
DEBIUTY

Jacek Łukasz Kwaśniewski*

Kształtowanie się modelu samorządu terytorialnego w Polsce po przełomie roku 1989

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka kształtowania się samorządu terytorialnego w szczególności w okresie 25 lat wolności Polski. Zawartość treści opracowania nie wyczerpuje informacji ponieważ na ten temat jest wiele obszernych publikacji. Najnowsze pozycje były wykorzystane w tej pracy i są cytowane w przypisach. Mimo to opracowanie w przedłożonym zakresie może okazać się przydatne dla zdobywania ogólnej wiadomości.

Opracowanie to zawiera najistotniejsze definicje samorządu terytorialnego i podstawowe regulacje prawne jak konstytucja czy ustawy, a w szczególności dotyczące Polski w latach 1918–1939 zwracając uwagę na ustawę z 1933 tzw. „scaleniową”. Okres po II Wojnie Światowej nie był zbyt szczęśliwym dla samorządu terytorialnego ponieważ w 1950 roku został zlikwidowany a władza polski ludowej stała się jedynym podmiotem. Dopiero po transformacji ustrojowej i wprowadzeniu gospodarki rynkowej (1989), w 1990 roku reaktywowano samorząd terytorialny i cały jego rozwój nastąpił w ostatnim ćwierćwieczu Polski. Okres ten został szczegółowo opisany w nawiązaniu do okresów wcześniejszych a szczególnie lat między pierwszą a drugą wojną światową.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Polska, kształtowanie się modelu.

The development of local government in Poland after the end of 1989

Summary: The paper presents the issue of shaping local government, particularly during the 25 years of the Poland's independence. The content of this paper does not exhaust the knowledge on this matter, since there exist many other extensive publications about it. This paper was based on the latest titles on the subject, which are indicated in the footnotes. Nevertheless, the paper might be useful in acquiring the general knowledge on presented issues. The paper contains the most important definitions of the local government and basic law regulations such as constitution or laws, particularly those concerning Poland in between 1918–1939 setting the focus on the one from 1933 called “the merge law”. The period after

* Mgr Jacek Łukasz Kwaśniewski, student studiów doktoranckich na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

the second World War was not very fortunate for the local government since it was eliminated and Polish People's Republic became the only authority. Only when the transformation of the system and the implementation of market economy took place (1989); the local government was activated (1990). Its further development occurred in the next quarter of the century. A period was thoroughly described with the reference to earlier periods, particularly between the first and second World War.

Key words: local government, Poland, development of the model.

1. Wprowadzenie

Po II wojnie światowej na mocy postanowień z Jałty, Polska została, zgodnie z oczekiwaniem J. Stalina, włączona przez niedawnych sojuszników (Stany Zjednoczone AP, Wielką Brytanię i Francję) w strefę politycznych wpływów Związku Radzieckiego.

W konsekwencji Polska zmuszona była przyjąć narzucony przez Sowiec model centralnie sterowanej gospodarki planowej, co sprawiło, że państwo stało się głównym „aktorem” nowej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej, tym bardziej, że w 1950 roku zlikwidowano samorząd terytorialny i wiele znaczących organizacji społecznych. Niebawem wyniki badań potwierdziły przypuszczenia o obniżeniu poziomu we wszystkich zakresach życia społeczno-gospodarczego. Powód był prosty. Działania państwa były często sprzeczne z oczekiwaniami społeczeństwa a także były podejmowane w oderwaniu od zasad prawidłowej ekonomii. Te kwestie znacząco podkreślano w czasie kryzysów z lat: 1956, 1970, 1976, 1980. Tak więc zmiana ustroju nie przyczyniła się do zbudowania lepszego świata.

Dopiero rok 1989 stał się rokiem przełomowym. W Polsce nastąpiła bowiem transformacja ustrojowa a model nieefektywnej gospodarki centralnie sterowanej zastąpiony został modelem gospodarki wolnorynkowej.

Mija zatem od tamtego czasu 25 lat obchodzonych uroczystości w Polsce pod hasłem „25 lat Wolności”. W rozmaitych wypowiedziach z tej okazji podkreślano, że ćwierćwiecze wolności III Rzeczypospolitej Polskiej to dobra okazja do pokazania jakościowych zmian, jak i zadań czekających na nowoczesne rozwiązania, wymagających intensywnych wspólnych działań.

W minionym 25-leciu nastąpiły m. in. zmiany w kształtowaniu systemu zarządzania a w konsekwencji i administracji w państwie polegające głównie na demokratycznej formie decentralizacji władzy wykonawczej, zwłaszcza lokalnej.

W tym celu nastąpiło jeszcze w grudniu 1989 roku reaktywowanie samorządu terytorialnego, który od 1990 roku rozwijał się stopniowo, obejmując coraz szersze jednostki terytorialne osiągając podstawowe instytucje.

W związku z tym, że dość szeroko dyskutowane są jakościowe zmiany w systemie zarządzania a w rezultacie i w administracji, mam nadzieję, że niniejsze opracowanie może stanowić wkład do dyskusji o zmianach, jakie być może zajdzie potrzeba wprowadzić w zakresach działania jednostek samorządu

terytorialnego. Udział ten polegałby na próbie chociaż w niewielkim zakresie pokazania struktur organizacyjnych, ich działania, formy powoływania i zakres władzy samorządu terytorialnego, które kształtowały się w 25leciu Wolnej Polski.

Celem więc tego opracowania jest poznanie zagadnień dotyczących ustroju polskiego samorządu terytorialnego w oparciu o konstytucje i administracyjne regulacje prawne co pozwoli na lepsze zrozumienie dalszych, korzystniejszych zmian organizacyjnych państwa.

2. Samorząd terytorialny w prawie oraz praktyce jego funkcjonowania

2.1. Pojęcie samorządu terytorialnego

Pojęcie samorządu pojawiło się w XIX wieku w nauce prawa administracyjnego a użyto go pierwszy raz w literaturze niemieckiej. Po wielu tłumaczeniach złożonego niemieckiego słowa, przyjęto ostatecznie termin „samorząd”. W związku z tym w literaturze przedmiotu pojawiło się wiele, często różniących się od siebie, definicji i koncepcji samorządu.

W tej kwestii w 1960 roku jednoznacznie wypowiedział się J. Starościk a przytoczył P. Rączka¹, a mianowicie „Instytucja samorządu jako jednego ze sposobów decentralizacji administracji państwowej ma za sobą tak bogatą literaturę, iż dodanie jakichś nowych elementów do samego określenia tego, co jest samorządem, jest już chyba niemożliwe. Każdy z elementów określenia gdzieś już przez kogoś był podnoszony.”

Pomimo powyższego stwierdzenia przytoczę wybrane pojęcia samorządu, które pojawiły się w literaturze przedmiotu ostatnich lat.

I tak jak podaje E. Ura „Samorząd terytorialny jest jedną z postaci administracji zdecentralizowanej. Jego istotą jest to, że stanowi część władzy publicznej, obejmuje mieszkańców i terytorium określone granicami zasadniczego podziału terytorialnego państwa i wykonuje samodzielnie określony zakres zadań publicznych, które przekazywało mu państwo na mocy ustaw i które wykonywane były wcześniej przez administrację państwową”². Jednocześnie Autorka zaznacza m. in. że: członkiem samorządu jest się z mocy prawa (ustawy), a nie z mocy dobrowolnie złożonego oświadczenia woli. Samodzielność samorządu terytorialnego oznacza wykonywanie przypisanych mu zadań na własną odpowiedzialność i podlega ochronie sądowej (sądownictwa cywilnego i administracyjnego) a wkroczenie państwa w działalność samorządu może nastąpić tylko w formie nadzoru przez organy i środki nadzoru określone w ustawie. Dalej podkreśla, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zrzeszania się czy przystępowania do

¹ P. Rączka, *Prawne pojęcie samorządu i samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 27–30.

² E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 193 i n.

międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych a także do współpracy z tymi społecznościami.

Na temat samodzielności ustrojowej samorządu terytorialnego dość sceptycznie wypowiedzieli się Dorota Dąbek i Jan Zimmerman ponieważ, zbyt szczegółowe regulacje ustawowe jednostek samorządu terytorialnego a także uregulowania zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego oraz jeszcze inne uregulowania pozostawiają niewielki zakres dla realizacji lokalnych celów, priorytetów, tradycji. Autorzy tą wypowiedź kończą dosyć ostrym sformułowaniem „(...) w praktyce zatem samodzielność ta jest pozorna”³.

Pojęcie samorządu terytorialnego zawarte w Encyklopedii⁴ przedstawia się następująco: „Samorząd terytorialny, rodzaj samorządu obejmującego wszystkie osoby (obywateli), które mieszkają na terenie określonej jednostki podstawowego podziału terytorialnego. Samorząd terytorialny jest podstawową, demokratyczną formą decentralizacji władzy wykonawczej, realizuje istotną część zadań publicznych określone przez ustawy”. Dalej Encyklopedia rozwija kształtowanie się samorządu terytorialnego z wyraźnym podkreśleniem samodzielności podlegającej ochronie sądowej oraz nawiązuje do zasad, które określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 roku a ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku. W innym miejscu Encyklopedii występuje tekst w którym samorząd terytorialny jest formą organizacji lokalnej życia publicznego z podkreśleniem, że podstawową jednostką samorządu jest gmina.

Wśród różnych teorii i definicji samorządu terytorialnego wymienionych w monografii I. Skrzydło-Niżnik⁵ dwie zasługują na uwagę, tj. teoria naturalistyczna samorządu terytorialnego oraz teoria polityczna samorządu terytorialnego. Teoria naturalistyczna opiera się na filozofii liberalizmu i wskazuje na odwieczne i niewzruszalne prawa, przysługujące człowiekowi z jego natury i porządku świata przypisane w szczególności gminie. Dalej teoria naturalistyczna głosi, że dla pojęcia gminy ma znaczenie sąsiedztwo czyli współżycie ludzi na pewnym terytorium, które ukształtowało się wcześniej niż państwo. Jeżeli chodzi o teorię polityczną samorządu terytorialnego to wystarczy zacytować za M. Jaroszyńskim jedno zdanie, a mianowicie, „(...) samorząd jest odmianą administracji publicznej (a więc państwowej) przez którą w państwie naszych czasów urzeczywistnia się najlepiej i najskuteczniej idea decentralizacji”.

Jak pokazuje literatura przedmiotu w tym przytoczone definicje wymieniają, że samorząd terytorialny jest demokratyczną formą decentralizacji władzy wykonawczej oraz podkreślona jest zasada samodzielności jednostek samorządu

³ D. Dąbek, J. Zimmerman, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 19–20.

⁴ *Encyklopedia Gazety Wyborczej*, Wydawnictwo PWN, Tom 16 s. 412 i Tom 14 s. 219.

⁵ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 168 i 200.

terytorialnego. Szerzej na temat samodzielności samorządu terytorialnego wypowiedział się E. Bojanowski⁶.

2.2. Samorząd terytorialny w Polsce międzywojennej

Rozwój samorządu terytorialnego w znaczeniu współczesnym, jak podaje J. Waskan⁷ pierwsze wzmianki w literaturze przedmiotu pojawiają się z końcem XVIII wieku a rozwijały się w formie demokratycznej władzy lokalnej w ciągu XIX wieku. Podstawy praktyczne wystąpiły pod wpływem Rewolucji Francuskiej drogą uchwały Konstytuanty w dniu 17 grudnia 1789 roku o wolnej samorządowej gminie, określając kompetencje samorządowe szczebla miejskiego.

Pierwszy zapis w Polsce o samorządzie a konkretnie o kompetencji szczebla miejskiego pojawił się w Konstytucji 3 maja 1791 roku. Po czym nastąpił rozbiór Polski na 123 lata. Idea samorządowa realizowana była odmiennie zależnie od systemu prawnego zaborcy. I tak pod zaborem rosyjskim samorząd terytorialny zasadniczo nie funkcjonował, jedynie w 1864 roku samorząd gminny z tym, że wójt podporządkowany był władzy rządowej. Na terenach zaboru pruskiego i austriackiego były związki samorządowe jako sejmiki powiatowe, a we wsiach rady gminne za czele z wójtem.

Po odzyskaniu niepodległości po I Wojnie Światowej w 1918 roku odżyła dyskusja o samorządzie. Pierwszym dokumentem była Konstytucja z 17 marca 1921 roku, która uznała, że ustrój w państwie oprze się na zasadzie samorządu terytorialnego dając pewną autonomię w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa. Ponadto uwzględniała, że samorząd terytorialny będzie działał w województwach, powiatach i gminach, w pewnym zakresie po oderwaniu od państwa. Z uwagi na wieloletni zabór i zróżnicowane działania w poszczególnych obszarach Polski uregulowane przepisami zaborców, prace skierowane były w stronę ujednoczenia przepisów i ich realizacji tym bardziej, że kraj zróżnicowany był etnicznie, kulturowo i wyznaniowo.

Temu między innymi służyła ustawa tak zwana „scaleniowa” przyjęta przez sejm w dniu 23 marca 1933 roku pt. „Ustawa o częściowej zmianie samorządu terytorialnego.” Ustawa ta wprowadziła między innymi jednolitą terminologię i jednolity ustrój w samorządzie; podział uprawnień decyzyjnych między samorządowymi ciałami stanowiącymi a wykonawczymi; zmiany systemu wyborczego na rzecz osób kompetentnych bez względu na narodowość i wyznanie. Ciągłe prace nad doskonaleniem systemu działalności samorządu terytorialnego spowodowały ukazanie się Konstytucji kwietniowej w 1935 roku.

⁶ E. Bojanowski, *Samodzielność jako cecha ustrojowa samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Wyd. KPSW, Bydgoszcz 2009, s. 13 i n.

⁷ J. Waskan, *Samorząd w myśli politycznej endecji i pilsudczyków w II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie...*, dz. cyt., s. 71–79.

Lata II wojny światowej oraz okupacji z jednej strony Niemiec, a z drugiej Związku Radzieckiego, wstrzymały prace nad doskonaleniem systemu samorządu terytorialnego.

2.3. Samorząd terytorialny po drugiej wojnie światowej

Po zakończeniu wojny Polska znalazła się, jak to już zauważono, w strefie wpływów Związku Radzieckiego i nie było szans na jakąkolwiek decentralizację władzy. Jak podaje A. Lutrzykowski⁸, powołując się na wielu autorów przedmiotu oraz regulacji prawnych, „(...) w zasadzie całe powojenne 45 lat było okresem, w którym samorząd terytorialny – początkowo (w latach 1944–1950) w rachitycznej postaci restytuowany – został całkowicie wyeliminowany z katalogu instytucji życia publicznego. W gruncie rzeczy i owa restytucja była pozorna, gdyż odtworzone samorządowe organy wykonawcze zostały podporządkowane radom narodowym jako organom uchwałodawczym”, a samorząd określany był jako przeżytek ustrojowy na tle zasady jednolitości władzy państwa. Umocnieniem tego poglądu była ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁹. Rozpoczął się okres likwidacji nie tylko struktur samorządu terytorialnego ale wszelkich organizacji typu stowarzyszeniowych, które cechowały się strukturami o charakterze samorządowym. Ostateczny kres samorządom terytorialnym położyła Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, która radom narodowym nadała status terenowych organów władzy państwowej odpowiedzialnych za realizację zadań administracyjnych, wyznaczając zadania ich prezydiom na poziomie gminy, miasta, powiatu i województwa.

Kryzys systemu realnego socjalizmu oraz powstanie NSZZ „Solidarność” spowodował dyskusje nad ideą samorządności w tym nad samorządem terytorialnym w wyniku czego doszło do uchwalenia w 1983 roku przez Sejm ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁰. Jak podaje A. Lutrzykowski „Deklaracjom tym nie towarzyszyły jednakże żadne zmiany w zakresie ustrojowych funkcji rad narodowych. Sformułowanie „samorząd terytorialny” miało wyłącznie charakter fasadowo-propagandowy”¹¹.

2.4. Losy samorządu terytorialnego po 1989 roku

Reaktywowanie w Polsce samorządu terytorialnego datuje się właściwie od 28 grudnia 1989 roku wprowadzeniem do tekstu znowelizowanej wówczas

⁸ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce po II Wojnie Światowej oraz po roku 1989*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie...*, dz. cyt., s. 61 i n.

⁹ Dz. U. z 1950 roku Nr 14 poz. 130.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Dz. U. z 1983 roku Nr 41, poz. 185.

¹¹ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny...*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie...*, dz. cyt., s. 63.

Konstytucji (7 kwietnia 1989 r.) nowego art. 5 o treści „Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy...”. Dalsze ustawowe regulacje zawierały Ustawy Konstytucyjne z 8 marca 1990 roku, z 17 października 1992 roku oraz Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku. Ta ostatnia podstawowe założenia ustroju samorządowego potraktowała znacznie szerzej niż dotychczas uznając między innymi za podstawową jednostkę samorządu gminę, dopuszczając także powoływanie samorządu terytorialnego na wyższych szczeblach podziału terytorialnego. Impulsem do pogłębionej interpretacji konstytucji w odniesieniu do spraw samorządowych stała się Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (od 1994 roku Europejska Karta Samorządu Lokalnego) ratyfikowana przez Polskę 22 listopada 1993 roku, która weszła w życie 1 marca 1994 roku¹². Przyjęte ustawowo konstytucyjne teksty stanowią podstawę do bardziej szczegółowych regulacji prawnych stanowiących o rozwoju, zakresu obowiązków, zadaniach i organach władzy samorządów terytorialnych. Warto w tym miejscu dodać, powołując się na D. R. Kijowskiego, że w czasie kiedy uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym „(...) dokonano zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym rozszerzono kompetencje Kolegiów odwoławczych czyniąc z nich „organy wyższego stopnia” w rozumieniu przepisów tego kodeksu w stosunku do organów gmin...” (K.p.a. art. 17 pkt 1).¹³ Należy podkreślić, że Kodeks postępowania administracyjnego w wielu przepisach odwołuje się do pojęcia organów wyższego stopnia przyznając mu kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania.

3. Kształtowanie się samorządu terytorialnego w wyniku ustaw z 8 marca 1990 roku

Przechodząc do omówienia ustroju samorządu terytorialnego na poszczególnych poziomach podziału terytorialnego warto przypomnieć, że „konstytucyjnie określona pozycja prawna samorządu terytorialnego w Polsce znalazła swoje rozwinięcie w ustawach samorządowych tj. z ustawą z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁴, ustawą z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹⁵ oraz z ustawą z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa¹⁶. Samorząd terytorialny utworzony został na każdym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jednakże między poszczególnymi jednostkami samorządu nie występuje jakiegokolwiek podporządkowanie hierarchiczne. Mimo

¹² P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe...*, dz. cyt., s. 5 i n.

¹³ D. R. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po dwudziestu latach funkcjonowania*, „Administracja Publiczna Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2 (16), s. 70.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1590 ze zm.

że województwo jest największą jednostką podziału terytorialnego, to nie ma żadnych kompetencji władczych w stosunku do powiatów czy gmin działających w obrębie województwa.

3.1 Zadania i organy gminy

Pod pojęciem gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową, którą tworzą mieszkańcy gminy oraz odpowiednie terytorium.

3.1.1 Zadania gminy

Gmina realizuje zadania własne oraz zadania zlecone. Do zadań własnych należy przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej z tym, że są one o charakterze obowiązkowym (co oznacza, że gmina musi je wykonać) i pozostałe (co oznacza, że gmina sama decyduje o ich wykonaniu).

Zadania własne gminy są szerokie i dla uproszczenia ich prezentacji, zgodnie z koncepcją J. Bocia¹⁷ (jak podaje E. Ura) można je podzielić na cztery kategorie:

1) Infrastruktura techniczna:

Gminne drogi, ulice, place, mosty, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków gminnych, utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych, wysypiska i utylizacja odpadów, zaopatrzenie w energię cieplną i elektryczną, gminne budownictwo mieszkaniowe, targowiska i hale targowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej.

2) Infrastruktura społeczna:

Ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, oświata, kultura, kultura fizyczna, edukacja publiczna.

3) Porządek i bezpieczeństwo publiczne:

Organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne.

4) Ład przestrzenny i ekologiczny:

Planowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna.

Natomiast zadania zlecone, zgodnie z przepisami ustawowymi, są nakładane na gminy z zakresu administracji rządowej jako obowiązek wykonywania. Zlecane są także z zakresu administracji rządowej organizacja przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów. Na realizację zadań zleconych gmina otrzymuje środki finansowe z puli administracji rządowej. W przypadku spraw między gminą i administracją rządową rozstrzygają sądy administracyjne.

Natomiast zadania własne gmina realizuje z własnych środków finansowych. Gmina może też wykonywać zadania zlecone z właściwości powiatu czy woje-

¹⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 197 i n.

wódstwa. Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 roku gmina może zawierać związki i porozumienia międzygminne oraz stowarzyszenia gmin w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gmin. Rady zainteresowanych gmin podejmują odpowiednie uchwały o współpracy. Całą procedurę związaną z tworzeniem i zasadami funkcjonowania współpracy szczegółowo opisuje E. Ochendowski¹⁸. Są też gminy o specjalnym statusie tj. gminy uzdrowskowe i gminna Warszawa.

3.1.2 Organy gminy

Organem uchwałodawczym (stanowiącym) i kontrolnym w gminie jest rada gminy a jeśli siedziba gminy jest w mieście na terenie gminy, to nosi nazwę rady miejskiej. W skład rady wchodzi radni w liczbie 15 radnych w gminach do 25 tys. mieszkańców, 25 radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców oraz po 3 na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych.

Do właściwości rady gminy ustawowo należą wszystkie sprawy będące w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej tzn. jeżeli z przepisów ustawowych nie wynika wyrażenie, że właściwy do załatwienia danej sprawy jest inny organ gminy, właściwa jest rada. Jest też ustawowy zakres spraw należący do wyłącznej kompetencji rady np. statut gminy, budżet gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, podejmuje uchwały w sprawach podatków i opłat.

Ważnym dokumentem jest statut gminy bowiem jest aktem prawnym o charakterze normatywnym, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rada gminy, jako organ kontrolny kontroluje działania wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy za pomocą powołanej komisji rewizyjnej.

Komisja rewizyjna przede wszystkim opisuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy, wcześniej uzgodnionym z regionalną izbą obrachunkową, w sprawie udzielania lub nieudzielania absolutorium wójtowi. Więcej informacji na temat zadań regionalnych izb obrachunkowych zawartym jest w artykule Marty Matysiak¹⁹. Rada gminy może powoływać do określonych zadań stałe lub doraźne komisje i ustala skład osobowy oraz przedmiot ich działania. Komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach.

Rada gminy obraduje na sesjach, nie rzadziej niż raz na kwartał. Sesje prowadzi przewodniczący rady, wybierany bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. Przewodniczący rady nie jest organem administracji publicznej. Jego zadaniem jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz przewodniczenie jej obradom. Kadencja rady trwa zasadniczo cztery lata z tym, że w określonych przypadkach może nastąpić jej odwołanie przed upływem kadencji.

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 381–383.

¹⁹ M. Matysiak, *Pojęcie nadzoru nad gospodarką finansową gminy na tle działalności regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 267 i n.

Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, funkcja zależna jest od ilości mieszkańców. Są to organy jednoosobowe wykonawcze od 2002 roku²⁰ w miejsce kolegialnych organów wykonawczych. Objęcie obowiązków wójta rozpoczyna się po złożeniu ślubowania wobec rady gminy i trwa cztery lata.

Wybory wójta uregulowane są ustawowo i zasadniczo wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym przez mieszkańców danej gminy. W przypadku gdy jedyny startujący w wyborach nie uzyskał więcej niż połowę ważnych oddanych głosów oraz w przypadku braku kandydatów, wójta wybiera rada gminy bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym.

Odwołanie wójta dopuszczalne jest tylko poprzez referendum. Głównymi przyczynami może być: nieudzielenie absolutorium oraz z przyczyn prawnych jak i politycznych. Wójt w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców, określa ich liczbę i wskazuje imiennie pierwszego zastępcę. Liczba zastępców nie może być większa niż: jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców, dwóch do 100 tys., trzech do 200 tys., czterech powyżej 200 tys.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminy, wójt jest organem wykonawczym gminy a nie tylko rada gminy, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Wójt jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru a także jest organem administracji publicznej. Wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i jest kierownikiem urzędu i ma uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych tj. gminne ośrodki pomocy społecznej oraz biblioteki gminne²¹. Z uwagi na ustawowy zakres obowiązków gminy w tym przyjętych w ramach decentralizacji administracji rządowej ustawa o samorządzie gminy wskazuje na możliwości funkcjonowania jednostek pomocniczych. Jednostkami pomocniczymi gminy wiejskiej są sołectwa a gminy miejskiej osiedla lub dzielnice. Zadania jednostek pomocniczych gminy wynikają głównie z zadań gminy i przyczyniają się do efektywności działania gminy. O tym jak funkcjonują sołectwa przekonał się B. Abramowicz, który uczestniczył w dwóch zebraniach tj. wiejskim i miejsko-wiejskim sołectw jako obserwator. Celem było zbadanie jak funkcjonuje jednostka pomocnicza gminy stanowiąca organ uchwałodawczy sołectwa zajmująca się sprawami wsi. Z obserwacji badacza wynika, że mieszkańcy wsi dobrze znają potrzeby lokalne i potrafią je wyartykułować. Zebrany materiał został opublikowany w formie artykułu w miesięczniku „Samorząd terytorialny”²².

²⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002 Nr 113 poz. 984.

²¹ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 205–225; E. Ura, *Prawo administracyjne*, ..., dz. cyt., s. 195–214.

²² Temat ten opisuje M. Orłowska-Bednarz, [w:] *II Lubuskie forum samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa – referaty*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Sulechów 2008 rok. Także B. Abramowicz, *Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.

3.2. Zadania i organy powiatu

3.2.1. Zakres zadań własnych powiatu

Zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy a zadania publiczne określone są ustawowo jako ponadgminne. Relacje między powiatem a gminą zostały oparte na zasadzie uzupełnienia (komplementarności) a nie zależności hierarchicznej. Zakres zadań publicznych powiatu ściśle określone są przez ustawodawstwo, głównie z przepisów prawa materialnego. Zadania własne powiatu można ująć w następujących kategoriach:

- 1) Ponadgminna infrastruktura społeczna (edukacja publiczna wychodząca poza obowiązek szkolny (szkolnictwo ponadgimnazjalne), pomoc społeczna i opieka zdrowotna, prowadzenie szpitali, domów opieki społecznej, przeciwdziałanie bezrobociu, prowadzenie polityki prorodzinnej, ochrona dóbr kultury),
- 2) Ponadgminna infrastruktura techniczna (transport i drogi publiczne)
- 3) Porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa,
- 4) Nadzór budowlany, zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami,
- 5) Ochrona środowiska i przyrody, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe w wymiarze ponadgminnym.

Jeśli chodzi o zadania zlecone to ustawa o samorządzie powiatowym tego pojęcia nie używa wprost, stanowiąc, że powiat wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej. Zadania te wynikać mogą wprost z ustaw, a także z zawieranych porozumień z organizacjami administracji rządowej zwłaszcza, że powiat otrzymuje na realizację tych zadań dotacje celowe z budżetu państwa. Są też przypadki określone ustawowo np. dotyczące bezpośrednich zagrożeń związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz z obronnością w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek określonych czynności. Taką ustawą jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku.²³ Ustawy mogą też nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendum. Natomiast powiat może zawierać porozumienie w sprawie powierzenia nadzoru jednostkom lokalnego samorządu gminnego a także z województwem na terenie którego znajduje się powiat.

3.2.2. Organy powiatu

Organem uchwałodawczym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu. Kadencja rady trwa cztery lata a liczba radnych zależy od liczby mieszkańców (15 w powiatach do 40 tys. mieszkańców oraz po 2 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys.

²³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz. U. z 2009 roku Nr 31, poz. 206.

mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych). Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących. Zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad na sesjach, nie rzadziej niż raz na kwartał. Rada powiatu może ze swego grona powoływać stałe lub doraźne komisje do określonych zadań. Obowiązkiem rady powiatu jest powołanie komisji rewizyjnej do wykonywania funkcji kontrolnych w stosunku do zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych. Komisja ta opisuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem zaopiniowanym przez regionalną izbę obrachunkową do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. W skład komisji wchodzi wyłącznie radni, którzy nie są członkami zarządu. Do zadań rady należy między innymi: stanowienie prawa miejscowego, wybór zarządu, powołanie skarbnika powiatu, uchwalenie budżetu powiatu, sprawy bezpieczeństwa obywateli, przeciwpowodziowe, bezrobocie i rynek pracy.²⁴

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu w skład którego wchodzi: starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie (3–5) w liczbie określonej obligatoryjnie w statucie powiatu opublikowanym w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Starosta wybierany jest jako pierwszy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Następnie na wniosek starosty wybiera wicestarostę i pozostałych członków zarządu zwykłą większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Kadencja zarządu jest tożsama z kadencją rady z tym, że zarząd działa do dnia wyborów nowego zarządu. Do zadań zarządu powiatu (wynikających ze statutu powiatu) należy w szczególności wykonywanie uchwał rady powiatu i zadania powiatu wynikające z przepisów prawa. Ważnym zadaniem jest prawidłowe wykonywanie budżetu, dysponowanie rezerwą budżetową i zgłaszanie propozycji zmian w budżecie powiatu tym bardziej, że ta kwestia jest poddawana wnikliwej analizie komisji rewizyjnej i w zależności od wyników rada powiatu udziela bądź nie udziela zarządowi absolutorium. Wniosek taki podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Szczególną pozycję prawną zajmuje starosta, który jest przewodniczącym zarządu powiatu. Przede wszystkim organizuje pracę zarządu powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Poszerzające zadania starosty, wiążą się z prawnym powierzeniem mu zwierzchnictwa nad jednostkami organizacyjnymi np. powiatowymi centrami pomocy rodzinie. Ponadto starosta sprawuje zwierzchnictwo nad powiatową administracją zespoloną, którą stanowią:

- 1) Starostwo powiatowe (zspolenie bezpośrednie – w jednym urzędzie pod jednym kierownikiem, którym jest starosta)
- 2) Powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu (zspolenie pośrednie – kierownik podlega staroście, natomiast pracownicy kierownikowi)
- 3) Jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

²⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 200–202, 214–215.

Jak wynika z przyjętych założeń, zwierzchnictwo starosty w odniesieniu do powiatowej administracji zespolonej jest bardziej o charakterze politycznym, niż merytorycznym. Ważnym ustawowym zadaniem starosty jest także zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W tym celu utworzono komisje bezpieczeństwa i porządku oraz określono liczne zadania służące realizacji jej podstawowego celu. Komisja może w miarę potrzeby współpracować z odpowiednimi instytucjami i organizacjami. Kadencja komisji trwa 3 lata a koszty działania komisji pokrywane są ze środków własnych budżetu powiatu.²⁵

3.3. Zadania i organy samorządu województwa

Od 1990 roku system administracji publicznej w Polsce zbudowany jest na zasadzie dualizmu tzn. że zadania na poziomie województwa wykonywane są przez administrację rządową (z tym że zadania administracji rządowej mogą być przekazywane administracji samorządowej na drodze porozumienia) a także przez zdecentralizowaną administrację samorządową tj. samorząd terytorialny, samorządy zawodowe oraz samorządy gospodarcze.

3.3.1. Zadania samorządu województwa

Zadania samorządu województwa wynikają z ustawy o samorządzie województwa z 1998 roku.²⁶ Z treści ustawy wynika, że samorząd wojewódzki wykonuje zadania nie zastrzeżone na rzecz administracji rządowej oraz to, że nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Ustawa o samorządzie województwa wyróżnia zasadniczo dwie kategorie spraw tj. określenie strategii rozwoju województwa a także prowadzenie polityki rozwoju województwa. Przy określaniu strategii rozwoju województwa ustawodawca określił główne cele, a mianowicie:

- 1) Pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- 2) Pobudzanie aktywności gospodarczej,
- 3) Podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 4) Zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń
- 5) Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Jeśli chodzi o cele dotyczące polityki rozwoju województwa można wskazać na:

- 1) Tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- 2) Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,

²⁵ Z. Bukowski, *Powiatowa administracja zespolona*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, dz. cyt., s. 232–236.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91 poz. 576.

- 3) Pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- 4) Wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- 5) Racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju
- 6) Wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- 7) Wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie,
- 8) Promocja walorów i możliwości rozwojowych województw,
- 9) Wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Zaznacza się, że podobne zadania dotyczą także gmin i powiatów, jednak w odniesieniu do samorządu województwa są znacznie mniej rozbudowane. Według Z. Niewiadomskiego, jak podaje T. Jędrzejewski, można sprowadzić w zasadzie do trzech kategorii spraw:

- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego,
- pobudzanie aktywności gospodarczej oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego,
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu wojewódzkim.

3.3.2. Organy samorządu województwa

Organem uchwałodawczym i kontrolnym jest sejmik województwa w skład którego wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców województwa na okres czterech lat w liczbie 30 w województwach liczących do 2 mln. mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców (liczbę radnych ustala wojewoda, w porozumieniu z komisarzem wyborczym).

Sejmik sprawuje funkcję:

- 1) Stanowiącą, tzn. podejmuje akty prawne
- 2) Kontrolną, tzn. kontroluje działania zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych

Do wyłącznej właściwości sejmiku określonej ustawą zalicza się:

- 1) Stanowienie aktów prawa miejscowego,
- 2) Stanowienie statutu województwa,
- 3) Uchwalanie strategii rozwoju województwa,
- 4) Uchwalanie budżetu województwa,
- 5) Wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalenie wynagrodzenia marszałka województwa,
- 6) Rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa oraz udzielanie bądź nieudzielanie absolutorium zarządowi,

- 7) Powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa,
- 8) Uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”.

Sejmik województwa wybiera ze swojego grona w głosowaniu tajnym, większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku przewodniczącego i trzech wiceprzewodniczących. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy sejmiku i prowadzenie obrad sejmiku. Sejmik ze swojego grona może powołać stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań. Radni mogą też tworzyć kluby radnych. Sejmik powołuje komisje rewizyjną dla kontroli zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (z przepisów prawa takimi jednostkami są: regionalny ośrodek polityki społecznej, wojewódzki ośrodek terapii uzależnień i współzależnienia). Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem (po uzgodnieniu z regionalną izbą obrachunkową) do sejmiku w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium zarządowi.

Organem wykonawczym jest zarząd województwa w skład, którego wchodzi obowiązkowo 5 osób – marszałek jako przewodniczący województwa, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków oraz pozostali członkowie wybrani w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyborów.

Wpierw sejmik wybiera, większością głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym, marszałka województwa. Następnie na wniosek marszałka, bezwzględną większością głosów, wicemarszałków i członków zarządu również w głosowaniu tajnym. Ważnym jest to, że zarząd województwa może być wybrany spoza składu sejmiku województwa. Odwołanie marszałka województwa może nastąpić np. przez sejmik na wniosek komisji rewizyjnej w związku z nieudzieleniem zarządowi absolutorium albo złożenie przez niego rezygnacji jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu. W takich przypadkach sejmik województwa dokonuje w ciągu 3 miesięcy wyborów nowego zarządu.

Marszałek jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Jest też jednoosobowym organem administracji publicznej i wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej). Marszałek województwa kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz.

Jako przewodniczący zarządu województwa organizuje pracę zarządu i urzędu marszałkowskiego a przede wszystkim w zakresie realizacji odpowiednich zadań należących do samorządu a mianowicie:

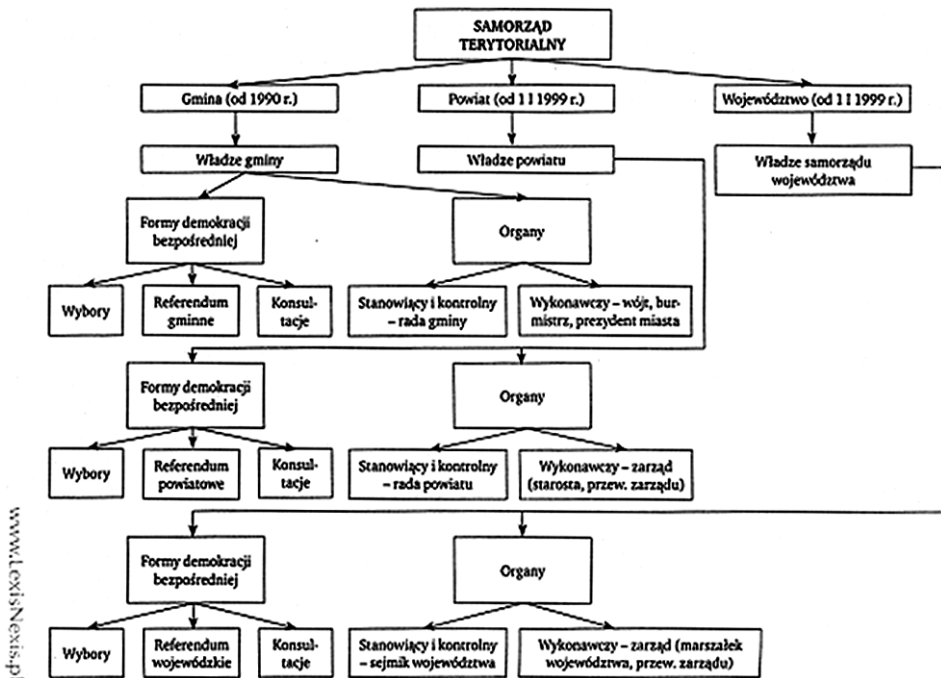
- 1) Wykonywanie uchwał sejmiku,
- 2) Gospodarowanie mieniem województwa,
- 3) Przygotowywanie i wykonywanie budżetu województwa,
- 4) Przygotowywanie projektów planu strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie,
- 5) Organizowanie współpracy ze strukturami samorządu w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,

- 6) Kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników,
- 7) Uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

4. Zakończenie

Jak wynika z przedstawionej informacji w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, zadania z zakresu administracji publicznej są gminy, powiaty i województwa i na tych trzech poziomach podziału terytorialnego kraju realizowane są zadania przekazywane w procesie decentralizacji. W celu prawidłowego realizowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają dużą samodzielność i niezależne wykonywanie zadań publicznych, gwarantowaną przepisami ustawowymi, mają konstytucyjnie zapewniony nadzór i kontrolę z punktu widzenia legalności do którego jednostki samorządu terytorialnego mogą się odwoływać od decyzji wójta, starosty a także marszałka. Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalna izba obrachunkowa (w kwestii spraw finansowych) oraz organ wyższego stopnia samorządowe kolegia odwoławcze.²⁷

Rys. 1. Schemat organizacji samorządu terytorialnego.



Źródło: www.lexisnexus.pl

²⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój...*, dz. cyt., s. 68–81, 237–256; E. Ura, *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 203–204 i 218–230.