

Opis

W podręczniku szczegółowo omówione zostały zagadnienia organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, z uwzględnieniem przemian ustrojowych i funkcjonalnych, którym on stale podlega, w tym m.in:

- pojęcie i istota samorządu terytorialnego,
- struktura i organizacja gminy,
- ustrój powiatu oraz miasta na prawach powiatu,
- struktura organizacyjna województwa samorządowego,
- formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,
- zadania samorządu terytorialnego,
- akta prawa miejscowego,
- dochody oraz mienie jednostek samorządu terytorialnego,
- nadzór nad samorządem terytorialnym.

Dodatkowo w obecnym, szóstym wydaniu podręcznika uwzględniono aktualne zagadnienia dotyczące finansów komunalnych, nowej regulacji pozycji prawnej pracowników samorządowych, jawności działania samorządu terytorialnego i dostępu do informacji publicznej oraz ograniczeń antykorupcyjnych dotyczących funkcjonariuszy samorządowych. Szczegółowo omówiono także pozycję prawną miasta na prawach powiatu. Ponadto ukazano polski samorząd terytorialny na tle europejskim, zwracając uwagę na kwestię regionalizmu oraz zarządzania aglomeracjami.

Adresaci:

Opracowanie przeznaczone jest dla studentów oraz teoretyków prawa i administracji, a także dla pracowników samorządowych.

Informacje o autorach (redaktorach)

Bogdan Dolnicki - profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad stu prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego.

SPIS TREŚCI

Wykaz skrotow	15
Wstęp	19
Rozdział pierwszy	
Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	21
1. Wprowadzenie	21
2. Podmiot samorządu	24

3. Przedmiot samorządu	27
4. Zadania samorządu	31
5. Nadzor nad samorządem	32
6. Samorząd a autonomia	34

Rozdział drugi

Kształt oraz funkcjonowanie polskiej administracji terenowej

w latach 1918–1939	38
---------------------------------	-----------

1. Organy administracji rządowej o kompetencjach ogólnych	38
2. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego	45
3. Samorząd terytorialny w Polsce lat 1918–1939	49

Rozdział trzeci

Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach	56
---	-----------

1. Okres 1918–1939	56
2. Okres 1944–1950	59
3. Okres 1990–1997	62
A. Podmiot samorządu	64
B. Przedmiot samorządu	65
C. Zadania samorządu terytorialnego	69
D. Nadzor nad samorządem terytorialnym	73

Rozdział czwarty

Struktura organizacyjna gminy	75
--	-----------

1. Koncepcja gminy samorządowej	75
2. Formy demokracji bezpośredniej	79
A. Konsultacje	80
B. Referendum gminne	81
3. Organy gminy	86
A. Rada gminy	86

Status prawny radnego	88
Organizacja wewnętrzna rady gminy	93
Sesje rady	94
Komisje	95
Odwołanie rady gminy przed upływem kadencji	96
B. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	97
Odwołanie wójta przed upływem kadencji	99
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z powodu nieudzielenia absolutorium	100
Odwołanie wójta przed upływem kadencji z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium	101
Inne przyczyny wygaśnięcia mandatu wójta	103
Skarbnik gminy	109
Urząd gminy	110
Inne jednostki organizacyjne	111
Jednostka budżetowa	115
Zakład budżetowy	119
Społki jako forma działalności gospodarczej gminy	124
Komunalne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną	129
4. Jednostki pomocnicze gmin	132
A. Sołectwo	133
B. Dzielnica (osiedle)	138
5. Klasyfikacja zadań rady gminy	139
A. Kompetencje ustrojowe i organizacyjne	140
B. Kompetencje gospodarczo-majątkowe	140
C. Kompetencje finansowe	142
D. Kompetencje administracyjne	142

E. Kompetencje lokalno-porządkowe	143
F. Nadawanie honorowego obywatelstwa gminy	143
G. Stanowienie aktów prawa miejscowego	143
H. Kompetencje kontrolne i nadzorcze	144
I. Kompetencje procesowe	144

Rozdział piąty

Ustroj powiatu	146
1. Koncepcja powiatu samorządowego	146
2. Formy demokracji bezpośredniej	148
A. Konsultacje	149
B. Wybory	149
C. Referendum powiatowe	149
3. Organy powiatu	150
A. Rada powiatu	150
Status prawny radnego	153
Organizacja wewnętrzna rady powiatu	154
B. Zarząd powiatu	156
Starosta	159
Sekretarz i skarbnik powiatu	162
Starostwo powiatowe	162
Jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże ...	163

Rozdział szesty

Miasto na prawach powiatu	166
1. Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu	166
A. Uwagi ogólne	166
B. Koncepcja miasta na prawach powiatu	170
Upodmiotowienie miasta na prawach powiatu	170

Osobowość prawna	171
Zadania miasta na prawach powiatu	172
Statut	177
Nadzor	178
Formy demokracji bezpośredniej	178
Organy miasta na prawach powiatu	178
C. Rada miasta na prawach powiatu	179
Zadania rady miasta	180
Tryb podejmowania uchwał	183
Status prawny radnego	183
Prezydent miasta na prawach powiatu	184
Urząd miasta	187
Inne jednostki organizacyjne	187
Jednostki pomocnicze miasta na prawach powiatu	188
Formy współdziałania miast na prawach powiatu	188

Rozdział siódmy

Struktura organizacyjna województwa samorządowego	190
1. Region samorządowy	190
2. Pojęcie regionu	191
3. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)	194
4. Region w ujęciu Unii Europejskiej	198
5. Koncepcja województwa samorządowego	200
6. Formy demokracji bezpośredniej	206
7. Organy samorządu województwa	207
A. Sejmik województwa	208
Organizacja wewnętrzna sejmiku województwa	210
Pozycja prawna radnego	213

B. Zarząd województwa	214
Marszałek województwa	216
Skarbnik województwa	217
8. Administracja zespolona	218

Rozdział osmy

Zasada jawności i dostęp do informacji publicznej	220
--	------------

1. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym	220
2. Prawo do informacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	225
3. Zasada jawności w ustawie o dostępie do informacji publicznej	227
A. Pojęcie informacji publicznej	228
Informacje szczególne podlegające udostępnieniu	234
B. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej	234
C. Formy udostępniania informacji publicznej	236
D. Ograniczenia jawności działania władz publicznych	243
E. Środki prawne służące w razie odmowy udzielenia informacji publicznej	244
4. Zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego	245
A. Reguły ogólne	245
B. Zasada jawności podejmowania uchwał	245
C. Jawność gospodarki finansowej	247
D. Jawność aktów prawa miejscowego	248
E. Oświadczenia majątkowe	249
5. Uwagi końcowe	250

Rozdział dziewiąty

Pracownicy samorządowi	251
-------------------------------------	------------

1. Pojęcie pracownika i pracodawcy samorządowego	251
--	-----

2. Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych oraz nawiązanie stosunku pracy w samorządzie terytorialnym	257
3. Dobór kandydatów do pracy w jednostkach samorządowych	266
4. Zmiana stosunku pracy pracownika samorządowego	271
5. Zawieszenie stosunku pracy pracownika samorządowego	273
6. Rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy pracownika samorządowego	274
7. Obowiązki pracownika samorządowego	278
8. Uprawnienia pracownika samorządowego	282

Rozdział dziesiąty

Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych	289
1. Wprowadzenie	289
2. Przyczyny korupcji	291
3. Przepisy antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym	293
4. Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach antykorupcyjnych	295
A. Pojęcie zawarte w kodeksie karnym	295
B. Pojęcie zawarte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa	301
5. Ograniczenia dotyczące radnych	307
A. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami	307
B. Zakaz zawierania umów z radnymi	308
C. Zakaz podważania zaufania wyborców i nadużywania sprawowanej funkcji	309
D. Ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej	310
E. Zakaz uczestniczenia we władzach spółek handlowych	313
F. Zakaz posiadania akcji lub udziałów	314
G. Wyłączenie z głosowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego radnego	314

6. Ograniczenia dotyczące pozostałych funkcjonariuszy samorządowych	316
A. Zakazy wynikające z ustawy antykorupcyjnej	316
B. Zakazy wynikające z ustaw samorządowych	319
C. Zakazy i ograniczenia wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych	322
7. Instrumenty służące ocenie i kontroli funkcjonariuszy samorządowych	324
A. Oświadczenia majątkowe	324
B. Rejestr korzyści	329
Rozdział jedenasty	
Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	331
1. Związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne	332
A. Organizacja związku	337
B. Kompetencje organów związku	339
Mienie związku	341
2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i wojewodztw	342
3. Porozumienia	345
4. Partnerstwo publiczno-prywatne	347
5. Kontrakt wojewodzki/terytorialny	348
Rozdział dwunasty	
Zadania samorządu terytorialnego	350
1. Podział zadań samorządu	350
2. Zadania własne	351
3. Zasada monizmu zadaniowego	353
4. Koncepcja podziału zadań samorządu we współczesnym ustawodawstwie polskim	354
A. Gmina	356
B. Powiat	358

C. Województwo	363
----------------------	-----

Rozdział trzynasty

Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego	367
--	------------

1. Pojęcie prawa miejscowego	367
------------------------------------	-----

2. Miejsce aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa	373
--	-----

3. Rodzaje aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	378
---	-----

A. Kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	378
--	-----

B. Kryterium podmiotowe	378
-------------------------------	-----

C. Kryterium przedmiotowe	379
---------------------------------	-----

D. Kryterium przedmiotowo-formalne	379
--	-----

E. Kryterium przedmiotowe uzupełnione kryterium rodzaju upoważnienia ustawowego	379
--	-----

4. Akty normatywne stanowione przez organy samorządu terytorialnego	381
---	-----

A. Gminne akty prawa miejscowego	381
--	-----

B. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	388
---	-----

C. Akty prawa miejscowego stanowione przez województwo	395
--	-----

D. Hierarchia aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego	396
--	-----

5. Procedura uchwałodawcza	398
----------------------------------	-----

A. Przygotowanie projektu uchwały	398
---	-----

B. Postępowanie z projektem uchwały na sesji rady (sejmiku)	399
---	-----

C. Promulgacja i wejście uchwały w życie	400
--	-----

Rozdział czternasty

Dochody jednostek samorządu terytorialnego	404
---	------------

1. Pojęcie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich klasyfikacja	404
---	-----

A. Źródła dochodów gminy	407
--------------------------------	-----

B. Zasady ustalania i gromadzenia dochodów	408
--	-----

C. Kompetencje gminy w zakresie kształtowania dochodów własnych	409
---	-----

2. Ustalanie stawek podatkow i wysokości opłat lokalnych oraz udzielanie ulg i zwolnień	409
3. Samoopodatkowanie mieszkańców	412
4. Pozyskiwanie środków o charakterze zwrotnym (przychodow)	413
5. Uzyskiwanie dochodow z gospodarowania mieniem	415
6. Ustalanie opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektow i urzędzeń użyteczności publicznej	416
7. Subwencja ogolna	417
8. Podatki lokalne	418
A. Podatek od nieruchomości	418
B. Podatek od środków transportowych	419
C. Podatek rolny	420
D. Podatek leśny	422
E. Karta podatkowa	423
F. Podatek od spadkow i darowizn	423
G. Podatek od czynności cywilnoprawnych	424
9. Opłaty lokalne	426
A. Opłata targowa	426
B. Opłata miejscowa i uzdrowiskowa	427
C. Opłata skarbowa	429
D. Opłata z tytułu posiadania psow	430
E. Opłata adiacencka	431
F. Opłata eksploatacyjna	432
G. Opłata reklamowa	432
10. Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	434

Rozdział piętnasty

Mienie gmin, powiatów i wojewodztw samorządowych	435
1. Pojęcie mienia samorządowego	435
2. Pochodzenie mienia gminnego	443
A. Przejęcie mienia	444
B. Nabycie mienia	449
3. Pochodzenie mienia powiatów i wojewodztw samorządowych	451
4. Zarządzanie mieniem samorządowym	457
A. Pojęcie zarządzania mieniem samorządowym	457
B. Zasady zarządzania mieniem samorządowym	459
Zasada samodzielności	459
Zasada szczególnej staranności	464
5. Oświadczenia woli	465
6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	466
A. Pojęcie działalności gospodarczej	466
B. Formy prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny	469
Samorządowy zakład budżetowy	469
Społki prawa handlowego	471
Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej	473
Formy szczególne	477
C. Uwagi końcowe	477
Rozdział szesnasty	
Nadzor nad samorządem terytorialnym	479
1. Cele, funkcje i kryteria nadzoru	479
A. Cele nadzoru	479
B. Funkcje nadzoru	481
Funkcja strzeżenia prawa	481

Funkcja ochronna i wspierająca	482
C. Kryteria nadzoru	483
2. Organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego	485
A. Struktura organów nadzorczych w Polsce międzywojennej	485
B. Modele strukturalne nadzoru w krajach Europy Zachodniej	488
C. Współczesna polska struktura nadzoru	491
3. Środki nadzoru	495
A. Środki informacyjno-doradcze	495
B. Środki korygujące	497
Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie	497
C. Wstrzymanie wykonania uchwały	499
D. Stwierdzenie nieważności	499
E. Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych	504
F. Zarządzenie zastępcze	507
G. Środki personalne	509
H. Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych	512
4. Skarga do sądu administracyjnego wnoszona przez uprawniony podmiot na uchwały lub zarządzenia, bezczynność albo czynności faktyczne lub prawne organów samorządowych	513
Rozdział siedemnasty	
Zarządzanie metropoliami	525
1. Wprowadzenie	525
2. Region metropolitalny w Niemczech	529
3. Regionalny Związek Ruhry	533
4. Dotychczasowe projekty	537
5. Projekty rozwiązań ustawowych	540
A. Wyniki prac grupy roboczej ds. określenia zasad współpracy w zakresie	

realizacji zadań infrastruktury obszarow metropolitalnych	541
B. Nadzor nad ustawowymi związkami metropolitalnymi	543
6. Koncepcja powiatu metropolitalnego Gornego Śląska i Zagłębia	550
A. Potrzeba reformy ustroju Aglomeracji Gornośląskiej	550
B. Charakter prawny powiatu metropolitalnego	554
C. Zakres działania i zadania powiatu metropolitalnego	555
D. Władze powiatu	559
E. Mienie powiatu	561
F. Finanse powiatu	561
G. Związki, stowarzyszenia i porozumienia	562
H. Nadzor nad działalnością powiatu	562
I. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne	562
7. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych	563
8. Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania	573