

Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Część I. Komentarz do ustawy o ewidencji ludności

**Ustawa z dnia 24 września 2010 r.
o ewidencji ludności**

(t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 ze zm.)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

Ustawa określa:

- 1) zasady i sposób prowadzenia ewidencji ludności w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zakres i zasady rejestracji danych gromadzonych w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności i w rejestrach mieszkańców;
- 3) zasady i tryb nadawania numeru Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności;
- 4) zasady wykonywania obowiązku meldunkowego przez obywateli polskich i cudzoziemców;
- 5) zasady udostępniania danych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności oraz rejestrów, o których mowa w pkt 2.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 6–14, 15–23, 24–43, 45–58 EwidLU.

I. Wprowadzenie

1. Używanie prawa jako narzędzia usprawniającego procesy właściwe dla spisów ludności ma długą historię. Począwszy od pierwszych form państwowych, administracja, aby móc sprawnie wykonywać cedowane na nią zadania (abstrahując, czy poruczenie tych zadań wynika z układu instytucjonalnego o charakterze monokratycznym, czy wywodzi się z Monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, czy stanowi wypadkową tych układów), musiała operować pewnym zasobem danych o ludności pozostającej w zakresie jej działania. Szczególną rolę odgrywała (i odgrywa nadal) administracja skarbowa, podejmująca działania związane z poborem podatków i innych danin publicznych. **Kryterium wyodrębnienia terytorialnego** zawsze było (jest także i dziś) immanentnym elementem związanym z procesem pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych dla celów publicznoprawnych.

2. Współcześnie, w rozwiniętych kulturach prawnych, **rejestry publiczne** prowadzi się głównie w celu sprawnej realizacji zadań publicznych przez egzekutywę. Warto nadmie-

nić, że zadania te przyjmują charakter **zadań prawnych**. Stanowią rodzaj obowiązków prawnych. Administracja publiczna nie może jednostronnie uwolnić się od ich wykonywania, ponieważ zadania te są określone przez prawo powszechnie obowiązujące. Administracja publiczna to instytucja, która w demokratycznych państwach prawnych zajmuje się wykonywaniem prawa stanowionego przez władzę ustawodawczą. Dlatego ewidencjonowanie ludności, w tym: zasady, zakres i sposób jej prowadzenia, określa prawodawca.

3. Ewidencja ludności jest obowiązkiem o charakterze osobowym. Kształtowany przez materialne prawo administracyjne obowiązek ewidencyjny to jeden z wielu przejawów ingerencji tego prawa w sytuację obywatela czy, szerzej, osoby fizycznej [J. Boć (w:) *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2007, s. 442 i n.].

II. Rozwój ustawodawstwa w zakresie ewidencjonowania ludności w Polsce

4. Pierwsze znaczące akty prawne odnoszące się do problematyki ewidencji ludności w Polsce powstały w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Trzeba tu wymienić dwa akty prawne: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.3.1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. R.P. Nr 32, poz. 309) oraz ustawę z 15.3.1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.3.1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. R.P. Nr 38, poz. 390). Rozwiązania przyjęte w powyższych aktach prawnych obowiązywały do czasu wejścia w życie ustawy z 14.7.1961 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz.U. Nr 33, poz. 164), która z kolei utraciła moc obowiązującą w dniu wejścia w życie EwidLU74 [zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 117]. Ustawa z 1974 r. obowiązywała do czasu wejścia w życie komentowanej EwidLU. Problematykę ewidencji ludności oraz dowodów osobistych potraktowano wówczas oddzielnie. Opisano je w odrębnych aktach prawnych, podkreślając znaczenie tych instytucji.

III. Przepisy ogólne ustawy o ewidencji ludności

5. Prawodawca wyposażył ustawę o ewidencji ludności w przepisy ogólne – pięć pierwszych artykułów. Dookreślono w nich m.in. zakres regulacji ustawowej (art. 1 EwidLU), definicję legalną ewidencji ludności (art. 2 EwidLU), formę ewidencji ludności (art. 3 EwidLU), charakter zadań z zakresu ewidencji ludności (art. 4 EwidLU) oraz organy wyższego rzędu (art. 5 EwidLU).

6. Wydaje się, że przepisy wyodrębnione w rozdziale 1 EwidLU **nie wyczerpują znamion właściwych dla typowych zasad ogólnych**, które spotyka się często w obfitujących w treść normatywną aktach prawnych, zazwyczaj pretendujących do ujęcia danej problematyki (sfery życia społeczno-gospodarczego) w sposób możliwie najbardziej pojemny. Przepisy art. 1–5 EwidLU nie są przepisami tego rodzaju co art. 16–20 PZP, które pełnią doniosłą rolę w systemie zamówień publicznych – wokół tych zasad, nazywanych także

meta-zasadami [M. Kępa, Kontraktowanie zamówień publicznych przez samorząd terytorialny. Szkice z nowej ekonomii instytucjonalnej, Kraków 2021, w druku], konstruowano części szczegółowe wspomnianej ustawy (tak samo jak w przypadku jej „poprzedniczek” z 1994 r. i 2004 r.).

7. Przepisy ogólne EwidLU pełnią rolę „**myśli przewodnich**”, którym poddano unormowania szczegółowe, służebne wobec nich [Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, Warszawa 2016, s. 18].

8. Nie stanowią zatem **wyodrębnionego zespołu norm prawnych**, pełniącego przewodnią rolę w procesie wykładni przepisów szczegółowych EwidLU, co nie oznacza, że przepisy ogólne na ów proces w ogóle nie będą mieć wpływu. Przeciwnie, będą mieć i mają, ale nie jest on tak silny, jak byłby w przypadku jasno sformułowanych zasad ogólnych.

9. Przeprowadzając pogłębioną analizę komentowanej jednostki redakcyjnej, widać wyraźnie, że art. 1 pkt 1 EwidLU ma charakter ogólny – odnosi się do całej treści normatywnej EwidLU, a nie do poszczególnych instytucji prawnych opisanych w ustawie. W pkt 1 EwidLU prawodawca wskazał, że ustawa określa zasady i sposób prowadzenia ewidencji ludności w RP, gdy tymczasem pkt. 2–5 EwidLU odwołują do się instytucji szczegółowych:

- 1) rejestracji danych gromadzonych w PESEL, rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców,
- 2) nadawania numeru PESEL,
- 3) obowiązku meldunkowego,
- 4) udostępniania danych z PESEL.

10. Co oczywiste, cała komentowana jednostka redakcyjna EwidLU zbudowana jest na wysokim poziomie abstrakcji, a konkretyzację założeń ogólnych odnajdziemy w dalszych przepisach. Niemniej w zakodowanej w art. 1 EwidLU treści normatywnej widać założenie ustawodawcze, tj. osiągnięcie zakładanego celu: **gromadzenie wiedzy na temat ludności zamieszkującej lub przebywającej na terenie Polski** (obywateli Polskich i cudzoziemców). Mamy tu do czynienia z procesem ciągłym, tj. bieżącym dokumentowaniem wskazanych w ustawie okoliczności prawno-faktycznych przy użyciu dostępnych instrumentów prawnych (PESEL, rejestry publiczne).

Przykład

Pracownik organu rejestrowego podejmując ciąg czynności prawno-faktycznych zmierzających do nadania numeru PESEL, będzie miał na względzie głównie przepisy rozdziału 3 EwidLU, ponieważ z art. 1 ust. 3 EwidLU nie można wywieść żadnej wskazówki interpretacyjnej dotyczącej zasad i trybu nadawania numeru PESEL w systemie teleinformatycznym.

Art. 2. [Definicja legalna ewidencji ludności]

Ewidencja ludności polega na rejestracji określonych w ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 52 ust 1 Konstytucji RP,
- art. 16 ust. 4 EwidLU.

I. Zakres pojęcia

1. W art. 2 EwidLU na potrzeby ustawy zawarto legalną definicję ewidencji ludności. Ustawodawca skonstatował, że ewidencjonowaniem ludności w rozumieniu ustawy jest rejestracja określonych w komentowanym akcie prawnym podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjny osób fizycznych. Z powyższego wynika, że **rejestracja danych innych niż wskazane w EwidLU** wymaga **osobnej podstawy prawnej**, choćby dane te w sposób oczywisty przyczyniały się np. do identyfikacji tożsamości osoby fizycznej.

Przykład

Ewidencjonowaniu nie podlegają dane inne niż wskazane w EwidLU. Nie mogą to być więc dane na temat znaków szczególnych (np. tatuaż, widoczny uszczerbek na zdrowiu itd.).

II. Ewidencjonowanie jako czynność materialno-techniczna

2. Ewidencjonowanie stanowi **czynność materialno-techniczną**. Jest **działaniem faktycznym** organu administracji publicznej, które wywołuje określony w przepisach prawa skutek administracyjnoprawny. W przypadku podejmowania tego rodzaju działań, administracyjne prawo materialne nie wymaga wydania aktu administracyjnego, ale podjęcia przez organ działań o innym charakterze. Czynności materialno-techniczne i działania społeczno-organizacyjne stanowią dwie podstawowe grupy czynności faktycznych [A. Celejewska-Rajchert, M. Grzywacz, J. Róg-Dyrda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) Prawo administracyjne, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 524]. Niekiedy zdarza się, że ustawodawca wprost w przepisie ustawy kwalifikuje określoną czynność jako czynność materialno-techniczną, porządkując w ten sposób siatkę pojęciową w akcie normatywnym. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w art. 16 ust. 4 EwidLU. W tym przypadku prawodawca przesądził, że nadanie numeru PESEL jest czynnością o charakterze materialno-technicznym (zob. komentarz do art. 16 EwidLU).

3. W regulacjach prawnych spotyka się wiele pojęć prawnych na określenie czynności administracyjnych, których cel sprowadza się do gromadzenia (przetwarzania) wskazanych w tych regulacjach **zbiorów danych**. Do najczęściej używanych przez prawodawcę pojęć należą: **ewidencja, wykaz, spis, księga, lista** itp. W doktrynie funkcjonują najczęściej pod pojęciem zbiorczym: **rejestry publiczne**.

Rejestr publiczny to zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który spełnia następujące warunki:

- 1) jest tworzony zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a prawo to reguluje wszystkie istotne aspekty związane z istnieniem i funkcjonowaniem rejestru,
- 2) jest prowadzony przez organ rejestracyjny o charakterze publicznym,
- 3) dokonanie wpisu wiąże się z określonym rozstrzygnięciem,
- 4) prowadzenie rejestru i ujawnienie w nim określonych informacji i danych rodzi skutki prawne dla osoby, której ten wpis dotyczy, oraz organów władzy publicznej,
- 5) rejestr jest jawny, czyli dostęp do rejestru – oprócz organu rejestrowego – powinny mieć co najmniej osoby, których rejestr dotyczy [*T. Stawicki*, Rejestry publiczne: funkcje instytucji, Warszawa 2005, s. 19].

4. **Wpisy do rejestrów nie są kategorią jednolitą**. Pragmatyzm ustawodawczy sprawia, że nierzadko przedkłada się skutek prawny regulacji nad technikę legislacyjną. Stąd niejednorodne elementy składowe poszczególnych pojęć prawnych kryjących się pod tą samą nazwą. Na przykład, na potrzeby określonej ustawy lista może przybrać postać ewidencji, a rejestr wykazu. Podstawowym narzędziem służącym rozgraniczeniu rejestrów jest możliwość (lub jej brak) **kontroli** wciąganych (zaciąganych) do rejestru danych [*J. Jagielski*, System prawa administracyjnego. Tom 7: Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 456].

Wpisy do rejestrów publicznych można podzielić na trzy kategorie:

- 1) wpisy o charakterze rozstrzygającym, np. wpis do rejestru podmiotów prowadzących działalność leczniczą,
- 2) wpisy dopełniające akty administracyjne, np. wpis na listę radców prawnych,
- 3) wpisy pośrednio oddziałujące w zakresie kształtowania sytuacji prawnej adresata norm prawnomaterialnych, np. wpis do rejestru bezrobotnych [*J. Jagielski*, System prawa administracyjnego..., s. 460–471].

III. Ewidencjonowanie a obowiązek meldunkowy osoby fizycznej

5. Ewidencja ludności pod rządami EwidLU74 sprowadzała się do obowiązku meldunkowego obywateli oraz określonych czynności materialno-technicznych organów gminy [*Z. Leoński*, Materialne prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 73].

6. Mimo że ustawodawca zapowiadał zniesienie obowiązku meldunkowego w 2018 r., **obowiązek ten ostał się także na gruncie EwidLU**. Stanowi bowiem **wygodne narzędzie administracyjnoprawne ułatwiające władzy wykonawczej ewidencjonowanie ludności**. Wypracowany w okresie międzywojnia, adaptowany na grunt stosunków właściwych dla ustroju socjalistycznego, pozostał do dziś. Funkcjonuje w ramach demo-

kratycznego państwa prawa, mimo że ogranicza jedną z podstawowych wolności, zasadę swobodnego poruszania się po kraju, wyrażoną w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. Ewidencjonowanie a status administracyjnoprawny osoby fizycznej

7. Na proces ewidencji ludności nie składa się jedna czynność administracyjnoprawna. Mamy tu raczej do czynienia z **ciągami czynności**, których finalnym rezultatem jest „**zaewidencjonowanie**” adresata normy prawnej. Ewidencja ludności to instytucja stanowiąca zespół działań organów administracji publicznej upoważnionych do jej prowadzenia, a jej trwałym rezultatem jest **gromadzenie danych o osobach fizycznych w celu realizacji normy prawa administracyjnego** [Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o ewidencji..., s. 21].

8. Ewidencjonowanie to **rejestracja**. W myśl EwidLU właściwy organ administracji publicznej jest zobowiązany do rejestracji danych wskazanych w ustawie. Dane te mają charakter **danych podstawowych** i służą **identyfikacji tożsamości oraz statusu administracyjnego osób fizycznych**. Należy pamiętać, że organ wykonuje czynności zakodowane w prawie publicznoprawnym. Finalnym rezultatem ewidencjonowania ludności winno być ustalenie statusu administracyjnoprawnego osoby fizycznej, natomiast ustalenie tożsamości jest na dalszym planie.

9. Ustalenia tożsamości w obrocie prawnym nie dokonuje się na gruncie EwidLU, toteż tożsamość ustalona w wyniku czynności ewidencyjnych ma zawsze charakter pomocniczy przy identyfikowaniu osoby fizycznej. Niemniej posiada doniosły walor praktyczny, stąd zapewne ustawodawca odniósł się wprost do kwestii tożsamości osoby fizycznej. Ustawa o ewidencji ludności gromadzi dane osobowe dla celów administracyjnoprawnych (publicznoprawnych), które są zwykłymi czynnościami materialno-technicznymi. **Numer PESEL**, czyli jeden z zewnętrznych, najbardziej rozpoznawalnych społecznie rezultatów tej aktywności, rejestruje pewien **obraz danych na potrzeby prawa administracyjnego**. Jednak w obrocie **cywilnoprawnym**, czyli na gruncie prawa prywatnego, ów numer stanowi tylko **narzędzie pomocnicze w celu identyfikacji osoby fizycznej** (zob. uchw. SN z 17.11.2009 r., III CZP 89/09, Legalis).

10. Mimo że numer PESEL to typowe narzędzie administracyjnoprawne, to jego właściwości (walory informacyjne) doceniane i wykorzystywane są np. w prawie prywatnym (prawie pracy) czy dziedzinach hybrydowych, leżących na styku prawa administracyjnego i prawa prywatnego – w systemie funduszy europejskich.

Ważne

Ewidencjonowanie stanowi czynność materialno-techniczną. Jest działaniem faktycznym organu administracji publicznej, które wywołuje określony w przepisach prawa skutek administracyjnoprawny.

Art. 3. [Rejestr PESEL – forma prawna ewidencji ludności]

Ewidencję ludności prowadzi się w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, który stanowi rejestr PESEL, oraz w rejestrach mieszkańców, prowadzonych w systemie teleinformatycznym.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 2 pkt 3 ŚwiadUsłElektU,
- art. 217 KPA,
- art. 6–14, art. 16 ust. 4 EwidLU.

I. Rejestr czy rejestry?

1. Ewidencja ludności, wbrew potocznej opinii, **nie stanowi jednego uniwersalnego rejestru publicznoprawnego**. Na to, co nazywamy ewidencją ludności w rozumieniu EwidLU, składają się:

- 1) **rejestr PESEL**,
- 2) **rejestr mieszkańców**.

2. Ewidencję ludności można postrzegać jako synonim publicznoprawnych rejestrów służących gromadzeniu i wykorzystywaniu zgromadzonych danych w celu realizacji praw i obowiązków osób fizycznych określonych prawem administracyjnym – materialnym i procesowym [Z. Czarnik, W. Maciejko, P. Zaborniak, Ustawa o ewidencji..., s. 21].

3. Przed nowelizacją EwidLU, w skład ewidencji ludności – obok rejestru PESEL i rejestru mieszkańców – wchodził także rejestr zamieszkania cudzoziemców, *notabene*, z możliwością prowadzenia w formie kartotecznej – stanowiącej (już wtedy) wyjątek względem formy teleinformatycznej (systemu teleinformatycznego). Tylko niektóre dane cudzoziemców zamieszkujących na terenie RP podlegały zaciąganiu do rejestru PESEL.

W rejestrze PESEL gromadzono dane cudzoziemców zamieszkujących na terenie RP w związku z:

- 1) uzyskaniem prawa stałego pobytu przez obywatela państwa członkowskiego UE, obywatela państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym i obywatela Konfederacji Szwajcarskiej,
- 2) uzyskaniem prawa stałego pobytu przez członka rodziny obywatela jak w pkt. 1),
- 3) udzieleniem zezwolenia na pobyt stały,
- 4) udzieleniem zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
- 5) uzyskaniem statusu uchodźcy,
- 6) uzyskaniem ochrony uzupełniającej,
- 7) uzyskaniem azylu,
- 8) uzyskaniem zgody na pobyt tolerowany,

- 9) uzyskaniem ochrony czasowej,
- 10) uzyskaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Obecnie zakres danych podstawowych gromadzonych w rejestrze PESEL normuje art. 8 EwidLU (zob. komentarz do art. 8 EwidLU).

II. Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności i rejestr mieszkańców

4. Jak wskazano w art. 3 EwidLU, ewidencję ludności prowadzi się w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności oraz w rejestrach mieszkańców. W stosunku do Powszechnego Elektronicznego System Ewidencji Ludności ustawodawca posłużył się **akronimem**, składającym się z pięciu pierwszych liter wyrazów składających się na nazwę rejestru: PESEL. Tak więc w systemie prawnym funkcjonuje **skrótowiec PESEL**, pisany łącznie, bez kropek i innych znaków interpunkcyjnych. To częsty zabieg legislacyjny. Podobną rangę rozpoznawalności co PESEL ma skrót na oznaczenie spółki z o.o. w prawie handlowym.

5. Rejestr PESEL oraz rejestry mieszkańców to ewidencjonowany na określonych zasadach i w określony sposób zbiór danych. W związku z powyższym informacje zaciągnięte do tych rejestrów podlegają przepisom KPA w zakresie wydawania zaświadczeń (art. 217 KPA). Na żądanie strony zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 217 § 4 KPA).

6. Wpisy do obu rejestrów stanowią czynności materialno-techniczne. Jednak tylko w przypadku rejestru PESEL ustawodawca wskazuje na tę czynność z nazwy, a właściwie w stosunku do jednego z elementów wchodzących w skład czynności prawno-faktycznych właściwych dla ewidencjonowania osób fizycznych w rejestrze PESEL. Tym szczególnie uwypuklonym przez ustawodawcę momentem jest nadanie numeru PESEL (art. 16 ust. 4 EwidLU). Oczywiście wpis do rejestru mieszkańców ma ten sam charakter.

III. System teleinformatyczny

7. Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, podobnie jak rejestr mieszkańców, prowadzony jest w systemie teleinformatycznym. To podstawowa forma prowadzenia rejestrów wskazanych w EwidLU.

8. **System teleinformatyczny jest pojęciem prawnym** zdefiniowanym na gruncie ŚwiadUsłElektU. W myśl przywołanej ustawy system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego (art. 2 pkt 3 ŚwiadUsłElektU).

9. Postępująca informatyzacja i elektroniczna administracja publicznej nie ominęła obszaru ewidencji ludności. Tradycyjne formy prawne (zasada pisemności) zostały

zastąpione przez nowe innowacyjne narzędzia teleinformatyczne, używające do zapisu danych układów elektronicznych. Wpisuje się to w tendencje znacznie szerszego zjawiska: e-administracji.

E-administracja, to, najprościej rzecz ujmując, administracja elektroniczna. Administracja publiczna, która wykorzystuje technologie informatyczne i telekomunikacyjne w zarządzaniu publicznym (realizowaniu zadań publicznych) [M. Kępa, O czarnych łabędziach, e-administracji i funduszach europejskich – realizacja zadań publicznych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, Rocznik Administracji i Prawa 2020, 3 (XX), s 209 i n.].

E-administracja wpisuje się z kolei w tendencje *e-governance*. Koncepcja *e-governance* zakłada oparcie rządu na zasadach takich jak: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, efektywność i spójność, akcentując wzajemność i zwrotność relacji pomiędzy władzą a obywatelem [M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, Kraków 2020, s. 33]. Tak rozumiane współrzędzenie angażuje zróżnicowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich organizacyjnych poziomach zarządzania publicznego [M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, Współpraca międzysektorowa, s. 33 i 34]. *E-governance* wykorzystuje Internet i nowoczesne środki komunikacji na odległość.

Przykład

Prowadzenie rejestru mieszkańców w formie pisemnej (kartotecznej) przez organ rejestrowy jest niedopuszczalne. Skoro wolą ustawodawcy jest, aby ewidencjonowanie ludności prowadzono w formie systemów teleinformatycznych, to zastosowanie innej formy prowadzi do obejścia przepisów EwidLU.

Art. 4. [Ewidencja ludności jako zadanie zlecone]

Organy gminy wykonują zadania określone w ustawie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 38 KC,
- art. 166, 169 Konstytucji RP,
- art. 11 SamGminU.

I. Pojęcie organu gminy

1. Sprawujący władzę **organ administracji publicznej** to **osoba** bądź **zespół ludzi** upoważnionych do wykonywania określonych czynności w imieniu państwa lub JST. **Urząd**

natomiast (budynek wraz z zapleczem kadrowym) jest jego **aparatem pomocniczym**, wykonującym funkcje organizacyjne czy, inaczej mówiąc, administracyjne.

2. Jednostki samorządu terytorialnego, aby móc skutecznie realizować przypisane im zadania publiczne, działają za pośrednictwem swoich organów. Wynika to z faktu posiadania przez nie **osobowości prawnej**. W świetle obowiązujących przepisów kwestia ta nie budzi żadnych wątpliwości. Artykuł 38 KC stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie. Podobny pogląd prezentowany jest w orzecznictwie.

Orzecznictwo

Organ osoby prawnej jest integralnym składnikiem osobowości osoby prawnej. Stanowi o istocie tej osoby. W oparciu o organy budowana jest struktura organizacyjna osoby prawnej, jej władza, a przede wszystkim prowadzona przez nią działalność. Organ składa się z osób fizycznych, które reprezentują osobę prawną w stosunkach zewnętrznych. Organ inaczej niż przedstawiciel nie jest podmiotem stosunków prawnych, a podmiotem tym jest sama osoba prawna. Innymi słowy, zdolność do czynności prawnych osoby prawnej realizuje się poprzez organy osoby prawnej (wyr. SA w Gdańsku z 7.4.2016 r., III AUa 1787/15, Legalis).

Na kanwie omówionych regulacji **samorządowy związek terytorialny administruje i zarządza sprawami publicznymi za pośrednictwem swoich organów**.

3. Rodzaje organów konkretnej osoby prawnej oraz ich kompetencje ustawodawca określa w przepisach o charakterze **imperatywnym**. W przypadku JST uprawnienie do wyrażania ich woli ujęte jest jako wykaz zadań i kompetencji danego organu. Odnosi się to zarówno do organów osób prawnych (gminy, powiatu, województwa), jak i do organów państwa działających nie jako podmioty prawa prywatnego (w sferze *dominium*), lecz jako podmioty prawa publicznego (w sferze *imperium*).

4. Organy osoby prawnej mogą być **monokratyczne** (jednoosobowe) lub **kolegialne** (wielosobowe). Członkowie organów kolegialnych składają – każdy z osobna – oświadczenie woli, a decyzja jest wypadkową tych oświadczeń, powstałą zgodnie z obowiązującymi przepisami.

5. Artykuł 169 Konstytucji RP stanowi, że JST wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. W art. 169 ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Takiego rozwiązania nie zaproponowano w odniesieniu do organu wykonawczego, o którym wspomniano tylko, że zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych JST określa ustawa.

6. Zgodnie z art. 11a SamGminU do organów stanowiących zalicza się radę gminy, natomiast organem wykonawczym w gminie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (art. 15 SamGminU). Kadencja organu wykonawczego gminy rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę

gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Funkcji tej nie może sprawować osoba, która nie jest obywatelem polskim. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta (art. 26 SamGminU). Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Różnice dotyczą jednak tylko nazewnictwa, gdyż zakres kompetencji jest dla wszystkich trzech typów organów taki sam. Regulację odnoszącą się do organów powiatu zamieszczono w SamPowiatU, gdzie art. 8 wskazuje na dwa kolegialne organy: radę powiatu i zarząd powiatu. Analogiczne rozwiązanie ustawodawca przyjął w przypadku województw, w art. 15 SamWojU wyszczególniając sejmik województwa i zarząd województwa. Dwie ostatnie jednostki zarządzane są w całości przez ograny kolegialne (radę, sejmik, zarząd), natomiast w gminie organ wykonawczy ma charakter monokratyczny. Mimo tych różnic kadencja wszystkich organów jest identyczna i wynosi 5 lat.

7. Regulacje prawne dotyczące zasad i sposobu działania organów stanowiących i wykonawczych JST zawarto w przepisach ustaw ustrojowych, natomiast kwestie związane z ich wyborem uregulowano w KodeksWyb, w przepisach działu VII i VIII. Wyjątek stanowią regulacje dotyczące sposobu powoływania zarządów w powiecie (art. 26–28 SamPowiatU) i województwie (art. 31–32 SamWojU) z uwagi na ich pośredni charakter. W art. 369 i 471 KodeksWyb ustawodawca wskazał, że zarówno wybory do rad, jak i wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

8. Organ wykonawczy w gminach – wójt, burmistrz lub prezydent miasta – od 2002 r. wybierany jest w **wyborach bezpośrednich w wariacie większości bezwzględnej**. Zgodnie z art. 473 KodeksWyb za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał określonej w §1 liczby ważnie oddanych głosów, 14. dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów.

9. Radni gminy, jako członkowie kolegialnego organu stanowiącego – rady – wybierani są na dwa sposoby. W **gminie liczącej do 20 000 mieszkańców** o wyborze na radnego rozstrzyga **liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów** (art. 415 KodeksWyb) – zgodnie z ordynacją większościową, w wariacie większości względnej. Natomiast w **gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców** podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów **dokonyuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy**, z zastrzeżeniem, że **w podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów** (art. 416 § 1 i 2 KodeksWyb). Sposób ten wpisuje się w ordynację proporcjonalną, a mandaty rozdzielane są z wykorzystaniem wariantu opracowanego przez belgijskiego matematyka **Victora D'Hondta**.

Jeśli chodzi o liczebność rad, to wybiera się:

- 1) **w gminach** (art. 17 SamGminU):
 - a) 15 radnych w gminach do 20 000 mieszkańców,
 - b) 21 w gminach do 50 000 mieszkańców,
 - c) 23 w gminach do 100 000 mieszkańców,
 - d) 25 w gminach do 200 000 mieszkańców,
 - e) po 3 na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych;
- 2) **w powiatach** (art. 9 SamPowiatU):
 - a) 15 radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców,
 - b) po 2 na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych;
- 3) **w województwach** (art. 16 SamWojU):
 - a) 30 radnych w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców,
 - b) po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców.

10. Polski ustawodawca sytuuje **radę** jako najważniejszy organ samorządowy i jednocześnie określa dwie podstawowe jej funkcje. Jest ona (poza referendum) najwyższym organem stanowiącym oraz jednocześnie organem kontrolnym. Zakres właściwości rad wynikający z ich ustrojowo nadrzędnej pozycji jest bardzo szeroki. Dla gminy oparto go na klauzuli generalnej, co oznacza, że do zakresu działania rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania jednostki, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W doktrynie nazywa się taką konstrukcją **domniemaniami właściwości organu**.

11. Zadaniem organu wykonawczego jest kierowanie bieżącymi sprawami gminy, reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 31 SamGminU) oraz wykonywanie uchwał rady gminy i innych zadań nałożonych na gminę przez przepisy prawa (art. 30 SamGminU). Do jego zadań należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady, opracowywanie programów rozwoju oraz określanie sposobu wykonywania uchwał. W realizacji zadań własnych wójt podlega jedynie radzie gminy. Swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 SamGminU).

II. Zadania własne *versus* zadania zlecone

12. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administrowanie sprawami publicznymi, czyli wykonywanie zadań na rzecz wspólnoty samorządowej. Regulacje europejskie postulują domniemanie kompetencji wspólnot lokalnych we wszystkich sprawach ich bezpośrednio dotyczących. Wskazuje na to wyraźnie art. 4 EuropKartaSamLok przyznając im, w ramach prawa, całą swobodę w wypełnianiu swej inicjatywy w każdej kwestii, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub przypisana innej władzy.

13. Podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne jest ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną, nawet jeśli jego wykonawcą staje się podmiot spoza jej struktur. W linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (uchw. TK z 27.9.1994 r., W 10/93, Legalis), poprzedzającej wejście

w życie Konstytucji RP, ale utrzymanej po tej dacie, przyjmuje się, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego (zarówno własne, jak i zlecone) mają charakter zadań publicznych, ponieważ służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych. Zaspokojenie potrzeb mieszkańców jest podstawowym celem samorządu.

Ważne

Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administrowanie sprawami publicznymi. Prowadzenie rejestrów publicznych (rejestr PESEL i rejestru mieszkańców), mimo że jest to zadanie zlecone, także należy umiejscowić w sferze spraw publicznych (państwowych).

14. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, **zadania publiczne** służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako **zadania własne**. Wynika to z samej istoty instytucji samorządu terytorialnego, a więc zasady, że JST uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, działając jednak we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Bez znaczenia jest w kontekście podziału zadań publicznych wielkość i rozległość terytorialna poszczególnych JST. W myśl art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samolok społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Następstwem tej europejskiej regulacji jest treść art. 163 Konstytucji RP, w którym polski ustrojodawca przypisał samorządowi terytorialnemu zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W celu zabezpieczenia możliwości prawidłowego wykonania tych zadań zapewnił mu też udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających danej jednostce zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP). Aby zapewnić sobie dochody własne, JST mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Zgodnie z regulacją art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie przypisanych samorządom zadań i kompetencji mogą następować jedynie wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

15. Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP ustrojodawca podzielił zadania JST na dwie kategorie: **własne i zlecone**. Te pierwsze służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i są finansowane z własnych dochodów lub z subwencji, a jednostki realizują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawy określają, które zadania własne mają charakter obowiązkowy, a które są fakultatywne. U podstaw tego rozróżnienia leży próba zagwarantowania wspólnotom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym. Ustawodawca nie formułuje więc katalogu zadań obligatoryjnych, a odsyła w tym zakresie do przepisów prawa materialnego.

16. Jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić JST wykonywanie innych zadań publicznych, które ustrojodawca w art. 166 ust. 2 Konstytucji RP nazywa zadaniami zleconymi. Stanowią one kategorię obejmującą zadania z zakresu administracji rządowej. W doktrynie wskazuje się, że „granica dopuszczalności przekazywania gminie zadań przez państwo zamyka się pomiędzy »zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty« a »sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym«” [por. B. Dolnicki,

Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 66]. Wszystkie zadania zlecone mają charakter obligatoryjny, a warunkiem ich wykonywania jest przekazanie przez administrację rządową środków finansowych na ich realizację.

17. Warto zaznaczyć, że podział na zadania własne i zlecone ma tradycję tak długą jak europejski samorząd terytorialny, którego zręby powstały w XIX-wiecznych Prusach. Wraz z reformą miast z 1808 r. i zmianą ich zakresu zadań uznano, że kompetencje z dziedziny policji administracyjnej będą przysługiwały samorządowi, ale wyłącznie na zasadzie zlecenia ich przez władzę państwową, a nie odstąpienia. Podział ten przyjęł się następnie w innych krajach i stał się symbolicznym kryterium granic samodzielności przedmiotowej wspólnot lokalnych. W ślad za utrwalonymi rozwiązaniami ustrojowymi, również w art. 4 ust. 1 EuropKartaSamLok przyjmuje się tak ujmowany dualizm zadań. Twórcy EuropKartaSamLok określają zadania własne jako „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych”, a zlecone jako „uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem”. Obok zadań zleconych w drodze ustawy wyróżnia się także zadania zlecone (powierzone) na podstawie porozumienia z organami władzy centralnej lub regionalnej (art. 4 ust. 5 EuropKartaSamLok).

18. Katalog zadań gmin, jako podstawowych i najważniejszych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest otwarty. Artykuł 6 SamGminU wskazuje, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezatrzymane ustawami na rzecz innych podmiotów. Z tego przepisu wywieść można też, że gmina posiada domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach lokalnych. Ustawa wskazuje ponadto w art. 2 SamGminU, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powyższy przepis wiąże się ściśle z podmiotowością publicznoprawną gminy. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną i, co za tym idzie, wyposażone zostały we **władztwo administracyjne** na swoim terytorium. W związku z tym władztwem gminy wykonują szereg zadań publicznych, samodzielnie decydując – w granicach prawa – o sposobie ich realizacji.

19. Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 SamGminU, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te są zwane zadaniami użyteczności publicznej (w rozumieniu SamGminU), a ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 SamGminU). Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy (art. 7 ust. 2 SamGminU). Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji (art. 7 ust. 3 SamGminU).

20. Jeśli chodzi o zadania zlecone, to zgodnie z art. 8 SamGminU mogą one **polegać na wykonywaniu przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej** oraz organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum. Zadania zlecone gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, a także na podstawie porozumień z innymi JST (powiatami i województwami) – w zakresie ich właściwości. Celem realizacji tych zadań gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości niezbędnej do pokrycia kosztów ich wykonania.

21. Analiza rozwiązań prawnych wynikających z samorządowych ustaw ustrojowych i innych komplementarnych w omawianym zakresie regulacji prawnych pozwala na wyodrębnienie kilku ogólnych zasad, które charakteryzują podział zadań publicznych. Po pierwsze, dokonywany jest on w oparciu o konstytucyjną regułę domniemania właściwości władzy samorządowej w sprawach publicznych, w szczególności przesądzając o dominującej pozycji gminy. Zadania te stanowią istotną część zadań publicznych. Kolejna rzecz, na którą warto zwrócić uwagę, to odmienny sposób regulacji katalogów zadań poszczególnych stopni samorządu. W odniesieniu do gminy katalog ma charakter otwarty (ustawodawca wskazuje na to posługując się przy wyliczeniu zwrotem „w szczególności”). Otwarty pozostaje także wykaz zadań województwa. Odmienne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do powiatów, gdzie zdecydowano się na katalog zamknięty. Wskazać należy także na generalne ujęcie poszczególnych zadań i ich podobieństwo w poszczególnych katalogach (np. edukacja publiczna, kultura, ochrona zabytków i wiele innych). Rolę kryterium rozróżniającego przypisać można m.in. zasięgowi, tj. określeniom typu: „lokalny” – w przypadku gminy, „ponadgminny” – dla powiatu oraz „wojewódzki” – w stosunku do województwa. Zwrócić uwagę należy też na przyjęcie przez ustawodawcę podziału na zadania własne i zlecone. W przepisach odniesiono się jednak do niego jednoznacznie tylko w przypadku regulacji gminnej, podczas gdy regulacje powiatowe i wojewódzkie nie posługują się tym podziałem wprost, przy czym obie dopuszczają realizację zadań z zakresu administracji rządowej, traktując je jako nieco zmodyfikowany odpowiednik kategorii zadań zleconych [por. *E. Olejniczak-Szałowska*, Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2000, Nr 12, s. 3–13]. W tym kontekście gmina, powiat i województwo wykonując zadania publiczne, z jednej strony zaspokajają potrzeby swojej wspólnoty samorządowej, a z drugiej mają charakter jednostki wykonawczej terenowej administracji rządowej. Sprawy mieszczące się w kategorii zadań z zakresu ewidencji ludności zostały przez ustawodawcę jednoznacznie zakwalifikowane do grupy zadań zleconych. Motywy ustawodawcy w tym zakresie wynikają ze ścisłego związku procesu ewidencjonowania ludności w państwie ze statusem administracyjnoprawnym obywatela.

III. Ewidencja ludności jako zadanie zlecone

22. Zadania z zakresu ewidencji ludności, mimo że należą do zadań o charakterze państwowym, są realizowane przez organ wykonawczy gminy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Z tego też względu ustawodawca zalicza je do katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

23. W związku z brakiem w EwidLU wyraźnego wskazania co do dalszego cedowania zadań zleconych, zadania te nie mogą stanowić „obrotu” prawnego. W szczególności nie mogą zostać przekazane do wykonywania podmiotom prywatnym za wynagrodzeniem. Tego typu poruczenie zadań wymaga szczególnej podstawy prawnej.

Przykład

Wskazanie przez ustawodawcę organów gminy jako wyłącznych organów, w stosunku do których kierowany jest obowiązek realizacji norm kompetencyjnych związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie ewidencji ludności, oznacza, że zadania te nie podlegają outsourcingowi. Nie można przekazać ich wykonawstwa w drodze zamówienia publicznego.

Art. 5. [Nadzór wojewody – organ wyższego rzędu]

1. Wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin wydających rozstrzygnięcia administracyjne na podstawie ustawy.
2. Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością organów gmin w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie.
3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością wojewody w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie.
4. Sprawowanie nadzoru, o którym mowa w ust. 3, polega na:
 - 1) przeprowadzaniu kontroli, w tym na badaniu:
 - a) prawidłowości prowadzonych przez wojewodę postępowań administracyjnych,
 - b) terminowości załatwiania spraw z zakresu spraw określonych w ustawie;
 - 2) kształtowaniu jednolitej polityki w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie i kontroli wykonywania ustalonych sposobów postępowania.
5. Kontrola, o której mowa w ust. 4 pkt 1, jest wykonywana na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. poz. 1092 oraz z 2019 r. poz. 730).

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 152 i 171 Konstytucji RP,
- art. 3 AdmRządWojewU,
- art. 2 ust. 1 KontrAdmRządU,
- art. 17 pkt 1 KPA.

I. Nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego

1. Przepisy art. 171 ust. 1 Konstytucji RP zastrzegają, że działalność samorządu – a więc wykonywanie przez JST przypisanych im zadań publicznych – podlega **nadzorowi** z punktu widzenia zasady **legalności**. Jako korporacja prawa publicznego JST wykonują władztwo administracyjne, które przypisane jest pierwotnie państwu. Nadzór ma więc

na celu zabezpieczenie interesów państwa, stanowiącego dobro wspólne wszystkich obywateli. Chroni interesy zarówno samej JST, jak i jej mieszkańców – adresatów rozstrzygnięć władczych na danym terytorium. Zabezpiecza przy tym publiczny charakter samorządu, nie przecząc jego samodzielności. Konieczność ochrony interesów państwa wiąże się w tym kontekście z wagą decentralizacji, która jest fundamentem efektywnego funkcjonowania niezależnych JST.

2. Termin „nadzór”, którym posługują się samorządowe ustawy ustrojowe, można wytłumaczyć jako określone **procedury dające odpowiednim organom państwowym**, wyposażonym w konkretne kompetencje, **prawo do ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności podmiotu nadzorowanego**. Definiując nadzór, zwraca się uwagę na jego składniki, czyli zespół środków i kompetencji władczych określonych organów, które obejmują nie tylko badanie zgodności stanu faktycznego z postulowanym, ale też określenie rozmiarów oraz przyczyn występowania rozbieżności pomiędzy rzeczywistością a postulatami. W ramach procedur nadzorczych organ nadzorujący ma prawo w stosunku do podmiotu nadzorowanego zastosować pewnego rodzaju instrumenty przewidziane w prawie, np. w prawie fundacyjnym jednym ze środków nadzoru jest wystąpienie przez organ nadzoru z wnioskiem do sądu o zawieszenie zarządu i wyznaczenie zarządcy przymusowego [zob. *M. Kępa, J. Podgórska-Rykała*, Prawo o fundacjach. Komentarz do ustawy o fundacjach. Działalność fundacji w praktyce. Wzory dokumentów, Warszawa 2020, s. 81–82].

3. W przypadku samorządu terytorialnego pomiędzy jednostkami nadzorowanymi i nadzorującymi nie ma żadnej zależności – ani służbowej, ani osobowej, jako że w myśl art. 165 Konstytucji RP jednostki te posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Zgodnie z regulacją art. 171 ust. 2 Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Podział uprawnień nadzorczych pomiędzy wskazane podmioty ma charakter rozłączny, więc wojewoda zajmuje się wszystkimi sprawami, które wyłączone są spod właściwości pozostałych organów nadzoru (por. wyr. WSA w Białymstoku z 16.6.2005 r., II SA/Bk 476/05, Legalis). Organy nadzoru mogą podejmować swoje czynności jedynie w przypadkach określonych ustawami. Przedmiotowy zakres nadzoru jest nieograniczony i dotyczy działalności JST w rozumieniu całokształtu realizowanych przez nie zadań publicznych.

II. Organ wyższego stopnia

4. W rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 KPA organami JST są: organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa oraz samorządowe kolegia odwoławcze.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl