

# SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE

JAROSŁAW MATWIEJUK

Samorząd terytorialny jest sposobem organizowania się lokalnej społeczności i najistotniejszą formą samorządności polegającą na otrzymaniu przez mieszkańców prawa do samodzielnego rozwiązywania określonych spraw lokalnych. We współczesnych wysoko rozwiniętych państwach demokratycznych samorząd terytorialny jest podstawą ustroju państwa i instytucją o względnej samodzielności, służącą decentralizacji państwa, działającą z mocy prawa i w granicach prawa krajowego. Samorząd terytorialny charakteryzuje: posiadanie osobowości prawnej, demokratyczna organizacja pochodząca częściowo z wyborów powszechnych, wykonywanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność ściśle określonych zadań z zakresu administracji publicznej, względna samodzielność podlegająca nadzorowi i kontrolowana przez niezależne sądownictwo oraz obligatoryjne członkostwo wszystkich mieszkańców samorządu terytorialnego.

Kształtowanie się samorządu terytorialnego na ziemiach polskich we współczesnym tego słowa znaczeniu nastąpiło na początku XIX w. pod wpływem reform napoleońskich i w wyniku upadku stanowego charakteru społeczeństwa oraz postępującej przebudowy życia społecznego. Najwcześniej samorząd terytorialny pojawił się w zaborze pruskim, ale najbardziej rozbudowany był w zaborze austriackim, gdzie na terenie Galicji występował z elementami autonomii.

Odrodzona po rozbiorach II RP uznała w konstytucji marcowej samorząd terytorialny za instytucję konstytucyjną i rozpoczęła szybki proces jego budowy. Był on jednak uzależniony od postępu procesów unifikacyjnych państwa. Samorząd terytorialny istniał na szczeblu gminnym i powiatowym.

Po II wojnie światowej reaktywowano samorząd terytorialny. Został on jednak jako zagrożenie dla monopolu władzy całkowicie zlikwidowany już w 1950 roku i zastąpiony systemem rad narodowych. Odrodzenie samorządu terytorialnego było możliwe dopiero po upadku państwa socjalistycznego i nastąpiło w wyniku uzgodnionej z opozycją transformacji ustrojowej. Reaktywacja samorządu terytorialnego w gminach była w zasadzie niespornym elementem porozumienia Okrąglego Stołu podpisanego 5 kwietnia 1989 r. w Warszawie między stroną rządową a opozycją.

Tworzenie współczesnego modelu samorządu terytorialnego w Polsce było procesem wieloletnim i wieloetapowym. Pierwszym etapem w budowie systemu samorządu terytorialnego było utworzenie w 1990 r. samorządu terytorialnego w gminie. Drugim krokiem była reforma podziału administracyjnego kraju przeprowadzona w 1998 r., na mocy której ponownie wprowadzono powiaty (zlikwidowane zostały w 1975 r.) i jednocześnie zmniejszono liczbę województw z 49 do 16. W trzecim etapie, z dniem 1 stycznia 1999 r. powołano do życia samorządowe powiaty i samorządowe województwa. Reformę samorządu terytorialnego zwiędza wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, likwidacja zarządów i umocnienie władzy wykonawczej w gminach oraz rozszerzenie jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkie gminy z wyjątkiem miast na prawach powiatu dokonane w 2011 r.

Na dzień 1 stycznia 2014 r., w Polsce funkcjonuje 16 województw, 380 powiatów, 2479 gmin, w tym: 1566 gmin wiejskich, 608 gmin miejsko-wiejskich oraz 305 gmin miejskich (w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> stanowi, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15). Decentralizacja władzy publicznej polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym organom funkcjonującym na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju<sup>2</sup>. Zasadniczą metodą decentralizacji władzy jest samorząd terytorialny. Samorząd ten można zdefiniować jako formę zarządzania sprawami lokalnymi i uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej przez mieszkańców gminy, powiatu oraz województwa. Inaczej mówiąc, jest to ustanowiona w konstytucji forma udziału mieszkańców jednostek podziału terytorialnego państwa w rządzeniu. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych organów władzy publicznej (zasada domniemania kompetencji samorządu terytorialnego). Umacnia to ideę społeczeństwa obywatelskiego i następuje swoista samorealizacja, branie spraw w swoje ręce, doprowadzanie do ich urzeczywistnienia własnymi siłami przy wykorzystywaniu własnych możliwości<sup>3</sup>.

Wszyscy mieszkańcy gminnych i powiatowych jednostek podziału terytorialnego państwa tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. W przypadku województw jego mieszkańcy tworzą regionalną wspólnotę samorządową. Samorząd

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483; Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 94.

2 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 27 oraz także B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa 2012.

3 P. Sarnecki, Idea samorządowości w strukturze społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red. nauk.), Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Toruń 2013, s. 19.

terytorialny ma zatem charakter przymusowy i obligatoryjny. Dany podmiot znajduje się w samorządzie z woli ustawodawcy, a nie wskutek wstąpienia<sup>4</sup>. Funkcjonuje w ramach państwa i działa w granicach obowiązującego systemu prawnego.

W ujęciu konstytucyjnym podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina ma między innymi obowiązek podejmowania działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców. Gmina może tworzyć, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, gminne jednostki pomocnicze takie jak sołectwa oraz dzielnice, osiedla. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada, a organem wykonawczym jest zarząd na czele z przewodniczącym. Ustrojodawca wskazuje, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (zasada domniemania kompetencji gminy).

Konstytucja nie wymienia innych jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszcza jednak na podstawie ustaw możliwość tworzenia innych jednostek samorządu regionalnego lub lokalnego i regionalnego. Na podstawie ustaw powołano do życia samorząd terytorialny w powiecie i w województwie. Nie mogą one jednak w przeciwieństwie do gmin tworzyć jednostek pomocniczych.

Ustrój samorządu terytorialnego jest gwarantowany i normowany przez Konstytucję RP, Europejską Kartę Samorządu Lokalnego Rady Europy z 1985 r. (ratyfikowana przez Polskę w 1994 r.)<sup>5</sup> oraz ustawy. Kształt ustrojowy samorządu terytorialnego określają trzy ustawy: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>8</sup>. Na ich podstawie organy stanowiące gminy, powiatu i województwa uchwalają statuty publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Instytucje samorządu terytorialnego regulują też inne akty normatywne, np. ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>9</sup>, ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>10</sup>, ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>11</sup> oraz ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>12</sup>.

4 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*. Warszawa 2011, s. 35.

5 Dz.U. Nr 124, poz. 607.

6 Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.

7 Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

8 Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

9 Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

10 Dz.U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

11 Dz.U. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.

12 Dz.U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

Samorząd terytorialny nie jest instancyjny. Między gminami, powiatami oraz województwami nie ma żadnych zależności hierarchicznych. Samorząd gminny, samorząd powiatowy oraz samorząd wojewódzki są samodzielne, niezależne i całkowicie autonomiczne. W stosunku do siebie nie są organami nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Samodzielność samorządu terytorialnego oznacza w szczególności cały szereg kompetencji i uprawnień. Uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, samorząd terytorialny w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność realizuje przyznaną mu na podstawie ustaw istotną część zadań publicznych. W tym celu gmina, powiat oraz województwo samorządowe posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność i podmiotowość prawną gwarantuje system ochrony sądowej. Zapewnia on jednostkom samorządu terytorialnego ochronę ich pozycji prawnej oraz rozstrzyga spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Spory te rozstrzygają sądy administracyjne. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego gwarantowana jest nie tylko przez sądy administracyjne, ale także sądy powszechne i Trybunał Konstytucyjny. Uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego działają także na własną odpowiedzialność.

Do najważniejszych zasad normujących organizację oraz kompetencje i poprzez to charakteryzujących status ustrojowy samorządu terytorialnego w Polsce zaliczyć można: zasadę subsydiarności (pomocniczości), zasadę podziału zadań samorządowych na zadania własne i zadania zlecone, zasadę dualistycznego systemu organów, zasadę niepołączalności „wolnego mandatu” radnego, zasadę jawności funkcjonowania samorządu, zasadę domniemania kompetencji gminy<sup>13</sup> oraz zasadę nadzoru działalności jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności. Na podstawie konstytucji jednostki samorządu terytorialnego otrzymały prawo zrzeszania się, w tym przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz podejmowania współpracy z tymi międzynarodowymi społecznościami. Jedną z najpopularniejszych form zrzeszania się są związki gmin i związki powiatów.

Konstytucja RP w art. 169 ust. 2 określa, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb wyborów samorządowych precyzuje ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. W ujęciu ustawowym wybory do rad gmin są powszechne, równe, bezpośrednie, odbywają się w głosowaniu tajnym oraz większościowe, a wybory do rad powiatów i sejmików województw są powszechne, równe, bezpośrednie, odbywają się w głosowaniu tajnym oraz są proporcjonalne.

13 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 663.

Wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym oraz w systemie większości bezwzględnej (w II turze występuje system większości względnej).

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów zarządza łącznie w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Prezes Rady Ministrów wyznacza również datę wyborów i wymaga to współdziałania z Państwową Komisją Wyborczą<sup>14</sup>. Wybory zarządza nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Wybory samorządowe odbywają się w dniu wolnym od pracy. W razie konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych przed upływem kadencji wybory zarządza się i przeprowadza w przeciągu 90 dni od daty wystąpienia przyczyny. Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadłaby w terminie 12 miesięcy przed upływem kadencji.

Wybory organizują i sprawują nadzór nad ich przebiegiem zgodnie z przepisami prawa Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy. Wybory przeprowadzają terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze (w wyborach wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta przeprowadza je tylko gminna i obwodowe komisje wyborcze).

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy.

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa posiada obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze powiatu lub województwa.

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta ma każdy obywatel polski i obywatel Unii Europejskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania rady tej gminy.

Nie mają prawa wybierania osoby: pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu.

W wyborach samorządowych osoby, które ukończyły 75. rok życia oraz osoby niepełnosprawne mogą głosować przez pełnomocnika oraz korespondencyjnie (wyborcy posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepeł-

---

14 K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, Warszawa 2010, s. 93.

nosprawności, w tym także wyborcy posiadający orzeczenie organu rentowego). Ponadto, karty do głosowania dostosowane muszą być do stosowania nakładek alfabetu Braille'a dla osób niewidzących czy niedowidzących. Wszystkie lokale obwodowych komisji wyborczych są czynne od 7 do 21.

Prawo wybieralności, czyli tzw. bierne prawo wyborcze do rady (sejmiku), przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danej rady (sejmiku).

Prawo wybieralności na wójta, burmistrza i prezydenta posiada natomiast obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Nie mają prawa wybieralności osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, oraz osoby wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności w związku z kłamstwem lustracyjnym na podstawie ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów<sup>15</sup>. Prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który został pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

Prawo zgłaszania kandydatów na radnych, wójta, burmistrza i prezydenta przysługuje komitetom wyborczym. Komitety wyborcze mogą być tworzone przez: partie polityczne, koalicje partii politycznych, stowarzyszenia, organizacje społeczne, oraz przez wyborców. Obywatele, w liczbie co najmniej 15, mający prawo wybierania, mogą tworzyć komitet wyborczy wyborców. Pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego powołuje się spośród osób wchodzących w skład komitetu wyborczego.

Kandydat na wójta, burmistrza i prezydenta nie może jednocześnie kandydować na to samo stanowisko w innej gminie, może natomiast jednocześnie startować do organów stanowiących.

Zgłoszenie kandydatów lub list wymaga zebrania określonej w ustawach liczby podpisów. Każda zgłoszona lista kandydatów w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu powinna być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców. Każda zgłoszona lista kandydatów w mieście na prawach powiatu powinna być poparta podpisami co najmniej 150 wyborców. Każda zgłaszana lista kandydatów do rady powiatu powinna być poparta podpisami co najmniej 200 wyborców. Każda zgłaszana lista kandydatów do sejmiku wojewódzkiego powinna być poparta podpi-

15 Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.

sami co najmniej 300 wyborców. Wyborca może udzielić poparcia dowolnej liczbie list kandydatów. Wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych.

Prawo zgłoszenia kandydata na wójta (burmistrza lub prezydenta) ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu<sup>16</sup>.

Partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej. W skład koalicyjnego komitetu wyborczego wchodzi co najmniej 10 osób wskazanych przez organy partii politycznych.

Kampania wyborcza w wyborach do organów samorządu terytorialnego rozpoczyna się z dniem ogłoszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów. W tym czasie partie polityczne, organizacje i wyborcy, komitety wyborcze oraz kandydaci mogą prowadzić agitację wyborczą na zasadach określonych w kodeksie wyborczym. Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na określonego kandydata komitetu wyborczego. Ustawodawca zabrania prowadzenia kampanii wyborczej m.in. na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów, na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie oraz na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Zabroniona jest agitacja wyborcza na terenie szkół wobec uczniów.

Finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Wydatki komitetów wyborczych ponoszone w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustawowymi. Kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi: w wyborach do rady gminy w gminach liczących do 40 000 mieszkańców – 1000 złotych; w wyborach do rady gminy w gminach liczących powyżej 40 000 mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1200 złotych; w wyborach do rady powiatu – 2400 złotych; w wyborach do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3600 złotych; w wyborach do sejmiku województwa – 6000 złotych. Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandy-

---

16 Szerzej na ten temat zob. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 93.

data na wójta (burmistrza lub prezydenta) także określa ustawodawca w kodeksie wyborczym.

Radny, wójt, burmistrz i prezydent jest wybierany w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. Na jednego kandydata wyborca może oddać tylko jeden głos.

W gminach niebędących miastem na prawach powiatu o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybiera się 1 radnego.

W wyborach do: rady gminy będącej miastem na prawach powiatu, rady powiatu i sejmiku województwa podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy. W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych. W każdym okręgu wyborczym do rady powiatu wybiera się od 3 do 10 radnych. W każdym okręgu wyborczym do sejmiku wojewódzkiego wybiera się od 5 do 15 radnych.

Wybrany na wójta (burmistrza lub prezydenta) zostaje ten kandydat, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu jest przeprowadzane ponowne głosowanie. Wówczas wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy dwóch lub więcej kandydatów otrzyma tę samą liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszczony zostaje kandydat, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku termin ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni. W ponownym głosowaniu zwycięża ten spośród kandydatów, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy dwóch kandydatów w ponownym głosowaniu otrzyma tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. W przypadku gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymają tę samą liczbę głosów i w tej samej liczbie obwodów głosowania



otrzymają większą liczbę głosów, o wyborze wójta rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W ciągu 14 dni od dnia wyborów może być wniesiony protest do właściwego terytorialnie sądu okręgowego przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ustaw wyborczych dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Komisarz wyborczy, na podstawie protokołów z wyborów sporządzonych przez właściwe organy wyborcze, podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, wyniki wyborów. Państwowa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, zbiorcze wyniki wyborów na obszarze kraju.

W przypadku nieobsadzenia mandatów lub wygaśnięcia mandatu radnego rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu oraz nieobsadzenia lub wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza i prezydenta, wojewoda zarządza wybory uzupełniające. W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym dla wyboru rady gminy będącej miastem na prawach powiatu oraz mandatu radnego powiatu lub województwa, właściwa rada, po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, podejmuje na następnej sesji uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów i nie utracił prawa wybieralności.

Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym nie tylko w wyborach, ale także w drodze referendum. Na podstawie z art. 170 konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum lokalnego o wszystkich sprawach dotyczących jednostki samorządu terytorialnego oraz o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum określa ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Stanowi ona, że w referendum lokalnym, którego istota polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Referendum lokalne ze względu na zasięg jest nazywane referendum gminnym, powiatowym lub wojewódzkim, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której dotyczy.

Prawo do udziału w referendum lokalnym posiadają osoby, które stale zamieszkują na obszarze działania danej jednostki samorządowej oraz posiadają

czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki, a więc obywatele polscy i obywatele Unii Europejskiej.

Ze względu na materię referendum lokalne można podzielić na referendum fakultatywne i obligatoryjne. Referendum fakultatywne może być przeprowadzone w każdej sprawie mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Referendum obligatoryjne przeprowadzane jest w sprawach odwołania przed upływem kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego bądź też wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz w przypadku samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Prawo inicjatywy referendalnej posiadają organy stanowiące lub mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności: rada gminy (rada miasta), rada powiatu, sejmik wojewódzki, co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu oraz co najmniej 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Inicjatorami referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego mogą być: grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, (w odniesieniu do referendum gminnego 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy), statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego oraz organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wyłącznie na wniosek mieszkańców może być przeprowadzone referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Wniosek mieszkańców w sprawie takiego referendum może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji. Wszystkie pozostałe referenda lokalne mogą być przeprowadzone zarówno z inicjatywy mieszkańców, jak i organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców, inicjator referendum powiadamia na piśmie odpowiednio do zasięgu referendum: wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum. Powiadomienie zawiera informację, kto jest inicjatorem referendum oraz określenie sprawy, w której ma zostać przeprowadzone referendum. Inicjator referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji powiadamia o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą również komisarza wyborczego.

Informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania – cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – zawierać uzasadnienie odwołania. W terminie 60 dni od dnia powiadomienia inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Po zebraniu podpisów inicjator referendum przekazuje pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum, odpowiednio ze względu na zasięg referendum: wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta), staroście lub marszałkowi województwa, którzy niezwłocznie potwierdzają na piśmie otrzymanie wniosku i przekazują go przewodniczącemu organu stanowiącego danej jednostki. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powołuje ze swego składu komisję, która sprawdza, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. Jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, będąc związany treścią wniosku, podejmuje, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum. Uchwała zawiera: pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru, termin przeprowadzenia referendum, wzór karty do głosowania i kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. Uchwała podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym uchwała rady gminy podlega ponadto bezzwłocznemu rozplakatowaniu lub ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Referendum jest przeprowadzane w dniu wolnym od pracy, najpóźniej w 50. dniu od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przypadku referendum w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego wniosek i karty z podpisami mieszkańców lub uchwała organu stanowiącego składane są komisarzowi wyborczemu, który je weryfikuje pod względem formalnym. Jeżeli wniosek mieszkańców lub uchwała spełniają wymogi określone w ustawie, komisarz wyborczy w terminie 30 dni postanawia o przeprowadzeniu referendum. Postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum zawiera: termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum; postanowienie jest publikowane wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ustawa przewiduje możliwość prowadzenia kampanii referendalnej. Celem kampanii jest wyjaśnienie istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także zaprezentowanie stanowiska inicjatora re-

ferendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum. Ustawodawca zakazał organom jednostki samorządu terytorialnego oraz członkom tych organów uczestniczenia na koszt jednostki samorządu terytorialnego w kampanii referendalnej związanej z referendumb w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji. Start kampanii referendalnej następuje z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum. Kampania ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Kampanii nie można prowadzić na terenie urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów, zakładów pracy, w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. Całkowity zakaz prowadzenia kampanii obejmuje jednostki wojskowe i wszystkie inne jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, oddziały obrony cywilnej oraz skoszarowane jednostki policyjne.

Finansowanie referendum jest jawne. Koszty referendum pokrywane są z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Z kolei wydatki, które ponosi inicjator referendum, pokrywane są z jego źródeł własnych.

Referendum przeprowadzają oraz ustalają jego wynik terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) i obwodowe komisje do spraw referendum. W przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji są one powoływane przez komisarza wyborczego, w pozostałych przypadkach przez odpowiedni organ stanowiący samorządu terytorialnego. Referendum lokalne jest przeprowadzane w stałych obwodach głosowania tworzonych w celu przeprowadzenia wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Referendum lokalne jest wiążące, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wyjątkiem od tej zasady jest referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, które jest ważne, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Ustawodawca nie sprecyzował, czy chodzi tu o faktycznie biorących udział w wyborze, czy też o tych, którzy mogli to uczynić, ale faktycznie w głosowaniu nie brali udziału. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Odstępstwo od tej zasady występuje w przypadku referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, które jest rozstrzygające, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Terytorialne komisje do spraw referendum po sporządzeniu protokołu wyniku referendum niezwłocznie podają do publicznej wiadomości wyniki głosowania

i wynik referendum. Następnie właściwy wojewoda niezwłocznie ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku referendum otrzymany od terytorialnej komisji. W terminie 7 dni od dnia podania wyników referendum do wiadomości publicznej każdy uprawniony do wzięcia w nim udziału mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego może wnieść protest, jeżeli dopuszczono się naruszenia przepisów ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum. Protesty te rozpatruje właściwy terytorialnie sąd okręgowy w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia protestu.

Ogłoszenie wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organu stanowiącego powiatu lub samorządu województwa oznacza zakończenie działalności tego organu i z mocy prawa – organu wykonawczego. Ogłoszenie wyników referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, rozstrzygających o odwołaniu organów gminy przed upływem ich kadencji, oznacza zakończenie działalności tych organów. Warto podkreślić, że jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. W tych przypadkach Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wyznacza osobę, która pełni funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego do czasu wyboru nowych organów tej jednostki samorządowej oraz zarządza wybory przedterminowe.

Warto zauważyć również rolę konsultacji społecznych dokonywanych w samorządzie terytorialnym. Ustawa nie rozstrzyga, jaki charakter prawny posiadać będą konsultacje i jakie skutki prawne będą wywoływać dla organów<sup>17</sup>. Obecna praktyka wskazuje, że mają one charakter niewiążący.

Konstytucja nie wspomina o statusie prawnym radnego, pozostawiając regulację tej problematyki ustawom. Charakter prawny, prawa i obowiązki radnego określają ustawy dotyczące ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. W polskim systemie prawnym nie ma regulacji normatywnej, która *expressis verbis* określałaby moment nabycia mandatu radnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego bezsporny wydaje się być pogląd, zgodnie z którym mandat przedstawicielski, a takim jest mandat radnego, nabywa się z chwilą stwierdzenia wyboru danej osoby, czyli od dnia ogłoszenia wyników wyborów. W świetle ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw za moment nabycia mandatu radnego należy zatem uznać podanie przez właściwą komisję wyborczą do publicznej wiadomości wyników głosowania poprzez wywieszenia protokołu z wyborów oraz w swojej siedzibie. Dowodem uzyskania mandatu radnego jest zaświadczenie o wyborze wyda-

17 B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 68.

wane przez odpowiednio gminną, powiatową lub wojewódzką komisję wyborczą według wzoru określonego przez Państwową Komisję Wyborczą. Jednak dopiero złożenie roty ślubowania na pierwszej sesji rady lub sejmiku umożliwia radnemu nabycie pełni uprawnień i obowiązków i rozpoczęcie pełnienia funkcji. Nabycie mandatu związane jest ze stwierdzeniem wyboru danej osoby, a nie złożeniem ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu. Akt ślubowania, a nie sam akt wyboru, powoduje, że radny może skutecznie dokonywać rozstrzygnięć w postaci aktu głosowania na sesjach i komisjach rady<sup>18</sup>.

Istotne dla statusu prawnego radnego jest ustalenie momentu wygaśnięcia mandatu. Z ustaw samorządowych wynika, że okres wykonywania mandatu radnego jest tożsamy z czasem trwania kadencji organu stanowiącego samorządu terytorialnego i wynosi cztery lata, licząc od dnia wyboru. Od tej generalnej zasady ustawodawca wprowadza wyjątki. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w sześciu przypadkach enumeratywnie wyliczonych kodeksie wyborczym. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek: odmowy złożenia ślubowania, pisemnego zrzeczenia się mandatu, naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym, utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów oraz w przypadku śmierci radnego. Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza odpowiednio rada lub sejmik w drodze uchwały w terminie najpóźniej trzech miesięcy od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W przypadku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu odmowy złożenia ślubowania lub utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów rada lub sejmik mają ustawowy obowiązek umożliwienia radnemu złożenie wyjaśnień. Generalnie za moment wygaśnięcia mandatu radnego należy uznać nie zaistnienie zdarzenia wymienionego przez ustawodawcę jako przyczynę wygaśnięcia mandatu, lecz stwierdzenie tego faktu w drodze uchwały przez właściwą radę lub sejmik. Od tej reguły ogólnej wprowadzono jeden wyjątek. Występuje on w przypadku odwołania się radnego od uchwały rady lub sejmiku o wygaśnięciu mandatu z powodu utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów do właściwego sądu okręgowego. Wówczas wygaśnięcie mandatu następuje z dniem wydania przez sąd orzeczenia oddalającego to odwołanie.

Dokonanie aktu wyboru kandydata do organu stanowiącego samorządu terytorialnego przez wyborców jest aktem o charakterze konstytutywnym. Powoduje on nabycie przez kandydata mandatu radnego. Zawijazwana jest wówczas przede wszystkim szczególnego rodzaju więź prawna pomiędzy radnym a wybor-

18 M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 157.

cami. Polega ona na tym, że radny staje się reprezentantem wszystkich wyborców, a więc także tych, którzy na niego nie głosowali. Radnego łączy z wyborcami mandat przedstawicielski, który można jednoznacznie sklasyfikować jako mandat wolny. Wolny mandat radnego w istocie sprowadza się do tego, że radny wyraża wolę społeczności lokalnej, a nie tylko określonej jego części. Radny jest niezależny i nie jest związany jakimikolwiek obowiązkami prawnymi wobec konkretnych wyborców lub ich grup, organizacji społecznych oraz partii politycznych. Radny nie jest związany żadnymi instrukcjami, nakazami czy też dyrektywami wyborców. Pomimo że radny ma obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, nie musi realizować żadnych konkretnych wniosków i postulatów mieszkańców. Obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami nie jest w żadnej mierze sankcjonowany. Nie występuje tu w szczególności instytucja odwołania radnego przez wyborców. Swoistą sankcją wobec radnego ze strony mieszkańców może być jedynie odmowa wyboru na następną kadencję lub społeczna dezaprobata dla sposobu wykonywania mandatu.

Za sprzeczne z koncepcją mandatu wolnego w samorządzie terytorialnym należy wobec tego uznać wszelkie środki nacisku, które mogą być użyte w stosunku do radnego przez jego ugrupowanie polityczne. W szczególności za niedopuszczalne uznać trzeba zmuszanie do zrzeczenia się mandatu w przypadku, gdy radny nie będzie spełniał oczekiwań władz swojej partii politycznej oraz obowiązku przestrzegania dyscypliny partyjnej. W praktyce obserwujemy jednak zjawisko postępującego upartyjnięcia samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim i powiatowym oraz w dużych gminach i miastach. Spowodowane jest to szerokim zakresem kompetencji oraz stale zwiększającymi się środkami finansowymi będącymi w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie możliwość przekroczenia 5% progę wyborczego mają jedynie listy komitetów partyjnych lub wspieranych przez partie polityczne.

Jednym z instrumentów mających zagwarantować radnemu możliwości niezależnego wypełniania mandatu jest zasada niepołączalności mandatu radnego (*incompatibilitas*). Zasada ta jest oparta na założeniu, że jednoczesne sprawowanie mandatu radnego oraz zajmowanie niektórych urzędów lub wykonywanie niektórych czynności stoi we wzajemnej sprzeczności. Instytucja ta ma na celu wyeliminowanie zjawisk korupcyjnych i konfliktu interesów oraz powstawania i istnienia powiązań typu majątkowego. W istocie oznacza wprowadzenie przez ustawodawcę w odniesieniu do radnych dwóch rodzajów zakazów.

Pierwszy rodzaj polega na zakazie łączenia mandatu radnego z mandatem radnego w innych jednostkach samorządu terytorialnego, członkostwem w organie innej jednostki samorządowej oraz określonymi funkcjami lub stanowiskami publicznymi. Wszystkie ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorial-

nego przyjęły podobne ujęcie zasady niepołączalności mandatu radnego z pracą w urzędzie obsługującym dany organ samorządowy. Wyjątek od tej reguły dotyczy wyłącznie członków zarządu powiatu i województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru. W zakresie administracji samorządowej niedopuszczalne jest zatem łączenie mandatu radnego z funkcją wójta, burmistrza lub prezydenta oraz funkcją kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa. Natomiast w obszarze administracji rządowej niedopuszczalne jest łączenie mandatu radnego z funkcją wojewody oraz wicewojewody. Niemożliwe jest także łączenie mandatu radnego z mandatem posła i senatora.

Drugi rodzaj oznacza wprowadzenie w stosunku do radnych zakazu prowadzenia określonej działalności, w tym działalności gospodarczej. W szczególności rozwiązaniem to oznacza, że radny nie może m.in.: brać udziału w głosowaniu w radzie (sejmiku) ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Radnemu w związku z pełnionymi funkcjami przysługuje ochrona prawna, której podlegają osoba radnego i stosunek pracy radnego. Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, to radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochronie prawnej podlega również stosunek pracy radnego. Istota ochrony polega na tym, że rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady lub sejmiku, której jest członkiem. Ponadto, po wygaśnięciu mandatu pracodawca został zobowiązany przez ustawodawcę do przywrócenia radnego do pracy, jeżeli skorzystał on z prawa do bezpłatnego urlopu na czas wykonywania mandatu.

Radny nie jest chroniony immunitetem zarówno materialnym, jak i formalnym. Ustawodawca dopuszcza zatem możliwość pociągnięcia radnego do odpowiedzialności karnej za działanie na forum rady lub sejmiku zarówno w toku kadencji, jak i po jej upływie. W odniesieniu do radnego nie obowiązują również dwa zakazy stanowiące istotę immunitetu formalnego. Są to odpowiednio: zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody właściwej rady lub sejmiku oraz zakaz ograniczenia wolności przez aresztowanie, zatrzymanie bez zgody rady lub sejmiku.

Można wyróżnić dwie kategorie obowiązków radnego. Pierwsza kategoria obejmuje obowiązki radnego w radzie lub sejmiku. Druga kategoria składa się z po-



zostałych obowiązków. Gdy idzie o pierwszą kategorię, to zaliczyć do niej należy m.in. takie obowiązki, jak: aktywny udział w pracach rady lub sejmiku, udział w pracach komisji stałych i doraźnych powoływanych przez radę lub sejmik, udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. Do kategorii pozostałych obowiązków zaliczyć należy omówione już wcześniej obowiązki związane z zasadą niepołączalności mandatu radnego oraz obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, obowiązek złożenia oświadczenia o zawartych umowach cywilnoprawnych, obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym radnego są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Niezłożenie przez radnego oświadczeń lub informacji w ustawowo określonym terminie skutkuje utratą diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji, a w przypadku wójta, burmistrza i prezydenta utratą wynagrodzenia.

Do praw radnego zaliczyć można: składanie interpelacji i zapytań kierowanych do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz tworzenie komisji problemowych (komisja rewizyjna jest obligatoryjna), klubów radnych, otrzymywanie diet oraz zwrot kosztów podróży służbowych<sup>19</sup>.

Na podstawie art. 169 ust.1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Jednocześnie za ich pośrednictwem mieszkańcy gminy, powiatu i województwa podejmują rozstrzygnięcia. Ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego jest zatem dualistyczny i zwany jest także modelem dualistycznej równowagi<sup>20</sup>. Zasady wyborów i odwoływania oraz organizację i kompetencje tych organów określają właściwe ustawy o jednostkach samorządu terytorialnego. Wyróżniamy dwa rodzaje organów jednostek samorządu terytorialnego: organy stanowiące i organy wykonawcze.

Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (rada miejska, jeżeli siedziba rady znajduje się w mieście), w powiecie – rada powiatu, a w województwie – sejmik województwa. Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), w powiecie i województwie zarząd.

Działalność organów samorządu jest jawna i obejmuje m.in. prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia jej komisji, dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych,

19 J. Matwiejuk, szerzej o mandacie radnego, [w:] *Pozycja prawna deputowanego do samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Aktualni problemi derżawnogo upravlenia*. „Zbiornik naukowych prac Odeskogo Regionalnogo Instytutu Dierżawnogo Upravlenia. Narodna Akademia Dierżawnogo Upravlenia pri Prezydentowi Ukrainy” 2004, nr 4, s. 341-362.

20 P. Chmielnicki, *Kierunki zmian w przepisach o ustroju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] B.M. Cwiertniak (red. nauk.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2013, s. 50.

w tym protokołów posiedzeń organów i komisji. Kadencja organu stanowiącego trwa 4 lata i liczy się od dnia wyboru. W jego skład wchodzi radni w liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców jednostki. Organ stanowiący obraduje na sesjach zwoływanych nie rzadziej niż raz na kwartał. Rada (sejmik) wybiera ze swego grona przewodniczącego i od 1 do 3 wiceprzewodniczących. Organizują oni prace rady oraz prowadzą obrady. Organ stanowiący może powoływać stałe i doraźne komisje do realizacji określonych zadań.

Do typowych zadań rady (sejmiku) zaliczamy przede wszystkim: stanowienie aktów prawa miejscowego oraz uchwalanie statutu, ustalanie wysokości wynagrodzenia organom wykonawczym, powoływanie i odwoływanie skarbnika, uchwalanie budżetu, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu i udzielanie absolutorium, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie w granicach określonych ustawami przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych, uchwalanie zasad współdziałania z innymi jednostkami samorządu. Opiniowanie wykonania budżetu obejmuje ocenę zrealizowania planu przychodów, wydatkowania środków, przestrzegania dyscypliny budżetowej oraz uchwał okołobudżetowych, przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych itp.<sup>21</sup>

Ponadto rada powiatu oraz sejmik województwa wybierają i odwołują członków zarządu. Sejmik województwa uchwała też strategię rozwoju województwa, określa zasady udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa, powierza zadania samorządu województwa pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego. Uchwały rady (sejmiku) zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu w głosowaniu jawnym.

Rada (sejmik) przy pomocy komisji rewizyjnej kontroluje działalność organu wykonawczego oraz wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, którzy reprezentują wszystkie kluby.

Organem wykonawczym w gminie jest wójt, ewentualnie burmistrz w mieście lub prezydent w mieście powyżej 100000 mieszkańców i mieście, gdzie taki organ funkcjonował do wejścia w życie reformy samorządowej. Wybierany jest w wyborach bezpośrednich na czteroletnią kadencję, która rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady i upływa z dniem upływu kadencji rady. Po upływie kadencji pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybraną osobę. Objęcie obowiązków przez organ wykonawczy w gminie następuje z chwilą złożenia wobec rady ślubowania według roty ustalonej w ustawie. Organ ten powołuje w drodze zarządzenia oraz odwołuje zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę w zależności od liczby mieszkańców od 1 do 4. Wygaśnięcie mandatu wójta, bur-

21 A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławacki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2012, s. 275.

mistrza lub prezydenta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców.

Kolegialny organ wykonawczy – zarząd powiatu składa się od 3 do 5 osób, a zarząd województwa z 5 osób, w tym starosta powiatu lub marszałka województwa, wicestarosta lub maksymalnie 2 wicemarszałków oraz zwykłych członków. Członkowie zarządu mogą być wybrani także spoza składu rady lub sejmiku. Uchwały zarządu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym. Zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady (sejmiku), przygotowuje projekty uchwał tych organów, określa sposób wykonania uchwał, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo zarząd województwa przygotowuje projekt strategii rozwoju województwa i regionalnych programów operacyjnych. W realizacji zadań własnych organ wykonawczy podlega wyłącznie radzie lub sejmikowi.

Wójt, burmistrz, prezydent, starosta powiatu oraz marszałek województwa kierują bieżącymi sprawami jednostki samorządowej oraz reprezentują ją na zewnątrz. Wydają decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ponadto wójt, burmistrz, prezydent oraz starosta opracowują plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłaszają i odwołują pogotowie i alarm przeciwpowodziowy oraz zarządzają ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.

Wójt, burmistrz, prezydent, starosta powiatu oraz marszałek województwa wykonują zadania przy pomocy odpowiednio urzędu gminy, urzędu miasta, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego, którymi kierują, wykonując zadania zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu (ich status prawny określony jest w ustawie) oraz przy pomocy różnego rodzaju samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych.

Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego określa w istocie zasada subsydiarności, realizacji jego wolności oraz praw. Samorząd terytorialny to zatem struktura o charakterze pomocniczym zbliżająca organy władzy do jednostki m.in. poprzez fakt, że z mocy prawa tworzy ją ogół mieszkańców, wykonując zadania publiczne dla ich dobra, która stanowi, że samorząd terytorialny tworzony jest w celu pomocy człowiekowi dla realizacji zadań, to jedyna możliwość realizacji interesów wspólnoty lokalnej<sup>22</sup>.

---

22 E.J. Nowacka, *Władza samorządu lokalnego*, Warszawa 2012, s. 120.

Do zakresu działania wspólnot samorządowych należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone przez konstytucję i ustawy na rzecz innych podmiotów. Na podstawie art. 166 konstytucji zadania publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na dwie kategorie: zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i finansowane są przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zadania własne powinny stanowić trzon, główny element zadań samorządowych<sup>23</sup>. Zadania zlecone to zadania przekazane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonania, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawy mogą nakładać na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania z zakresu administracji rządowej terytorialna wspólnota samorządowa może wykonywać też na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zleconych jej zadań. Przykładem zadań zleconych jest prowadzenie ewidencji ludności i wydawanie dowodów osobistych przez jednostki samorządu gminnego.

Do zadań własnych samorządu gminnego należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te obejmują m.in. sprawy: ochrony środowiska i przyrody, gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic i mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zadania własne gminy mogą mieć też charakter obowiązkowy. Wśród zadań własnych ustawodawca wyróżnia zadania użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przekazanie samorządowi gminnemu nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji i może być dokonane tylko przez Sejm na podstawie ustawy.

Samorząd powiatowy wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in.: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa i leśnictwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobie-

---

23 A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa 2012, s. 86.

gania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim w następującym zakresie: edukacji publicznej (w tym szkolnictwa wyższego), promocji i ochrony zdrowia, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Zadania i zakres działania samorządu wojewódzkiego nie może naruszać samodzielności i zakresu działania gminy i powiatu.

Samorząd województwa uchwała strategię rozwoju województwa, która zawiera następujące elementy: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, cele strategiczne polityki rozwoju województwa, kierunki działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa, listę projektów infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju województwa oraz prognozę wysokości środków publicznych służących realizacji projektów infrastrukturalnych. Uchwalając strategię rozwoju województwa, samorząd województwa ma obowiązek uwzględnić m.in. takie cele, jak: pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez regionalne programy operacyjne oraz inne instrumenty prawne i finansowe. W szczególności samorząd województwa może występować o ich dofinansowanie środkami z budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych.

Samorząd województwa prowadzi także politykę rozwoju województwa. W jej skład wchodzi m.in.: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, wspieranie rozwoju nauki i kultury, popieranie postępu technologicznego i współpracy między sferą nauki i gospodarki oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Sejmik województwa uchwała też „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Określają one cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Ustawy mogą nałożyć na gminę i powiat oraz województwo samorządowe obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Wspólnoty gminne i powiatowe mogą wykonywać również zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać na podstawie porozumień zawartych między zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego zadania z zakresu właściwości innych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. W celu wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gminy, powiaty, województwa są uprawnione do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>24</sup>.

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który jest uchwalany przez organy stanowiące na rok kalendarzowy. Zgodnie z konstytucją i ustawami na ich dochody składają się: udziały w podatkach stanowiące dochód budżetu państwa, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa, dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, dotacji i subwencji. Dochodami mogą być natomiast m.in. spadki, zapisy i darowizny oraz wpływy z samoopodatkowania mieszkańców. Konstytucja gwarantuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do realizowanych zadań.

Gminne, powiatowe oraz wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego posiadają mienie samorządowe (w gminie zwane komunalnym). Mieniem jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych jednostek samorządu, ich związków oraz mienie innych samorządowych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Podmioty te samodzielnie zarządzają mieniem, decydując o jego zbyciu, przeznaczeniu i sposobie wykorzystania. Jednostki samorządu nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania innych samorządowych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania jednostek.

Na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obo-

24 M. Szypliński, *Organizacja, zadania, i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 97.

wiązujących na obszarze ich właściwości lub jego części. Akty prawa miejscowego mogą regulować ustrój wewnętrzny jednostki samorządowej, organizację urzędów i instytucji samorządowych, zasady zarządu mieniem samorządowym oraz zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (nie dotyczy to samorządu wojewódzkiego, albowiem takie uprawnienie posiada wojewoda). Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Akty prawa miejscowego ustanawia rada lub sejmik w formie uchwały. W skrócie są one określone jako przepisy: gminne, powiatowe oraz wojewódzkie. Adresat aktu prawa miejscowego określony jest generalnie. Jest nim każdy podmiot powiązany z gminą ze względu na zaistniały stan faktyczny, który znajdzie się w przewidzianej przez prawo sytuacji<sup>25</sup>. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, burmistrz, prezydent lub starosta w formie zarządzenia. Zarządzenie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy lub powiatu. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Akty prawa miejscowego podpisuje przewodniczący rady lub sejmiku, czyni to niezwłocznie po ich uchwaleniu i następnie kieruje do publikacji. Wszystkie akty prawa miejscowego podlegają publikacji we właściwym terytorialnie, wydawanym przez wojewodę, wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz publikacji w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Nadzór nad samorządem terytorialnym należy rozumieć jako określony konstytucyjną i ustawami zbiór uprawnień oraz obowiązków umożliwiających uprawnionym organom wkraczanie w sferę działalności samorządowej<sup>26</sup>. Nadzór nad samorządem terytorialnym jest efektem zawartej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to model oparty o nadzór weryfikacyjny w zakresie zadań własnych<sup>27</sup>. Zakres przedmiotowy i podmiotowy nadzoru nad samorządem terytorialnym został zakreślony w art. 171 konstytucji. Stanowi on, po pierwsze o tym, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności oraz po drugie, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, zaś w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy, powiatu oraz województwa tylko w przypadkach określonych ustawami, które nor-

25 R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim*, Warszawa 2012, s. 429.

26 Szerzej na ten temat: M. Mączyński, M. Stec, *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011.

27 G. Harc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2013, s. 24.

mują szczegółowy tryb oraz formy nadzoru. Wprowadzają one trzy typowe środki nadzoru: informacyjne, prewencyjne i represyjne oraz inne środki nadzorcze.

W konsekwencji zastosowania środków informacyjnych organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Temu prawu organów nadzoru odpowiada obowiązek organów nadzorowanych udzielenia stosownych informacji i danych.

Przykładem nadzoru prewencyjnego jest rozwiązanie, zgodnie z którym wójt, burmistrz, prezydent, starosta oraz marszałek mają obowiązek przedłożenia wojewodzie wszystkich uchwał odpowiednio rady gminy, rady miasta, rady powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego i zarządu województwa w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia (wyjątkiem są akty ustanawiające przepisy porządkowe, które przekazywane są w ciągu 2 dni od ich ustanowienia). Wójt, burmistrz, prezydent, starosta i marszałek przedkładają także regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne akty objęte zakresem nadzoru izby.

Przykładem nadzoru represyjnego jest przyjęte we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego rozwiązanie, zgodnie z którym nieważne są uchwały lub zarządzenia organów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, które są sprzeczne z prawem. O nieważności takiej uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, powiatu lub województwa wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. Istnieje także zasada, że nie można stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, powiatu i województwa po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie albo jeżeli są one aktami prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego mogą składać skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, powiat, województwo lub związki jednostek samorządu terytorialnego, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Sąd obowiązany



jest wyznaczyć rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Innym przykładem środka nadzoru jest zarządzenie zastępcze wydawane przez wojewodę (po powiadomieniu ministra spraw wewnętrznych i administracji) w związku z niepodjęciem w ustawowym terminie przez odpowiednie organy samorządu terytorialnego rozstrzygnięć w sprawach: wygaśnięcia mandatu radnego, obsadzenia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza i prezydenta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z ich zastępcami, sekretarzami i skarbnikami jednostek samorządu, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i województwa i osobami zarządzającymi lub członkami organów zarządzających samorządowych osób prawnych. Zarządzenie zastępcze może być wydane po uprzednim bezskutecznym wezwaniu przez wojewodę właściwego organu do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni.

Najdalej idącym środkiem nadzoru jest rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz odwołanie wójta (burmistrza i prezydenta) lub rozwiązanie zarządu powiatu i zarządu województwa. Rozwiązanie rady gminy, rady miasta, rady powiatu i sejmiku województwa może w ujęciu konstytucyjnym nastąpić jedynie w przypadku rażącego naruszenia konstytucji lub ustaw (ustawodawca mówi o powtarzającym się naruszeniu). Wówczas Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ma prawo w drodze uchwały rozwiązać organ stanowiący. W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Rozwiązanie rady powiatu i sejmiku województwa jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów powiatu i województwa, a więc także wykonawczych. Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyborów nowych organów powiatu i województwa będzie pełniła funkcję tych organów.

Jeżeli powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, burmistrz lub prezydent, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta pełni jego funkcję. W przypadku, gdy powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu lub zarząd województwa, wojewoda wzywa odpowiednio radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie takie nie odnosi skutku – za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie za-

rządu powiatu lub zarządu województwa. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Warto podkreślić, że w razie nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu lub województwa Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, może zawiesić te organy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru nowych organów na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić jedynie po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom jednostki samorządu terytorialnego i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji w gminie, powiecie czy też województwie. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów samorządowych z dniem powołania.

Swoistym środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce jest skarga sądowa. Jej istota polega na tym, że każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, ma prawo, po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Skargę można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Skarga służy także w przypadku, gdy organ samorządu terytorialnego nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. W takich przypadkach sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy. Przepisy o tego typu skardze sądowej nie są stosowane w sprawach decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy samorządu.

System samorządu terytorialnego podlega stałej ewolucji. Pojawiają się głosy o konieczności dalszych zmian i reform samorządu w Polsce. Wśród najczęstszych są pomysły: ograniczenia liczby kadencji pełnionych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów, bezpośrednich wyborów starostów i marszałków, likwidacji tzw. „janosikowego” (jest to obowiązkowa wpłata do budżetu państwa dokonywana przez mające duże dochody z podatków jednostki samorządu terytorialnego, która zasiła rezerwę celową budżetu państwa, z której z kolei finansowana jest samorządowa subwencja ogólna) oraz likwidacji powiatów i dualizmu administracyjnego w województwie.