

*Czesław Martysz*

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: [czeslaw.martysz@us.edu.pl](mailto:czeslaw.martysz@us.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-8814-5954

## **POCZĄTKI ODRODZONEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – RYS HISTORYCZNO-PRAWNY**

### **THE BEGINNING OF THE REBORN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT – A HISTORICAL AND LEGAL OUTLINE**

#### **Abstract**

Restoring in 1990 institutions of territorial self-government at the *gmina* level was one of the most profound measures undertaken for the purpose of transforming the political system of Poland. This reform did not close the path to further decentralisation of the state and to the creation of self-government institutions at other levels of the basic territorial division. Attempts made during 1992–1996 at establishing self-government at the *powiat* and voivodship level proved unsuccessful. There was no further, considerable decentralisation of the state, although the previous experiences of the functioning of *gminy* clearly indicated that territorial self-government effectively pursues the tasks and competences previously belonging to central government organs. As a result, the reform of the structure of public administration in Poland, introduced in 1990 and in the subsequent years, was considered unfinished. Following amendments were not made until 1998, when two acts were passed on 5 June 1998: on the *powiat* self-government and on the voivodship self-government, as well as many acts amending the scope of tasks and competences of organs of public administration. Thus, there was also fulfilled one of the fundamental assumptions of the state structural reform, which involved the grounding of local administration on the self-government system.

The study presents the process of developing the structure of territorial self-government in Poland during 1990–2000, with a particular consideration of the self-government's organs, the course of their formation and the rules of their functioning. It should be emphasised at this point that new acts on self-government of 1998 referred in their regulations to many solutions adopted back in 1990 in the act on *gmina* self-government, yet in some cases introducing entirely different regulation or only slightly similar to the one in force in *gminas*. On the other hand, some regulations adopted in the *powiat* and voivodship legislation became a starting point to the amendment of the act on *gmina* self-government. However, in some cases, there occurred differentiation of the constitution of particular units of territorial self-government which was removed by subsequent amendments of legislation in force.

### KEYWORDS

self-government, commune, district, voivodeship, organization

### SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, gmina, powiat, województwo, organizacja

Ponad 30-letnie istnienie samorządu gminnego w Polsce może skłaniać do refleksji nad jego początkami. W literaturze z tamtych lat zgodnie stwierdzano, że przywrócenie tej instytucji w 1990 r. było jednym z najdonioślejszych działań podjętych w celu przeobrażenia ustroju Polski<sup>1</sup>. Dokonane zostało to dwiema podstawowymi ustawami z dnia 8 marca 1990 r.: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> i o samorządzie terytorialnym<sup>3</sup>, które reaktywowały w Polsce instytucje samorządu terytorialnego, choć tylko na szczeblu gminy. Nie zamykały one jednak drogi do dalszej decentralizacji państwa i do tworzenia instytucji samorządowych na innych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego. Świadczyła o tym wyraźnie treść art. 70 ust. 4 tzw. Małej Konstytucji<sup>4</sup>, który

---

<sup>1</sup> A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 11.

<sup>2</sup> Dz.U. nr 16, poz. 94; dalej: ustawa gminna.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm. Z dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy został zmieniony na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126). Trzeba też dodać, że postem sprawozdawcą był prof. W. Pańko z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

<sup>4</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

stanowił, że: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Możliwość taką zapowiadała także, choć w sposób bardziej zachowawczy, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup>, stanowiąc w art. 164 ust. 2, że: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”. Należy jednak podkreślić, że podejmowane w latach 1992–1996 próby utworzenia samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim nie powiodły się. Nie nastąpiła zatem dalsza, znacząca decentralizacja państwa, choć dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania gmin wyraźnie wskazywały, że samorząd terytorialny skutecznie wykonuje zadania i kompetencje należące dotychczas do organów rządowych. Z tego też powodu dokonana w 1990 r., jak również w latach następnych, reformę ustroju administracji publicznej w Polsce uznawano za niedokończoną, wyraźnie jednak podkreślając, że przyjęte rozwiązania konstytucyjne dają wystarczającą podstawę do podejmowania w trybie ustawowym dalszych reform ustrojowych<sup>6</sup>. Zmiany te zostały wprowadzone dopiero w 1998 r., uchwaleniem w dniu 5 czerwca 1998 r. dwóch ustaw ustrojowych: o samorządzie powiatowym<sup>7</sup> oraz o samorządzie województwa<sup>8</sup>, a także wielu ustaw zmieniających zakres zadań i kompetencji organów administracji publicznej. Tym samym zostało spełnione także jedno z podstawowych założeń reformy ustrojowej państwa, przewidującej oparcie administracji terenowej na systemie samorządowym<sup>9</sup>.

Należy przy tym podkreślić, że nowe ustawy samorządowe z 1998 r. nawiązywały w swych regulacjach do wielu rozwiązań przyjętych już w 1990 r. w ustawie o samorządzie gminnym, niemniej w niektórych sprawach wprowadziły regulację całkowicie odmienną lub tylko w niewielkim zakresie zbliżoną do tej obowiązującej w gminach. Zamierzenia były uzasadnione, a złożyły się na nie osmioletnie doświadczenia w funkcjonowaniu odrodzonego samorządu gminnego. Niektóre jednak regulacje przyjęte w ustawie powiatowej i wojewódzkiej stały się punktem wyjścia do nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nowelizacja tej ustawy przeprowadzona w 1998 r. miała raczej charakter kosmetyczny<sup>10</sup>. Należy także podkreślić, że nie wydaje się zasadne całkowite ujednoczenie organizacji i zasad działania samorządu na poszczególnych szczeblach, mają bowiem one do wykonania odmienne zadania, co tym bardziej uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia zróżnicowanych unormowań prawnych.

<sup>5</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>6</sup> Zob. np. T. Rabska, *Regionalizacja a zasady*, „Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa” 1998, nr 1, s. 16–17.

<sup>7</sup> Dz.U. nr 91, poz. 578; dalej: ustawa powiatowa.

<sup>8</sup> Dz.U. nr 91, poz. 576; dalej: ustawa wojewódzka.

<sup>9</sup> Por. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 3–136.

<sup>10</sup> Zob. art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126).

Ponadto należy zaznaczyć, że niektóre istniejące zróżnicowania w organizacji i zasadach funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wydają się całkowicie nieuzasadnione, bowiem ich istnienie nie jest podyktowane przesłankami racjonalnej organizacji pracy czy teorii struktury administracji publicznej. Sam fakt jednak, że zarówno ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawa o samorządzie wojewódzkim przed ich wejściem w życie były już nowelizowane<sup>11</sup>, wskazuje raczej na pośpiech przy ich uchwalaniu, w wyniku którego dochodziło niekiedy np. do zróżnicowania pozycji prawnej radnego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, a nawet do powstawania sprzeczności w ramach jednej ustawy<sup>12</sup>.

Poniższe opracowanie przedstawia najważniejsze elementy składające się na strukturę samorządu terytorialnego w Polsce na podstawie trzech ustaw samorządowych, obowiązujących w latach 1990–2000. Tylko w niektórych, uzasadnionych przypadkach nastąpi odwołanie się ustawodawstwa późniejszego, a nawet do współczesności, bowiem pewnych błędów legislacyjnych nie udało się jeszcze wyeliminować. W szczególności dotyczyć to będzie organów samorządu, ich składu oraz organizacji wewnętrznej, podstawowego zakresu ich działania, a także zagadnień nadzoru, w tym tzw. nadzoru instancyjnego, odnoszącego się do weryfikacji decyzji administracyjnych podejmowanych przez organ samorządu. Na wstępie należy jednak podkreślić, że w sprawach podstawowych regulacja ta była na wszystkich szczeblach niemal jednakowa. Ustawy zgodnie stanowią, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa jej mieszkańcy, wszystkie samorzady mają osobowość prawną, która podlega ochronie sądowej, organy samorządu mogą w sposób samodzielny kreować ustrój poszczególnych jednostek samorządowych, kadencja organów stanowiących miała pierwotnie trwać 4 lata, organy samorządu mogły stanowić przepisy prawa miejscowego, wreszcie nadzór nad działalnością samorządu miał się odbywać na zasadach określonych w ustawach, a funkcje nadzorcze wykonywały te same organy. W kwestiach szczegółowych ta jednolitość rozwiązań ulega jednak niewielkiemu zachwianiu.

Jeśli chodzi o organy samorządu, to we wszystkich ustawach, oprócz istnienia organów stanowiących i wykonawczych, przyjęto możliwość rozstrzygania w niektórych sprawach w formie referendum, ustalając także identyczne zasady ich przeprowadzania. Ta forma demokracji bezpośredniej nie odgrywa jednak w Polsce znaczącej roli, stąd zasadniczy ciężar wykonywania zadań w poszczególnych jednostkach samorządu spoczął na organach wybieralnych. Organami

---

<sup>11</sup> Zob. Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014; Dz.U. z 1998 r., nr 160, poz. 1060; Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126.

<sup>12</sup> Np. art. 34 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa w pierwotnym brzmieniu przewidywał w przypadku odwołania zarządu województwa równoczesne odwołanie marszałka województwa z funkcji przewodniczącego sejmiku województwa. Tymczasem art. 20 ust. 4 tej ustawy stanowił, że przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku nie mogli wchodzić w skład zarządu województwa.

tymi były rady (w powiecie i gminie) oraz sejmik w województwie – jako organy stanowiące, pochodzące z wyborów bezpośrednich – oraz zarządy gmin, powiatów i województw – jako organy wykonawcze. Te ostatnie pochodziły z wyborów dokonywanych przez organy stanowiące. Dopiero w 2002 r. zarząd gminy został zastąpiony organem monokratycznym, wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, pochodzącym z wyborów powszechnych<sup>13</sup>.

Struktura organów w poszczególnych jednostkach samorządu była w zasadzie podobna, niemniej można było zauważyć istotne różnice. O ile więc np. ustawa gminna określała w art. 17 liczbowy skład rady gminy, uzależniony od liczby mieszkańców w danej gminie, to podobnego przepisu nie było ani w ustawie powiatowej, ani w ustawie wojewódzkiej. W odniesieniu do tych ostatnich liczbowy skład organów stanowiących określał odpowiednio art. 132 i 160 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>14</sup>. Takie odmienności utrudniały analizę porównawczą tych ustaw, zważywszy, że ponad ośmioletni okres obowiązywania ustawy gminnej wskazywał na racjonalność umieszczenia podobnych przepisów w ustawie powiatowej i wojewódzkiej. Uchybienie to zostało usunięte ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>15</sup>.

Zróżnicowanie występowało także w organizacji wewnętrznej organów stanowiących. O ile więc w gminie rada wybierała oprócz przewodniczącego rady także od 1 do 3 zastępców, to w powiecie wybierano 1 lub 2 zastępców, a w województwie nie więcej niż 3 zastępców. Co ciekawe, zróżnicowania te istnieją do dnia dzisiejszego. W pierwotnej wersji ustawa gminna w art. 19 przewidywała wybór przewodniczącego rady zwykłą większością głosów oraz nie określała trybu jego odwołania. Przepis ten uzupełniono mocą ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>, wprowadzając jednocześnie wymóg uzyskania większości bezwzględnej. Wymogi te wprowadzono także w ustawie powiatowej (art. 14), z nieznanymi jednak przyczyn podobnego przepisu nie było w ustawie wojewódzkiej, nie określono także niezbędnego w tym przypadku kworum. Skłaniało to do poglądu, że przewodniczącego sejmiku województwa nie można odwołać w okresie kadencji. Uprawnienia do jego odwołania nie można było też wywodzić z ogólnej kompetencji

<sup>13</sup> Na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984).

<sup>14</sup> Dz.U. nr 95, poz. 602, z późn. zm.; dalej: ordynacja wyborcza. Liczbowy skład rady powiatu i sejmiku województwa został wprowadzony do tych ustaw dopiero z dniem 30 maja 2001 r. na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497).

<sup>15</sup> Dz.U. nr 45, poz. 497.

<sup>16</sup> Dz.U. nr 124, poz. 601.

sejmiku do wyboru przewodniczącego, zważywszy, że w podobnej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał takie działania za niezgodne z prawem<sup>17</sup>. Stosowny przepis został dodany dopiero mocą ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej<sup>18</sup>.

Różnice występowały także w sprawie zwoływania sesji organów stanowiących. Jako zasadę przyjęto wszędzie, że sesje zwołuje przewodniczący rady (sejmiku) z własnej inicjatywy lub na wniosek zarządu, a także na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu radnych (art. 20 ustawy gminnej, art. 15 ustawy powiatowej i art. 21 ustawy wojewódzkiej). Powstało jednak pytanie, kto może zwołać taką sesję, gdy przewodniczący odmówi jej zwołania mimo przedłożonego wniosku przez uprawnione do tego podmioty. W takim przypadku jedynie w powiecie przewidziano możliwość zwołania sesji przez starostę, natomiast w gminie i województwie przepisy nie przewidywały takiej możliwości. Wprawdzie w ustawie gminnej uprawnienie takie przysługiwało do 1998 r. sejmikowi samorządowemu<sup>19</sup>, jednak po jego zniesieniu powstała w tym zakresie luka prawna na tych dwóch poziomach samorządu, której do tej pory nie usunięto. Zamiast w takiej sytuacji przyjąć praktyczne rozwiązanie zawarte w ustawie powiatowej, w pozostałych ustawach nie zastosowano podobnego rozwiązania. Co więcej, postąpiono zupełnie odwrotnie i stosowny przepis pozwalający na możliwość zwołania sesji rady powiatu także przez starostę, z niezrozumiałych względów został z tej ustawy usunięty na podstawie wymienionej wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r., co zostało krytycznie przyjęte w literaturze<sup>20</sup>.

Istotne rozbieżności występowały także w składzie komisji wchodzących w skład organów stanowiących. W powiecie i w województwie do składu komisji rady (sejmiku) nie mogły wchodzić osoby niebędące radnymi. W gminie natomiast (z wyjątkiem komisji rewizyjnej) pierwotnie taką możliwość dopuszczono, pod warunkiem że liczba tych osób nie przekraczała połowy statutowego składu danej komisji (art. 21). Zależało to od uznania danej rady gminy. Rozwiązanie to należało uznać za zasadne, bowiem w wielu przypadkach (zwłaszcza w gminach

---

<sup>17</sup> Por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23, w której Trybunał stwierdził, że art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (...) stanowiący, że Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje Prezydent z grona członków rady nie może być rozumiany, jako dający uprawnienie do odwoływania Przewodniczącego Rady z tego stanowiska.

<sup>18</sup> Dz.U. nr 12, poz. 136. Należy też podkreślić, że regulamin Sejmu także nie przewidywał trybu odwołania Marszałka Sejmu. Procedurę tę wprowadzono dopiero na podstawie uchwały Sejmu z dnia 19 grudnia 2008 r., M.P. z 2009 r., nr 2, poz. 9.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 76 ustawy gminnej sejmik stanowił wspólną reprezentację gmin z obszaru danego województwa, złożoną z radnych tych gmin. Zasady reprezentacji poszczególnych gmin w sejmiku regulował art. 78 ustawy gminnej. Był to głównie organ opiniodawczo-doradczy, najmniej mógł zwoływać także nadzwyczajne sesje rady gminy.

<sup>20</sup> C. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 157.



wiejskich) radnymi były (i są) niejednokrotnie osoby niemające specjalistycznej wiedzy przydatnej, czy nawet niezbędnej, w pracach komisji. W tym przypadku jednak nie skorzystano z dobrych doświadczeń małych gmin i z ustawy gminnej także usunięto przepis dopuszczający możliwość udziału w pracach komisji rady osób niebędących radnymi na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. Było to niewątpliwie ograniczenie kompetencji rady gminy, bowiem rada mogła z tego uprawnienia skorzystać lub nie, miała w tym względzie prawo wyboru, którego jej pozbawiono. Spotkało się to również z krytycznym odbiorem w literaturze<sup>21</sup>.

Zróżnicowana była także pozycja radnych w poszczególnych jednostkach samorządowych. Przede wszystkim radny w powiecie i w województwie nie mógł brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczyło to jego interesu prawnego (art. 21 ust. 7 ustawy powiatowej i art. 24 ust. 2 ustawy wojewódzkiej). Ograniczenie takie nie dotyczyło natomiast radnego w gminie, a przecieź gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i to w gminie występuje najwięcej sytuacji stwarzających tego typu kolizje, choćby w zakresie zagospodarowania przestrzennego, utrzymania porządku i czystości, utrzymania dróg itp. Istniejące zatem wówczas rozwiązanie, zakładające niejako *ex lege* bezstronne działania radnego w gminie, zasługiwało na krytykę. Z zadowoleniem zatem został przyjęty projekt nowelizacji ustawy gminnej, wprowadzający omawiany wyżej zakaz, na wzór rozwiązań przyjętych w powiecie i województwie, co zostało także dokonane ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r.

Podobnie rzecz się miała z odmową złożenia ślubowania przez radnego. W województwie i powiecie było to równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu (odpowiednio art. 25 ust. 3 i art. 20 ust. 2), natomiast w przypadku radnego w gminie takiej regulacji początkowo nie było. Przepis ten (tj. art. 23a) został dodany na podstawie ustawy z dnia 18 maja 1990 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz innych ustaw<sup>22</sup>, który wszedł w życie 27 maja 1990 r., a więc tego samego dnia co ustawa gminna.

Rozbieżności występowały także w zakresie jawności lub tajności podejmowania uchwał przez organy samorządu. O ile ustawy powiatowa (art. 13) i wojewódzka (art. 19 ust. 1 i art. 31 ust. 4) wprowadziły jako zasadę głosowanie jawne (chyba że przepis szczególny stanowił inaczej), to zasady tej nie dało się bezpośrednio wywieść z treści art. 14 ustawy gminnej. Wprawdzie przyznane przewodniczącemu rady gminy uprawnienie do rozstrzygającego głosu w przypadku równej liczby głosów miało sens jedynie wtedy, gdy uchwała zapada w głosowaniu jawnym, niemniej zarówno w doktrynie<sup>23</sup>, jak i orzecznictwie sądowym dopuszczono możliwość podejmowania uchwał w głosowaniu tajnym

<sup>21</sup> J. Boć, (w:) J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 362.

<sup>22</sup> Dz.U. nr 34, poz. 199.

<sup>23</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 110. Zdaniem autorów: „Stanowisko przewodniczącego może mieć znaczenie rozstrzy-

także w innych wypadkach, niż określała to ustawa gminna<sup>24</sup>. Zasadę głosowania jawnego wprowadzono w gminie również w 2001 r. na wzór rozwiązań w pozostałych ustawach samorządowych, usuwając przy tym prawo przewodniczącego rady do posiadania głosu rozstrzygającego w razie równej liczby głosów „za” i „przeciw”.

Zauważyć jednak przy tym trzeba, że na tle omawianych tutaj przepisów pozostawała nieusunięta inna rozbieżność, dotycząca właśnie rozstrzygającego głosu przewodniczącego organu kolegialnego. W istniejącej wówczas regulacji uprawnienie takie przysługiwało niewątpliwie przewodniczącym organów kolegialnych w gminie<sup>25</sup> oraz w województwie, nie posiadali go natomiast przewodniczący organów kolegialnych w powiecie (art. 13 ustawy). W takiej sytuacji przy równej liczbie głosów „za” i „przeciw” głosowanie należało uznać za nierozstrzygnięte, wobec czego trzeba było je powtórzyć. Po usunięciu tego uprawnienia przysługującego przewodniczącemu rady w gminie, z niezrozumiałych względów to dodatkowe uprawnienie pozostało jednak do chwili obecnej na szczeblu wojewódzkim (art. 31 ust. 5) w odniesieniu do przewodniczącego zarządu województwa. Sytuacja ta zatem w dalszym ciągu wymaga ujednoczenia.

Na tle omawianej regulacji należy również zauważyć, że art. 13 ustawy powiatowej zawiera nieusunięte do tej pory wyraźne przeoczenie językowe, wskutek czego przepis ten jest nieczytelny. Stanowi on, że uchwały rady powiatu oraz zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów przy obecności „co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu)”. Otóż trzeba zauważyć, że o ile ustawowy skład rady powiatu wynika obecnie ze znowelizowanego w 2001 r. art. 9 ustawy powiatowej, to skład zarządu jest zmienny i jest ustalany zawsze przez radę danego powiatu. Nie może być on mniejszy niż 3 osoby i nie większy niż 5 osób (art. 27 ust. 1 ustawy powiatowej). Nie istnieje zatem sztywnie pojęcie „ustawowy skład zarządu powiatu”, bowiem ustawodawca dał w tym przypadku radzie, mieszczącą się w granicach prawa, swobodę w określaniu liczbowego składu zarządu, podobnie jak miało to miejsce do 2002 r. w gminie. Liczbowy skład zarządu powinien być zatem zawsze określony w statucie powiatu. Tym samym w przepisie art. 13 ustawy powiatowej należałoby po słowie „ustawowego” dodać słowo „(statutowego)”, co odnosiłoby się jednoznacznie do składu zarządu niemającego określonego ustawą składu liczbowego.

Jeszcze większe różnice występowały w składzie zarządów poszczególnych jednostek samorządu. Wprawdzie wszędzie przyjęto zasadę wyboru zarządu na podstawie zasady tzw. zarządu autorskiego, polegającego na wyborze

---

gające tylko w głosowaniu jawnym”. Nie wypowiedają się oni jednak wyraźnie, że z treści art. 14 ustawy gminnej wywieść należało zasadę jawności głosowania.

<sup>24</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 1996 r., II SA/Kr 1385/96, OSS 1997, nr 3, poz. 89.

<sup>25</sup> Zasadę tę należało odnosić również do przewodniczących organów kolegialnych w jednostkach pomocniczych gminy.



w pierwszej kolejności przewodniczącego zarządu, a dopiero później – wyłącznie na jego wniosek – pozostałych członków zarządu, niemniej różnice występowały w samym liczbowym składzie tych zarządów oraz w stopniu związania członkostwa w zarządzie z pełnieniem funkcji radnego. Wskutek tego zarząd w gminie mógł liczyć od 3 do 7 osób<sup>26</sup>, w powiecie od 3 do 5 osób, a w województwie może liczyć wyłącznie 5 osób. W skład zarządu gminy oraz powiatu wchodzić mogli zarówno radni, jak i osoby spoza składu rady, natomiast w skład zarządu województwa zasada ta odnosiła się wyłącznie do 4 członków zarządu z wyłączeniem jego przewodniczącego, czyli marszałka. Ten ostatni mógł być wybrany wyłącznie spośród radnych województwa.

Członkostwa w zarządzie danej jednostki samorządu terytorialnego nie można było łączyć z niektórymi funkcjami lub stanowiskami. Dlatego też członkowie zarządów na wszystkich szczeblach nie mogli być jednocześnie zatrudnieni w administracji rządowej, ponadto członek zarządu powiatu nie mógł być jednocześnie radnym gminy lub województwa, członkiem zarządu gminy lub województwa, a także nie mógł pełnić funkcji posła lub senatora. To ostatnie ograniczenie nie dotyczyło miast stanowiących powiat miejski. Z kolei członek zarządu województwa – oprócz ograniczeń wymienionych wyżej – nie mógł być także radnym gminy czy powiatu oraz członkiem zarządu w tych jednostkach. Widać tu, że najbardziej liberalne ograniczenia występowały w tym względzie na szczeblu gminy, bowiem dotyczyły tylko zakazu zatrudniania w administracji rządowej. Ujednoczenie tych przepisów nastąpiło na podstawie wskazanej wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia w 2001 r.

Zróżnicowany był także wewnętrzny skład zarządu. O ile ustawa gminna nie określała sztywno liczby zastępców wójta lub burmistrza, o tyle ustawy powiatowa i wojewódzka wyraźnie ograniczały liczbę tych osób do jednego wicestarosty oraz do nie więcej niż dwóch zastępców przewodniczącego zarządu województwa. Na marginesie należy podkreślić, że ustawa o samorządzie województwa w wersji pierwotnej nie tworzyła stanowiska wicemarszałka ani zastępcy marszałka, natomiast wyraźnie stanowiła, że osoba pełniąca tę funkcję nosi tytuł zastępcy przewodniczącego zarządu województwa. Nazewnictwo to zostało zmienione wskazaną wyżej ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. W pracach zarządu na wszystkich szczeblach samorządu obowiązkowo uczestniczyli skarbnicy, zaś w gminie i powiecie także sekretarze. W ustawie o samorządzie w województwie zrezygnowano w omawianym tu okresie ze stanowiska sekretarza województwa, bowiem stanowisko to utworzono dopiero w 2008 r.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Należy przypomnieć, że w pierwotnej wersji ustawy o samorządzie terytorialnym, zarząd gminy mógł liczyć od 4 do 7 członków. Przepis ten został zmieniony na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601) i wszedł w życie z dniem 18 listopada 1995 r.

<sup>27</sup> Na podstawie art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 223, poz. 1458).

Niejednakowa była także regulacja w zakresie organizacji i funkcjonowania aparatu pomocniczego organów samorządu terytorialnego. Funkcję tę w gminie pełni urząd gminy<sup>28</sup>. W powiecie funkcję tę pełni starostwo powiatowe, kierownicy powiatowych służb inspekcji i straży oraz jednostki organizacyjne powiatu. Wszystkie te podmioty tworzą razem powiatową administrację zespoloną (art. 33 ustawy powiatowej)<sup>29</sup>. Z kolei w województwie aparatem pomocniczym zarządu i marszałka jest urząd marszałkowski oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne lub wojewódzkie osoby prawne (art. 45). Regulamin organizacyjny urzędu gminy oraz starostwa powiatowego uchwalany był przez organy stanowiące na wniosek odpowiednio zarządu gminy lub zarządu powiatu, regulamin urzędu marszałkowskiego zaś – przez zarząd województwa. Obecnie ujedynolicono tę procedurę na wzór rozwiązań przyjętych w województwie, stąd regulaminy takie uchwalają w powiecie i województwie kolegialne organy wykonawcze w drodze uchwały, a w gminie wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w drodze zarządzenia.

Organom samorządu przysługuje na wszystkich szczeblach prawo do stanowienia przepisów miejscowych. Uprawnienia takie przysługują w zasadzie organom stanowiącym, niemniej w powiecie i gminie (warunkowo) mają je również organy wykonawcze tych jednostek, przy czym w miejsce zarządu gminy uprawnienie to wykonuje obecnie jednoosobowo wójt lub burmistrz. Aby organy te mogły skorzystać z przysługujących im w tym zakresie uprawnień, musi zaistnieć sytuacja „niecierpiąca zwłoki”, a więc stan faktyczny, w którym zwołanie sesji rady spowodowałoby stan zagrożenia życia, zdrowia, mienia lub bezpieczeństwa publicznego. Akty zarządu powiatu oraz wójta wymagają jednak zatwierdzenia na najbliższej sesji rady, pod rygorem utraty swej ważności. Uprawnień do stanowienia prawa miejscowego, nawet w chwilach niecierpiących zwłoki, nie miał jednak i nadal nie ma zarząd województwa, co było i jest uzasadnione posiadaniem takich uprawnień przez wojewodę.

Przedstawione zróżnicowania nie wyczerpują omawianego zagadnienia, bowiem było ich znacznie więcej. Przykładowo, rada w powiecie i sejmik w województwie, ustalając zasady wypłacania diet radnym za pracę w radzie i jej organach wewnętrznych, skrępowane były rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>30</sup>, który ustalał maksymalną wysokość diet. Rozporządzenia te nie miały natomiast zastosowania do radnych gminnych, w odniesieniu do których zasady wypłacania im diet ustalane były przez radę w sposób

<sup>28</sup> C. Martysz, *Urząd gminy i jego organizacja*, Katowice 1990.

<sup>29</sup> K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998, s. 100–102.

<sup>30</sup> Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu województwa (Dz.U. nr 146, poz. 958) oraz z tego samego dnia rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 959).

niczym nieskrępowany. Zagadnienie to ujednotwiono dopiero w 2000 r. przez zmianę treści art. 25 ustawy gminnej na podstawie ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>31</sup>.

Niejednolita regulacja odnosiła się także do zagadnień związanych z ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych. Wynikała ona z tzw. przepisów antykorupcyjnych zamieszczonych zarówno w odrębnej ustawie<sup>32</sup>, jak i w poszczególnych ustawach ustrojowych. Początkowo najbardziej szczegółowa regulacja występowała w tym względzie w gminie i powiecie, przy czym ustawa powiatowa nie zawierała szczegółowych przepisów w tym zakresie, odsyłała jedynie do ograniczeń odnoszących się do radnych gminy zawartych w art. 24e–24h ustawy o gminach. Z kolei w stosunku do radnych wojewódzkich ograniczenia takie dotyczyły w zasadzie wchodzenia radnych w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi. Zakaz ten jednak podlegał ograniczeniom, np. w sprawach korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych, jednak w odniesieniu do tych radnych miały także zastosowanie przepisy szczegółowe, ograniczające ich działalność gospodarczą. Po nowelizacji<sup>33</sup> art. 24 ustawy wojewódzkiej pozycja prawna radnych wszystkich szczebli pozostaje w tym zakresie zbliżona.

Wspomnieć również trzeba o organach administracji sprawujących kontrolę instancyjną decyzji podejmowanych przez organy samorządu, którą od 1990 r. sprawowały kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych, przekształcone później mocą ustawy z dnia 12 października 1994 r. w samorządowe kolegia odwoławcze<sup>34</sup>. Utworzenie tych organów było konsekwencją przyjętego w ustawie gminnej podziału zadań gminy na zadania własne i zlecone<sup>35</sup>. O ile bowiem weryfikację decyzji z zakresu zadań zleconych mógł z powodzeniem wykonywać wojewoda, o tyle w zakresie zadań własnych, przy braku instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim, konieczne stało się utworzenie nowego organu odwoławczego czy też powierzenie tej funkcji innym organom. Rozważano powierzenie tej funkcji radzie gminy, wojewodzie, a także propozycję, by od decyzji organów gmin przysługiwała skarga bezpośrednio do NSA. W sumie zdecydowano się na utworzenie nowych organów drugiej instancji, usytuowanych

<sup>31</sup> Dz.U. nr 26, poz. 306. Dodatkowo sprawy te uregulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. nr 61, poz. 710).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 106, poz. 679, z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 160, poz. 1060).

<sup>34</sup> Dz.U. nr 122, poz. 593, z późn. zm.

<sup>35</sup> J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91–92.

przy sejmikach samorządowych<sup>36</sup>. Zabieg ten nie wymagał większych zmian w przepisach proceduralnych, została też zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>37</sup>.

Regulacja ustawowa pozycji kolegium była nader skąpa. Ustawa o samorządzie terytorialnym ograniczała się w tym względzie do stwierdzenia, że ma ono orzekać w składach trzyosobowych, jest właściwe w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów) z zakresu zadań własnych gmin, że jego członków powołuje i odwołuje sejmik samorządowy oraz że działa ono do czasu wyboru nowego kolegium przez sejmik następnej kadencji. Jak widać, ta wąska i nieprecyzyjna regulacja sprawiła, że trudno było jednoznacznie określić zarówno pozycję prawną tego organu, stopień jego powiązania z sejmikiem samorządowym, jak i zagadnienia związane z procedurą rozstrzygnięcia odwołań<sup>38</sup>. Z ustrojowego punktu widzenia kolegia odwoławcze przy sejmiku samorządowym były organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin i podstawowym jego zadaniem było rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych nie tylko przez wójtów, ale również przez zarządy gmin, gdy wyraźny przepis ustawy upoważnił te organy do orzekania w indywidualnych sprawach w formie decyzji administracyjnych. Pogląd ten szybko znalazł uznanie w doktrynie, a kolegia zostały nawet nazwane organami *quasi-sądowymi*<sup>39</sup>. Przy okazji wyszło na jaw, że samo pojęcie „kolegium odwoławcze” może być w praktyce rozumiane dwojako: w ujęciu szerokim jako instytucja (organ) w szczególny sposób zorganizowana, funkcjonująca przy sejmikach, składająca się z członków wybranych przez te sejmiki. W ujęciu drugim, węższym „kolegium odwoławcze” to po prostu konkretny, trzyosobowy zespół orzekający w konkretnej sprawie, w więc wydający decyzję.

Przepisy ustawy gminnej nie określały, z ilu członków ma się składać dane kolegium, zależało to bowiem od uznania sejmiku. W praktyce zatem zdarzały się przypadki wybrania do składu kolegium nawet całego składu sejmiku samorządowego. Funkcjonowanie tych organów przy sejmikach stwarzało też i inne komplikacje, zwłaszcza natury finansowej, bowiem działalność kolegiów finansowana była z budżetu sejmików, który z kolei pochodził ze składek gmin. Kolegia były więc w pewnym sensie od gmin zależne. Zdarzały się też niejednokrotnie przypadki, że gminy odmawiały płacenia składek na rzecz sejmiku z powodu np. uchylecia kilku decyzji wójta. Odnotowywano również próby (na szczęście

<sup>36</sup> C. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 31.

<sup>37</sup> W. Taras, *Samorządowe kolegia odwoławcze (zagadnienia ustrojowe)*, (w:) M. Chmaj (red.), *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 214.

<sup>38</sup> J. Jagielski, *Sejmik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 25.

<sup>39</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej kontroli samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 44.

nieudolne) wpływania przez sejmik lub poszczególnych jego delegatów zarówno na tok postępowania administracyjnego, jak i treść samego orzeczenia.

Poza regulacją, że kolegium orzeka w składach trzyosobowych, przepisy ustawy nie określały trybu jego pracy. Zagadnienie to regulowały regulaminy uchwalane przez sejmiki, co powodowało znaczące zróżnicowanie ich funkcjonowania. W szczególności wątpliwości powstawały na tle praktyki sądowej, czy kolegium ma orzekać na rozprawach czy tylko na posiedzeniach niejawnych, opierając się na materiałach zgromadzonych w aktach sprawy. Praktyka w tym względzie była różna, z wyjątkiem spraw, gdzie wyraźny przepis prawa nakazywał przeprowadzenie rozprawy administracyjnej. Z czasem jednak w coraz większym stopniu wytworzyła się praktyka orzekania na podstawie rozprawy zwoływanej zwłaszcza wtedy, gdy z akt sprawy wynikało, że decyzję organu gminy, niekorzystną dla obywatela, należało utrzymać w mocy. Zapewniało to stronie czynny udział w postępowaniu, pozwalało także przekonać stronę co do nieuchronności wykonania orzeczonego obowiązku. Przyczyniało się także do zmniejszania liczby skarg kierowanych na decyzje kolegium do sądu administracyjnego.

Członkowie kolegium wykonywali swe funkcje etatowo lub nietatowo, zależało to od uznania sejmiku. Pod względem prawnym nie miało to żadnego znaczenia, bowiem jak wskazano wyżej, jedynym wymogiem w tym względzie było zachowanie trzyosobowego składu przy orzekaniu. Nie miało też znaczenia ani wykształcenie, ani znajomość praktyki administracyjnej. Odbijało się to na jakości decyzji poddanych kontroli sądowej. Mimo jednak tych mankamentów prawnoustrojowych wyniki, które osiągały kolegia, jeśli chodzi o skuteczność skarg wnoszonych do sądu administracyjnego, były znacznie lepsze niż administracji rządowej<sup>40</sup>. Na tę pozytywną ocenę składało się przede wszystkim aktywne uczestnictwo członków kolegium w rozprawach przed sądem, kolegialność rozstrzygnięć, szerokie i wnikliwe uzasadnianie treści decyzji, jak również w wielu wypadkach fachowość zespołów orzekających. Nic też dziwnego, że w dyskusji nad kształtem przyszłego samorządu terytorialnego w Polsce szeroko akcentowano przydatność kolegiów odwoławczych w strukturze administracji samorządowej, choć wskazywano także na konieczność niezbędnych zmian w tym zakresie. Jedną z propozycji dotyczyła również zmiany sposobu finansowania kolegiów poprzez pokrywanie kosztów ich działania bądź z wyodrębnionej części budżetu sejmiku samorządowego, bądź nawet z budżetu centralnego<sup>41</sup>. Inna propozycja zakładała odrębną regulację ustawową, w której określony byłby nie tylko ustrój kolegium, lecz także zasady ich działania i finansowania. W tym kierunku poszły też prace legislacyjne, które podjęto na przełomie 1992 i 1993 r. Po wielu zmianach redakcyjnych, ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych Sejm uchwalił w dniu 12 października 1994 r.<sup>42</sup>, która weszła w życie w dniu 6 grudnia 1994 r.

<sup>40</sup> Por. „Rzeczpospolita” z dnia 24 maja 1991 r. oraz z dnia 10 czerwca 1991 r.

<sup>41</sup> „Wspólnota” 1991, nr 36, s. 14 i 15.

<sup>42</sup> Dz.U. nr 122, poz. 593.

Ustawa, określając ustrój i zadania kolegium, rozszerzyła również ich zakres właściwości o zadania zlecone, chyba że przepis ustawy wyłączał to uprawnienie. Ponadto od 1999 r. uległ znacznemu poszerzeniu zakres podmiotowy ich właściwości o kontrolę decyzji wydawanych przez organy powiatu oraz organy województwa. Reforma ta nie wpłynęła także na ustrój kolegiów, które nadal mają swą siedzibę w byłych miastach wojewódzkich<sup>43</sup>. Analiza zasad organizacji i funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych potwierdza jednak tezę, że są to organy administracji publicznej nowego typu<sup>44</sup>, odpowiadające standardom europejskim, znacznie różniące się od innych funkcjonujących w strukturze administracji publicznej<sup>45</sup>. Świadczy o tym m.in.:

- 1) tryb powoływania tych organów, w drodze konkursu;
- 2) obowiązek posiadania wyższego wykształcenia prawniczego lub administracyjnego przez członków kolegium;
- 3) obiektywizm procedowania wynikający z zakazów zatrudnienia w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim, zakazu wykonywania funkcji: radnego, posła lub senatora, członka organu wykonawczego samorządu terytorialnego, członkostwa w kolegium regionalnej izby obrachunkowej, a w odniesieniu do członków etatowych – z zatrudnieniem na stanowisku sędziego i prokuratora oraz z zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji rządowej;
- 4) poddanie pod nadzór w zakresie orzekania sądom administracyjnym.

Na szczególną pozycję prawną kolegiów wpływało także ich uprawnienie do składania pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Problematykę tę regulował obowiązujący w latach 1994–2004 art. 22 ustawy o kolegiach, zgodnie z którym kolegium w pełnym składzie mogło występować do Naczelnego Sądu Administracyjnego z pytaniami prawnymi, gdy pomimo stosowania różnych metod wykładni prawa nasuwały się istotne wątpliwości co do jednoznacznego określenia znaczenia konkretnych przepisów prawa<sup>46</sup>. Nie ulega wątpliwości, że omawiane uprawnienie w znaczącym stopniu wpływało na poziom orzecznictwa kolegiów, a tym samym na lepszą ochronę interesów prawnych stron uczestniczących w postępowaniu. W okresie obowiązywania tego przepisu kolegia zadały ponad 200 pytań prawnych i tylko w nielicznych przypadkach Naczelny Sąd Administracyjny odmawiał udzielenia odpowiedzi,

---

<sup>43</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. nr 198, poz. 1925).

<sup>44</sup> Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 1, s. 21 i n.; Z. Kmiecik, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995, s. 9–11; P. Witkowski, *Samorządowe kolegium odwoławcze gwarantem praw jednostki*, (w:) A. Bisztyga (red.), *Humanistyczne zeszyty naukowe*, Katowice 1996, s. 58–62.

<sup>45</sup> M. Kulesza, *Czy będzie rewizja nadzwyczajna?*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 września 1999 r.

<sup>46</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 13/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 79.



głównie z uwagi na wady formalne pytania. Z jednej strony kształtowana w ten sposób linia orzecznicza skutkowałą znacznie szybszym i jednolitym rozstrzygnięciem spraw. Należy zatem wyrazić ubolewanie, że przepis ten został z dniem 1 stycznia 2004 r. skreślony. Z drugiej jednak strony pozostawienie orzecznictwa wyłącznie samorządowym kolegiom odwoławczym i pozbawienie ich możliwości zadawania pytań prawnych stanowi wyraz zaufania ustawodawcy do tych organów, a w szczególności dla poziomu ich orzecznictwa. Nie sprzyja to jednak pogłębionej analizie obowiązujących przepisów i może wpływać na jakość podejmowanych przez kolegia rozstrzygnięć, zwłaszcza w sytuacji niebywałej inflacji przepisów prawa<sup>47</sup>. Z nieznanymi natomiast powodów art. 11 ust. 1 pkt 2 zobowiązuje nadal prezesa kolegium do przesyłania sejmikowi województwa rocznej informacji z działalności kolegium, choć organ ten od 1994 r. nie działał przy istniejącym wówczas sejmiku samorządowym ani nie działa teraz przy sejmiku województwa.

Wskazana powyżej analiza niektórych rozwiązań ustrojowych wskazuje, jak trudną drogę przeszedł samorząd terytorialny w tym okresie. Niektóre z nich wynikały z niedoskonałości przepisów prawnych, uchwalanych niekiedy w pośpiechu, bez dogłębnej analizy skutków prawnych, które przepisy te mogą wywołać. Inne zmiany miały charakter unifikujący organizację samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Wreszcie część z nich miała wyraźne polityczne podłoże, jak choćby to odnoszące się do zakazu członkostwa w komisjach rad. Ograniczało to swobodę organów stanowiących w nieskrępowanym organizowaniu swych organów wewnętrznych. Zagadnienie to daje się zauważyć także obecnie w odniesieniu np. do zagwarantowanego ustawowo i istniejącego od wielu lat uznaniowego prawa nadawania nazw ulic lub placów przy poszanowaniu woli mieszkańców gmin<sup>48</sup>. W sumie na przestrzeni 30 lat obowiązywania ustawę gminną nowelizowano ponad 80 razy, a pozostałe ustawy ustrojowe ponad 50 razy. Obserwacja współczesnego ustawodawstwa, w którym dominują poselskie projekty ustaw, nie napawa optymizmem. W literaturze zwraca się uwagę, że „opanovała nas mania tworzenia ustaw”<sup>49</sup>, wskutek czego legislacja jest niechlujna. Inni autorzy wskazują dosadnie, że mamy w tym zakresie do czynienia z „bagnem legislacyjnym”<sup>50</sup>, a przyczyn tego stanu rzeczy doszukuje się zasadnie

<sup>47</sup> C. Martysz, *Przeciwdziałanie inflacji przepisów w obszarze prawa administracyjnego*, (w:) L. Tyszkiewicz, J. Storczyński (red.), *Problemy przeciwdziałania inflacji przepisów prawnych i poprawy ich jakości*, Bielsko-Biała 2018, s. 9–24.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2016 r., poz. 1103).

<sup>49</sup> S. Waltoś, *Opanowała nas mania tworzenia ustaw*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 stycznia 2010 r. Zob. także A. Kielbasiński, *Sejmowy kołowrotek, czyli więcej ustaw*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 10–11 stycznia 2015 r.

<sup>50</sup> P. Słowik, *Legislacja: stan przedzawałowy*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 2 listopada 2015 r.

C. Kosikowski, mówiąc, że: „Szycia ubrań nie zaleca się szewcom, a budowania mostów weterynarzom, natomiast tworzenie prawa nie zna już takich ograniczeń. Efekty wszyscy znamy”<sup>51</sup>. Poglądy te należy w pełni podzielić.

## REFERENCES

- Adamiak B., Borkowski J., *Instytucje prawne sądowej kontroli samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Agopszowicz A., (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997
- Boć J., (w:) J. Boć (red.), *Powiat: z teorii, kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001
- Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9
- Jagielski J., *Sejmik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6
- Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 1
- Kielbasiński A., *Sejmowy kotowrotek, czyli więcej ustaw*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 10–11 stycznia 2015 r.
- Kmieciak Z., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995
- Kosikowski C., *Do psucia, gotowi, start*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 4–6 września 2015 r.
- Kulesza M., *Czy będzie rewizja nadzwyczajna?*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 września 1999 r.
- Martysz C., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007
- Martysz C., *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Martysz C., *Przeciwdziałanie inflacji przepisów w obszarze prawa administracyjnego*, (w:) L. Tyszkiewicz, J. Storeżyński (red.), *Problemy przeciwdziałania inflacji przepisów prawnych i poprawy ich jakości*, Bielsko-Biała 2018
- Martysz C., *Urząd gminy i jego organizacja*, Katowice 1990
- Podgórski K., Martysz C., *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998
- Rabska T., *Regionalizacja a zasady*, „Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa” 1998, nr 1
- Słowik P., *Legislacja: stan przedzawałowy*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 2 listopada 2015 r.

<sup>51</sup> C. Kosikowski, *Do psucia, gotowi, start*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 4–6 września 2015 r.

- 
- Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Taras W., *Samorządowe kolegia odwoławcze (zagadnienia ustrojowe)*, (w:) M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997
- Waltoś S., *Opanowała nas mania tworzenia ustaw*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 stycznia 2010 r.
- Witkowski P., *Samorządowe kolegium odwoławcze gwarantem praw jednostki*, (w:) A. Bisztyga (red.), *Humanistyczne zeszyty naukowe*, Katowice 1996