są szczególnie często przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych i negatywnej oceny sądów administracyjnych, głównie ze względu na podejmowane w nich próby narzucania wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) konkretnych czynności i działań zamiast rzezonego ustanawiania kierunków działania. Artykuł przedstawia koncepcję teoretyczną (zaopatrzoną w ilustrujące zagadnienie przykłady) pozwalającą na formułowanie uchwał kierunkowych w sposób zgodny z wytycznymi orzecznictwa, ale jednocześnie wykorzystujący potencjał tego instrumentu do kształtowania lokalnych polityk publicznych opartych na jasno określonych celach, i nastawioną na osiągnięcie konkretnych rezultatów.

### 1. Wprowadzenie

Zagadnienie tzw. uchwał kierunkowych jest jednym z ważniejszych aspektów szerszego problemu modelu rządzenia w samorządzie gminnym. Nominalnie klarowna formuła podziału władzy między radę jako organ stanowiący i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organ wykonawczy nie daje jeszcze precyzyjnego przepisu na adekwatne ułożenie formalnych relacji między tymi aktorami lokalnego systemu rządzenia. Losy uchwał rad w sprawie wyznaczenia kierunków działania organu wykonawczego stanowią doskonałą ilustrację wyzwań i problemów w tej fundamentalnej dla wewnętrznej ustroju samorządu kwestii. W wielu przypadkach podejmowane przez rady próby

wykorzystania tego instrumentu sterowania działaniami wójtów kończyły się interwencją wojewodów, wskazujących na przekroczenie kompetencji rady i nadmierną ingerencją w sferę zastrzeżoną dla organu wykonawczego.

Jakkolwiek orzecznictwo wojewodów i sądów administracyjnych przyczyniło się niewątpliwie do doprecyzowania wymogów dotyczących zakresu i treści uchwał kierunkowych, jednak wciąż nie pozwoliło na wyeliminowanie problemów w praktyce stosowania tego narzędzia. Dając wskazówki, czego uchwały kierunkowe regulować nie powinny, orzecznictwo powstrzymuje się jednocześnie od jasnych wytycznych, jak poprawnie korzystać z tego narzędzia. Niniejszy artykuł przedstawia propozycję nowego spojrzenia na koncepcję uchwały kierunkowej,

traktując ją jako kluczowy instrument zarządzania zorientowanego na cele i rezultaty w samorządzie lokalnym oraz sposób na wzmocnienie rozliczalności organów wykonawczych. Połączenie tej koncepcji teoretycznej z analizą dotychczasowych doświadczeń w zakresie stosowania tego narzędzia pozwala na zaproponowanie zestawu wskazówek i wytycznych dotyczących formułowania uchwał kierunkowych, które winny ułatwić ich stanowanie i przyczynić się do upowszechnienia tego instrumentu rozliczania organów wykonawczych.

## 2. Uchwały kierunkowe w świetle orzecznictwa

Doktrynalne pojęcie uchwał kierunkowych odnosi się do instrumentu realizującego ustawową kompetencję rady gminy (i analogicznie rady powiatu) do stanowania o kierunkach działania organu wykonawczego, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 2 *in medio* ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>. Niezwykle oszczędna regulacja ustawowa z jednej strony może utrudniać ustalenie dopuszczalnego zakresu i treści uchwał kierunkowych, a z drugiej zachęcać do swoistych eksperymentów i testowania granic możliwej ingerencji rady w sposób działania wójta.

Z biegiem czasu doktryna<sup>2</sup>, a także – i przede wszystkim – orzecznictwo sądów

administracyjnych<sup>3</sup> doprowadziły jednak do ukształtowania się pewnej w miarę spójnej koncepcji interpretacyjnej, którą warto na wstępie syntetycznie zreferować. Przyjęło się definiować uchwałę kierunkową zwłaszcza w sposób negatywny, tj. poprzez wskazanie, czego ów akt nie może zawierać. Przede wszystkim nie powinien nakazywać ani polecać organowi wykonawczemu realizacji wyznaczonych czynności i zadań, stosowania konkretnych rozwiązań prawnych czy też narzucać skonkretyzowanego sposobu załatwienia indywidualnej sprawy w połączeniu z terminem realizacji. Uchwała kierunkowa nie może także kształtować przyznanego organowi wykonawczemu zakresu kompetencji.

Zmierzając w stronę ujęcia pozytywnego, przyznaje się uchwale kierunkowej atrybut aktu o charakterze programowym i intencyjnym, który ma przede wszystkim wskazywać priorytety (w tym ich hierarchię) i podstawowe cele pozostające w zakresie właściwości działania gminy i jej organów. Programowy charakter uchwał ma determinować brak ich normatywnego waloru, tj. brak możliwości nałożenia w tym trybie obowiązków bądź zadań na organ wykonawczy.

Najbardziej szczegółowe podsumowanie podejścia judykatury do uchwał kierunkowych zaproponował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2.09.2022 r., III OSK 2900/21<sup>4</sup>, podkreślając, że: „przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu «stanowania o kierunkach działania» wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego

<sup>1</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej u.s.g. W przypadku samorządu powiatowego, analogiczne rozwiązanie przewidziano w art. 12 pkt 4 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107). Niniejszy artykuł koncentruje się jednak wyłącznie na rozważaniach dotyczących uchwał kierunkowych gmin z uwagi na to, że zdecydowana większość uchwał tego rodzaju jest podejmowana (jednocześnie kwestionowana przez wojewodów) przez rady gmin.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza: J. Krawczyk, *Uchwały kierunkowe rady gminy jako przedmiot nadzoru wojewody – studium przypadku Rady Miasta Krakowa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020/2; J. Krawczyk, *Stanowanie o kierunkach działania organu wykonawczego gminy a skuteczność organów administracji publicznej* [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022, s. 79–92; M. Chlipała, J. Żurek-Wójcik, *Stanowanie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezidenta miasta)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022/7–8.

<sup>3</sup> Do najważniejszych wyroków kształtujących dominującą linię orzecniczą w sprawach uchwał kierunkowych należą następujące wyroki NSA: z 19.09.2017 r., II GSK 3514/15; z 9.09.2021 r., III OSK 2519/21; z 2.09.2022 r., III OSK 2900/21, dostępne w CBOSA.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 2.09.2022 r., III OSK 2900/21, LEX nr 3408289.