

Bogusław Kotarba

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID 0000-0002-4466-762X

Ewolucja organów gminy jako element transformacji systemowej Polski po 1989 roku

Wstęp

Transformacja systemowa w Polsce zapoczątkowana w 1989 r. dotyczyła praktycznie wszystkich sfer życia społecznego i gospodarczego. Jej ważnym elementem była restytucja samorządu terytorialnego, która wg Jerzego Regulskiego doprowadziła do przełamania pięciu monopolu państwa totalitarnego: 1) władzy politycznej, 2) jednolitego systemu organów państwa, 3) jednego budżetu państwa, 4) własności publicznej (państwowej) Skarbu Państwa, 5) urzędników państwowych należących do jednej, wspólnej dla wszystkich organów państwa kategorii (Stępień 2014: 12). Samorząd terytorialny był zarówno podmiotem, jak i przedmiotem procesów transformacyjnych. Jako podmiot, korzystając z przysługującej mu samodzielności, przyczyniał się do zachodzących zmian poprzez realizację polityk publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym, budowę lokalnej tożsamości oraz przekonania o możliwości kształtowania otoczenia, „pomnażanie” liczby podmiotów/osób podejmujących działania reformatorskie i rozproszenie odpowiedzialności za ich skutki, komunalizację mienia (a jednocześnie związanych z nią problemów).

Z kolei w roli przedmiotu transformacji samorząd terytorialny występował, gdy kształtowano jego ustrój, określano sposób kreacji jego organów, wyznaczano mu katalog zadań oraz określano zakres kompetencji i odpowiedzialności. W tym kontekście należy zwrócić uwagę nie tylko na to, jakie działania ze strony onnipotentnego państwa były podejmowane wobec samorządu terytorialnego, zwłaszcza w sferze ustrojowej, ale i na ile samorząd terytorialny jako przedmiot działań państwa zachowywał swoją podmiotowość. Odniesienie się nie tylko to przedmiotowości, ale i do podmiotowości samorządu terytorialnego w relacjach z państwem jest istotne, ponieważ należy uwzględnić, że bycie przedmiotem zewnętrznego oddziaływania nie jest lub też nie musi być równoznaczne z przedmiotowym traktowaniem. Zależy to od tego, na ile strona „silniejsza”, dysponująca możliwością podejmowania decydujących rozstrzygnięć, uwzględniła swoistą niezależność podmiotu,

na który oddziałuje, oraz szanuje jego prawo do artykułowania oczekiwań i obrony posiadanej pozycji w systemie.

„Przedmiotowość” samorządu terytorialnego ma teoretyczne umocowanie w państwowej teorii samorządu terytorialnego, jednej z dominujących nowożytnych teorii jego genezy i istoty (Śliwa 2000: 110). Według założeń tej teorii, państwo wykonuje władzę poprzez swoje organy, ma jednak możliwość przekazania jej części innym, odrębnym podmiotom (grupom społecznym), wchodzącym z państwem w różnorodne relacje. Z tego powodu, inaczej niż w teorii naturalistycznej¹, niemożliwe jest uniezależnienie się gminy (samorządu terytorialnego) od prawa stanowionego przez państwo i istnienie niezależnego porządku prawnego gminy (Kamiński 2014: 28). Swoboda decydowania o sobie i w swoim imieniu pochodzi od państwa (Kroński 1932: 6; por. Śliwa 2000: 10). W organizacji państwa i realizacji jego zadań samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę, natomiast „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych” (Jaroszyński 1936: 7).

Zasygnalizowane tylko założenia państwowej teorii samorządu terytorialnego są praktykowane we współczesnych państwach demokratycznych, a samorządu nie przeciwstawia się państwu. Uważa się go za uzupełnienie form uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa (Winczorek 1997).

Restytucję samorządu terytorialnego zapoczątkowały nowelizacje konstytucji z 1989 i 1990 roku (Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji...; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji...) oraz przyjęcie ustawy o samorządzie gminnym² (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie...). Uchwalenie tych aktów prawnych przez ustawodawcę jest potwierdzeniem, że samorząd terytorialny nie jest bytem samoistnym, a jego samodzielność, gwarantowana w Konstytucji, została mu dana przez państwo (Piasecki 2009: 242; Wiktorowska 2002: 57–58).

Celem artykułu jest weryfikacja tezy, że samorząd gminny był przedmiotem transformacji, oraz że w procesie wprowadzania nowych rozwiązań o charakterze ustrojowym zachował swoją podmiotowość. Analizie poddano regulacje ustawowe dotyczące wzmacniania pozycji organu wykonawczego gminy³. Zastosowano metodę instytucjonalno-prawną oraz porównawczą, a w zakresie badania stylu wprowadzania zmian, również metodę behawioralną. W badaniu wykorzystano materiały źródłowe (stenogramy posiedzeń Sejmu, protokoły posiedzeń komisji i podkomisji

1 Zgodnie z tą teorią, gmina jest pierwotną formą organizacji, wytworem prawa naturalnego, a nie państwowego (Kamiński 2014: 25).

2 W pierwszej wersji była to ustawa o samorządzie terytorialnym. Tytuł zmieniono w 1998 r. w związku z wprowadzeniem kolejnych szczebli samorządu terytorialnego.

3 Wydaje się, że z punktu widzenia transformacji ustrojowej Polski po 1990 roku, czyli już po przywróceniu samorządu terytorialnego (gminnego), był to istotny aspekt zmian w organizacji/funkcjonowaniu samorządu, obok zmiany podziału terytorialnego państwa i wprowadzenia kolejnych szczebli samorządu oraz zmian w sposobie wyłaniania organów jednostek samorządu terytorialnego (ordynacja wyborcza).

sejmowych, inne dokumenty dotyczące procesów ustawodawczych) oraz literaturę przedmiotu.

Wzmacnianie pozycji organu wykonawczego gminy

W ustawie o samorządzie gminnym z 1990 roku określono, że organami gminy będą: wybierana w wyborach powszechnych rada gminy – organ stanowiący oraz wybierany przez nią zarząd gminy – organ wykonawczy, z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta⁴) jako jego przewodniczącym. Już sam sposób powoływania organów i wynikająca z niego silniejsza legitymizacja rady gminy wybieranej bezpośrednio przez mieszkańców powodowały, że zajmowała ona eksponowaną pozycję w strukturze władzy lokalnej (Leoński 1992: 56; Borodo 2000: 42). Dodatkowym wzmocnieniem tego organu było powoływanie i odwoływanie zarządu gminy oraz sprawowanie funkcji kontrolnej⁵. Co więcej, wójt jako przewodniczący zarządu nie miał możliwości skompletowania „autorskiego” zarządu, ponieważ na jego wniosek byli wybierani tylko zastępcy przewodniczącego, natomiast kandydatów na pozostałych członków zarządu zgłaszali radni. Ustawodawca nie ustanowił żadnych procedur/specjalnych wymogów dotyczących odwołania wójta gminy i zarządu. Stąd też, w zasadzie w dowolnym momencie i bez konieczności podania powodów, organ wykonawczy lub jego poszczególni członkowie mogli być odwołani⁶.

„Ostre wymogi co do wyboru przewodniczącego zarządu”⁷ (Izdebski 2001: 89) oraz silna pozycja rady w układzie lokalnej władzy sprzyjały sporom politycznym. Rady nie zawsze dokonywały wyboru zarządu w krótkim terminie. „Łatwe” odwołanie organu wykonawczego powodowało niestabilność i nie sprzyjało spokojnej pracy. Problemy uwidoczniły się zwłaszcza w drugiej kadencji samorządów (zob. Leoński 1998; Piasecki 2006). M.in. z tych powodów już w 1992 r. znowelizowano ustawę o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy...) i zaostrzono wymogi dotyczące odwołania zarządu gminy lub jego poszczególnych członków oraz przyznano przewodniczącemu zarządu kompetencje zgłaszania kandydatów na wybieranych przez radę sekretarza i skarbnika gminy.

4 W dalszej części tekstu, o ile nie zaznaczono inaczej, pojęcie „wójt” obejmuje również burmistrza i prezydenta miasta.

5 Należy jednak zaznaczyć, że sprawowanie przez organ stanowiący funkcji kontrolnej napotyka w praktyce szereg trudności, wśród których można wskazać: problem braku odpowiednich kompetencji członków komisji rewizyjnej, ściśle sformalizowany przebieg procedury absolutoryjnej i „sztywne” kryteria nieudzielenia absolutorium, utrudniony dostęp do niezbędnych informacji (o zmianach w tym zakresie napisano w dalszej części tekstu), społeczny charakter pracy radnych, komplikujący poświęcenie odpowiedniej ilości czasu na kontrole złożonych pod względem prawnym i formalnym procesów zarządczych (szerzej: Kotarba 2017).

6 Wystarczyło tylko zachowanie takiego samego trybu, jak podczas wyboru.

7 Wybór przewodniczącego zarządu odbywał się w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady gminy, pozostali członkowie wybierani byli bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Dodatkowe warunki związane z powoływaniem i odwoływaniem zarządu gminy wprowadzono trzy lata później (Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy...). Jednocześnie wzmocniono pozycję samego wójta, przyznając mu prawo zgłaszania kandydatów nie tylko na zastępców, ale i na pozostałych członków zarządu.

Zmiany ustawy o samorządzie gminnym wprowadzone w 1995 r. ustabilizowały na dłużej system ustroju gminy. Dopiero w 2001 r. dokonano kolejnej nowelizacji ustawy (Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie...), którą znowu wzmocniono pozycję wójta. Było to wynikiem zmniejszenia liczby członków zarządu, przy obli-gatoryjnym wchodzeniu w jego skład zastępców wójta. Zmiana proporcji ograniczyła możliwość oddziaływania organu stanowiącego na zarząd. Tym samym aktem prawnym ustalono ostatecznie miejsce przewodniczącego rady w systemie władzy. Od chwili restytucji samorządu terytorialnego miała miejsce swoista rywalizacja o to, „kto jest ważniejszy – wójt, który rządzi, ale jest wybierany przez radę, czy też przewodniczący rady, który ma mandat radnego pochodzący z wyborów” (Regulski 2005: 115; por. Kulesza 2008: 80). Zmiany sprowadziły rolę przewodniczącego wyłącznie do organizacji pracy rady oraz prowadzenia obrad (przewodniczącego pozbawiono m.in. rozstrzygającego głosu, którym do tej pory dysponował w sytuacji równego wyniku głosowania).

Zwieńczeniem wzmocnienia pozycji organu wykonawczego w systemie władz gminy było wprowadzenie w 2002 r. bezpośredniego wyboru wójta (Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze...). Rolę kolegialnego organu wykonawczego gminy przejął wójt. Zmieniając sposób kreacji organu wykonawczego gminy, ustawodawca nie dokonał żadnych zmian w zakresie jego kompetencji. Mimo zastrzeżeń ekspertów, zmiana ustrojowa dokonała się głównie poprzez zamianę w ustawie o samorządzie gminnym słów „zarząd” na „wójt” (Regulski 2005: 116).

W nowym porządku prawnym pozycja organu wykonawczego umocniła się zarówno pod względem politycznym (symbolicznym), jak i formalnym. Bezpośredni wybór daje wójtowi o wiele silniejszą legitymację. Wynika to ze skali poparcia uzyskiwanego w wyborach. Radni wybierani w mniejszych okręgach, będących częścią jednostki terytorialnej, otrzymują zwykle kilkaset głosów, natomiast wójt, dla wyboru którego okręg wyborczy stanowi cała gmina – kilka tysięcy (w większych jednostkach te dysproporcje są jeszcze bardziej znaczące). W praktyce spowodowało to odwrócenie dotychczasowych relacji pomiędzy organami gminy w zakresie legitymacji społecznej.

Pod względem formalnoprawnym najistotniejszą zmianą było uniezależnienie objęcia funkcji wójta od woli rady gminy. Niemożliwe jest również bezpośrednie odwołanie wójta przez radę. Wprawdzie organ stanowiący dysponuje prawem zainicjowania referendum w sprawie jego odwołania, jednak ściśle określone procedury raczej wzmocniają dodatkowo organ wykonawczy [do uruchomienia procesu referendalnego może np. zniechęcać radę gminy groźba jej rozwiązania z mocy prawa, gdyby w ważnym referendum przeciwko odwołaniu wójta opowiedziała się ponad połowa głosujących (Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum...: art.

67)]. Wskazane okoliczności w połączeniu z przekazaniem jednej osobie – wójtowi – wszystkich kompetencji kolegialnego zarządu, a nawet niektórych kompetencji rady gminy (jak np. ustalania regulaminu urzędu gminy) diametralnie zmieniły układ sił pomiędzy organami gminy na korzyść wójta. Wśród kompetencji, które wzmocniły wójta, należy wyróżnić przede wszystkim przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, samodzielne określanie sposobu i terminu ich wykonania oraz opracowywanie projektu budżetu gminy. Istotna jest zwłaszcza ta ostatnia kompetencja, gdyż w zasadzie każde działanie gminy ma również wymiar finansowy i musi być odzwierciedlone w budżecie, a realny wpływ na jego kształt ma właśnie wójt. Bez jego zgody rada nie może wprowadzić zmian w wydatkach, które zwiększałyby jednocześnie deficyt budżetowy. Radni, rzadko dysponujący fachową wiedzą, najczęściej nie są w stanie dokonać zmian w budżecie bez uzgodnienia ich z wójtem.

To z kolei powoduje, że dla realizacji partykularnych interesów grup, które reprezentują wolą mu się „nie narażać” w innych sprawach. Zwłaszcza w mniejszych gminach sprzyja to klientelistycznym postawom radnych (Kotarba 2016: 217).

Przejęcie przez wójta kompetencji zarządu gminy spowodowało, że w jego ręku znalazły się i inne możliwości skutecznego ograniczania lub utrudniania działania radnych i rady gminy, zwłaszcza w sytuacji konfliktu. Biuro obsługi rady i jego pracownicy podlegali wójtowi, a rada gminy wraz z jej przewodniczącym nie mieli wpływu na ich pracę. Organ stanowiący nie dysponował (i nadal nie dysponuje) samodzielnie środkami finansowymi przeznaczonymi w budżecie na jego działalność, co np. może utrudniać skorzystanie z niezależnych ekspertyz, w tym prawnych. Jak podsumował J. Regulski (2005: 116) relacje wójt gminy – rada gminy, „wzmacniając władzę wykonawczą w gminie, uczyniono z wójtów i burmistrzów osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spod jakiegokolwiek kontroli”.

Korekta układu „sił” i pozycji organów gminy w systemie władzy lokalnej?

Ustalony w 2002 r. nowy porządek prawny w zakresie ustroju i funkcjonowania gmin utrzymał się przez kilkanaście lat, chociaż zauważano jego niedoskonałości. Legislacyjna inicjatywa zmian pojawiła się w 2013 r. Projektodawcą był prezydent Bronisław Komorowski (Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej...), który już na początku swojej kadencji (w 2010 r.) zapowiadał podjęcie działań na rzecz stworzenia lepszych ram prawnych dla działania samorządu terytorialnego. Była to również odpowiedź na oczekiwania samorządowców (Król 2010; Mościcki 2011; Samorządowcy chcą zmian...). Sejm skierował projekt do dalszych prac w komisji, jednak proces ustawodawczy nie został dokończony ze względu na upływ kadencji.

Zmian dokonano dopiero w 2018 r. w ramach ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (dalej: ustawa o zwiększeniu udziału obywateli...) (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych

ustaw...). Ustawa miała szeroki zakres i nie dotyczyła wyłącznie samorządu terytorialnego, ale proponowane rozwiązania w zakresie jego funkcjonowania były ważne i wzbudzały emocje. Nowelizacja przepisów była pierwszą, która dotyczyła nie tylko gmin, ale również powiatów i województw samorządowych. Z racji przedmiotu analizy, w dalszej części tekstu skoncentrowano się na kwestiach dotyczących gminy, chociaż należy zauważyć, że w zdecydowanej większości rozwiązania te są tożsame z wprowadzonymi w powiatach i województwach samorządowych.

Niektóre nowe regulacje ustawowe nie odnosiły się wprost do organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) – pewne rozwiązania kierowano do społeczności lokalnych i regionalnych, a ich wpływ na relacje pomiędzy organami miał charakter pośredni. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nieco odmiennie postrzegany charakter wypełniania roli reprezentanta społeczności jednostki samorządowej przez wójta i radę gminy. Z formalnoprawnego punktu widzenia zarówno wójt, jak i radni reprezentują mieszkańców, a wszyscy powinni działać na ich rzecz. W praktyce nie jest to takie jednoznaczne. Pojawia się dylemat, na ile osoby pełniące funkcję organu lub będące jego członkiem, reprezentują władze lokalne, a na ile stronę społeczną. Wójt wypełnia funkcję w ramach stosunku pracy, działa w ramach i imieniu administracji publicznej, w potocznym rozumieniu lokowany jest po przeciwnej stronie obywatela – członka wspólnoty samorządowej. Z kolei wydaje się, że przedstawiciele organów stanowiących należy zaliczyć do reprezentantów strony obywatelskiej – społecznej. W przypadku radnych decyduje podejmuje organ kolegialny – rada gminy. Chociaż radny korzysta z przywileju funkcjonariusza publicznego i uczestniczy w rozstrzygnięciu różnorodnych spraw poprzez głosowanie, to jednak sam o niczym nie decyduje. Ma możliwość (zwykle) wyrażenia w głosowaniu woli zgodnej z interesami reprezentowanych wyborców, co niekoniecznie musi się pokrywać z oczekiwaniami wójta – organu wykonawczego (Kołomycew, Kotarba 2018: 236). Można przyjąć, że przynajmniej niektóre z rozwiązań zaproponowanych w ustawie o zwiększeniu udziału obywateli..., nawet jeżeli są skierowane do obywateli – członków wspólnoty lokalnej i nie poprawiają bezpośrednio pozycji organów stanowiących, to osłabiają organy wykonawcze, „przymuszając” je do określonych zachowań.

Nowelizacją wprowadzono obowiązek powoływania, w ramach rady gminy, komisji skarg, wniosków i petycji. Poszerza to możliwości dokonywania oceny działania wójta, zwłaszcza w sytuacjach budzących zastrzeżenia. We wcześniejszym stanie prawnym możliwe było złożenie skargi na jego bezczynność, natomiast ogólnie podlegał on (i nadal podlega) kontroli organu stanowiącego, w imieniu i na zlecenie którego odpowiednie czynności przeprowadza komisja rewizyjna. Kontrole te przeprowadzane są zgodnie z ustalonym przez radę gminy planem i najczęściej prowadzą się do obowiązkowego zakresu wynikającego z przepisów prawa (m.in. opiniowania sprawozdań, wnioskowania o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium).

Wzmocnieniem pozycji radnych było nadanie im indywidualnych uprawnień do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których się one

znajdują, oraz wglądu w działalność urzędu gminy i innych jednostek organizacyjnych, jak również spółek z udziałem JST. W połączeniu z doprecyzowaniem w ustawie sposobu postępowania wójta w zakresie odpowiedzi na interpelacje i zapytania radnych (wyznaczenie czternastodniowego terminu na pisemną odpowiedź wraz z podaniem treści interpelacji/zapytania i odpowiedzi do wiadomości publicznej), daje to możliwość przeprowadzania indywidualnych *quasi* kontroli, dokonywania bieżącej oceny działalności organu wykonawczego i wywierania na niego presji w sytuacji, gdy budzi ona zastrzeżenia.

Odpowiedzią na niewydolność procesu absolutoryjnego było wprowadzenie kolejnego elementu obowiązkowej oceny pracy wójta. Stała się nim coroczna debata nad raportem o stanie JST. Raport przedkłada organowi stanowiącemu wójt. Jest on podsumowaniem działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności z realizacji polityk, programów, strategii i uchwał organu stanowiącego. Dodatkową kompetencją rady gminy jest możliwość określenia szczegółowych wymagań dotyczących raportu. W debacie nad raportem czas wystąpień radnych jest nielimitowany, mogą w niej wziąć udział również mieszkańcy po spełnieniu wymogów formalnych (uprzednie pisemne zgłoszenie do przewodniczącego rady poparte odpowiednią liczbą podpisów mieszkańców). Debata odbywa się podczas tzw. absolutoryjnej sesji rady gminy, a jej zwieńczeniem jest podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi wotum zaufania (rozpatrzenie raportu o stanie gminy i głosowanie w sprawie wotum zaufania poprzedza procedurę absolutoryjną).

Wprowadzenie nowego elementu oceny działalności wójta w okresie kadencji umożliwia szerszą ocenę jego pracy. W odróżnieniu od absolutorium, koncentrującego się na aspektach finansowych, i to w ściśle określonym wymiarze i zakresie, wotum zaufania odnosi się do całokształtu działań wójta. W ocenie można wykorzystać wszystkie kryteria kontroli, czyli legalność, celowość, rzetelność i oszczędność (gospodarność) (Buczyński 2002). Ma ona charakter oceny politycznej, przed czym usilnie starano się ochronić procedurę absolutoryjną (Krześnicki 2010). Ponadto debata nad raportem o stanie gminy z udziałem mieszkańców pozwala na wyrażenie ogólnej opinii o pracy wójta. Takie zderzenie racji dwóch stron jest istotne, gdyż w procesach oceny władzy publicznej nie zawsze znaczenie mają fakty, czasami liczą się bardziej sposób ich postrzegania, wyobrażenia o nich i osobiste sądy wartościujące (Garlicki, Noga-Bogomilski 2004: 44–45; Kasprzyk 2014; Domański 2019). Wójt pod rządami znowelizowanej ustawy o samorządzie gminy stracił, przynajmniej w wymiarze symbolicznym, status osoby, która nie podlega kompleksowej ocenie w okresie kadencji. Jest to szczególnie ważne w mniejszych jednostkach, w których brak jest niezależnych mediów lokalnych.

Abstrahując od wskazanych pozytywnych (dla organu stanowiącego i mieszkańców) skutków przyjętych regulacji, należy zwrócić uwagę, że poza zobowiązaniem wójta do przygotowania raportu o stanie gminy i poddania się pewnej weryfikacji poprzez zmierzenie się z polityczną oceną, nieuzyskanie wotum zaufania

w zasadzie nie grozi bezpośrednio wójtowi żadnymi negatywnymi konsekwencjami. Wprawdzie ustawa przewiduje możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta w sytuacji, gdyby w dwóch kolejnych latach nie uzyskał wotum zaufania, jednak odesłanie odnośnie wymagań szczegółowych do przepisów związanych z nieudzieleniem absolutorium zmniejsza szansę jej uchwalenia (głosowanie po 14 dniach od uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania, wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady w głosowaniu imiennym). Ponadto podjęcie samej inicjatywy nie przesądza o wyniku referendum, a jak wskazują dane opublikowane na portalu referendumlokalne.pl, żadne spośród sześciu odbytych referendów⁸ w sprawie odwołania wójta w kadencji 2018–2023 nie było ważne (wg stanu na dzień 20.05.2020 r.), czyli wójtowie pozostali na swoich stanowiskach (Referenda odwoławcze...).

Nowelizując ustawę o samorządzie gminnym w 2018 roku, wprowadzono również zmianę w zakresie organizacji obsługi rady gminy. Polega ona na przyznaniu przewodniczącemu rady, w związku z realizacją jego obowiązków, prawa wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec tych pracowników. Przyjęcie takiego rozwiązania ma uniezależnić radę, a zwłaszcza jej przewodniczącego, od (samo)woli aparatu wójta. Wydaje się jednak, że przepisy w obecnym kształcie nie do końca spełnią zakładaną rolę. Co więcej, w przypadku braku zgody pomiędzy wójtem a przewodniczącym rady, nie mówiąc już o konflikcie, mogą postawić pracownika przed dylematem czyje polecenie powinien wykonać w pierwszej kolejności, czy nawet, które powinien wykonać, a które zignorować.

Należy zwrócić uwagę, że pierwotny kształt regulacji brzmiał inaczej. W projekcie ustawy (Poselski projekt ustawy o zmianie...) była mowa o tworzeniu przez pracowników wykonujących zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy odrębnej jednostki organizacyjnej – biura rady gminy. Przewodniczący rady miał wykonywać wobec nich uprawnienia zwierzchnika służbowego (tak samo jak w obowiązującym brzmieniu przepisu). Propozycja spotkała się jednak z dużą krytyką ze strony opozycji (projekt ustawy wniosła grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości), jak i przedstawiciele samorządu terytorialnego. Podnoszono przede wszystkim, że powołanie specjalnej jednostki organizacyjnej narazi gminy, zwłaszcza małe (i pozostałe JST), na niepotrzebne koszty (Kotarba 2019: 312–313).

Ze względu na krótki okres obowiązywania przyjętych w 2018 r. regulacji, trudno jednoznacznie ocenić, na ile faktycznie przyczyniły (przyczynią) się do wzmocnienia strony społecznej, w tym rady gminy, w relacjach z wójtem. Wydaje się, że w jakimś stopniu tak, o ile mieszkańcy i radni zechcą wykorzystywać stworzone

8 Wg publikowanego przez Państwową Komisję Wyborczą Terminarza wyborów lokalnych i referendów w trakcie kadencji 2018–2023, zgodnie ze stanem na dzień 20.05.2020 r. zaplanowanych było 19 referendów w sprawie odwołania wójta, przy czym część z nich została przełożona ze względu na epidemię Covid-19, natomiast część nie ma jeszcze ustalonej daty głosowania (Terminarz wyborów lokalnych...).

instrumenty. Na pewno rozwiązania te nie zmieniły zasadniczo układu sił panującego we władzach lokalnych, a mocna pozycja organu wykonawczego wydaje się niezagrażona.

Styl wprowadzania zmian przez ustawodawcę

Wprowadzane przez ustawodawcę zmiany dotyczące organów gminy były często powiązane z ingerencją w inne aspekty funkcjonowania tych jednostek, a po utworzeniu kolejnych szczebli samorządu terytorialnego zmieniały zwykle także sposób funkcjonowanie powiatów i województw samorządowych. Stąd też, gdy analizuje się, na ile ustawodawca wprowadzając nowe regulacje dotyczące organów gminy respektował samodzielność gmin i wynikającą z niej podmiotowość, a na ile wprowadzał zmiany arbitralnie, należy w koniecznym zakresie uwzględnić szerszy kontekst, odnoszący się do samorządu terytorialnego w ogóle.

Istotny jest również czas, w którym dokonywano zmian. Okoliczność ta powiązana jest z kolejną – należy podkreślić, że ustawodawca, w polskich warunkach Sejm i Senat, jest odzwierciedleniem układu sił na scenie politycznej, a pierwszorzędą rolę odgrywają w nim partie polityczne. W toku prac parlamentarnych decyzje polityczne przekształcane są w decyzje państwowe wyrażone w formie prawnej (Pietraś 2000: 56). I to w zasadzie od stosunku partii politycznych do konkretnych spraw zależy kierunek podejmowanych zmian. Z kolei w parlamencie dominującym podmiotem jest Sejm (Szymanek 2014: 82–85). Stąd też wydaje się, że przez analizę procesu ustawodawczego toczącej się częściowo na forum Sejmu, możliwa jest ocena stylu, w jakim zmiany wprowadzano, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zachowania (bądź nie) podmiotowości samorządu terytorialnego. Z pewnym odstępstwem mieliśmy do czynienia na początku lat 90. XX w. i właśnie ze względu na nie istotny jest czas, w którym nowelizowano przepisy dotyczące ustroju gmin. W przygotowaniu regulacji prawnych związanych z restytucją samorządu terytorialnego w Polsce ważną rolę odegrali eksperci (projektodawcą ustawy o samorządzie gminnym był Senat) (Piasecki 2009: 143–151). Z biegiem lat z jednej strony rosło doświadczenie polityków, z drugiej – partie polityczne zwróciły uwagę na znaczenie samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej i zaczęły podejmować działania, by wykorzystać go do własnych celów w rywalizacji politycznej (Radomski 2017: 265 i n.).

U podstaw wprowadzenia zmian w gminnej ustawie ustrojowej w roku 1992 i 1995 leżały faktyczne problemy funkcjonowania gmin. Chodziło przede wszystkim o brak stabilności organów wykonawczych, trudności z ich powołaniem, czy też trudności z wykonywaniem funkcji kontrolnej przez organy stanowiące w związku z brakiem przepisów dotyczących obligatoryjnego powoływania komisji rewizyjnych (Kumorek 1996). Natomiast w przypadku poważnych zmian wprowadzonych w latach późniejszych, ich przyczyny nie były już tak jednoznaczne i zależały bardziej od wizji/ocen partii politycznych (zob. Kotarba 2019: 162–177; 270–296).

Stąd też analiza procedowania właśnie tych ustaw daje szansę uzyskania odpowiedzi na pytanie dotyczące podmiotowego traktowania gminy, czy szerzej samorządu terytorialnego, podczas prac ustawodawczych nad zmianami istotnymi dla ich funkcjonowania.

Przyjęto, że wskaźnikami sposobu traktowania gminy (samorządu terytorialnego) w procesie stanowienia prawa, które jej dotyczy, są: przeprowadzenie konsultacji (pojęcie „konsultacje” obejmuje również wystąpienie do organizacji samorządowych o wyrażenie opinii lub stanowiska wobec proponowanych zmian), zorganizowanie wysłuchania publicznego, zapewnienie udziału przedstawicieli organizacji samorządowych w posiedzeniach komisji lub podkomisji sejmowych rozpatrujących projekt ustawy, powoływanie się przez posłów podczas prac w komisjach oraz posiedzeń plenarnych na opinie/stanowiska organizacji samorządowych, rzetelność konsultacji. Dobrym wskaźnikiem byłoby uwzględnienie zdania strony samorządowej w przyjmowanych rozwiązaniach ustawowych, jednak niebudzące wątpliwości stwierdzenie, że brzmienie danego przepisu jest wynikiem oddziaływania reprezentantów strony samorządowej, jest w praktyce niemożliwe, ze względu na ewentualne nakładanie się dążeń różnych uczestników ośrodka decyzyjnego oraz jego otoczenia. Wyjątkiem mogłaby być sytuacja, gdyby poseł wprost przejął jakąś propozycję samorządowców i zgłosił ją jako poprawkę, która zostałaby następnie zaakceptowana przez Sejm. W przypadku analizowanych procesów ustawodawczych, brak jest na to dowodów w dostępnej dokumentacji.

Porównując sposób wprowadzania zmian w przepisach ustrojowych w 2002 i 2018 roku (odpowiednio IV i VIII kadencja Sejmu), zauważa się raczej więcej różnic niż podobieństw. Wpływ na część z nich miała odmienna sytuacja polityczna. Mimo że forum Sejmu zawsze jest miejscem rywalizacji politycznej z natury rzeczy naznaczonej konfliktami, to jednak skala nieporozumień i animozji pomiędzy rządzącą większością a opozycją w VIII kadencji była o wiele większa (Kryzys w Sejmie...; Kalukin 2017). W obu porównywanych kadencjach Sejmu rządząca większość była koalicją, jednak w IV koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego nie była tak skonsolidowana i podporządkowana wiodącemu ugrupowaniu, jak koalicja Prawa i Sprawiedliwości, Polski Razem Jarosława Gowina i Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobro. Koalicja ta zawiązała się już przed wyborami parlamentarnymi, a przedstawiciele wszystkich ugrupowań startowali z list Prawa i Sprawiedliwości, partii zdecydowanie dominującej tym układzie (szerzej: Dudek 2016). W VIII kadencji dość swobodnie traktowano regulamin Sejmu, a procedowanie części ustaw, w tym analizowanej, często odbywało się z naruszeniem nie tylko jego postanowień, ale i dobrych obyczajów (Kotarba 2019: 333–334).

Jeśli chodzi o przebieg prac nad projektami ustaw, to w obu przypadkach w roli projektodawców wystąpiły grupy posłów. Miało to istotne znaczenie, gdyż w takim przypadku dla projektu nie opracowuje się oceny skutków regulacji (OSR), jak również nie podlega on normalnej ścieżce konsultacyjnej, która w przypadku ustaw dotyczących samorządu terytorialnego dotyczy np. rozpatrzenia projektu przez

Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Zresztą problem pomijania komisji wspólnej wystąpił nie tylko w tych przypadkach (Gawłowski 2019: 166–167). Te specjalne złagodzenia nie oznaczają, że projekt ustawy zgłoszony przez grupę posłów nie podlega żadnym konsultacjom. W takim przypadku, zgodnie z regulaminem Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej...), Marszałek przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Formalnie rzecz ujmując, w obu analizowanych przypadkach konsultacje z organizacjami samorządów się odbyły. Do ustawy o bezpośrednim wyborze wójta wpłynęły do Sejmu stanowiska Związku Miast Polskich (ZMP), Związku Gmin Wiejskich RP (ZGWRP), Stowarzyszenia Sekretarzy Samorządów Lokalnych, Rezolucja Walnego Zgromadzenia Delegatów Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski oraz uwagi i propozycje zgłoszone do projektu ustawy w związku z konferencją z 10 kwietnia 2002 r., w której brali udział również przedstawiciele organizacji samorządowych i samorządowcy (Protokół posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – IV kadencja [dalej: PKSTiPR/IV], t. 2, k. 110–112, 164–166, 423, 596–604). Natomiast stanowiska w sprawie projektu ustawy o zwiększeniu udziału obywateli... zajęły: ZGWRP, strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawiciele Unii Metropolii Polskich (UMP) (Łódź, Poznań, Rzeszów, Wrocław), część województw zrzeszonych w Związku Województw RP, Związek Powiatów Polskich (Prace Sejmu, Druk 2001...). Zwraca uwagę fakt, że w przypadku projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta stanowiska strony samorządowej znajdują się w dokumentacji pracy komisji sejmowych, natomiast w przypadku ustawy o zwiększeniu udziału obywateli... w aktach znajduje się tylko stanowisko UMP (Załącznik nr 5 ...). Wprawdzie trudno na tej podstawie wyciągać daleko idące i jednoznaczne wnioski, ale może to wskazywać, że opinie przedstawicieli samorządów nie odegrały na tym etapie istotnej roli. Tym bardziej, że prace nad ustawą trwały tylko półtora miesiąca. Już ta okoliczność utrudniała poświęcenie odpowiedniego czasu na przeanalizowanie uwag i propozycji zgłaszanych przez samorządowców. Mimo że tempo pracy w obu przypadkach było podporządkowane doraźnym celom politycznym rządzącej większości (Kotarba 2019), to jednak ustawę o bezpośrednim wyborze wójta procedowano sześć miesięcy.

Co do wysłuchania publicznego jako formy konsultacji w procesie ustawodawczym należy zauważyć, że w 2002 roku nie było jeszcze ustawowych podstaw prawnych do ich przeprowadzenia – pojawiły się dopiero w 2005 r. (Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności...). Mimo tego, zorganizowano dwie konferencje z udziałem przedstawicieli samorządu terytorialnego, świata nauki i parlamentarzystów. Inicjatorem jednej była Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, drugiej zaś Marszałek Sejmu (Sprawozdanie Stenograficzne [dalej: SS] z 21 posiedzenia...: 6). Można uznać, że choć formalnie wysłuchaniem publicznym nie były, to jednak wypełniły podobną (o ile nawet nie tożsamą) funkcję. Natomiast w procesie

ustawodawczym dotyczącym zwiększenia udziału obywateli... wysłuchania publicznego nie zorganizowano, mimo istniejących podstaw prawnych, jak i wnioski o nie zarówno indywidualnie przez posłów, jak i przez kluby poselskie (Załączniki nr 9–12; 14–16...).

W obu przypadkach przedstawiciele organizacji samorządowych mieli możliwość uczestnictwa w pracach komisji nad projektami ustaw i z niej korzystali (zob. np. Biuletyn nr 502/IV kad. ...: 4–5; Biuletyn nr 507/IV kad. ...: 3; Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia [dalej: PZPP] Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw z Zakresu Prawa Wyborczego [dalej: KNPW] (nr 2)...: 3, 22; PZPP KNPW (nr 3)...: 90; PZPP KNPW (nr 7)...: 7). Wydaje się przy tym, że większe możliwości wpływu na ostateczny kształt przepisów mieli w 2002 r., na co złożyły się co najmniej dwie okoliczności. Po pierwsze projekt ustawy zgłoszony przez posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, przyjęty jako bazowy w pracach podkomisji i komisji, uległ znacznym zmianom (choć nie o charakterze kierunkowym). Część rozwiązań była przyjmowana w drodze porozumienia pomiędzy koalicją rządzącą a opozycją, co sprzyjało uwzględnianiu również propozycji i uwag przedstawicieli samorządu. Po drugie, strona samorządowa zachowywała swoistą neutralność polityczną i nie była utożsamiana z którąkolwiek ze stron sporów parlamentarnych. Natomiast w przypadku procedowania ustawy o zwiększeniu udziału obywateli... ostry konflikt pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością a opozycją w połączeniu z bardzo szybkim tempem prac utrudniał normalną debatę, a każda propozycja zmiany traktowana była jako atak na rządzących. Samorządowcy, kontestujący większość propozycji, postrzegani byli raczej jako sympatyzujący z opozycją, co nie ułatwiało oddziaływania na przebieg procesu ustawodawczego.

Porównując obydwie debaty w zakresie relacji przedstawiciele samorządu terytorialnego – projektodawcy, a następnie kluby poselskie wspierające projekt, należy zwrócić uwagę, że stosunek strony samorządowej do przedłożeń był w obu przypadkach inny. Można zaryzykować tezę, że miało to związek z przedmiotem regulacji oraz faktem, że w organizacjach samorządu terytorialnego dominują raczej przedstawiciele organów wykonawczych. O ile w przypadku ustawy o bezpośrednim wyborze wójta zmiany szły w kierunku wzmocnienia ich pozycji, i z tego punktu widzenia były dla organów wykonawczych korzystne, o tyle projekt ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli... szedł w odwrotnym kierunku, a opinie wyrażane przez przedstawicieli organizacji samorządowych zmierzały do zablokowania rozwiązań, które miałyby, chociażby w pośredni sposób, osłabić dotychczasową pozycję organów wykonawczych. Utożsamianie się przedstawicieli organizacji samorządowych z danym projektem ustawy lub jego kontestowanie, w naturalny sposób lokowało samorządowców po stronie koalicji rządzącej (w 2002 roku) lub opozycji (w roku 2018).

W tym kontekście jawi się jeszcze jeden problem: na ile w stanowiskach organizacji samorządu terytorialnego, zdominowanych przez reprezentantów „zawodowych”, znajdowała (znajduje) odzwierciedlenie faktyczna troska o państwo

i samorząd terytorialny jako formę organizacji społeczności regionalnych i lokalnych – której istotą są mieszkańcy, a nie jego instytucje wraz z organami JST-a na ile dbałość o własną pozycję i w miarę możliwości jak największą swobodę w wypełnianiu funkcji. Jak zauważył jeden z posłów, w dyskursie publicznym ci, którzy przedstawiają się jako „strona samorządowa”, tak naprawdę stanowią tylko jej część. „Są to władze wykonawcze, ich pracownicy i powołane przez nich związki. To nie jest całość środowiska [...]” (PZPP KNPW (nr 2)...: 68). Faktycznie, ocena proponowanych zmian przez przedstawicieli organizacji samorządu terytorialnego i osoby zaangażowane w działalność samorządową, ale pracujące społecznie i występujące we własnym imieniu, różniła się od oceny organizacji samorządowych (Kotarba 2019: 302–303).

Podczas posiedzeń komisji i podkomisji sejmowych przedstawiciele organizacji samorządowych mieli okazję samodzielnie prezentować swoje uwagi i propozycje, natomiast w czasie posiedzeń plenarnych rolę tę mogli wypełnić w ich imieniu posłowie. Faktycznie powoływano się na stanowiska strony samorządowej (zob. np. Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia...: 10). Jednak, jak wynika ze stenogramów posiedzeń Sejmu, najczęściej czyniono to w sposób ogólny, bez wskazania konkretnego podmiotu. Co więcej, takie odniesienia do opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego miały na celu dodatkowe wsparcie stanowisk prezentowanych przez posłów, w związku z czym korzystano z nich raczej wybiórczo i instrumentalnie.

Uwagi końcowe

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, restytucja samorządu terytorialnego w 1990 r. nie była pierwszą i ostatnią ingerencją ustawodawcy (a tym samym państwa) w kwestie samorządności terytorialnej. Przykład zmian, jakie wprowadzono w latach 1990–2018 w ustroju gminy w zakresie powoływania i funkcjonowania jej organów potwierdza tezę, zgodnie z którą samorząd gminny był przedmiotem transformacji. Przeobrażenia te stanowiły jednocześnie ważny element transformacji państwa. Wprowadzane sukcesywnie zmiany dotyczące sposobu kreowania organów gminy i ich kompetencji wpływały na wzajemne relacje, w których do roku 2018 coraz silniejszą pozycję uzyskiwał organ wykonawczy. O ile rozwiązania te były korzystne dla sprawności podejmowania decyzji i jednoznacznej odpowiedzialności za nie, o tyle dla możliwości wpływu na ich treść i sposób wykonywania oraz dla bieżącej, skutecznej społecznej kontroli działalności wójta, już niekoniecznie. Problem ten był sygnalizowany, m.in. przez przedstawicieli organów stanowiących, które stawały się coraz bardziej uczestnikiem „pewnych formalnych rytuałów”, zwłaszcza w mniejszych jednostkach, niż faktycznym współdziałowcem podejmowanych decyzji i kontrolerem ich wykonania. Wprowadzone w 2018 r. zmiany stwarzają lepsze warunki do wypełniania mandatu radnego oraz społecznej kontroli organów wykonawczych. Pojawia się jednak pytanie, czy utrwalone już w pewien sposób schematy

postępowania zostaną zmienione? Czy radni, jak również mieszkańcy – członkowie wspólnot lokalnych – zechcą efektywnie je wykorzystywać?

Jednoznaczna ocena stylu wprowadzania zmian dotyczących organów gminy (czy zmian ustrojowych samorządu w ogóle) jest trudniejsza. Co do zasady, każda decyzja grupowa niebędąca efektem pełnego porozumienia członków ośrodka decyzyjnego, jest w jakimś zakresie arbitralna. W przypadku, gdy decyzja dotyczy innego podmiotu – niewchodzącego w skład gremium, które ją podejmuje (a tak jest w przypadku ustawowych regulacji działania samorządu terytorialnego), ta arbitralność może być ograniczona tylko poprzez włączenie adresata decyzji w proces decyzyjny. W procesie ustawodawczym formą takiego włączenia są szeroko rozumiane konsultacje. W obu analizowanych przypadkach konsultacje takie się odbyły. Fakt, że były niedoskonałe i można mieć zastrzeżenia do ich rzetelności. Nie upoważnia to jednak do stwierdzenia, że samorząd gminny był przedmiotowo traktowany w procesie ustanawiania nowych, ustawowych regulacji odnoszących się do jego organów. Można więc przyjąć, że i w tej części postawiona na wstępie teza została potwierdzona, chociaż nie w sposób niebudzący żadnych wątpliwości.

Bibliografia

- Biuletyn nr 502/IV kad. 19 kwietnia 2002 r. z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 25) i Komisji Ustawodawczej (nr 25).
- Biuletyn nr 507/IV kad. 23 kwietnia 2002 r. z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 27) i Komisji Ustawodawczej (nr 26).
- Borodo Andrzej. 2000. *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Buczyński Grzegorz (oprac.). 2002. „Standardy kontroli”. *Kontrola państwowa* 5: 3–16.
- Domański Henryk. 2019. *Jaka jest Polska. Raport z badania*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Dostęp 18.05.2020. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/OK-2_Final_Domanski.pdf.
- Dudek Antoni. 2016. *Historia polityczna Polski*. Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.
- Garlicki Jan Ryszard, Noga-Bogomilski Artur. *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa: Fundacja „Europea”; „Aspra-Jr”.
- Gawłowski Robert. 2019. *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Izdębski Henryk. 2001. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Jaroszyński Maurycy. 1936 (reprint 1990). *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
- Kalukin Rafał. 2017. „Opozycja: co może, a czego nie może”. *Polityka*, 10.01.2017. Dostęp 26.05.2020. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1689798,1,opozycja-co-moze-a-czego-nie-moze.read>.
- Kamiński Radosław. 2014. *Samorząd III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*. Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

- Kasprzyk Beata. 2014. „Nierówności ekonomiczne: ich postrzeżenie i skala akceptacji społecznej”. *Studia Ekonomiczne* 180 (cz. 2): 110–120.
- Kołomycew Anna, Kotarba Bogusław. 2018. *Interes polityczny w realizacji polityki oświatowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kotarba Bogusław. 2016. „Problemy współdziałania organów polskich gmin”. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 1: 210–229.
- Kotarba Bogusław. 2017. „Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka”. *Chorzowskie Studia Polityczne* 13: 197–213.
- Kotarba Bogusław. 2019. *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kroński Aleksander. 1932 (reprint 1990). *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
- Król Janusz. 2010. „Przywróćmy samorządom rzeczywistą niezależność. Rozmowa z Bronisławem Komorowskim, Prezydentem RP”. *Wspólnota* 51.
- „Kryzys w Sejmie. Na co teraz pozwala prawo?”. *Wyborcza.pl*, 16.12.2016. Dostęp 26.05.2020. <https://wyborcza.pl/7,75398,21133237,kryzys-w-sejmie-na-co-teraz-pozwala-prawo.html>.
- Kulesza Michał. 2008. *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Warszawa: Municipum SA.
- Kumorek Bronisław. *Komisja rewizyjna i kontrola wewnętrzna w gminie*. Poznań – Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.
- Leoński Zbigniew. 1992. *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*. Poznań: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa w Poznaniu.
- Leoński Zbigniew. 1998. *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mościcki Bogdan. 2011. „Szeroki wachlarz konsultacji”. *Wspólnota* 17.
- Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw z Zakresu Prawa Wyborczego (nr 2) z dnia 28 listopada 2017 r.
- Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw z Zakresu Prawa Wyborczego (nr 3) z dnia 30 listopada 2017 r.
- Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw z Zakresu Prawa Wyborczego (nr 7) z dnia 7 grudnia 2017 r.
- Piasecki Andrzej Konrad. 2006. *Menadżer i polityk. Wójt, Burmistrz, prezydent miasta*. Kraków: Wydawnictwo „Profesja”.
- Piasecki Andrzej Konrad. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Pietraś Ziemowit Jacek. 2000. *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji. Druk nr 1699.
- Prace Sejmu, Druk nr 2001. Dostęp 27.05.2020. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.
- Protokół posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – IV kadencja, t. 2, k. 110–112; 164–166; 423; 596–604.

- Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji. Druk nr 2001.
- Radomski Grzegorz. 2017. *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Referenda odwoławcze w kadencji 2018–2023. referendum lokalne.pl. Dostęp 20.05.2020. <http://referendumlokalne.pl/referenda-odwolawcze-w-kadencji-2018-2023/>.
- Regulski Jerzy. 2005. *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- „Samorządowcy chcą zmian”. 2011. *Wspólnota* 21.
- Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i kadencji. Druk nr 151.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniach 8, 9 i 10 maja 2002 r.
- Stępień Jerzy. 2014. Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców. W *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, 11–18. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Warszawa: Kancelaria Senatu. Dostęp 12.03.2020. [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%20samorzadu_FRDL_Senat%20\(1\).pdf](https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%20samorzadu_FRDL_Senat%20(1).pdf).
- Szymanek Jarosław. 2011. Decydowanie parlamentarne. W *Decydowanie publiczne*, Grzegorz Rydlewski (red.), 70–115. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Śliwa Michał. 2000. Rozwój idei samorządowej w Polsce. W *Co znaczył i znaczy samorząd*, Andrzej Jaeschke, Magdalena Mikołajczyk (red.), 5–24. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Terminarz wyborów i referendów w trakcie kadencji 2018–2023. Państwowa Komisja Wyborcza. Dostęp 18.05.2020. https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1587488829_terminarz-wyborow-w-trakcie-kadencji-2018-2023-wow-plik.pdf.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. M.P. z 1992 r., nr 26, poz. 185 z późn. zm.
- Ustawa 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. 2001, nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Dz. U. 2018, poz. 130.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.
- Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 1995, nr 124, poz.601.
- Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. Dz.U. 1992, nr 100, poz. 499.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1414.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94.

Wiktorowska Aleksandra. 2002. *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.

Winczorek Piotr. 1997. *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa: Wydawnictwo „Liber”.

Załącznik nr 5 do protokołu 5. posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 4.12.2017 r. Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja.

Załączniki nr 9–12; 14–16 do protokołu 2. posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego w dniu 28.11.2017 r. Biuro Komisji Sejmowych, VIII kadencja.

Evolution of Municipal Authorities as an Element of Poland's Systemic Transformation after 1989

Abstract

The systemic transformation in Poland affected virtually all spheres of the country's social and economic life. One of its important elements was the restitution of the local government, which was both the object and the subject of the transformation processes. Based on the analysis of statutory regulations regarding the strengthening of the position of the executive body of the municipality, the paper confirms the thesis that the municipal government was subject to system transformation and that it maintained its subjectivity in the process of introducing new systemic solutions.

The analysis used the institutional and legal analysis method, as well as the comparative and behavioral method.

Key words: local government, municipal bodies, transformation, parliament, legislative process