

Krzysztof Kociubiński

Budowa i reformy struktur ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce

Wprowadzenie

Zmiana jakości politycznej i ekonomicznej, jaką przyniósł rok 1989, zapoczątkowała trudny proces transformacji, obejmujący w zasadzie każdą sferę funkcjonowania państwa i społeczeństwa polskiego. Od początku budowy nowego ładu ustrojowego, rozpoczętej przez rząd premiera T. Mazowieckiego, świadomie i metodycznie korzystano z wartości Cywilizacji Zachodniej – w tym przede wszystkim ze spuścizny europejskiego oświecenia, do którego należały takie zasady jak m.in.: trójpodział władzy, republikańska forma rządów, państwo prawa, prawo do wolności, własności i szczęścia oraz katolickiej myśli społecznej, do której zaliczała się m.in. zasada pomocniczości (subsydiarności). Ze współczesnej perspektywy, szczególnie ważną okazała się ta ostatnia, której istotą była decentralizacja państwa. Niemalże natychmiast podjęte wówczas działania na rzecz decentralizacji państwa umożliwiły przekazanie władzy – do tej pory scentralizowanej i skoncentrowanej – społeczeństwu i bezpośrednio przyczyniły się do przeprowadzenia jednej z pierwszych reform przesądzających o przyszłym kształcie państwa polskiego, tj. reaktywacji samorządu gminnego¹.

¹ W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/1999, s. 11. Opozycja „solidarnościowa” już w trakcie obrad Okrągłego Stołu była dosyć dobrze wyposażona w wiedzę z zakresu samorządu terytorialnego i posiadała stosunkowo klarowną i jednolitą wizję reformy samorządowej. Był to wielki atut, który w trakcie Okrągłego Stołu umożliwił stronie opozycyjnej odrzucić twardo proponowane przez stronę rządową kosmetyczne zmiany, oddalające możliwość rzeczywistych reform, i zaproponować własny program. Dzięki tej wiedzy i wizji Senat mógł podjąć inicjatywę ustawo-

Ustanowienie samorządu gminnego

Początkiem budowy samorządu gminnego, która jednocześnie stała się pierwszym etapem konstruowania całościowego systemu samorządu terytorialnego, było uchwalenie 8 marca 1990 r. Ustaw: o zmianie Konstytucji RP², o samorządzie gminnym oraz o zmianie ustawy – Ordynacji wyborczej do rad gmin. Ich uzupełnieniem w późniejszym okresie były ustawy z 22 marca 1990 r.: Ustawa o pracownikach samorządowych, Ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej³, Ustawa o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej (tzw. ustawa kompetencyjna z 17 maja 1990 r.) oraz Ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym⁴.

Kluczowe jednak znaczenie w kontekście przebudowy ustroju państwa miała reforma samorządu gminnego, wprowadzona mocą ustawy z 8 marca 1990 r. Ustawa ta nadawała polskim gminom samorządowy urząd, podmiotowość prawną i samodzielność. Gminna samodzielność ukształtowana została zgodnie ze standardami zachodnioeuropejskimi i miała różne aspekty, m.in.:

- organizacyjny i personalny (własne organy i struktury, prawo do obsadzania stanowisk w administracji komunalnej, przedsiębiorstwach, zakładach i innych instytucjach samorządowych),
- administracyjny (własne kompetencje do stanowienia przepisów administracyjnych i do sprawowania władztwa administracyjnego w formach indywidualnych – w ramach upoważnień ustawowych),

dawczą, a premier Mazowiecki włączyć program odbudowy samorządu terytorialnego do swego *exposé*. W dalszej kolejności wypadki potoczyły się błyskawicznie: ustanowiono stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Reformy i podjęto intensywne prace legislacyjne i organizacyjne. Warto nadmienić, iż od inicjatywy ustawodawczej aż do realizacji procesu legislacyjnego upłynęło zaledwie kilka miesięcy – był to swojego rodzaju rekord szybkości w pracach legislacyjnych polskiego ustawodawcy, przynajmniej w zakresie tak fundamentalnej ustawy, jaką była Ustawa o samorządzie gminnym. Szerzej: J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 11.

² W rozdziale 6 Konstytucji ustawodawca podał nazwę „Samorząd terytorialny”, a w art. 43 ust. 1 zapisał, iż „samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie. W ust. 2 stwierdzono, iż „gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej”.

³ Administracja rządowa, działająca jak dotychczas, na poziomie województwa uzupełniona została w terenie przez stworzenie tzw. rejonów (267 na czele z kierownikami urzędów rejonowych). Utrzymując dwustopniowy podział terytorialny, rejony stanowiły tylko jednostki podziału pomocniczego wobec gminy. Zob. Dz. U. z 1990 r. nr 21, poz. 123.

⁴ H. Lisicka, *Lokalna i regionalna administracja publiczna*, [w:] H. Lisicka (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2001, s. 251.

- ekonomiczny (zasoby majątkowe, w tym uprawnienia właścicielskie i środki finansowe),
- polityczny (wolne wybory bazujące na kryterium interesu lokalnego, a nie na dylematach rangi ogólnopaństwowej)⁵.

Faktyczne przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło 27 maja 1990 r. W tym właśnie dniu weszła w życie Ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawy z nią związane, odbyły się wybory do gminnych rad, a mieszkańcy dotychczasowych struktur opartych o system rad narodowych weszli w skład gminnych wspólnot samorządowych⁶.

Ryc. 1. Obrazowe znaczenia samorządnych gmin dla sprawnie działającego państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Kitzedler, *Gemeinde. Landkreis. Bezirk. Bürger und Kommunen In Bayern*, München 1997.

⁵ M. Kulesza, *Wprowadzenie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Teksty jednolite*, Warszawa 1996, s. 15.

⁶ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2/2000, s. 103.

Z perspektywy ponad 22 lat, które upłynęły od utworzenia samorządu gminnego na szczególną uwagę zasługuje ówczesna atmosfera społeczna i polityczna, która towarzyszyła tym zmianom, sprowadzająca się do powszechnej akceptacji dla idei państwa samorządnego, kładącego nacisk na wspólnotowy charakter lokalnej społeczności, zdolnej do administrowania własnymi sprawami. Dla większości późniejszych reform, w tym także samorządowych, tak szerokiego i spon-tanicznego przyzwolenia polskie społeczeństwo już nigdy nie wyraziło⁷.

Gdy analizuje się treść Ustawy o samorządzie gminnym, mimo upływu ponad dwóch dziesięcioleci, uwagę zwraca jej nadzwyczaj precyzyjny styl języka, którym posłużył się ustawodawca, co pozwala na studiowanie jej bez szerszego przygotowania prawniczego. Trudno nie zgodzić się z opinią prof. A. Lutrzykowskiego, iż w Ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca ujmując cele i zadania gminy jako wspólnoty samorządowej zdołał uniknąć jakichkolwiek akcentów ideologicznych i doktrynalnych. Stworzone regulacje posiadają charakter pragmatyczny i funkcjonalny, a precyzja i zwięzłość języka ustawy zachowuje nadal walory niezaprzeczalne jako przykład ujęć generalnie trafnych i adekwatnych do przyświecających reformie celów ustrojowych⁸. W praktyce stanowienia prawa przez polskiego ustawodawcę, ustawy o tak wysokiej jakości rzeczywiście należą do rzadkości.

Na tekst Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. składa się 11 rozdziałów oraz łącznie 103 artykuły. Spośród najważniejszych, ustanowionych jej mocą zasad, należy wymienić przede wszystkim zapis art. 1, który stwierdza, iż „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Artykuł 2 jest swoistym kwantyfikatorem pozycji i kompetencji gminy i stwierdza, iż „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Ponadto ustęp 2 i 3 proklamuje osobowość prawną gminy i ochronę sądową jej samodzielności. Artykuł 3 informuje, iż o ustroju gminy stanowi statut gminy⁹. Artykuł 6 w ust. 1 podaje zakres działania gminy, do którego „należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Ustęp 2 tegoż artykułu opiera się na zasadzie domniemywania kompetencji,

⁷ Prof. J. Reguński wspominając atmosferę pierwszych reform III RP, podaje, iż ogólny entuzjazm społeczny dla reform był tak wielki, że pozwolił zniwelować brak szerszej akcji informacyjnej rządu odnośnie tego, co zamierza reformować i w jaki sposób. W 1990 r. ze strony społeczeństwa istniało nie tylko ogólne oczekiwane, ale wprost żądanie reform ustrojowych. Por. J. Reguński, *op. cit.*, s. 52.

⁸ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – wyzwanie ustrojowe. Osiem trudnych lat 1990–1997*, [w:] R. Gadomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006, s. 309.

⁹ Statut gminy stanowi o ustroju jednostki samorządowej. Jako podstawowy akt ustroju gminy (analogicznie w powiecie i województwa) bywa nazywany „lokalną konstytucją”. Statut należy do najważniejszych aktów prawa miejscowego. Szerzej: I. Lewandowska-Malec, *Ustrój samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej*, Kraków 2001, s. 20–22.

stanowiąc, iż „jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy”. W powyższych zapisach zmaterializowała się zatem zasada decentralizacji zakresu władzy w ramach określonych prawem.

W art. 7 ust. 1 ustawa określa, iż „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. W dalszej części tegoż artykułu zapisy ustawy wymieniają w sposób numeryczny zadania własne gminy. Zakres spraw, które znalazły się w sferze zadań własnych gminy jest bardzo szeroki. Spośród najważniejszych, które ustawodawca przypisał gminom należy wymienić takie sprawy, jak: ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodna, gminne drogi, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, lokalny transport zbiorowy, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, porządek publiczny, promocja gminy, współpraca transgraniczna.

Kolejny, 8 artykuł ustawy w ust. 1 nałożył na gminy obowiązek „wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów”. Ustęp 2 tegoż artykułu ustanawiał możliwość wykonywania przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej o charakterze poruczonych, tj. wykonywanych na mocy porozumień zawartych z organami tej administracji. Po reformie samorządowej z 1999 r. dodano zapisy ustępu 3, według którego zadania poruczone wykonywane przez gminy mogą być efektem porozumień zawartych z jednostkami powiatowymi i wojewódzkimi¹⁰. Ustawodawca w ustępie 3 tegoż artykułu stwierdził, iż gmina na wykonywanie wszystkich kategorii zadań ma zapewnione „środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań”¹¹.

¹⁰ Według kryteriów podawanych przez ustawodawcę polskiego w ustawodawstwie samorządowym, zadania samorządu generalnie dzielą się na własne i zlecone, które jednak wewnętrznie różnią się wg następującego schematu: A) Zadania własne samorządu: 1) zadania obligatoryjne, 2) zadania dobrowolne; B) Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: 1) zadania przekazane przez ustawy, 2) zadania wykonywane na mocy porozumień. Szerzej: Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, Z. Leoński, praca zbiorowa pod red. naukową S. Wykrętowicza, Poznań 2004, s. 133 i nast. Podział zadań gminy na własne i zlecone nie jest jednak sztywny. Ulega on zmianom i w zasadzie zależy od inicjatywy gmin, z wyjątkiem sytuacji określonych prawem. Szerzej: M. Barański, *Model samorządu terytorialnego w procesie reformy społeczno-administracyjnej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002, s. 35–38.

¹¹ Ustawa o samorządzie gminnym w artykule 54 ust. 1–2 określiła co składa się na strukturę dochodów gminy: podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy, dochody z majątku gminy, subwencja ogólna z budżetu państwa, dotacje celowe na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych, wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, spadki, zapisy i darowizny, inne dochody. Szerzej o finansach samorządu terytorialnego: M. Jastrzębska, *Finanse samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; L. Jędrzejewski, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2004; M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005.

Artykuł 85 stanowi, iż „nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”, a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86). Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami (art. 87). Gminą przysługuje prawo zaskarżania i dochodzenia drogą sądową decyzji organów nadzoru (art. 98).

Kolejne części Ustawy o samorządzie gminnym dotyczą następujących kwestii: w rozdziale 4 omówiono akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę (artykuły 40–42), rozdział 5 poświęcony został komunalnemu mieniu (artykuły 43–50), rozdział 6 ustanawia gminną gospodarkę finansową (artykuły 51–63), w rozdziale 7 przedstawiono regulacje dotyczące związków i porozumień międzygminnych (artykuły 64–75). Rozdział 9 poświęcony został omówieniu gminnych stowarzyszeń, w rozdziale 10 przedstawiono zasady i formy nadzoru nad działalnością gminną (artykuły 85–102). Rozdział 11 zawiera przepisy końcowe ustawy.

Charakterystykę i właściwości gminnych władz ustawodawca przedstawił w artykułach 11–39 ustawy. W myśl powyższych zapisów, organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast wójt (burmistrz, prezydent) pełni funkcję wykonawczą.

Rada gminy

Rada gminy jest organem przedstawicielskim, kolegialnym, kreowanym poprzez wybory powszechne na 4-letnią kadencję. Rada gminy powoływana jest przez jej mieszkańców do działania w imieniu mieszkańców i za mieszkańców. Jeżeli siedziba rady gminy zlokalizowana jest w mieście położonym na terenie gminy, wówczas rada przyjmuje nazwę rady miejskiej. W ramach uprawnień stanowiących podejmuje ona uchwały, które mogą mieć różny charakter prawny, np.: stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących, uchwalanie budżetu, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ustanawianie swych własnych organów (np. powoływanie komisji), zawieranie porozumień z organami administracji rządowej (oraz jednostkami powiatowymi i wojewódzkimi) na wykonanie zadań zleconych, nadawanie honorowego obywatelstwa, czy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy¹². Wypełniając funkcje kontrolne, rada nadzoruje działalność wójta (burmistrza, prezydenta), gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy. Korzysta w tym względzie

¹² W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 134–137.

z opinii komisji rewizyjnej lub regionalnej izby obrachunkowej. Rada obraduje w trybie sesji, zazwyczaj zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. W myśl artykułu 19 ust. 1 rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1–3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy w takim samym trybie jak jego powołanie, tj. bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zgodnie z artykułem 17 ustawy, w skład rady wchodzi radni w liczbach uzależnionych od liczby mieszkańców w gminie. System wyborczy do rad gmin określony został w Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich z dnia 16 lipca 1998 r.¹³

Tab. 1. Stosunek liczby radnych do liczby mieszkańców gminy

Liczba mieszkańców gminy	Liczba radnych
do 20 000	15
do 50 000	21
do 100 000	23
do 200 000	25
Po trzech radnych na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych	

Źródło: opracowanie własne.

Radni, w myśl artykułu 23 obowiązani są kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny powinien utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (zasada wolnego mandatu). W celu usprawnienia pracy radnych, wolno im tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy. W myśl artykułu 25b, mandatu radnego gminy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody oraz członkostwem w organie innej

¹³ Dz. U. z 1998 r. nr 95, poz. 602.

jednostki samorządu terytorialnego. Radni nie mogą być także członkami władz zarządzających lub kontrolnych, rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. W myśl artykułu 24h zarówno wszyscy radni, jak też wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, zwanego dalej „oświadczeniem majątkowym”. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne.

Wójt/burmistrz/prezydent

Wójt/burmistrz/prezydent w systemie prawa o samorządzie gminnym to monokratyczny organ władzy wykonawczej gminnej jednostki samorządowej. W systemie polskiego ustawodawstwa uprawnienia wójta, burmistrza i prezydenta miasta są takie same. Wyraźnie reguluje to Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która mówi, że ilekroć mowa jest w niej o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta. Zróznicowanie nazwy organu wykonawczego gminy wynika z polskich tradycji historycznych. Samo słowo wójt pochodzi od niemieckiego słowa *vogt*, które z kolei wywodzi się od łacińskiego *advocatus*, czyli „przyzywany na pomoc”, burmistrz od istniejącego w języku średnio-wysoko-niemieckim słowa *burgmīster*, tj. „mistrz grodu”, prezydent zaś od łacińskiego *praesidens* – czyli stojący na czele. Wójt jest organem wykonawczym gminy wiejskiej, burmistrz – gminy miejsko-wiejskiej i miejskiej (miasta), prezydent miasta jest organem wykonawczym w mieście liczącym powyżej 100 000 mieszkańców, a także w mieście, w którym prezydent miasta był organem wykonawczym przed wejściem w życie Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.

Status wójta/burmistrza/prezydenta przed 2002 r.

Do momentu wejścia Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta nowelizującej prawo o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. wójt przewodniczył zarządowi gminy, który pełnił funkcję organu wykonawczego rady gminy. Rada gminy będąca najważniejszym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie dokonywała wyboru wójta w głosowaniu tajnym (większością bezwzględną), a na jego wniosek – pozostałych członków zarządu (łącznie od 3 do 7 osób). Aby zostać wójtem lub członkiem zarządu, nie było wymagane posiadanie mandatu radnego – miało to wesprzeć skompletowanie apolitycznych zespołów fachowców i menadżerów do zarzą-

dzania sprawami gminy. Istniał jeden wymóg – członek zarządu nie mógł być zatrudniony jednocześnie w administracji rządowej. Kadencja zarządu trwała przez cały okres kadencji rady. Wójt wraz z zarządem mógł być odwołany przez radę czasie trwania kadencji rady gminy, np. z powodu nieudzielenia mu absolutorium (na wniosek komisji rewizyjnej rady gminy i opinii powiatowej izby obrachunkowej). Wówczas uchwała taka musiała zapaść bezwzględną większością głosów w tajnym głosowaniu.

Zarząd wraz wójtem realizował uchwały rady i zadania gminy określone przepisami prawa (gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych). Ponadto wykonywał też zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zlecone przez ustawy bądź w drodze porozumienia. Swoje prace zarząd wykonywał przy pomocy urzędu gminy, który stanowił jego aparat pomocniczy. Kierownikiem urzędu ustawowo był wójt, pozostając tym samym zwierzchnikiem osób zatrudnionych w urzędzie.

Do najważniejszych uprawnień wójta należały:

- przewodniczenie zarządowi gminy i organizowanie jego pracy,
- kierowanie bieżącymi sprawami gminy,
- reprezentowanie gminy na zewnątrz,
- zwierzchnictwo służbowe w stosunku do pracowników gminy,
- wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej.

Szczególną pozycję względem wójta w ówczesnym systemie samorządowym zajmował przewodniczący rady gminy, który wybierany był ze składu rady (wraz z trzema wiceprzewodniczącymi) w czasie pierwszej sesji z grona radnych (w tajnym głosowaniu). Nie mógł równocześnie pełnić funkcji wójta oraz nie powinien (choć ustawa tego wyraźnie nie zabraniała) piastować innych stanowisk w organach wykonawczych (np. w zarządzie).

Przewodniczący rady gminy nie był reprezentantem gminy w stosunkach zewnętrznych, reprezentował jednak radę w odniesieniu do organów gminy, jako wybrane w wyborach ciało, które było najwyższym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie – w ramach kompetencji stanowiących rada gminy podejmowała najważniejsze uchwały dotyczące powszechnie obowiązujących przepisów w gminie, uchwałała budżet, uchwałała plany zagospodarowania przestrzennego, zawierała porozumienia z administracją rządową na zadania zlecone, uchwałała statut gminy, dokonywała obsady osobowej organów gminy, podejmowała decyzje w sprawach podatków i opłat, decydowała o współdziałaniu z innymi gminami, podejmowała uchwały w sprawach majątkowych gminy, których zakres przekraczał kompetencje zarządu.

O szczególnej pozycji przewodniczącego rady względem wójta decydowały, jak się wydaje, dwa główne czynniki:

- a) przewodniczący rady jako radny posiadał mandat – czyli mocno legitymizował swoją funkcję,
- b) w przypadku zaistnienia pata podczas głosowania radnych (tzn. gdyby głosy rozłożyły się po równo) przeważał wówczas głos przewodniczącego rady.

Tak jak już wcześniej wskazywano, że o ile przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. generalnie charakteryzowały się stosunkowo wysoką jakością prawną, to relacje wójta, jako przewodniczącego zarządu gminy, względem przewodniczącego rady, jako kierującego pracami rady gminy, od początku były dyskusyjne. W artykułach i felietonach na łamach „Wspólnoty” w latach 1997–2000 prof. B. Dolnicki zwracał np. na uwagę na brak konsekwencji ustawodawcy w kwestii zaliczania wójta do organów wykonawczych gminy. Ustawa bowiem w pierwotnym brzmieniu do organów wykonawczych gminy zaliczała wyłącznie zarząd gminy, choć w dalszych jej postanowieniach ustawodawca niekonsekwentnie wyposażał w odrębne, własne kompetencje wykonawcze także wójta, uznając go przy tym za organ gminy wydający decyzje indywidualne w sprawach z zakresu administracji publicznej. Ów brak konsekwencji ustawodawcy stał się w piśmiennictwie prawniczym źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących statusu prawnego wójta.

Problem ten dostrzegany był także przez twórców Ustawy o samorządzie gminnym. Wskazuje na to prof. J. Regulski, który przypomina, iż w projekcie ustawy samorządowej, przygotowanej przez senacką komisję ds. samorządu terytorialnego w 1990 r. przewidywano, że wójt będzie przewodniczył radzie, a kierownikiem urzędu będzie sekretarz gminy. Jednak w wyniku poprawki zgłoszonej na posiedzeniu plenarnym zdecydowano, że rada będzie miała odrębnego przewodniczącego, a wójt będzie osobiście kierował urzędem. Wnioskodawca dowodził, że skoro rada oceniać będzie prace wójta, to zgodnie z zasadą *Nemo iudex in causa sua* nie może on być przecież sędzią we własnej sprawie. Ta – jakby się wydawało – słuszna teoretyczna logika poprawki złamała logikę systemu w praktyce. Bardzo szybko zaczęły powstawać destrukcyjne konflikty w gminach, kto jest ważniejszy – wójt, który rządzi, ale jest wybierany przez radę, czy też przewodniczący rady, który nie rządzi, ale ma mandat radnego pochodzący z wyborów. W efekcie wytworzył się szybko jednolity front wójtów dowodzących, że rady i ich przewodniczący ograniczają niezbędną autonomię decyzyjną wójtów. Było w tym sporo racji, gdyż rady w wielu miastach i gminach stały się miejscem przepychanek i konfliktów, które nie miały wiele wspólnego

z dobrze pojmowanym interesem gminy. W konsekwencji, rola przewodniczących zaczęła być stopniowo ograniczana jedynie do przewodniczenia posiedzeniom rady, powoli zaś wzrastała rola wójtów jako reprezentantów w gminie.

Status wójta/burmistrza/prezydenta po 2002 r.

Niejako ukoronowaniem ewolucji w kierunku rosnącej pozycji wójta, było wprowadzenie 20 czerwca 2002 r. Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Strategicznym celem ustawy było znaczące wzmocnienie władzy wójtów oraz zapewnienie gminom stabilności kadrowej i statutowej.

Wójt wybierany jest przez wszystkich uprawnionych mieszkańców gminy w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Kadencja wójta trwa 4 lata. Wcześniejsze zakończenie kadencji może nastąpić w przypadkach wskazanych w ustawie, tj.: pisemne zrzeczenie się stanowiska, utrata prawa wybieralności, odwołanie w drodze referendum, odwołanie przez premiera w przypadku uporczywego naruszania prawa. Legitymacja zdobyta przez wójta w bezpośrednich wyborach przesądza o tym, że stał się on w praktyce najważniejszym urzędnikiem gminy.

Jest kierownikiem urzędu gminy (miasta) i przełożonym jego pracowników, decyduje w sprawach bieżących gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Wzmacniając władzę wykonawczą w gminie, uczyniono z wójtów i burmistrzów osoby wyposażone w duży zakres władzy, ale jak się wydaje – wyłączone również w pewnym stopniu spod kontroli władzy gminnych rad. Wójt może bowiem w oparciu o własne przekonanie dość swobodnie dysponować mieniem gminy, decydować o zatrudnieniu ludzi w administracji gminnej w zasadzie według własnego uznania, samodzielnie podejmować ważne decyzje administracyjne. Wójt, jeśli tylko zechce, może ignorować radę, której uchwały – nawet te odmawiające mu absolutorium – nie zmuszają go do natychmiastowego opuszczenia stanowiska¹⁴. Odwołanie wójta w praktyce nie jest proste – można tego dokonać jedynie w wyniku referendum, którego decyzje są ważne, jeżeli udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego wójta (do poprzedniej kadencji, tj. do 2010 r. obowiązywał próg 30% frekwencji).

Odwołanie następuje, gdy spośród ważnych głosów więcej będzie za odwołaniem niż przeciw. Problem nadmiernie złożonych procedur *impeachmentu* wobec osób pełniących funkcję wójta bywa szczególnie kompromitujący w praktyce, gdy np. prezydent miasta aresztowany jako podejrzany o malwersację i korupcję rządu miastem z za więziennych krat, ustala założenia budżetowe, przyjmuje nowych

¹⁴ J. Regulski, *op. cit.*

urzędników do pracy lub ich zwalnia, a po warunkowym zwolnieniu wraca do pracy i w dalszym ciągu zarządza majątkiem publicznym. Sytuacje takie powodują konieczność wprowadzenia przez ustawodawcę klarownych, skutecznych i szybkich procedur odwoławczych lub zawieszających wójta w czynnościach, tak by poza urzędem mógł on dochodzić swoich praw.

Kierunek przyjęty w 2002 r. z całą pewnością przyczynił się do zoptymalizowania procesu zarządzania sprawami gminy. Można mnożyć przykłady wójtów, którzy zdobywając zaufanie mieszkańców gminy, poprzez dobre zarządzanie i promowanie gminy przyczynili się do jej znaczącego rozwoju. W tym kontekście, ustawa z 2002 r. stworzyła warunki, aby osoby pełniące urząd wójta mogły łączyć funkcje lokalnego lidera politycznego z cechami, jakie powinien posiadać *executive manager*. Jednak czy ustawa o bezpośrednim wyborze organu egzekutywnego w gminach rzeczywiście znacząco wpłynęła na stabilność gminnych władz? Wydaje się, że raczej tak, chociaż z obserwacji wynika, że po 2002 r. w niektórych gminach nadal dochodzi do wprowadzenia zarządów komisarycznych. Zmieniły się tylko przyczyny: zniknęły te o charakterze politycznym (niemożność powołania organu wykonawczego), częściej natomiast występują przyczyny o charakterze innym: utrata zdolności do wykonywania mandatu spowodowana prawomocnym skazaniem, śmierć lub rezygnacja wynikająca z ciężkiej choroby itp.

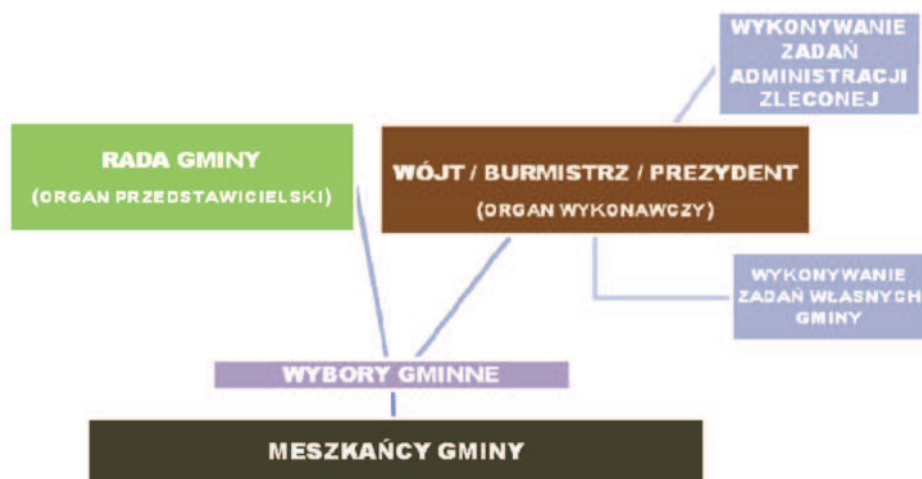
Podstawowym celem ustawy o samorządzie terytorialnym i jednocześnie reformy z 1990 roku było stworzenie samorządowych gmin, na tyle autonomicznych, aby nabyły zdolność do prowadzenia własnej polityki rozwoju i wykorzystania lokalnych zasobów zgodnie z potrzebami własnych mieszkańców. Aby tego dokonać, należało złamać pięć podstawowych monopolów PRL-u, tj.: monopol polityczny, monopol władzy publicznej, monopol własności publicznej, monopol finansów publicznych oraz monopol administracji publicznej. W zasadzie wszystkie te monopole zostały – w większym lub mniejszym stopniu – przełamane. Konsekwencje wprowadzenia samorządu terytorialnego były bardzo znaczące. Zmieniły nie do poznania całą sferę życia publicznego. Prof. J. Regulski wskazuje na te podstawowe i o fundamentalnym znaczeniu:

- poprzez przekazanie gminom znacznej części majątku państwa odrodził się w Polsce rynek nieruchomości, który rozpoczął porządkowanie struktury własności,
- przyspieszenie upadku wielu monopolistycznych instytucji – pozostałości po PRL,
- wykształcenie się i rozwój lokalnej bankowości i lokalnych rynków finansowych,
- stworzenie standardów zarządzania samorządowymi finansami,
- znaczący wzrost inwestycji o charakterze komunalnym,

- powstanie i rozwój sektora komercyjnych firm oferujących swoje usługi instytucjom samorządowym,
- rozwój transgranicznej współpracy kreowanej przez jednostki samorządowe,
- rozwój rynku lokalnych mediów: TV, RTV, prasy,
- powstanie samorządowych organizacji o charakterze non profit,
- podjęcie rzeczywistych działań na rzecz sanacji ekologicznej,
- podniesienie jakości obsługi zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych,
- wykształcenie się kompetentnej kadry urzędników samorządowych, dla których codzienność samorządowa stała się początkiem żmudnej kariery zawodowej i politycznej¹⁵.

Lista przekształceń dokonanych bezpośrednio przez samorządy gminne jak i ich skutki bezpośrednie i wtórne, jest bardzo długa. Znamienne, że samorząd gminny szybko został uznany przez społeczeństwo za naturalną formę administracji i w pełni zaakceptowany. Te pozytywne doświadczenia stworzyły warunki dla późniejszego wprowadzenia samorządów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

Ryc. 1. Struktura ustroju samorządu gminnego w Polsce po 2002 r.



Źródło: opracowanie własne.

¹⁵ *Ibidem*, s. 64–65.

Reforma samorządowa z 1998 r.

Ustawa o samorządzie gminnym ustanawiała samorząd terytorialny jedynie na poziomie gmin i miast. Na poziomie ówczesnych tzw. małych województw nie zdecydowano się wówczas na ustanowienie wojewódzkiego samorządu terytorialnego. Sejmik samorządowy nie został nazwany tam nawet wojewódzkim sejmikiem samorządowym, był jedynie wspólną reprezentacją gmin z obszaru województwa¹⁶.

Reforma samorządu gminnego była dużym, ale dopiero pierwszym krokiem naprzód w kierunku budowy struktur nowoczesnego samorządu terytorialnego. W zasadzie zaraz po jej wdrożeniu rozpoczęto dyskusję nad jej następnym etapem, który w naturalny sposób miał zmierzać do powołania dwóch kolejnych szczebli samorządowych – powiatowego oraz wojewódzkiego. Jednak zarówno klimat polityczny debaty o powiatach i nowych województwach, jak i przywoływane argumenty były już diametralnie różne od tych z 1989 r.¹⁷

W konsekwencji, nie rozpoczęto reformy przed końcem 1993 r., do kiedy to rządy sprawowały ekipy solidarnościowe. Po przejściu steru rządów przez koalicję z udziałem PSL dalsze reformy administracji terenowej zostały w zasadzie całkowicie wstrzymane¹⁸. Dopiero powrót do władzy obozu solidarnościowego Akcja Wyborcza Solidarność w 1997 r. otworzył na nowo perspektywę kontynuacji reformy samorządowej z 1990 r. Dobrą do tego podstawę stwarzała również przyjęta rok wcześniej, tj. w 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa wymieniała zasadę

¹⁶ A. Lutrzykowski, *op. cit.*, s. 308.

¹⁷ Przeciwnicy tworzenia powiatów podnosili argument o konieczności poniesienia wysokich kosztów tego przedsięwzięcia. Uważano, że powstanie powiatów zahamuje proces usamodzielnienia się gmin. Obawiano się także, iż samorząd powiatowy umniejszy znaczenie samorządu na szczeblu gminnym. Z kolei zwolennicy utworzenia powiatów przytaczali argumenty o łatwiejszym dostępie obywateli do urzędu, poszerzeniu demokracji i decentralizacji, lepszym gospodarowaniu finansami publicznymi. Powiaty miały stać się partnerami gmin. Znamienne są wyniki ankiety przeprowadzonej w 1994 r. i rozesłanej do wszystkich gminnych rad. Większość ówczesnych gminnych władz opowiedziała się przeciwko tworzeniu powiatów. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w Polsce – stan obecny i perspektywy*, [w:] *700 lat Państwa 1297–1997*. Szerszą analizę losów nieudanych przygotowań do kontynuacji reformy samorządowej z 1990 r. oraz o konfrontacji między rzecznikami reformy samorządowej a jej oponentami do chwili upadku rządu Hanny Suchockiej przedstawił A. Lutrzykowski; por. A. Lutrzykowski, *op. cit.*, s. 312 i nast.

¹⁸ Udało się wprowadzić w życie jedynie ustawodawstwo dotyczące przejścia pewnych zadań przez duże aglomeracje miast. Miało to stanowić tzw. program pilotażowy dla przyszłej reformy powiatowej. Por. H. Lisicka, *op. cit.*, s. 244.

decentralizacji władzy publicznej. Na podstawie art. 15 ust. 1 ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej miał zapewniać decentralizację władzy publicznej. Ustęp 2 tegoż artykułu nie przesądzał jednak o dwu- czy trzyszczeblowym zasadniczym podziale terytorialnym państwa, pozostawiając tę kwestię otwartą, stanowiąc, iż „zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”.

Według art. 16 ust. 1 ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego miał stanowić prawną wspólnotę samorządową, a same jednostki samorządu terytorialnego otrzymały konstytucyjnie gwarantowaną osobowość publicznoprawną poprzez zapis artykułu 16 ust. 2: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Dodatkowe regulacje bezpośrednio odnoszące do przedmiotu samorządu terytorialnego zostały zawarte w rozdziale VII Konstytucji RP w artykułach 163–172. I tu znalazły się zapisy pozostawiające otwartą drogę do ostatecznego zreformowania samorządu terytorialnego. Artykułu 164 ust. stanowił, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego pozostaje gmina (ust. 1), która „wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (ust. 3). Te bowiem mogą zostać utworzone mocą ustawy jako jednostki „samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego” (ust. 2).

Wkrótce po przyjęciu i zatwierdzeniu nowej Konstytucji RP, 21 września 1997 r., odbyły się wybory, w których zdecydowane zwycięstwo odniosła koalicja Akcji Wyborczej Solidarność. Konsekwencją tego wydarzenia było powstanie nowego rządu, który zapowiedział przeprowadzenie kilku ważnych reform (m.in. szkolnictwa, służby zdrowia, ubezpieczeń emerytalnych), w tym dokończenie reformy samorządowej zapoczątkowanej w 1990 r.

Nowy, koalicyjny rząd pod przewodnictwem premiera Jerzego Buzka stosunkowo szybko przygotował reformę samorządową, a priorytetami podstawowych założeń było:

- 1) dostosowanie administracji publicznej do wymogów unitarnej, demokratycznej i obywatelskiego państwa prawa,
- 2) zwiększenie odpowiedzialności politycznej społeczności lokalnych oraz działania w celu wzmocnienia tożsamości terytorialnej,
- 3) przejrzystość podziału zadań i kompetencji między samorządami i władzami centralnymi,
- 4) dalsza decentralizacja systemu finansów publicznych,

- 5) uporządkowanie rządowej administracji terenowej,
- 6) stworzenie podstaw dla rozwoju regionalnego¹⁹.

Po niezwykle burzliwych konsultacjach społecznych, związanych z ustaleniem liczby województw i powiatów oraz i ich granic terytorialnych, dnia 5 czerwca 1998 r. Sejm uchwalił Ustawę o samorządzie powiatowym²⁰ oraz Ustawę o samorządzie województwa²¹, a wkrótce po tym, 24 lipca 1998 r. przyjął także Ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²².

Przyjęcie całego pakietu legislacyjnego ostatecznie przesądziło o trójszczeblowym modelu ustrojowym polskiego samorząd terytorialnego, który, z mocy prawa, stał się obligatoryjnym związkiem mieszkańców gmin, powiatów i województw samorządowych, utworzonych dla realizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz zadań o charakterze regionalnym przez województwa, w celu zapewnienia rozwoju danego terenu i zaspokojenia potrzeb zbiorowych (z zakresu użyteczności publicznej) ludności tego terenu²³.

W konsekwencji wprowadzenia w życie pakietu ustawodawczego o samorządzie terytorialnym, z dniem 1 stycznia 1999 r. na mapie administracyjnej Polski pojawiło się 308 powiatów (tzw. ziemskich) oraz 65 miast na prawach powiatu (zwanych często powiatami grodzkimi). Wśród powiatów grodzkich znalazły się miasta, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miasta, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz te, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego na powiaty (art. 91 Ustawy o samorządzie powiatowym)²⁴.

¹⁹ J. Osiński, *Reforma administracji publicznej a ustrój faktyczny III Rzeczypospolitej*, [w:] *Reforma administracji publicznej w Polsce. Uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i polityczne*, Warszawa 2000, s. 56–57.

²⁰ Dz. U. z 1998 r. nr 91, poz. 578.

²¹ Dz. U. z 1998 r. nr 91, poz. 576.

²² Dz. U. z 1998 r. nr 96, poz. 603.

²³ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 103.

²⁴ I. Lewandowska-Malec, *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys wykładu, kazusy, wybór źródeł*, Kraków 2007, s. 23.

Ryc. 2. Podział administracyjny Polski na samorządowe województwa i powiaty



Źródło: www.mapy.pl

Należy podkreślić, że o ile podczas reaktywacji samorządu gminnego w 1990 r. istniał raczej konsensus, zarówno co do konieczności jego utworzenia, jak i jego formy, to przy wprowadzaniu reformy powiatowej i wojewódzkiej pojawiło się wiele kontrowersji co do jej kształtu i formy. Nie podważano co prawda samej potrzeby dalszej decentralizacji władzy lokalnej, ale powtarzano wcześniej już znane obawy, że powiaty umniejszą znaczenie samorządu gminnego. Deliberowano, czy na szczeblu powiatu, obok organów samorządu terytorialnego, powoływać osobny pion administracji rządowej, czy też nie. Podobne dyskusje budziła sprawa powołania tzw. województwa samorządowo-rządowego.

Ogromne emocje budziła sprawa kształtu i wielkości przyszłych województw oraz usytuowania ich jako samodzielnych regionów²⁵.

Samorząd powiatowy

Ustrój powiatu określony został poprzez Ustawę o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. W myśl tej ustawy, powiat ma charakter samorządowy, posiada określone terytorium, a mieszkańcy z mocy prawa tworzą w jego ramach lokalną, powiatową wspólnotę samorządową. Obok klasycznych samorządowych jednostek powiatowych, w skład których włączone są gminy, powołano także tzw. powiaty grodzkie. Są to gminy miasta, na prawach powiatu, wykonujące zadania powiatu. We wszystkich miastach na prawach powiatu organem wykonawczym jest prezydent miasta.

Posiadając osobowość prawną, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej. O ustroju powiatu stanowi jego statut. Powiat wykonuje określone ustawami szerokie zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie takim jak m.in.: edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, transport zbiorowy i drogi publiczne, kultura, kultura fizyczna i turystyka, geodezja, gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna, ochrona środowiska, rolnictwo, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa, przeciwdziałanie bezrobociu. Zadania z zakresu

²⁵ Szerzej: Z. Leoński, *op. cit.*, s. 171. Samorząd powiatowy, mimo upływu dekady od jego wprowadzenia nadal budzi wiele dyskusji wśród polityków, ekspertów, ale i samych samorządowców co do samej potrzeby jego istnienia. Przykładem na to może być chociażby ekspertyza opracowana w 2004 r. na zlecenie MSWiA przez prof. W. Kieżunia, wybitnego specjalisty od zarządzania, w której autor dokonał druzgocącej krytyki powiatów i województw. Wskazywał, że wszystkie reformy samorządowe w ogóle nie dostosowały samorządu polskiego do standardów UE, dowodził, że dalsze utrzymywanie powiatów jest niecelowe i zbędne, szczególnie grodzkich i ziemskich w przypadkach, gdy ich siedziby znajdują się w tym samym mieście. Szerzej: W. Kieżun, *O sprawną administrację publiczną*, dostępny na stronie: www.witoldkiezun.com (11.09.2012). Prof. J. Regulski proponuje jednak stanowcze odrzucenie tego rodzaju dysput: „Należy przestać dyskutować nad tym, czy powiaty są potrzebne, czy nie. Wszyscy potrzebujemy stabilności. Powiaty już są i dawno wykształciły się w wielowiekowym procesie historycznym”. Należy raczej ponownie przeanalizować obecne doświadczenia i dokonać korekty w systemie ich funkcjonowania. Poza tym, pomiędzy gminą a regionem po prostu musi istnieć poziom pośredni. Do powszechnej świadomości społecznej musi wreszcie dotrzeć, że powiaty powstały przede wszystkim po to, aby zwiększać rangę gmin, a nie po to, by ją umniejszać. Wszystkie kraje wielkością odpowiadające Polsce posiadają system trójszczeblowy. Zdaniem J. Regulskiego takie dyskusje prowadzą do niepewności, do poddawania w wątpliwość sensu pracy wielu ludzi i do rozrywania więzi, które jeszcze na dobre nie ustabilizowały się. Szerzej: J. Regulski, *op. cit.*, s. 154–156.

administracji rządowej mogą zostać przypisane zakresowi działania powiatu jako zadania zlecone przez państwo. Wykonywanie zadań powiatu nie może w żaden sposób naruszać zakresu działania i kompetencji gmin. Powiat zobligowany jest do przekazania wykonywanej kompetencji gminie mocą stosownego porozumienia – w przypadku gdy ta wystąpi o to z uzasadnionym wnioskiem.

Rada powiatu

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie. Kadencja rady trwa 4 lata, a radni wybierani są w wyborach bezpośrednich. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 15 w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po 3 na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, jednak nie więcej niż 39 radnych. Odwołanie rady powiatu przed upływem kadencji może nastąpić poprzez referendum powiatowe.

Do wyłącznych kompetencji rady powiatu należą takie sprawy jak : stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, wybór i odwołanie zarządu (organu wykonawczego), na wniosek starosty – powoływanie i odwoływanie sekretarza powiatu i skarbnika powiatu (będącego głównym księgowym budżetu powiatu), uchwalanie budżetu powiatu, podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia innym jednostkom samorządowym prowadzenia zadań publicznych, podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do krajowych i międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu.

Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz jednego lub dwóch wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu. Rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.

Radny, podobnie jak w przypadku gminnej jednostki samorządowej, obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu. Powinien utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawiać je organom powiatu do rozpatrzenia – nie jest jednak przy tym związany instrukcjami wyborców.

Starosta i zarząd powiatu

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd. W skład zarządu powiatu wchodzi: starosta jako jego przewodniczący oraz członkowie w liczbie od 3 do 5 osób, w tym wicestarosta. Zarząd wybrany zostaje przez radę powiatu w terminie 3 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w terminie 3 miesięcy, ulega rozwiązaniu z mocy prawa.

Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności: przygotowywanie i wykonywanie uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu.

Ryc. 3. Struktury ustroju samorządu powiatowego



Źródło: opracowanie własne.

Na czele powiatu stoi starosta. Jest on jednocześnie zwierzchnikiem służbowym pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Powiat samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu uchwalonego przez radę powiatu. Powiat

może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia wspólnych zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także wojewódzkimi, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Powiaty, jak również związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym również finansowej. Do regulowania porozumień zawieranych przez powiaty stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy o samorządzie gminnym.

Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami. W skrajnych przypadkach naruszenia prawa przez powiat, podmiot nadzoru może rozwiązać radę powiatu. Rozstrzygnięcia organu nadzoru podlegają możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem.

Samorząd wojewódzki

Struktura samorządu na szczeblu wojewódzkim pozostaje odmienna niż na szczeblu powiatu i gminy – na terenie województwa działa drugi pion administracji lokalnej tj. administracja rządowa. Na szczeblu gminy i powiatu dualizm ten nie występuje, a funkcje administracji rządowej pełnią wykonawcze organy administracji samorządowej. Odróżnienie tego, co jest domeną administracji samorządowej i rządowej dokonuje się poprzez oddzielenie źródeł finansowania i sposobów realizowania nadzoru. Dualizm administracji publicznej w praktyce oznacza współwystępowanie w terenie dwóch rodzajów administracji – podporządkowanej rządowi i nazywanej w Polsce administracją rządową i administracji samorządowej wykonującej własne zadania. Administracja samorządowa podlega jedynie nadzorowi prawnemu ze strony administracji rządowej. Administracja samorządowa z reguły realizuje także zadania zlecone przekazane jej na mocy ustawowych rozstrzygnięć oraz zadania powierzone, które przejmuje na mocy porozumień. Organizacyjnie dualizm administracji publicznej polega na występowaniu obok siebie, w tych samych jednostkach podziału organizacyjnego organów administracji rządowej i samorządowej²⁶.

Zgodnie z brzmieniem Ustawy o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r., województwo definiowane jest jako „regionalna wspólnota samorządowa” i jednocześnie jako największa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju, której celem jest wykonywanie administracji publicznej. W Polsce

²⁶ H. Lisicka, *op. cit.*, s. 261.

występuje 16 województw. Województwa jako jednostki terytorialne obejmują swym zasięgiem poszczególne gminy i powiaty, które ustawowo zostały włączone do wyznaczonych województw. W województwach kompetencje swoje wykonuje wojewoda – jako wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów i jemu podlegający przedstawiciel administracji rządowej, oraz sejmik województwa z marszałkiem – jako samorządowa władza społeczności województwa. Siedziby wojewody oraz organów samorządu wojewódzkiego zazwyczaj zlokalizowane są w tych samych miastach wojewódzkich. Jednak nie we wszystkich przypadkach tak jest. Dotyczy to województw kujawsko-pomorskiego (siedzibą sejmiku jest Toruń, a urzędu wojewódzkiego Bydgoszcz) i lubuskiego (siedzibą sejmiku jest Zielona Góra, a urzędu wojewódzkiego Gorzów Wielkopolski).

Sprawowanie samorządu województwa należy do mieszkańców województwa, którzy tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Ponadto zakres działania samorządu województwa nie może naruszać samodzielności powiatu i gminy.

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim, prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Wykonywanie przez samorząd województwa zadań o charakterze wojewódzkim określonych w drodze ustaw, dotyczy m.in. następujących zakresów: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Ustrój województwa, podobnie jak w przypadku wszystkich pozostałych jednostek samorządowych określa statut województwa. Samorząd województwa samodzielnie określa strategię rozwoju województwa oraz może prowadzić działalność gospodarczą, pod warunkiem że polega ona na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa.

Sejmik województwa

Organem przedstawicielskim samorządu województwa jest sejmik województwa. Sejmik jest organem o funkcjach stanowiących oraz kontrolnych. Jego kadencja wynosi 4 lata. W skład sejmiku województwa wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie trzydziestu w województwach liczących

do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców. W przypadku samorządu województwa, podobnie jak na szczeblu samorządu gminnego i powiatowego, prawnie dopuszcza się obok form demokracji przedstawicielskiej, stosowanie form demokracji bezpośredniej, których zasady i tryb przeprowadzania określa właściwa ustawa. W związku z tym, o rozwiązaniu sejmiku przed upływem konstytucyjnej kadencji mogą zdecydować mieszkańcy województwa w referendum. Do kompetencji sejmiku należy m.in.: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym uchwalanie statutu województwa, uchwalanie strategii rozwoju województwa, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie budżetu województwa, podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa, uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych, podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej, wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka, powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa, podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Sejmik wybiera ze swojego grona w głosowaniu tajnym przewodniczącego oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Zadaniem przewodniczącego sejmiku jest organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie jego obrad. Sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Sejmik w celu realizacji zakresu swoich zadań powołuje ze swojego grona komisje stałe i doraźne. W celu kontroli działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, sejmik obligatoryjnie powołuje komisję rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek ten podlega także zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Zarząd i marszałek województwa

Zarząd jest organem wykonawczym województwa. Zarząd województwa wybierany jest przez sejmik województwa w przeciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu w tym terminie, to ulega rozwiązaniu. W skład zarządu wchodzi

łącznie 5 osób, w tym marszałek województwa jako jego przewodniczący, nie więcej niż 2 wicemarszałków oraz pozostali członkowie. Wybór samego marszałka województwa musi jednak zapaść w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku. Zarząd województwa zmuszony jest podać się do dymisji, jeżeli sejmik województwa przyjmie uchwałę w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Odwołanie marszałka województwa może nastąpić również z innej przyczyny, ale wniosek taki musi złożyć co najmniej 1/4 radnych z łącznego ustawowego składu sejmiku i staje się on wiążący, jeśli uzyska większość co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy m.in.: wykonywanie uchwał sejmiku województwa, gospodarowanie mieniem województwa, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa, przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie, organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (np.: szkoły, biblioteki, szpitale, domy kultury, muzea itp.).

Marszałek województwa jako jednoosobowy organ wykonawczy organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami oraz reprezentuje województwo na zewnątrz.

Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrotowa, która stanowi państwowy, zewnętrzny i niezależny organ kontroli i nadzoru jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej (budżetu) i zamówień publicznych. Przedmiotem nadzoru pozostaje działalność samorządu, co oznacza, że obejmuje on realizację zadań zarówno własnych, jak i zleconych.

W sprawach własnych nadzór prowadzony jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, czyli legalności. W sprawach zleconych, sprawowany jest na podstawie kryterium legalności, celowości, gospodarności, rzetelności. Samorząd województwa, podobnie jak gminy i powiaty, może skarżyć rozstrzygnięcia nadzorcze do sądu administracyjnego i dochodzić drogą sądową swoich racji.

Ryc. 4. Struktura ustroju jednostki wojewódzkiego samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, iż przeprowadzenie reformy o powołaniu samorządu województwa stanowiło absolutne *novum* w najnowszej historii Polski. Powstanie samorządu regionalnego z samorządowo-rządowymi regionami miało przede wszystkim stworzyć dla nich warunki wszechstronnego rozwoju gospodarczego. Nowe regiony, znakomicie wpisując się w tradycyjną, unitarną formę państwa, miały jednocześnie zapewnić prowadzenie samodzielnej polityki regionalnej we współpracy z samorządami szczebla gminnego i powiatowego oraz z administracją rządową, organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi²⁷.

Ponadto, reformatorzy powołujący do życia regiony, przypisali im do odegrania niezwykle istotną rolę w kontekście przystąpienia Polski do struktur UE i później samego już w niej uczestnictwa, polegającą na harmonizowaniu rozwoju regionu z poziomem życia i standardami regionów w krajach Unii Europejskiej. Polskie województwa, jako europejskie regiony, poprzez reformę uzyskały właściwą reprezentację w Komitecie Regionów (łącznie wszystkie województwa reprezentowane są w liczbie 21 delegatów wojewódzkich). Należy także pamiętać, że od 2004 r. to właśnie na polskich regionach spoczywa duży ciężar i odpowiedzialność za optymalizację absorpcji środków europejskiego wsparcia finansowego.

²⁷ W. Śniecikowski, *op. cit.*, s. 5.

Podsumowanie

Proces reform samorządowo-administracyjnych w Polsce został zwieńczony stworzeniem rozbudowanej struktury samorządu terytorialnego, obejmującej wszystkie szczeble podziału terytorialnego kraju. Działalność polskiego modelu samorządowego mieści się bez reszty w przestrzeni władzy wykonawczej. Organom samorządu nie nadano prawa stanowienia ustaw, nie posiada on także żadnej kompetencji właściwej władzy sądowniczej. Jeśli stanowi prawo podstawowe (np. prawo miejscowe, w postaci statutów, przepisów porządkowych, planów zagospodarowania przestrzennego itd.), zawsze dzieje się to na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, podobnie jak upoważnienia ustawowego wymagają każdorazowo przepisy prawne stanowione w formie rozporządzeń przez Radę Ministrów czy poszczególnych ministrów. Przyznanie strukturom władzy lokalnej kompetencji stanowienia prawa powszechnie obowiązującego o randze ustaw byłoby delegacją czyniącą z tych struktur jednostki autonomiczne. Mówilibyśmy wówczas o decentralizacji władzy ustawodawczej. Tego rodzaju rozwiązanie, proponowane w 1991 r. w debacie publicznej w okresie rządu J.K. Bieleckiego, nie znalazło szerszego oddźwięku i ostatecznie zostało odrzucone, jako sprzeczne z polską tradycją państwa unitarnego. Władza wykonawcza w Polsce jest zatem dualistyczna, co stanowi standard współczesnego europejskiego państwa: z jednej strony tworzona jest przez rząd i podległą mu administrację, a z drugiej przez samorządy, w tym samorząd terytorialny. Administracja rządowa i samorządowa tworzą komplementarnie jedną administrację publiczną²⁸.

Całokształt wszystkich reform polskiego samorządu terytorialnego daje bardzo mocne podstawy do stwierdzenia, iż pozostaje on zgodny ze wszystkimi standardami europejskimi, determinowanymi zapisami m.in. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²⁹ oraz Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Ponadto spełnia standardy wprowadzane z prawa wspólnotowego.

Należy szczególnie mocno podkreślić, iż przyjęty w polskim systemie konstytucyjnym model samorządu terytorialnego uwzględnia stosowanie zasady subsydiarności – jako naczelnej „filozofii” ustrojowej. Grunt pod praktyczne stosowanie zasady subsydiarności w systemie polskiej administracji stworzony został w Ustawie o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. poprzez utworzenie niezależnych wspólnot – jednostek samorządu gminnego oraz poprzez przyjęcie

²⁸ J. Stępień, *Miejsce samorządu we współczesnym państwie*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej-Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 150 i 151.

²⁹ Polska podpisała EKSL 19 lutego 1993 r. i zobowiązała się stosować zapisy Karty w swoim prawodawstwie w całości, bez zastrzeżeń, ograniczeń i wyłączeń terytorialnych.

przez nasz kraj Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w 1993 r. Jednak dostatecznie jasno i trwale zasada subsydiarności została wmontowana w całościowy mechanizm konstytucyjny dopiero w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Urzeczywistnienie w polskiej Konstytucji zasady subsydiarności miało doniosłe znaczenie dla kształtu całego systemu ustaw o charakterze konstytucyjnym i zwykłym, które były przyjmowane przez ustawodawcę. Strategicznym celem subsydiarności, poza jej polityczno-prawnym wymiarem, jest wspieranie rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego – społeczeństwa świadomego swych praw i obowiązków, umiającego i chcącego ich bronić, a także respektującego prawa i wolności innych. Z drugiej strony, powodzenie i skuteczność rozwiązań prawnych inspirowanych tą zasadą uzależnione jest w dużym stopniu od kultury politycznej, na którą składa się dojrzałość obywatelska. Przejawia się ona m.in. w gotowości do kompromisu czy respektowaniu praw mniejszości. W krajach, takich jak Polska, pozbawionych przez całe dziesięciolecia demokratycznej praktyki ustrojowej, kierowanie się w procesie transformacji i modernizacji państwa zasadą subsydiarności posiada co prawda ogromne znaczenie, jednak wymaga jeszcze wiele czasu, aby osiągnąć zamierzony efekt³⁰.

Polski model samorządu terytorialnego jest bez wątpienia nowoczesny, posiada rozwinięty kształt i szeroko rozbudowane struktury. Czy można o nim powiedzieć, że jest skonstruowany optymalnie, a jego kształt ustrojowy ostateczny? Wydaje się, że jeśli uwzględnić współczesną dynamikę rozwoju społecznego i ekonomicznego, nie można w ogóle mówić o czymś takim jak doskonały, idealny model. Duża liczba zmiennych czynników sprawia, iż każda dziedzina życia publicznego, w tym samorząd terytorialny, podlega permanentnym zmianom, musi dostosowywać się do coraz większych nowych wyzwań oraz poprzez zdobywanie doświadczeń, modyfikować swój kształt. W drugiej dekadzie XXI w. istnieje zapewne wiele kwestii, które powinny zostać pilnie poddane publicznej debacie w kontekście zoptymalizowania działalności systemu samorządu terytorialnego. Do najważniejszych zapewne należy sprawa samorządu szczebla powiatowego. Pilnym, niecierpiącym zwłoki zadaniem jest wzmocnienie pozycji finansowej i ustrojowej powiatów. Istnieje także konieczność dokonania weryfikacji systemu i zasad polityki udzielania wsparcia finansowego dla jednostek samorządu gminnego na wykonywanie zadań zarówno własnych, jak i poruczonych. Bardzo poważnie należy rozważyć możliwość systemowego połączenia sfery samorządu terytorialnego ze sferą naczelnych organów konstytucyjnych.

³⁰ P. Winczorek, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, wydanie drugie uzupełnione, Warszawa 1998, s. 156.

Ogromny niewykorzystany potencjał tkwi w ogniwie Senatu, gdzie mandat senatora mógłby łączyć się mandatem samorządowca – tym samym Senat stałby się ważnym forum reprezentacji interesów samorządu terytorialnego. Ponadto, pozwoliłoby to na przełamanie monopolu partii politycznych o zasięgu krajowym, które obecnie pozostają w zasadzie jedynym łącznikiem poziomem lokalnego z poziomem centralnym. Byłby to ogromny krok naprzód i jednocześnie przeciwwaga wobec nadmiernego i ciągle rosnącego upartyjnienia i upolitycznienia samorządu terytorialnego. Niewątpliwie duże możliwości rozwoju lokalnego i regionalnego stwarza formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Potencjalnie duże możliwości PPP, z różnych przyczyn, nie są w pełni wykorzystywane przez samorządy. W sytuacji, kiedy władze centralne nie są w stanie zagwarantować zarówno samorządom powiatowym, jak i gminnym dostatecznych środków na finansowanie ich zadań, współpraca w ramach PPP może stać się doskonałym, innowacyjnym źródłem finansowego wsparcia dla wypełniania zadań samorządowych. Na marginesie należy nadmienić, iż PPP jest w Unii Europejskiej wysoko oceniane, a sama Komisja Europejska przywiązuje do tej formuły dużą wagę, wiążąc ją z nadziejami na szybszy rozwój lokalny i regionalny.

W chwili obecnej nie sposób sobie wyobrazić, jak funkcjonowałoby państwo polskie bez samorządów terytorialnych. Czy w Polsce byłaby nadal demokratyczna forma rządów? Czy możliwe by było przystąpienie do struktur Unii Europejskiej? Są to pytania o charakterze retorycznym. Dodatni bilans funkcjonowania samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego pozostaje niepodważalny, nawet dla największych sceptyków. Jednak wydaje się, że na ostateczną „pełną wartość dodaną”, będącą rezultatem wszystkich reform samorządowych należy poczekać – być może jest to perspektywa jeszcze jednej lub nawet dwóch dekad.

Streszczenie

Budowa i reformy struktur ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce

W artykule, w ogólnym zarysie został zaprezentowany model systemu polskiego samorządu lokalnego i regionalnego oraz dokonujące się w jego obszarze zmiany. Budowa systemu samorządu terytorialnego rozpoczęła się w 1990 r. wraz z reaktywacją samorządu gminnego. Kolejnym etapem było ustanowienie w 1999 r. struktur samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego. W 2002 r. dokonano ważnej zmiany w systemie wyboru organu wykonawczego gminy tj. wójta/burmistrza/prezydenta. Formułę pośredniego wyboru przez radę gminy zamieniono zasadą bezpośredniego wyboru przez wszystkich uprawnionych mieszkańców gminy. Artykuł zakończony został próbą oceny jakości wszystkich najważniejszych reform dokonanych w sferze samorządu terytorialnego w Polsce.

Summary

The construction and reforms of the political structures of local government in Poland

This article outlines the Polish model of the system of local and regional government and its modifications. The system construction of the local government began in 1990 together with the reactivation of the local government. The next step was the establishment of the structures of the county and provincial government in 1999. In 2002 an important change was introduced regarding the process of electing the executive body of the municipality i.e. a village mayor, a mayor (of a town or a city) and a president. The principle of indirect election of the municipal council was replaced by the principle of direct election of all eligible residents of the municipality. The article concluded with an attempt to assess the quality of all the major reforms that had been introduced to the local government in Poland.

