

Podstawy organizacyjne i prawne funkcjonowania organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego

dr Krzysztof Makowski
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi działanie jednostek samorządu terytorialnego są:

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.¹
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (dalej – Usg),
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ (dalej – Usp),
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴ (dalej – Usw).

Przepisy prawne określające pozycję prawną rad zapisane zostały w Konstytucji RP. Jej preambuła formułuje podstawowe zasady ustroju państwa, które oparte są na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W rozdział VII, który poświęcony jest samorządowi terytorialnemu, w art. 169 stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

Właściwości, kompetencje, zadania

Szczegóły regulacji funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) określają ustawy ustrojowe samorządu w ustawach Usg w rozdziale 3, Usp także w rozdziale 3 i Usw również w rozdziale 3. Począwszy od 2018 roku kadencja rady/sejmiku trwa 5 lat. Przede wszystkim rady/sejmiki są organami stanowiącymi i kontrolnymi, określanymi w nauce o administracji jako organy społeczne. Posiadają swoje wyłączne kompetencje określone w ustawach ustrojowych (Usg – art.18, Usp – art.12 i Usw -art.18). Pełniejszy obraz daje spojrzenie na kompetencje rady gminy, będącej organem stanowiącym podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy (art. 18) , a do wyłącznej jej właściwości należy (ust.2) sprawy:

O charakterze ustrojowo–prawnym i programowym:

- uchwalanie statutu gminy,
- uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalanie programów gospodarczych,
- przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

O charakterze nadzorczym i personalnym:

- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi z tytułu wykonania budżetu,
- rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu,

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.

3 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 57 z późn. zm.

4 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 57 z późn. zm.

- stanowienie o kierunkach działania wójta, przyjmowanie sprawozdań z jego działalności oraz ustalanie jego wynagrodzenia,
- powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta.

O charakterze finansowo–majątkowym:

- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu,
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
 - zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,
 - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
 - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
 - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,
 - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
 - określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
 - tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym;
- określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

O charakterze określającym relacje z innymi podmiotami:

- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej i administracji powiatu lub województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,
- podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

O charakterze organizacyjno–reprezentacyjnym:

- podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników,
- nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
- stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Podobne kompetencje określają dwie pozostałe ustawy dla rady powiatu i sejmiku województwa. Dodatkowo w gminie i powiecie obowiązuje zasada domniemania kompetencji organów stanowiących, podczas gdy w samorządzie województwa obowiązuje zasada domniemania kompetencji organu wykonawczego. Oznacza to, że jeśli kompetencje nie są jednoznacznie określone domniemuje się w samorządzie lokalnym kompetencje rad.

Wśród zadań i kompetencji organów stanowiących szczególnego znaczenia nabierają ich funkcje kontrolne. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W tym celu powołuje komisję rewizyjną (w skład której wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów radnych). Komisja ta opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym z kolei celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

W podziale na stanowiące i kontrolne zadania i kompetencje powiatu podział przedstawia się następująco: stanowienie aktów prawa miejscowego w tym statutu; ustalanie kierunków działania zarządu i rozpatrywanie sprawozdań z jego działalności; uchwalanie budżet powiatu; programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; programu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji rynku pracy; uchwalanie programu rozwoju powiatu; powoływanie i odwoływanie zarządu powiatu i określanie wynagrodzenia ich członków; powoływanie skarbnika na wniosek starosty; rozpatrywanie/ przyjmowanie sprawozdanie z wykonania budżetu i na tej podstawie udzielenie lub nieudzielenie absolutorium; przyjmowanie raportu o stanie powiatu i na tej podstawie udzielanie wotum zaufania dla zarządu; określanie wysokości sumy do której zarząd samodzielnie może zaciągać zobowiązania finansowe; podejmowanie uchwały w sprawach majątkowych powiatu; uchwały w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej; współpraca ze społecznościami innych jednostek samorządu terytorialnego; ustalanie herbu i flagi powiatu. W zakresie funkcji kontrolnych najważniejszym narzędziem kontrolnym rady jest możliwość odwołania starosty i wraz z nim całego

zarządu powiatu. Poza tym rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych poprzez powołanie komisji rewizyjnej. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Rada powiatu rozpatruje: skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli i w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

Zadania i kompetencje sejmiku obejmują: uprawnienia stanowiące, czyli uchwalanie aktów prawa miejscowego w tym statutu; zasad gospodarowania mieniem; zasad i trybu korzystania z wojewódzkich urzędzeń użyteczności publicznej. Uchwalanie strategii województwa, programu rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego, budżetu województwa. Określanie priorytetów współpracy zagranicznej województwa i podejmowanie decyzji o udziale w organizacjach międzynarodowych. Określanie zasad organizacji oraz trybu pracy organów samorządu województwa; powoływanie i odwoływanie zarządu województwa i określanie wynagrodzenia ich członków; powoływanie skarbnika na wniosek marszałka; tworzenie lub rozwiązywanie stowarzyszeń i fundacji; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych; uchwalanie stypendiów dla uczniów. Rozpatrywanie/przyjmowanie sprawozdanie z wykonania budżetu oraz wieloletnich programów województwa oraz raportu o stanie województwa i udzielanie w związku z tym wotum zaufania zarządowi. Określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych. Najważniejszym narzędziem kontrolnym jest możliwość odwołania marszałka i wraz z nim całego zarządu województwa. Sejmik województwa kontroluje także działalność zarządu oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych i w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu województwa i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Art. 30 ust.4 Usw stanowi, że przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. W wypadku gdy dwa lub więcej klubów radnych składają się z równej liczby radnych, przewodniczącym może zostać radny każdego z takich klubów. Sejmik rozpatruje także skargi na działania zarządu i wojewódzkich jednostek organizacyjnych, wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

Podsumowując można stwierdzić, że wśród zadań i kompetencji uchwałodawczych organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dominują cztery płaszczyzny: (1) uchwalanie aktów prawa miejscowego i innych uchwał, (2) decydowanie o politykach publicznych jednostek, (3) inicjowanie własnych pomysłów i (4) przenoszenie problemów mieszkańców na posiedzenia rad/sejmików. Natomiast wśród

zadań kontrolnych priorytetem są: (1) powołanie komisji ustawowych (rewizyjnej oraz skarg, wniosków i petycji), (2) udzielanie absolutorium i wotum zaufania organowi wykonawczemu, (3) powoływanie skarbników i zarządów jednostek, (4) dostęp do informacji i (5) uruchamianie trybów szczególnych (komisje doraźne, nadzwyczajne sesje rady/sejmiku).

Prawo dostępu do informacji.

Podstawą działania samorządu, a więc także jego organów, jest zasada jawności. Ograniczenia w jej stosowaniu możliwe są tylko na podstawie ustaw. Usg określa prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady/sejmiku i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jst i komisji rady/ sejmiku. Umocnieniu zasady jawności służy także obowiązek rejestrowania i publikowania wyników głosowań odbywanych podczas posiedzeń organów stanowiących. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut jst. Szczegółowe przepisy w tym względzie wprowadza ustawa o dostępie do informacji publicznej⁵. Nowe standardy jawności powodują m.in. obowiązek prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej (obejmującego najważniejsze informacje o jednostce), strony internetowej gminy i pozostałych jednostek czy ostatnio np. otwieranie domen publicznych.

Jawność działania wszystkich podmiotów samorządu terytorialnego jest także podstawą pracy radnych, w tym przede wszystkim poprzez stosowanie prawa dostępu do informacji (interpelacje i zapytania) czy nowe zasady dostępu do informacji na temat działań spółek (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części).

Liczebność organów stanowiących

Liczebność organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przedstawia się następująco:

Rada/sejmik uchwalają podstawowy akt prawa miejscowego, statut jednostki. Określa on zasady ustrojowe jednostki (art.3.1 Usg, art. 2.4 Usp i art. 7.1 Usw). Statut gminy określa m.in. organizację wewnętrzną i tryb pracy organów, zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji, zasady działania klubów radnych, zasady tworzenia, znoszenia i łączenia jednostek pomocniczych, uprawnienia jednostek pomocniczych i zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Statut powiatu reguluje m.in. organizację wewnętrzną i tryb pracy zarządu, zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji, organizację wewnętrzną i tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, zasady działania klubów radnych. Statut województwa określa m.in. organiza-

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.

Tab. nr 1. Liczba radnych w jednostkach samorządu terytorialnego:

Jednostka samorządu terytorialnego	Gmina (art. 17.1 Usg)		Powiat (art. 9.4 Usp)		Województwo (art. 16.3 Usw)	
	progi	ilość mieszkańców	ilość radnych	ilość mieszkańców	ilość radnych	ilość mieszkańców
1.	do 20 000	15	do 40 000	15	do 2 000 000	30
2.	do 50 000	21				
3.	do 100 000	23				
4.	do 200 000	25				
5.	na każde rozpoczęte kolejne 100 000	po 3 max. 45	na każde rozpoczęte kolejne 20 000	po 2 max. 29	na każde rozpoczęte kolejne 500 000	po 3

Źródło: opracowanie własne.

cję wewnętrzną i tryb pracy sejmiku i zarządu województwa, przedmiot, zasady i tryb działania komisji sejmiku, w tym dwóch obowiązkowych: rewizyjnej oraz skarg, wniosków i petycji, czy zasady powoływania i rolę klubów radnych. Wszystkie statuty podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organizacja wewnętrzna rad/sejmików

Rada/sejmik wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art.19.1. i nn Usg, art.14.1. i nn Usp, art.20.1. i nn Usw). Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady/sejmiku, w trybie określonym w ust. 1 wyżej wymienionych artykułów.

W przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego, rada/sejmik podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji, nie później niż w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Niepodjęcie uchwały w tym terminie jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji (ust.5 i 6 jw.). Jeśli równoczesne z przyjęciem rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących nie nastąpi wybór osób do pełnienia tych funkcji następną sesję zwołuje wojewoda w celu wyboru przewodniczącego (ust.7).

Zadaniem przewodniczącego rady/sejmiku jest wyłączenie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 19.2. Usg; art. 14.3. Usp; art. 20.3. Usw). Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Obowiązki przewodniczącego rady/sejmiku ograniczono do zwoływania sesji nie rzadziej niż raz na kwartał i podpisywania aktów prawa miejscowego przyjętych przez radę/sejmik. Statut może wyznaczyć inne obowiązki, jednak wyłącznie w zakresie określonym ustawami.

Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁶ (zwana dalej ustawą nowelizacyjną) dodała istotne kompetencje i uprawnienia przewodniczącym rad/sejmików. Na mocy tej regulacji przewodniczący może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu/starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne i inne związane z funkcjonowaniem rady/sejmiku, komisji i radnych. W takim przypadku jest zwierzchnikiem służbowym osób, które wykonujące zadania organizacyjne, prawne i inne związane z obsługą rady/sejmiku. Wykonywanie mandatu przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady/sejmiku wiąże się z pewnymi ograniczeniami. Radni pełniący te funkcje nie mogą wchodzić w skład zarządu powiatu czy województwa. Nie mogą też być członkami i przewodniczącymi niektórych komisji rady/sejmiku.

Komisje rady/sejmiku

Rada/sejmik może ze swojego grona powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz ich skład osobowy. Praca w komisji jest obowiązkiem radnego. Komisje podlegają radzie/sejmikowi, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski, bez prawa udziału w głosowaniu (art.21 Usg, art. 17 Usp, art. 28 Usw). Pozostałe obowiązki i zasady organizacyjne określa statut jst, a wśród nich: liczbę komisji, tryb pracy, sposób sprawozdawania, tryb zapraszanie innych gości czy korzystania z usług doradców.

Komisja rewizyjna (art. 18a Usg, art. 16 Usp, art. 30 Usw) po-

⁶ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz.130 z późn. zm.

woływana jest przez radę/sejmik, a w jej skład wchodzi radni przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem przewodniczącego i wiceprzewodniczących, a w przypadku powiatu i województwa także członków zarządu. Komisja opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady/ sejmiku w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Wniosek komisji w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Komisja rewizyjna wykonuje także inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Pozostałe obowiązki określa ustawa lub statut jst, w tym m.in.: możliwość pozyskiwania informacji, informowanie organów wewnętrznych, możliwość zamawianie ekspertyz, itd. Zwraca uwagę specjalny status przewodniczącego komisji rewizyjnej sejmiku, o którym była mowa powyżej.

Komisja skarg, wniosków i petycji (art.18b Usg, art.16a Usp, art. 30a Usw) jako nowa, obowiązkowa komisja rozpoczyna swoje funkcjonowanie od obecnej kadencji (2018-2023). W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z tymi samymi wyłączeniami co w przypadku komisji rewizyjnej. Za jej pomocą rada/sejmik rozpatruje skargi na działania, odpowiednio, wójt lub zarządu oraz jednostek organizacyjnych samorządów lokalnych i regionalnych. Komisja rozpatruje także wnioski oraz petycje składane przez obywateli. Zasady i tryb działania komisji określa statut jst.

Ważną rolę w pracach rady odgrywają także komisje problemowe. Rada ma całkowitą swobodę w ich powoływaniu, jednak zawsze szczególnie istotna jest komisja właściwa ds. budżetu, zajmująca się przygotowaniem i bieżącą kontrolą realizacji budżetu jednostki, jej gospodarką finansową oraz działalnością gospodarczą jednostki i innych zależnych od niej podmiotów, oczywiście w zakresie dopuszczalnym przez prawo.

Generalnie do zadań komisji stałych należy: (1) występowanie z inicjatywą uchwałodawczą, (2) opiniowanie spraw przekazanych przez radę/sejmik, organ wykonawczy lub członków komisji, (3) kontrola działalności organu wykonawczego i jednostek organizacyjnych, rozliczających się na zasadach prawa budżetowego, w zakresie spraw, do których komisja została powołana, (4) kontrola wykonania uchwał rady/sejmiku w zakresie właściwości komisji, (5) przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków mieszkańców w sprawach działalności rady/sejmiku, jej organów oraz jednostek organizacyjnych w zakresie właściwości komisji i (6) utrzymywanie więzi z mieszkańcami.

Organy stanowiące mogą także powoływać komisje doraźne. Brak w ustawach szczegółowych regulacji dotyczących tej formy. Przyjmuje się, że ich celem jest zajęcie się doraźnym/ czasowym problemem lub przygotowanie różnorodnych inicjatyw. Sposób jej funkcjonowania porównywalny jest z pozostałymi komisjami. Jednym z klasycznych przykładów tego rozwiązania może być np. powoływanie komisji do spraw zmian w statucie jst.

Organizacja polityczna rady/sejmiku

Radni mogą tworzyć kluby radnych (art. 23.2-4. Usg, art. 18 Usp, art. 29 Usw), w skład których mogą wchodzić wyłącznie radni. Klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych. Zasady działania klubów radnych określa statut gminy, z uwzględnieniem określonych ustawowo uprawnień: inicjatywy uchwałodawczej, wnioskowania o uwzględnienie w porządku sesji projektów uchwał, oświadczenie o udzieleniu lub odmowie poparcia zarządowi województwa (oczywiście tylko w sejmiku). Statutowe regulacje zazwyczaj obejmują: procedurę tworzenia klubu, zasady jego działania i regulamin pracy klubu. Częstą konsekwencją powstania klubów radnych jest powoływanie tzw. konwentu seniorów, organy wewnętrznego rady/sejmiku składającego się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i przewodniczących powołanych klubów radnych. Konwent seniorów powinien mieć umocowanie w statucie jednostki.

Organizacja sesji rady/sejmiku

Sesje odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał, w praktyce zazwyczaj częściej zwykle raz w miesiącu. Zwoływane są przez przewodniczącego, lub dodatkowo na wniosek ¼ składu rady/ sejmiku lub organu wykonawczego. Radni powinni zostać powiadomieni o jej zwołaniu nie później niż 7 dni przed terminem i jednocześnie otrzymać dołączony – program sesji oraz projekty uchwał. Forma powiadomienia jest obojętna, należy przyjąć wykładnię celowościową, dobrze aby dla jasności określona była w statucie lub regulaminie rady (stanowiącym najczęściej załącznik do statutu). Radni mają możliwość wprowadzania zmian do porządku sesji, bezwzględna większością głosów. Mogą dokonywać zmian wielokrotnie, w każdym momencie trwania sesji, nie tylko na początku. Jednak wprowadzenie nowego punktu powinno być związane z przyjęciem uchwały.

Rada/ sejmik jest organem kolegialnym w związku z tym uzewnętrznia swoją wolę poprzez uchwały. Prawo nie przewiduje innych form działania, w związku z tym nazywanie ich „skargami”; „stanowiskami”, „apelami” czy innymi forami – nie zmienia ich charakteru. Uchwały przyjmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady/ sejmiku. Wprowadzanie innych regulacji jest rażącym naruszeniem prawa. Przed przeprowadzeniem każdego głosowania możliwe jest każdorazowe sprawdzenie kworum. W przypadku utraty kworum, radni mogą dalej obradować, ale nie mogą podejmować uchwał (w przypadku głosowania w komisjach nie ma w tej sprawie regulacji ustawowych, istotne więc będą przepisy statutu).

Z każdego posiedzenia rady/ sejmiku sporządzany jest protokół, który podawany jest do wiadomości publicznej. Protokół sporządza protokolant, którym jest osoba wyznaczona do obsługi rady. Treść protokołu powinna uwzględniać: relacja

z przebiegu obrad, w tym streszczenie stanowisk uczestników, treści powziętych uchwał, wyniki głosowania, sformułowane wnioski. Treść protokołu powinna być sformułowana jednoznacznie i zrozumiale.

Samorządowe ustawy ustrojowe nie określają precyzyjnie przebiegu procesu uchwałodawczego. Tak więc uchwały zapadają zazwyczaj zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art.14 Usg, art. 13 Usp, art. 19 Usw, ten ostatni przewiduje także tryb jawny imienny). Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w BIP. Procedurę wewnętrzną i znaczenie poszczególnych czynności określa statut jednostki samorządu terytorialnego.

Nowością są ustawowe przepisy dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (art. 41a Usg, art. 42a Usp, art. 89a Usw). Grupa mieszkańców, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Regulacje dotyczące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nieco się w tym względzie różnią.

Grupa mieszkańców gminy musi liczyć: (1) w gminie do 5 000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; (2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; (3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Rada gminy określa w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów ustawy.

W powiecie wymagania ilościowe są następujące: (1) w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, a (2) w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób.

W województwie grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego zgłaszających obywatelską inicjatywę uchwałodawczą musi liczyć co najmniej 1 000 osób.

Akty prawa miejscowego

Stanowienie aktów prawa miejscowego jest najważniejszą kompetencją rady gminy/powiatu lub sejmiku województwa w zakresie funkcji uchwałodawczej. Akty prawa miejscowego są aktami prawa powszechnie obowiązującego, należącymi do

konstytucyjnych źródeł prawa. Inicjatywa uchwałodawcza jest możliwa wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego.

Gmina: Art. 40. 1 Usg określa, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Na podstawie ust. 2 organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z ust. 3. w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (ust.4). Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia, z tym że zarządzenie porządkowe wójta podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

Powiat: Art. 40. 1. Stanowi, że rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu, także na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Powiatowe akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach: wymagających uregulowania w statucie, porządkowych, o których mowa w art. 41, szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu oraz zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu (analogicznie jak rada gminy) może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej. Powiatowe przepisy porządkowe, w przypadkach niecierpiących zwłoki, może wydać zarząd.

Województwo: analogiczne rozwiązania prawo stanowi dla województwa. Na podstawie ustawy o samorządzie woje-

wództwa (art. 89) oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Przewodniczący sejmiku podpisuje akty prawa miejscowego, przyjęte przez sejmik, niezwłocznie po ich uchwaleniu i kieruje je do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlega także uchwała budżetu województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa, choć w środowisku naukowym toczy się spór czy są one aktami prawa miejscowego.

Zasady techniki prawodawczej

Zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷. Zasady te określają: budowę aktów prawnych i ich tytuł, układ i sposób tworzenia pojęć prawnych, przepisy przejściowe, nowelizujące, a także zasady komunikatywności. Formalnie zasady techniki prawodawczej obowiązują jednostki podległe Radzie Ministrów, jednak w praktyce stosowane są przez wszystkie organy stanowiące akty normatywne. Nieprzestrzeganie zasad techniki prawodawczej nie powoduje nieważności aktów normatywnych, ale może być przedmiotem rozważań ich konstytucyjności, czyli w konsekwencji podlegać orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego (na podstawie zasady państwa prawnego i właściwej legislacji).

Podstawowe reguły określają m.in. sposób numerowania uchwał, a więc kolejno: numer kolejny uchwały (cyfra arabska) - nr sesji (cyfra rzymska) – rok (dwie ostatnie cyfry, arabskie, roku kalendarzowego).

Ogłoszenie aktów prawa miejscowego

Podstawą obowiązywania aktu prawnego, w tym aktów prawa miejscowego, jest ich publikacja, czyli przekazanie aktu podmiotom zobowiązanym do wiadomości. Art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸ określa jakie akty ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej,
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy,

- 3) (...)
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej,
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy,
- 6) (...)
- 7) statut urzędu wojewódzkiego,
- 8) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

W zakresie przepisów porządkowych ustawa w art. 14 przewiduje, że ogłasza się je w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu, a ich ogłoszenie w sposób określony powyżej nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Obsługa administracyjna radnych

Obsługa administracyjna rady/ sejmiku i radnych jest oczywiście bardzo zróżnicowana ze względu na wielkość i charakter jednostki samorządu terytorialnego i skalę organizacyjną rady czy sejmiku. Czasem stanowią ją jedna osoba, czasem wieloosobowa komórka organizacyjna w urzędzie. Struktura ta zależy całkowicie od organu wykonawczego, który kieruje działaniami administracji. Rada/ sejmik nie może samodzielnie tworzyć struktur organizacyjnych.

Regulamin organizacyjny urzędu będzie ostatecznie określał, w jaki sposób obsługa ta będzie przebiegała. A jednak obecnie ustawa nowelizacyjna wprowadziła do ustaw samorządowych nową regulację, poprzez nadanie identycznego brzmienia art.21a Usg, 19a Usp, 21a Usw.: przewodniczący rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy/starostwa/urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym. Tworzy to jak widać nowe obszary interpretacji pojęcia obsługa administracyjna rady/sejmiku. Czas pokaże na ile rozwiązanie to będzie ułatwiło organizację pracy rady/sejmiku i radnych (szczególnie w świetle ich rozszerzonych uprawnień), a na ile stanie się zarzewiem nowych konfliktów pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym, szczególnie mocnym w gminie.

7 Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 238.

8 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 z późn. zm.

Obowiązki i prawa radnego

Radny jest przede wszystkim członkiem organu kolegialnego i z tego wynikają jego podstawowe prawa i obowiązki. Wszyscy radni są równi, a pozycja przewodniczącego, wiceprzewodniczących czy przewodniczących komisji wynika jedynie z ich uprawnień w zakresie organizacji pracy tych organów. Przytaczając przepisy ustawy o samorządzie gminnym ich znaczenie jest następujące: radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy (jst.), utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców postulaty i przedstawia je organom gminy (jst.) do rozpatrzenia (art.23 Usg). Radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców, a więc sprawuje swój mandat całkowicie niezależnie. Radny jest zobowiązany do złożenia ślubowania o treści określonej w ustawie: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczystość obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”. Po rocie ślubowania radny wypowiada słowo „Ślubuję” lub „Tak mi dopomóż Bóg” (art. 23a Usg). Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy (jst.), a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (art. 24.2. Usg).

Analogiczne zasady obowiązują w powiecie i województwie (art.. 20 i 21 Usp, art. 22 i 23 Usw).

W realizacji swojego mandatu radny może korzystać z dwóch ważnych narzędzi: interpelacji i zapytań radnego. Korzystając z obu tych form radny zwraca się bezpośrednio do wójta (oczywiście w przypadku gminy). Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów jednostki, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty (art. 24 Usg).

Analogiczne zasady obowiązują samorząd powiatowy i województwa, przy czym adresatem interpelacji i zapytań w powiecie jest starosta (art.21.12. Usp), w województwie – marszałek województwa (art. 23.8. Usw).

Radnego obejmują także określone ustawowo ograniczenia. Na przykładzie gminy można wskazać na: ograniczenia dotyczące możliwości zatrudnienia (w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat, w jednostce organizacyjnej gminy na funkcji kierownika lub jego zastępcy - art. 24a.1,2. czy zakaz zawierania przez radnego umów cywilnoprawnych z gminą - art.24d); zakaz podejmowania dodatkowych zajęć, których wykonywanie może podważać zaufanie wyborców (art.24e); ograniczenie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności - art.24f); ograniczenia w zakresie członkostwa we władzach zarządzających lub kontrolnych (także pełnomocnictwa) spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych (art.24f.2); ograniczenia w zakresie posiadania udziałów lub akcji (pow.10%) w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych (art.24f.5). Inne ograniczenia (art. 25b.) zakazują łączenia mandatu radnego gminy z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody czy z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Podobne ograniczenia dotyczą pełnienia mandatu radnego powiatu i radnego województwa.

Ustawy samorządowe nakładają na radnych obowiązek składania oświadczeń majątkowych (Usg – art. 24h, Usp – art. 25c, Usw – art. 27c). Analizy oświadczeń dokonuje przewodniczący rady (sejmiku) oraz naczelnik właściwego urzędu skarbowego. W wypadku stwierdzenia podania nieprawdy lub jej zatajenia podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę oświadczenia majątkowego radnego. W razie niezłożenia przez radnego oświadczenia majątkowego przewidziano surową sankcję w postaci wygaśnięcia mandatu (art. 24k. 1.). Pierwsze oświadczenie radni składają w terminie 30 dni od daty złożenia ślubowania (dołączają do niego ewentualne oświadczenie o zaprzestaniu wcześniej prowadzonej działalności zakazanej ustawą), kolejne do 30 kwietnia danego roku wg stanu na dzień 31 grudnia ubr (do tego oświadczenia dołącza się kopię PIT-u). Ostatnie oświadczenie radny składa na 2 miesiące przed upływem kadencji. Oświadczenia są jawne, z wyjątkiem adresu zamieszkania i adresu innych nieruchomości wyszczególnionych w oświadczeniu.

Pozycja radnego uległa wzmocnieniu w konsekwencji przyjęcia rozwiązań wprowadzonych ustawą nowelizacyjną; wzmoc-

Tab. nr 2. Powiązania i zależności organów w jednostkach samorządu terytorialnego:

Jednostka samorządu Płaszczyzna ter. powiązania	Gmina	Powiat	Województwo
Powołanie organu wykonawczego	Bezpośrednie wybory	Rada powiatu	Sejmik województwa
Odwołanie organu wykonawczego	Referendum	Rada powiatu	Sejmik województwa
Absolutorium dla organu wykonawczego	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Wotum zaufania dla organu wykonawczego	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Uchwalenie budżetu jst	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Przygotowanie projektu budżetu	Wójt, burmistrz, prezydent	Zarząd powiatu	Zarząd województwa
Powołanie skarbnika	Rada gminy na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta	Rada powiatu na wniosek starosty	Sejmik województwa na wniosek marszałka województwa
Uchwalanie programów i zasad funkcjonowania jst	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Bieżące zarządzanie jst	Wójt, burmistrz, prezydent	Zarząd powiatu	Zarząd województwa
Nadzór i kontrola organu wykonawczego	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Reprezentowanie jst na zewnątrz	Wójt, burmistrz, prezydent	Starosta	Marszałek województwa

Źródło: opracowanie własne

nienie to dotyczy tak pozycji indywidualnej, jak i pozycji całej rady. Podstawowymi elementami tego wzmocnienia są:

- wydłużenie kadencji rady/sejmiku do 5 lat (warto jednak pamiętać, że analogicznie wydłużone zostały kadencje organów wykonawczych);
- dodatkowa forma oceny pracy organu wykonawczego w postaci nałożonego na nie obowiązku przygotowania raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego i obowiązku poddania się ocenie rady/sejmiku w procesie udzielania wotum zaufania; tu zwraca jednak uwagę fakt, że „przegranie” referendum na temat odwołania wójta wobec dwukrotnego w kolejnych latach nieudzielenia mu wotum zaufania przez radę, powoduje konsekwencje w postaci zakończenia działalności rady (art. 67.3. ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁹);
- określenie liczby radnych uprawnionych do utworzenia klubu radnych i nadanie klubom dodatkowych uprawnień;
- przyznanie radnym prawa do samodzielnej kontroli, przy zastrzeżeniu o kontrowersyjności niektórych rozwiązań,

szczególnie w zakresie funkcji kontrolnych w spółkach prawa handlowego przewidzianych w ustawie z 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych¹⁰;

- określenie zasad obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, rozszerzających w tym zakresie uprawnienia i możliwości także radnych.

Relacje, powiązania i zależności organów stanowiąco-kontrolnych i wykonawczych

Relacje, powiązania i zależności organów stanowiąco-kontrolnych i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego są oczywiście różne w różnych jednostkach. Podstawowa różnica pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w tym zakresie wynika ze sposobu powołania organu wykonawczego i jego charakteru. W gminie organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) powoływany jest w wyniku bezpośrednich wyborów powszechnych, bez formalnego związku z wyborami kształtującymi skład organu stanowiącego (rada gminy). W powiecie i województwie to rada powiatu czy sejmik województwa wybierają skład orga-

⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000 Nr 88 poz. 985 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037 z późn. zm.

nu wykonawczego (zarząd powiatu i zarząd województwa), przy czym szczególnie to zadanie ma nadzwyczajne znaczenie i jego niewykonanie stanowić może przyczynę rozwiązania rady powiatu/sejmiku (niewybranie zarządu powiatu lub województwa w pełnym składzie). Konsekwencją powołania organu wykonawczego jest nieco odmienny tryb odwołania: w gminie w drodze ogólnogminnego referendum ogłaszanego przez radę, w powiecie i województwie – drogą stosownej uchwały rady/sejmiku. Druga przyczyna odmienności relacji na linii organ stanowiąco-kontrolny a organ wykonawczy to charakter tego organu: w gminie organ wykonawczy jest monokratyczny (jednoosobowy), natomiast w dwóch pozostałych jednostkach ma on charakter kolegialny (wieloosobowy), na którego czele stoi przewodniczący zarządu – starosta w powiecie i marszałek województwa w województwie.

Powiązania i zależności obu organów jednostek samorządu terytorialnego pokazuje poniższa tabela.

Urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski

Wójt wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem, sprawuje także uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadawany przez wójta.

Zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta, który jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, w ramach administracji zespolonej.

Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. Kierownikiem urzędu marszałkowskiego jest marszałek województwa, który jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Trzeba więc odróżniać urząd jako zorganizowany zespół pracowników (wraz z zespołem środków materialnych) dany do pomocy organowi (celem wykonywania jego zadań i kompetencji) i powołany do merytorycznej i technicznej obsługi tego organu. Organami nie są wymienione w rozdziałach 3 ustaw samorządowych władze jednostek samorządu terytorialnego, takie jak stałe i doraźne komisje rady/sejmiku oraz inne ciała zbiorowe działające poza strukturą, ani też komisje i zespoły powoływane w trybie roboczym. Za organy nie uważa się również poszczególnych radnych ani klubów radnych, a także organów jednostek pomocniczych. Nie budzi też wą-

pliwości status prawny innych władz jst: przewodniczącego rady, jego zastępców oraz zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także skarbnika, czy sekretarza w gminie. Nie są oni organami jednostek samorządu terytorialnego.

Za podsumowanie tych rozważań nt. organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego najlepiej posłuży Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹¹. EKSL nie pozostawia wątpliwości, że istota samorządu lokalnego realizuje się poprzez kolegialne organy władzy. Par. 2 art.3 Karty wyraźnie podkreśla, że demokratyczne prawo wspólnoty realizują poprzez rady i zgromadzenia złożone z członków wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach (wolne, tajne, równe, bezpośrednie i powszechne). Organy wykonawcze stanowiąc powinny jedynie emanację woli rad i zgromadzeń. To właśnie organy stanowiące powinny zarządzać organami wykonawczymi i przed nimi organy te są odpowiedzialne. Tak rozumiane wspólnoty dodatkowo wyposażone winny być w możliwość swobodnego kształtowania struktur administracyjnych, dostosowanych do specyficznych potrzeb i warunków (art.6 par. 1). W kolejnym paragrafie mówi się nawet o „personelu wspólnot lokalnych”, którego rekrutacja winna być oparta na zasadach zasług i kompetencji. Postanowienia Karty nie pozostawiają wątpliwości, że wspólnoty lokalne funkcjonują za pośrednictwem organów stanowiących (kolegialnych) i te struktury uznaje za konieczne, natomiast organy wykonawcze mogą zostać powołane, ale ich istnienie nie stanowi warunku sine qua non samorządności lokalnej. Nie bez powodu, w końcu, Europejska Karta Samorządu Lokalnego mówi o władzach, a nie organach samorządu lokalnego.

Ostatecznie więc to właśnie kolegialne organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stanowią najbardziej doniosły głos wspólnoty samorządowej zorganizowanej w Polsce w gminę, powiat i województwo.

Bibliografia:

Książki i czasopisma:

Dąbek D., Zimmermann J., Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym, w: Sarnecki P. (red.), Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2005.

Dolewka Z., System kontroli i nadzoru w samorządzie terytorialnym, *Biblioteka Regionalisty*, nr 13 (2013).

Dolnicki B., Samorząd terytorialny, wyd. 5, Warszawa, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012.

¹¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985r., Dz.U. z 1994r. nr 124, poz. 607 z późn. zm.

Gawłowski R., Machalski P., Makowski K., Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej. Wydanie II zmienne i uaktualnione, CeDeWu, Warszawa 2019.

Gęsicka G., Programy rozwoju regionalnego, w: Podstawy polityki regionalnej, Materiały Szkoleniowe RAP, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 1999, zeszyt 10.

Gorzela G., Podstawowe pojęcia polityki regionalnej, w: Podstawy polityki regionalnej, Materiały Szkoleniowe RAP, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 1999, zeszyt 10.

Izdebski H., Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu, w: 25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość, Kancelaria Senatu, Wrzesień 2014.

Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, wyd.2, Warszawa, LexisNexis, 2011.

Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, Wyd. LEX, 2012, dostępny w serwisie elektronicznym LEX.

Krawczyk R.P., Stec M. (red.), Samorząd – finanse - nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, LEX a Wolters Kluwer business, 2013.

Kulesza M., Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze Wspólnoty 1990-2007, Warszawa, Municipium SA, 2008.

Kulesza M., Niziołek M., Etyka służby publicznej, Warszawa, LEX a Wolters Kluwer business, 2010.

Makowski K., Jawność w samorządzie terytorialnym – teoria a praktyka. Analiza przypadku, *The Peculiarity of Man*, nr 1 (23), 2016.

Makowski K., Organy samorządu terytorialnego a spółki komunalne. Praktyka w gminach a teoria, *Krakowskie Studia Małopolskie*, nr 19/2014.

Makowski K., Władze samorządu lokalnego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, w: red. nauk.: Gliniecka J., Drywa A., Juchniewicz E., Sowiński T., Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Warszawa, CeDeWu, 2016.

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Bober J. i inni, Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2013.

Niewiadomski Z., Materialne i prawne środki realizacji zadań samorządu terytorialnego, w: System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, red.: Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A., tom 6, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2011.

Ochendowski E., Prawo administracyjne część ogólna, Toruń, TNOiK, 2001.

Pacak M., Zmerek K., Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, Opublikowano: LexisNexis 2013.

Regulski J., Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych, w: Podstawy polityki regionalnej, Materiały Szkoleniowe RAP, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 1999, zeszyt 10.

Regulski J., Samorządna Polska, Warszawa, Rosner i Wspólnicy sp. z o.o., 2005.

Strzelecki A., Samodzielność jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, *Zarządzanie publiczne* 4(12)/2010.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., Błędne rondo marginalizacji?, Warszawa, Elipsa, 2013.

Tucholska A., Proces ustawodawczy reformy terytorialnej organizacji kraju, w: Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, Gorzelak G. (red), Raporty Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.

Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz, B. Dolnicki (red), Warszawa, Wolters Kluwer SA, 2016.

Wierczyński G., Komentarz do art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.07.68.449.); w: Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2010.

Źródła internetowe:

Dolnicki B., Cybulska R., Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym, Opracowano w ramach projektu badawczego CBA, źródło: <http://antykorrupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=14840>.

Izdebski H., Uwarunkowania ustawowe tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych w miastach i określania ich zadań ze szczególnym uwzględnieniem dzielnic Krakowa. Ekspertyza, Warszawa, 05.02.2016 r., s. 1-2; za: <http://www.stanczyk.org.pl/wp-content/uploads/2012/10/Uwarunkowania-ustawowe-tworzenia-dzielnic-jako-jednostek-pomocniczych-w-miastach-i-okre%C5%9Blenia-ich-zada%C5%84-ze-szczeg%C3%B3lnym-uwzgl%C4%99dnieniem-dzielnic-Krakowa-Ekspertyza.pdf>.

Kraszewski A., Zasada jawności w ustawie o finansach publicznych, *Wspólnota*, nr 9/2/2011; wydanie internetowe, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=10&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=23573&tx_archives%5Bcontroller%5D=Category&cHash=95699b6bbda71113722e8d6ad8090847.

Lachiewicz W., Czy w związku ze zmianą przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, które weszły w życie 31 stycznia 2018 r., Starostwa Powiatowe obligatoryjnie musi utworzyć tzw. budżet obywatelski od 2019 r.? A może nadal jest to zadanie fakultatywne dla powiatu?, udostępniono w systemie LEX,

w: <https://sip-1lex-1pl-1zmhiawpe0021.else.wsb.torun.pl/#/question-and-answer/621797010/czy-samorzad-powiatowy-zobowiazany-jest-uchwalic-budzet-powiatu-na-rok-2019-z-uwzglednieniem-tzw...?cm=RELATIONS>.

Sakowska-Bryła M., Dostęp do protokołu sesji rady gminy, *Wspólnota*, na 9/2/2010; wydanie internetowe, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=10&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=21608&tx_archives%5Bcontroller%5D=Category&cHash=940f53edd919d46d047bfc0648e901f7.

Waleńczyk E., Kontrola spółek komunalnych przez radnych, *Wspólnota* nr 21/5/2011, wyd. internetowe: <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/kontrola-spolek-komunalnych-przez-radnych/>.

Wyrok WSA w Gdańsku z 11 maja 2011r., sygn. II SA/Gd 244/11, w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

Wyrok NSA w Warszawie z 28 maja 2008r., sygn. II OSK 346/08, w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

Wyrok NSA z 3 grudnia 2004r., sygn.: GSK 1132/04, w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

Wyrok NSA oz. w Krakowie z 08 czerwca 2001r, sygn. II SA/Kr 1797/99, w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Wyrok NSA oz. w Katowicach z 22 maja 1991r., sygn. SA/Ka 311/91, w: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

Ziemski K., Zmiany w statutach JST jeszcze w tej kadencji, w: <http://prawodlasamorzadu.pl/2018-02-21-zmiany-w-statutach-jst-jeszcze-w-tej-kadencji>.

Inne źródła i opracowania:

Jagoda J., Komentarz do art.43 ustawy o samorządzie gminnym; udostępniono w programie LEX.

Wyrok NSA z dnia 12 września 1997 roku wydany w sprawie o sygn. akt: II SA 1885/96.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2011 r., I OSK 1022/11, LEX nr 1131463.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08, LEX nr 484875.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, opublikowano w LEX.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2001 r., II CKN 327/99, LEX nr 52727.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl