

Sejmik województwa

na tle transpozycji
samorządu terytorialnego
Rzeczypospolitej Polskiej

Karolina
Muzyczka

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY





Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:

**DOSKONAŁA
NAUKA**

Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.

Sejmik województwa

na tle transpozycji
samorządu terytorialnego
Rzeczypospolitej Polskiej

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Rada programowa serii:

przewodniczący: prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. Ivana Butoracova Sidlerova PhD (University of St. Cyril and Methodius, Trnava, Slovakia)

prof. dr hab. Krzysztof Górski (Jet Propulsion Laboratory NASA, Pasadena, CA)

prof. RN dr Josef Navratil PhD (University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic)

ks. prof. dr hab. Ireneusz Werbiński (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. UMK dr hab. Marek Zajko (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska)

prof. KJ dr hab. Krystyna Żuchelkowska (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

Sejmik województwa

na tle transpozycji
samorządu terytorialnego
Rzeczypospolitej Polskiej

Karolina
Muzyczka

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Toruń 2021

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY





Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:

**DOSKONAŁA
NAUKA**

**Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.**

Monografia przygotowana w ramach współpracy
Wyższej Szkoły Kadr Menedżerskich w Koninie z Kolegium Jagiellońskim w Toruniu.

Recenzenci:

Dr hab. Magdalena Redo, prof. UMK w Toruniu
Dr hab. Mirosław A. Michalski, prof. ChAT

Redaktor prowadzący:

Beata Króliczak-Zajko

Korekta:

Paulina Kujaczyńska

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko

Skład:

Karol Cyranowicz

Projekt okładki przygotowano na podstawie zdjęć Andrzeja Goińskiego
i Szymona Zdziebło/tarantoga.pl wykonanych dla Urzędu Marszałkowskiego
Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Copyright by © Jagielloński Instytut Wydawniczy & Karolina Muzyczka

Toruń 2021



JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY

Jagielloński Instytut Wydawniczy

ul. Szosa Bydgoska 50
87-100 Toruń
tel. 56 651 97 81

ISBN 978-83-65824-79-0



machinadruku

Druk: Machina Druku, www.machinadruku.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział I	
Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej	17
1. Instytucja samorządu terytorialnego na obszarach Rzeczypospolitej przed 1918 r.	17
2. Reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej Polskiej	20
3. Ustanowienie aktów prawnych samorządu terytorialnego w latach 1918–1939	31
4. Samorząd terytorialny po wojnie światowej	41
5. Charakterystyka systemu samorządu terytorialnego jako płaszczyzny partycypacji narodu w sprawowaniu władzy publicznej	58
Rozdział II	
Ukształtowania sejmiku województwa na tle przeobrażeń samorządu terytorialnego w Polsce	71
1. Rozwój sejmiku województwa na tle samorządu terytorialnego w Polsce przed 1918 r.	71
2. Przeobrażenia sejmiku województwa w samorządzie terytorialnym w II Rzeczypospolitej Polskiej	78
3. Ewolucja sejmiku województwa w samorządzie terytorialnym w III Rzeczypospolitej	83
4. Prawo wyborcze do organów stanowiących samorząd terytorialny od 1990 r.	94

Rozdział III

Sejmik województwa jako organ samorządu terytorialnego 105

1. Sejmik województwa
jako organizm stanowiący samorząd województwa 105
 - 1.1. Wybory do sejmiku województwa
jako organu stanowiącego samorząd terytorialny 107
 - 1.2. Zgłoszenie kandydatów na radnych do sejmiku województwa ... 116
 - 1.3. Ogłoszenie wyników wyborów do sejmiku województwa 117
2. Struktura prawna mandatu (przedstawicielskiego)
radnego sejmiku województwa 118
 - 2.1. Forma sprawowania mandatu (przedstawicielskiego)
radnego w sejmiku województwa 123
 - 2.2. Uprawnienia radnego w postępowaniu uchwałodawczym ... 128
 - 2.3. Uprawnienia radnego w postępowaniu kontrolnym 131
3. Obowiązki radnego 133
4. Wygaśnięcie mandatu 138

Rozdział IV

Kadencja sejmiku województwa 145

1. Tryb obradowania zgromadzenia sejmiku województwa 146
 - 1.1. Przewodniczący sejmiku województwa 149
 - 1.2. Interpretacje i zapytania radnych 154
 - 1.3. Uchwały sejmiku województwa 157
2. Rozwiązanie sejmiku województwa 159
3. Komisje sejmiku województwa 162

Rozdział V

Właściwość sejmiku województwa 169

1. Organizacyjne kompetencje sejmiku województwa 169
 - 1.1. Uchwały aktów prawa miejscowego 171
 - 1.2. Uchwały w sprawie powierzenia zadań
innym jednostkom samorządowym 177

1.3. Priorytety współpracy zagranicznej	177
1.4. Uchwalenie statutu województwa	180
1.5. Powołanie i odwołanie zarządu województwa	181
1.6. Uchwalenie zasad gospodarowania mieniem województwa ..	182
2. Planistyczne kompetencje sejmiku województwa	184
2.1. Uchwała z zakresu współpracy zagranicznej	184
2.2. Uchwała w sprawie strategii województwa oraz wieloletnie programy województwa	189
2.3. Uchwały w sprawach określonych przepisami szczególnymi	198
2.4. Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego	199
3. Kompetencje finansowo-majątkowe sejmiku województwa	202
3.1. Uchwały w sprawach majątkowych	202
3.2. Budżet województwa	203
3.3. Udzielenie absolutorium zarządowi województwa	207
3.4. Nieudzielenie absolutorium zarządowi województwa	209
3.5. Uchwalenie przepisów dotyczących podatków i opłat	209

Rozdział VI

Kontrola i nadzór sejmiku województwa

nad jednostkami samorządu terytorialnego

1. Kontrola finansowa sejmiku województwa	213
2. Kontrola działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych	214
3. Kompetencje komisji rewizyjnej	216
3.1. Kontrola komisji rewizyjnej w przedmiocie zadań zleconych	222
4. Środki nadzoru sejmiku województwa	224

Zakończenie

Bibliografia

Wykaz skrótów

Akty normatywne

Dodatkowy protokół	Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.)
EKPCz	Europejska konwencja praw człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKSL	Europejska karta samorządu lokalnego z dnia 15 października 1985 r.
(Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.) k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2320)
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 54)
Konstytucja PRL	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. Nr 78, poz. 483)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267)
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1378)
u.s.p.	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668)

Periodyki

AUWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.Pr.P.P.	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.R.P.	Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej
Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
KP	Kontrola Państwowa
MP	Monitor Prawniczy
OE	Oceny i Ekspertyza
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCP	Orzecznictwo Sadu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	Zeszyty Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
PP	Prokuratura i Prawo
PPP	Prawo Pomocy Publicznej
Prok. i Pr.	
– dod.	Prokuratura i Prawo – dodatek
PZ	Przegląd Zachodniopomorski
SC	Służba Cywilna
SM	Samorząd Miejski
SPE	Samorząd – Prawo – Ekonomia
ST	Samorząd Terytorialny
ZN UJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Sądy i inne instytucje

EKSL	Europejska karta samorządu lokalnego
EKST	Europejska karta samorządu terytorialnego
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne

art.	artykuł
Legalis	System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
Lex	System informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
lit.	litera
n.	następna
nr	numer
pkt	punkt
poz.	pozycja
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
s.	strona
t.j.	tekst jednolity
ust.	ustęp
z.	zeszyt
zd.	zdanie
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
zob.	zobacz

Wstęp

Samorząd terytorialny jest istotnym fundamentem społeczno-politycznym Rzeczypospolitej Polskiej. Ukształtował formę zarządzania, gospodarności, a także wyzwolił zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej. Realizacja zadań samorządu opiera się na odpowiednich regulacjach prawnych i zapewnieniu określonych środków finansowych na realizację zadań własnych. Samorząd terytorialny to organizacja społeczności lokalnej czy regionalnej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej. Samorząd rozumiany jako organizacja mieszkańców jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby publiczne. Na jego tle ukształtował się organ stanowiący i kontrolny samorząd województwa, czyli sejmik województwa, który tworzą radni wybierani w wyborach bezpośrednich. Jego kadencja trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów, jednak w latach 1998–2017 kadencja trwała 4 lata. Sejmik jest odpowiedzialny za rozwój cywilizacyjny w skali regionu, a więc za politykę regionalną.

W literaturze brakuje opracowania całościowo omawiającego przeobrażenia sejmiku województwa na tle samorządu terytorialnego. Dotychczasowe rozprawy w tym zakresie mają raczej charakter przyczynkowy. Dodatkowym argumentem – przemawiającym za potrzebą podjęcia się realizacji zadania badawczego skierowanego na analizę rozwiązań prawnych – jest konieczność udzielenia odpowiedzi na fundamentalne pytanie: Jaką rolę pełni sejmik wojewódzki w samorządzie terytorialnym? W niniejszej monografii podjęto próbę odpowiedzi i wskazania kierunków zmian legislacyjnych wzmacniających pozycję sejmiku i możliwość skutecznej realizacji zadań. Następnie poddano syntezie główne wątki związane z przekształceniem podstaw prawnych sejmiku woje-

wództwa na tle ukształtowań samorządu terytorialnego. Odnosząc się do okresu przedunifikacyjnego, wskazano główne problemy funkcjonowania sejmiku województwa związane z partykularyzmem prawnymi w tej dziedzinie i przywołano pierwsze działania polskiego ustawodawcy. Scharakteryzowano też w zarysie prace legislacyjne nad sejmikiem województwa, a tym samym reformę samorządu w latach 1918–2021. Ustawodawca konstytucyjny i zwykły powierza sejmikowi województwa uprawnienia stanowienia prawa miejscowego oraz wykonywanie znacznej części zadań z zakresu administracji lokalnej i regionalnej. Na tle rozwoju istoty sejmiku województwa ukazano podstawowe projekty, założenia programowe, idee przedstawiane przez ówczesne partie i stronnictwa polityczne dotyczące znaczenia, miejsca oraz funkcji sejmiku województwa, a tym samym samorządu terytorialnego w systemie politycznym ówczesnej Polski. W niniejszej pracy przedstawiono odradzającą się po 50 latach rządów komunistycznych ideę samorządu terytorialnego i jej ustawowego urzeczywistnienia w 1990 r., oraz budowę ustroju samorządu w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

Czytelnikom, którzy zagłębiają się w dociekliwe i trudne rozważania zawarte w tej monografii, życzę refleksji i satysfakcji z lektury.

Pragnę w tym miejscu wyrazić wdzięczność i serdecznie podziękować recenzentom: Pani prof. dr hab. Magdalenie Redo i Panu prof. dr. hab. Mirosławowi A. Michalskiemu za pełną życzliwości opiekę naukową oraz za zaangażowanie włożone w sporządzenie recenzji.

Rozdział I.

Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej

Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej

1. Instytucja samorządu na obszarach Rzeczypospolitej przed 1918 r.

Początek samorządu terytorialnego w Polsce sięga schyłku I Rzeczypospolitej, gdy pod wpływem republikańskich idei rewolucyjnej Francji uchwalona została ustawa z dnia 18 kwietnia 1791 r. miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej, która jako pierwszy akt rangi publiczno-prawnej stanowiła o samodzielności lokalnej¹. Przepisy tej ustawy zostały później zastosowane w treści Konstytucji 3 maja z 1791 r. (w rozdziale Prawo o miastach). Po upadku Rzeczypospolitej rozwiązania dotyczące funkcjonowania samorządowej administracji lokalnej znajdujemy na obszarze Rzeczypospolitej Krakowskiej – państwa powstałego na mocy uchwały kongresu wiedeńskiego z 1815 r. i istniejącego do 1846 r., znajdującego się w obrębie zaboru austriackiego. Jej podział administracyjny zakładał istnienie 17 gmin wiejskich, przy czym sam Kraków był podzielony na 7 gmin miejskich, na czele których stali wybieralni wójtowie, pełniący rolę organów administracji. Trzeba także dodać, że to właśnie na terenie Galicji w latach 60. i 70. XIX w. po nadaniu pewnej autonomii można doszukiwać się konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. Bez wątplenia były one efektem określonej swobody, jaką mieli np. przedstawiciele polskiej myśli prawniczej, z której szeroko korzystali podczas licznych dyskusji naukowych, co znajdowało wyraz w przygotowanych projektach prawnych. Istniejące instytucje samorządowe na byłych ziemiach polskich rozwijały się w ra-

¹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1791 r. miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej, ustawa przyjęta przez Sejm Czteroletni (1788–1792) w 1791 r., następnie włączona in extenso do Konstytucji 3 maja (1791) jako rozdział III. Zob. *Encyklopedia Warszawy*, Warszawa 1994, s. 120.

mach systemów politycznych państw zaborczych i różniły się od siebie kształtem, jak i kompetencjami. Funkcjonowały, opierając się na prawodawstwie tych państw, i podlegały licznym ograniczeniom².

W Królestwie Polskim istniał samorząd wiejski, czyli gminy wiejskiej, wprowadzony przez władze carskie w ramach tzw. reformy ziemskiej na podstawie ukazu carskiego z marca 1864 r. Gmina miała charakter jednostki zbiorczej, obejmującej swym zasięgiem kilka wsi, z których każda była gromadą z własnym samorządem gromadzkim. Organem samorządu gminnego było zgromadzenie (zebranie) gminne (organ uchwałodawczy), złożone z przedstawicieli zgromadzeń gromadzkich, wójta, który przewodniczył zgromadzeniu i był przez nie wybierany, oraz pisarza gminnego. Gminy podlegały kontroli mianowanych przez władze urzędników państwowych w osobach naczelników ziemskich, przez co bardziej wypełniały funkcje podstawowych organów administracji państwowej, niż miały charakter strictly samorządowy. Na ziemiach zaboru pruskiego najwcześniej funkcjonował samorząd szczebla podstawowego, czyli gminnego, w tym samorząd miejski, powołany na mocy rozporządzenia królewskiego w 1808 r., ustanawiający miasta podmiotami prawa publicznego. Organem uchwałodawczym była wyłaniana w wyborach rada miejska powoływana na trzyletnią kadencję. Władzę wykonawczą sprawował magistrat utworzony przez radę na 6 lat. Na jego czele stał burmistrz lub nadburmistrzowie. W skład magistratu wchodził także urzędnicy zwani ławnikami. Poza miastami funkcję samorządową wypełniała gmina wiejska, w której władzę uchwałodawczą sprawowało zgromadzenie gminne wybierane przez mieszkańców danej gminy, zaś władzę wykonawczą sprawował naczelnik gminy wraz z ławnikiem. Kompetencje tego szczebla samorządu podzielono na własne i poruczone. Do spraw własnych należały sprawy budowy i utrzymania dróg, szkół, zakładów leczniczych, gazowni, elektrowni oraz podatków. Sprawy zlecone to wszelkie działania mające na celu utrzymanie porządku publicznego wypełniane przez miejscową policję³.

² R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – Zarys prawno-historyczny*, Warszawa 2015, s. 4.

³ Fragment art. 1 (O miastach) „12. Obieranie przez obywatelów miast własnego magistratu, mianowicie burmistrzów, wójtów i wszelkich urzędników, jako jest cechą wolności, tak przy teźże wolności miasta zostawia się. Niemniej będzie wolno tymże miastom czynić rozporządzenia co do wewnętrznych porządków i uskutecznienia dozierać, o czym Komisję Policji uwiadomić mają przez raport”. Art. 13 „Wszyscy, zatem obywatele miasta, którzy są

Samorząd funkcjonował na wyższym szczeblu podziału terytorialnego na terenie powiatu. Władzę w nim sprawował wybieralny sejmik oraz wyłaniany przezeń wydział powiatowy składający się z 6 członków na czele ze starostą, powoływanym przez króla. Starosta spełniał dwie funkcje: był organem administracji rządowej w powiecie oraz, jak wyżej wspomniano, kierował wydziałem powiatowym. Jednostką nadrzędną w stosunku do powiatu była rejencja, której pozbawiono funkcji samorządowych na terenie prowincji, najwyższej jednostki podziału administracyjnego Królestwa Prus. Od 1879 r. zaczął funkcjonować samorząd terytorialny z sejmem prowincjonalnym na czele, wybieranym przez sejmiki powiatowe i rady miejskie, oraz organem wykonawczym – wydziałem prowincji. W zaborze austriackim przepisy samorządowe sformułowano w ustawie gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Zgodnie z nimi na szczeblu gminy wiejskiej władzę sprawowała rada gminna jako organ uchwałodawczy, wybierana przez mieszkańców gminy, oraz wójt jako organ władzy wykonawczej. W miastach samorząd stanowiła odpowiednio obieralna rada miejska, zaś na czele magistratu – jako organu władzy wykonawczej – stał burmistrz, a w większych ośrodkach miejskich prezydent. Na szczeblu powiatu władzę samorządową stanowiła wybieralna rada powiatu, z powołanym przez siebie wydziałem powiatowym, na czele z marszałkiem, którego nominację zatwierdzał cesarz⁴.

W trzech zaborach kompetencje samorządów ograniczały się do uprawnień opiniodawczych w sprawach dotyczących danego terytorium lub drobnych spraw uchwałodawczych. Przysługiwały im kompetencje do składania petycji i prośb do władz rządowych. Pod zaborem austriackim Polacy posiadali, w porównaniu z zaborem rosyjskim oraz pruskim, największą autonomię oraz swobodę przy zajmowaniu określonych stanowisk w instytucjach samorządowych i administracji rządowej. Miało to miejsce także w dziedzinie kultury oraz edukacji. Galicja stanowiła obszar, na którym językiem urzędowym na przelomie XIX/XX w. był język polski.

zapisani w księgę miejską, a mają dziedziczną posesję, mogą obierać i być obranymi do wszelkich urzędów miejskich większością zdań. Nikt jednak urzędu egzekucyjnego i funkcji ziemiańskiej z urzędem i funkcją plenipotentą miejskiego łączyć nie będzie mógł pod nieważnością obydwóch, ani w randze wojskowej w służbie aktualnej będący urzędnikiem miejskim być nie może”.

⁴ R. Stawicki, dz. cyt., s. 5.

2. Reformy samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej

Na ziemiach zachodnich i południowych przyjęto model kontynuacji, czyli utrzymano w mocy przepisy w zakresie ustroju samorządu. Dokonano niezbędnych zmian – począwszy od samej terminologii i demokratyzacji prawa wyborczego do struktury organów samorządu. Poszczególne jednostki samorządowe sprawnie podjęły działalność w byłej dzielnicy pruskiej. Proces ten ułatwiło w szczególności ustawowe umocowanie⁵. Przeprowadzono wybory do rad gminnych, organów powiatowych i sejmików wojewódzkich, przekształconych z dawnych landtagów prowincjonalnych. Jedynie w Wielkopolsce i na Pomorzu istniał samorząd tego szczebla. Jego organy zachowały wynikające z prawa pruskiego zadania w zakresie opieki medycznej, społecznej, infrastruktury, melioracji. W dzielnicy austriackiej brakowało szczebla wojewódzkiego. Należy przypomnieć, że w cesarstwie Habsburgów nie istniała jednostka podziału terytorialnego pomiędzy powiatem a krajem koronnym, stąd też samorząd wojewódzki w nowo utworzonych południowych województwach nie podjął właściwie działalności. Jednak niektóre jego zadania miał wykonywać Tymczasowy Wydział Samorządowy. Szczebel powiatowy pozostawał w dużej mierze martwy, a w latach 20. XX w. w wielu galicyjskich powiatach zamiast rad powiatowych działały komisaryczne zarządy⁶.

W byłym Królestwie Polskim już pod koniec 1918 r. Naczelnik Państwa wydał dekret reorganizujący rady gminne w gminach wiejskich na tym obszarze⁷, zaś w lutym 1919 r. uchwalono akty reformujące samorząd

⁵ Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy Pruskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 64, poz. 385), art. 6c i 6d; A. Gulczyński, *Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995; A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 156–160, 176–191.

⁶ A. Tarnowska, *Z dziejów...*, s. 168–176.

⁷ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48). Częściowo utrzymano w mocy przepisy rosyjskiej ustawy gminnej z 1864 r.

w gminach miejskich⁸ oraz na szczeblu powiatów⁹. Warto podkreślić, że model samorządu miejskiego, który przyjęto w byłym Królestwie Kongresowym, zaczerpnięto z Badenii. Wprowadzono go na mocy ustaw z 1906 i 1910 r., następnie szybko recypowano w Wirtembergii, Hanowerze oraz Szlezewiku. Model badeński nie dokonywał tak ścisłego rozróżnienia między miejską władzą uchwałodawczą i wykonawczą, jak na przykład w ordynacji pruskiej. Prezydent czy burmistrz byli traktowani bardziej jako członkowie rady niż odrębne organy. Magistrat zdecydowanie został podporządkowany radzie. Prezydent miasta powoływany był na za ledwie trzyletnią kadencję. Przyjęto alternatywną koncepcję wobec pruskiej, tj. magistrackiej, utrzymanej w miastach zachodnich, gdzie miejska władza wykonawcza odgrywała decydującą rolę, natomiast nieco bierna rada miejska częstokroć ograniczała swą działalność do akceptacji inicjatyw magistrackich¹⁰. Aleksander Kroński stwierdził, że: „we wszystkich prowincjach pruskich, z wyjątkiem ziemi poznańskiej i Pomorza, działalność rad miejskich polegała na pełnej podziwu aprobacie zarządzeń i projektów magistrackich. Społeczeństwo polskie w zaborze pruskim przyjęło samorząd nie dlatego, że on leżał w interesie państwa pruskiego, ale dlatego, że on ułatwiał życie i łagodził warunki niewoli. Polacy w zaborze pruskim w lot zrozumieli, że samodzielny zarząd, chociażby tylko miejscowymi sprawami gospodarczymi, zdrowotności i kultury, da im możliwość wzmocnienia ducha polskiego i polskiego dobrobytu materialnego. Rady miejskie na Pomorzu i w Księstwie Poznańskim nie składały się więc z biernych adoratorów magistratu, jak to było w innych prowincjach pruskich, lecz brały czynny udział w życiu samorządowym, walcząc o każdy szczegół, mogący mieć znaczenie dla zachowania ducha i materialnego dobrobytu polskiego”. Faktycznie jednak odnotować należy, że obowiązująca w największych miastach zaboru pruska ordynacja miejska z 1853 r.¹¹ niemal wyeliminowała Polaków z rad miejskich jako z reguły

⁸ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140).

⁹ Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 141); przepisy wykonawcze z dnia 18 lutego 1919 r. do Dekretu o tymczasowej ordynacji (Dziennik Urzędowy MSW z 1919 r., poz. 164; MP Nr 40).

¹⁰ A. Kroński, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, „Samorząd Miejski VI” 1933, nr 11, s. 653.

¹¹ O. Oertel, *Die Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Ergänzungen und Erläuterungen*, Liegnitz 1910, s. 261.

uboższych obywateli miast. Zdobywali oni zaledwie po kilka mandatów w III klasie. Trudno odnaleźć szersze echa dyskusji merytorycznej wokół wyboru konkretnego modelu dla administracji samorządowej Polski centralnej w pierwszym okresie niepodległości. Oczywiście było, że musi powstać demokratyczny samorząd miast, wsi i powiatów, jednak nie przywoływano wprost modelu pruskiego czy austriackiego. Odcinano się od ustrojów znienawidzonych państw zaborczych, z kolei opóźniona w rozwoju cywilizacyjnym Rosja nie mogła posłużyć użytecznym przykładem w żadnej właściwie dziedzinie ustroju administracyjnego¹².

Ostatecznie w miastach wprowadzono sprawdzony model odległej Badenii, z jego zaletami i wadami. Samorząd powiatowy powiązany został z administracją rządową poprzez starostę, będącym przewodniczącym wydziału powiatowego, zaś namiastkę samorządu wojewódzkiego miały stanowić rady wojewódzkie. W Polsce lata 20. XX w. to narodziny demokratycznego samorządu miejskiego, niepoddanego jeszcze ścisłemu nadzorowi państwa, ale zarazem często skłóconych wewnątrz i niewydolnych wykonawczo rad miejskich. Domniemywać można, że twórcy tymczasowych rozwiązań przyjętych w 1919 r. nie zakładali, aby dekryty te miały obowiązywać dłużej niż kilka lat – do chwili przyjęcia niezbędnej i pilnej ustawy unifikującej samorząd we wszystkich dzielnicach. Tymczasem stan prawny ustanowiony jako przejściowy trwał do chwili wejścia w życie ustawy „scaleniowej” w 1933 r.

W połowie 1926 r. dokonano rozwiązania rad miejskich i gminnych¹³. Ze względu na to, że ustawa z 1922 r. o przedłużeniu kadencji organów¹⁴ formalnie nadal obowiązywała, rozwiązanie przeprowadzono według dość nietypowej procedury. Nie nastąpiło ono na podstawie uchwał wydziałów powiatowych, które były właściwą władzą nadzorczą, a poprzez decyzje wojewodów wydane na podstawie wniosków starostów na podstawie stosownego reskryptu ministra spraw wewnętrznych z dnia 18 lipca 1927 r. Dokument nie zawierał żadnego szczególnego umotywowania, co wywołało kolejne

¹² H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 115.

¹³ W. Gajewski, *Dlaczego nie odnawiamy reprezentacji samorządowych w b. zaborze rosyjskim i w Małopolsce*, „Samorząd” 1926, nr 44, s. 899–902.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 marca 1922 r. w przedmiocie przedłużenia okresu urzędowania organów samorządowych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. Nr 28, poz. 225).

krytyczne komentarze wśród samorządowców¹⁵. Od strony formalnej system samorządowy przed unifikacją jawi się jako pstrokata mozaika, obfitująca w doraźne i prowizoryczne rozstrzygnięcia. Kwestia ustroju samorządu uzyskała swe zakotwiczenie w akcie konstytucyjnym. Ostateczna redakcja przepisów ustawy zasadniczej w zakresie samorządu była wynikiem ponadpartyjnego konsensusu. Warto jednak nadmienić, że niejednym z wcześniejszych, odrzuconych projektów konstytucyjnych w tym zakresie wyróżniał się oryginalnością i nawiązywał do polskich oraz zagranicznych tradycji. Do takich można zaliczyć prywatny projekt Józefa Buzka, w którym autor proponował utworzenie federacji około 70 historycznych ziem. Ów ustrój ziemski zakładał powołanie jedno- lub dwuizbowych sejmów ziemskich, dla których rezerwowano szereg kompetencji określanych mianem ziemskich, aby odróżnić je od kompetencji narodowych, wykonywanych przez sejm ogólnopolski. Projekt Buzka, oparty na zmodyfikowanym modelu szwajcarskim, był jedną z najoryginalniejszych propozycji, lecz też mało realną. To szczególna forma decentralizacji, odchodząca już właściwie od samorządu ku zaawansowanej autonomii poszczególnych terytoriów¹⁶.

W opinii Wacława Komarnickiego koncepcja Buzka „pozostała indywidualną koncepcją autora przede wszystkim z powodu obawy, że zrealizowanie jej pogłębiłoby separatyzmy dzielnicowe i utrwaliłoby ślady rozbiorów, których zatarcie postawił sobie naród za jedno z najważniejszych zadań państwowych”¹⁷. Podobnie stało się z propozycją Adolfa Świdy, reprezentującego klub sejmowy Zjednoczenia Mieszczańskiego. Jego koncepcja zakładała zapisanie w konstytucji możliwości tworzenia dzielnic, odpowiadających w zasadzie dawnym dzielnicom zaborczym, w których powoływano sejmy dzielnicowe¹⁸. Projekt przepadł, ponieważ stawiano mu te same zarzuty utrwalania partykularyzmów dzielnicowych. Najstynniejszy z projektów konstytucyjnych, tzw. Ankieta, postulował da-

¹⁵ S. Gliszczyński, *Dlaczego tak*, „Samorząd” 1927, nr 36, s. 577–578.

¹⁶ J. Buzek, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 106–126, 134–137, 141–143; projekt s. 147–175.

¹⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 201–202.

¹⁸ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, s. 96.

leko idącą samorządność i przekazanie organom samorządu realnych kompetencji prawodawczych. Kompromisowy projekt Związku Ludowo-Narodowego, sygnowany przez Stanisława Głabińskiego, nawiązywał do projektu Ankiety, choć łagodził jego znaczną decentralizację. Gwarantowano w nim jednak szczególną samodzielność, nawet autonomię ustawodawczą ziemiom zamieszkanym przez „znaczną osiadłą ludność innej narodowości”, co miało służyć „zapewnieniu mniejszościom narodowym swobodnego rozwoju narodowego, kulturalnego i gospodarczego”¹⁹. Samorządy miałyby wybierać swych deputowanych do Sejmu RP, który miał mieć zatem dwojaki skład: pełen oraz grono posłów z ziem o węższej autonomii jako ich organ ustawodawczy. Stanisław Krukowski uważał, że nawiązano w ten sposób do modelu austriackiej Rady Państwa według patentu z 26 lutego 1861 r., która miała dwojaki skład: propozycję przyznania szerokich praw mniejszościom narodowym, czyli niezwykle liberalną, nietypową dla endecji koncepcję. Według Krukowskiego presją ze strony uczestników konferencji pokojowej, czyli warunkiem przyznania Polsce Galicji Wschodniej, miało być nadanie jej autonomii²⁰.

Ostatecznie regulacjom samorządowym uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji RP można zarzucić nieprecyzyjność i ogólnikową redakcję. Wolą ustrojodawcy ustrój Rzeczypospolitej miał się oprzeć „na zasadach szerokiego samorządu terytorialnego” (art. 3 ust. 1 Konstytucji RP z 1921 r.). Art. 3 stanowił o przekazaniu samorządowi „właściwego” zakresu ustawodawstwa, w szczególności w dziedzinach administracji, kultury i gospodarstwa. W art. 65 ust. 1 Konstytucji marcowej założono trójstopniowość podziału terytorialnego państwa dla celów administracji rządowej i samorządowej (województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie). W art. 67 Konstytucji RP z 1921 r. pojawiło się pojęcie „zespoleń” kolegiów samorządowych z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem. Do takiego organu miały podlegać czynności wykonawcze w samorządzie powiatowym i wojewódzkim²¹. Było to zamierzone nawiązanie do wzorców pruz-

¹⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

²⁰ S. Krukowski, dz. cyt., s. 96.

²¹ W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej. Część II: Zasady ustroju samorządowego w Polsce*, Warszawa 1924, s. 101–104; K. Windakiewicz, *Samorząd terytorialny z punktu widzenia Konstytucji*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 5, s. 294–306.

skich, oznaczające zarazem ograniczenie samodzielności samorządu²². Art. 109 Konstytucji RP z 1921 r. wiązał samorząd terytorialny z samorządem mniejszości narodowych – „autonomiczne związki o charakterze publicznoprawnym” miały istnieć „w obrębie związków samorządu powszechnego”. Jako cel ich działania wskazano zabezpieczenie mniejszościom „pełnego i swobodnego rozwoju ich właściwości narodowościowych”²³.

Ostatecznie ustawa o powszechnym samorządzie województw uchwalona została 26 września 1922 r.²⁴ i miała wejść w życie w ciągu dwóch lat, co było terminem właściwie niewykonalnym. Z uwagi na braki w rozdziale I (Postanowienia ogólne) w takich realiach ustawa nie mogłaby funkcjonować.

W 1924 r. zasadnicze, kompleksowe projekty ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie miejskim i samorządzie powiatowym wniesiono do sejmu. Pojawiły się jednak kwestie sporne, jak głosy pluralne w ordynacji wiejskiej, i ostatecznie nie udało się projektów uchwalić aż do zamachu majowego. Latem 1926 r. nowy szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zdecydował o wycofaniu projektów z sejmu. Po części stały się one punktem wyjściowym dla dalszych inicjatyw, jak projekt poselski z 1927 r., jednak nieuwieńczonych powodzeniem. Alternatywą był pomysł na tzw. małą reformę samorządu, czyli ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, ograniczającą się do uregulowania spraw w gminach i powiatach²⁵. Zdziśław Chmielewski stwierdził, że sanacyjni ministrowie spraw wewnętrznych wypowiadali się oficjalnie przeciw ujednoczeniu ustawodawstwa, gdyż anachroniczne zasady proweniencji zaborczej stwarzały dogodne możliwości podporządkowania samorządu terytorialnego organom administracji państwowej. Czynniki rządowe posiadające poparcie Bezpartyjnego Bloku

²² D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 157.

²³ K.W. Kumaniecki, *Na drodze do zespolenia*, w: *O poprawie Rzeczypospolitej*, K.W. Kumaniecki (red.), Kraków 1922, s. 63–73.

²⁴ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U. Nr 90, poz. 829).

²⁵ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294); A. Tarnowska, *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, H. Szczechowicz (red.), Włocławek 2015, s. 17.

Współpracy z Rządem rozgrywały kampanię antyunifikacyjną w kontekście rozprawy z polityczną opozycją²⁶. Na łamach prasy fachowej prezentowano też mniej lub bardziej rozległe projekty prywatne. Toczyły się intensywne dyskusje między administratywistami. Swe stanowisko zajmowały rady eksperckie przy rządzie czy rządowe komisje ds. reformy administracji. Przedstawicielom każdego z byłych zaborów zarzucano, że promują rozwiązania obowiązujące na ich terenach, na siłę próbując je zaszczepić tam, gdzie są one z gruntu obce. Na zachodzie kraju samorządowcy uważali, że propozycje unifikacyjne, zwłaszcza w dziedzinie finansów samorządowych, uwstecznią sprawnie działający samorząd o długich tradycjach²⁷.

Ustawa miała szerszy zakres przedmiotowy niż pierwotnie planowano. Zaskoczeniem było objęcie nią nie tylko spraw samorządu powiatowego, gmin wiejskich i miejskich, ale nawet gromad. Jednocześnie, skoro była to realizacja tzw. małej reformy, poza ustawą pozostawiono organizację samorządu wojewódzkiego. Nie uregulowano także kwestii statusu prawnego urzędników samorządowych, czego żywo domagano się w prasie fachowej. Ustawa nie obowiązywała naturalnie na Śląsku, z uwagi na tamtejszą autonomię nadaną ustawą konstytucyjną w lipcu 1920 r.²⁸ Sam Minister Spraw Wewnętrznych nazwał nową ustawę jedynie „ogniwem ustawodawczym”, zbliżającym do rozwiązania problemu samorządowego, lecz nierozwiązującym go ostatecznie także ze względu na trwające prace nad nową konstytucją²⁹. Reformę przeprowadzono już w duchu solidarystycznej koncepcji silnego państwa, obecnej w Konstytucji kwietniowej. Zwycięstwo odniosła tzw. teoria państwowa samorządu, zakładająca, że wszelkie kompetencje samorządu własne, jak

²⁶ Z. Chmielewski, *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1933–1939*, „Przegląd Zachodniopomorski” 1985, t. 29, z. 3–4 s. 42.

²⁷ Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen z 19 listopada 1808 r. (GS, s. 324); L. von Rönne, H. Simon, *Die Verfassung und Verwaltung des Preussischen Staates*, w: *Die Gemeinde-verfassung des Preussischen Staates*, Breslau 1843, s. 1–71; H. Schinkel, *Polizei und Stadtverfassung im frühen 19. Jahrhundert. Eine historisch-kritische Interpretation der preussischen Städteordnung von 1808*, Der Staat 1964, Bd. 3, s. 315–334.

²⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U.R.P. Nr 73, poz. 497).

²⁹ B. Pieracki, *Reforma ustroju samorządu. Przemówienie ministra spraw wewnętrznych p. Br. Pierackiego, wygłoszone na plenum Sejmu w dniu 22 stycznia 1932*, „Samorząd” 1932, nr 5, s. 65–67.

i zlecone, są mu przekazane wolą państwa, nie przynależą mu zaś z natury rzeczy, na mocy szczególnej *pouvoir municipal*³⁰, jak w myśl teorii naturalistycznej jeszcze na początku lat 20. przyjmował chociażby Aleksander Kroński³¹.

Ustrój zreformowanego samorządu cechował silny nadzór rządowy i wzmocnienie organów wykonawczych kosztem władz uchwałodawczych, oznaczało to umocnienie pozycji zatwierdzanych przez rząd prezydentów, burmistrzów, wójtów, odbierając ją obieralnym radom gminnym i sejmikom powiatowym. Kompetencje rad wyliczone zostały enumeratywnie i zwiększył się katalog uchwał podlegających zatwierdzeniu przez władze nadzorcze, a przypomnieć należy przecież, że i tak przewodniczącymi wydziałów powiatowych, tzn. organów wykonawczych samorządu tego szczebla, pozostawali z urzędu starostowie powiatowi, a zatem urzędnicy stricte rządowi, mianowani przez ministra spraw wewnętrznych. „Choć w nowym, »scaleniowym« modelu nadzoru nad samorządem można by się doszukiwać zwycięstwa teoretycznego pruskiego historycznego wzorca samorządowego, w którym gminna i powiatowa władza wykonawcza tradycyjnie dominowały nad radami, to jednak motorem zmian było autorytarne stanowisko rządu i nowe idee, które niebawem legną u podstaw nowego ustroju konstytucyjnego, przyjętego w 1935 r.”³². W myśl art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1935 r. Konstytucji kwietniowej³³ „administrację państwową sprawuje: a) administracja rządowa, b) samorząd terytorialny, c) samorząd gospodarczy”. Celowo „wtopiono” samorząd w układ całej administracji państwowej. W ten sposób postawienie administracji rządowej i samorządowej obok siebie, jako jednorodnych działów administracji państwowej, przekreśliło teorię dwudzielności czy dwutorowości administracji publicznej, dając prymat doktrynie państwowej samorządu. Jak wynikało to już z konstrukcji ustawy scaleniowej, wzmocniono nadzór nad samorządem i ograniczono zakres działania organów uchwałodawczych. Przepisy po-

³⁰ S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, t. 1, Łódź 1947, s. 178.

³¹ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006; G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006.

³² W. Paruch, *Samorządy w autorytaryzmie. Piśsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, G. Radomski (red.), Toruń 2006, s. 151–178; A. Tarnowska, *Z dziejów...*, s. 122–128.

³³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

święcone samorządowi ujęte w nowym akcie ustrojodawczym zostały silnie zredukowane w porównaniu z regulacjami Konstytucji marcowej. Ostateczny kształt przepisów konstytucyjnych spotkał się z krytyką administratywistów. W pierwszej kolejności podkreślali oni usunięcie z aktu rangi konstytucyjnej szeregu ważnych dla organizacji administracji przepisów dotyczących zespolenia, dekoncentracji, udziału czynnika obywatelskiego, dwuinstancyjności administracji, kilkuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Przekazanie w ręce prezydenta całości ustawodawstwa w zakresie organizacji rządu i administracji rządowej oznaczało w praktyce brak jakiejkolwiek odpowiedzialności za kształt tych aktów prawnych³⁴. Podsumowując zmiany, jakie nastąpiły w latach 30., podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i przewodniczący komisji dla usprawnienia administracji – Maurycy Jaroszyński – podkreślił, że „W poszczególnych normach pozytywnych jest nowa Konstytucja daleka od ideologii politycznego liberalizmu, fundującego ustrój państwa na prawach jednostki. Dobro powszechne, uosobione przez Państwo, jest naczelną ideą, której podporządkowuje się wszystkich i wszystko. W ujęciu sprawy samorządu w nowej Konstytucji nie znajdujemy już żadnych śladów liberalizmu. Nie ma mowy ani o prawie gminy do samorządu, ani o prawie jednostki do samorządności w gminie. Przeciwnie – art. 4 ust. 3 orzeka wyraźnie, że Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Samorząd tedy jest jedynie organem państwowym, powołanym przez Państwo do wykonywania części jego zadań. Jeszcze wyraźniej ujmuje ten państwowy charakter samorządu art. 72 [...]. To samo *expressis verbis* stwierdza art. 75 [...]. Z tego wszystkiego wynika niedwuznacznie, że funkcje, które wykonywa samorząd, należą do zakresu administracji państwowej, że przeto zadania, którym służy samorząd, są zadaniami Państwa. Wyraźne określenie państwowego charakteru samorządu jest główną i najważniejszą cechą, charakteryzującą ujęcie kwestii samorządu w nowej Konstytucji”³⁵.

Po unifikacji jednostki samorządowe stały się bardziej podatne na naciski rządowe, także w świetle prawa, choć zjawisko to było odczuwalne już w maju 1926 r. Do nielicznych wyjątków należały rządy przez

³⁴ R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 277–282, 296–303.

³⁵ M. Jaroszyński, *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, „Samorząd” 1935, nr 18, s. 289–290.

większość endecką miasta byłej dzielnicy zachodniej i austriackiej. Przykładowo w Toruniu doszło do spektakularnego sporu między władzami rządowymi a włodarzami miasta i ostatecznie do rozwiązania rady miejskiej w 1929 r. Pacyfikacji dość odważnej krytyki rządu przez pomorską endecję miała służyć nominacja gen. Berbeckiego na dowódcę okręgu korpusu nr VIII w 1926 r. Z kolei jesienią 1928 r. przeprowadzono na polecenie wojewody pomorskiego lustrację rady miejskiej i interesów komunalnych, w wyniku której postawiono radnym w poszczególnych działach administracji zarzuty materialnego zainteresowania oraz wadliwego i niedbałego sposobu urzędowania. Plotka głosiła jednak, że prawdziwą przyczyną rozwiązania rady miejskiej miała być odmowa nadania jednej z ulic imienia Józefa Piłsudskiego. Wyniki lustracji wykorzystano w przedmiotowy sposób. Nowo wybrana rada zwróciła się o udostępnienie sprawozdań, by szczegółowo zapoznać się z zarzutami postawionymi jej poprzedniczce, jednak wojewoda pomorski odmówił, twierdząc, iż byłoby to już bezprzedmiotowe, a sam przypadek wywarł właściwy wpływ na funkcjonowanie innych ciał samorządowych w województwie. Kolejny zwrot akcji rozegrał się kilka lat później w związku ze sporem o nadanie imienia Marszałka Piłsudskiego mostowi drogowemu, przeniesionego z Opalenia i instalowanego w latach 1930–1934 właśnie w Toruniu. Koszty przeniesienia pokryły władze rządowe i to do nich należało ostatecznie słowo w sprawie patrona mostu³⁶. Przypadki rozwiązania rad miejskich w Krakowie (1924 r.) i Poznaniu (1935 r.) budziły wiele kontrowersji i ostatecznie znalazły swe rozstrzygnięcia przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (NTA). W obu przypadkach NTA uznał decyzje władz nadzorczych o rozwiązaniu rad za sprzeczne z prawem. Wojewoda krakowski ponowił decyzję w 1931 r., powołując Tymczasową Radę Miejską, której istnienia ówczesne przepisy właściwie nie przewidywały³⁷.

³⁶ Rozporządzenie Rady Miejskiej z 20 lutego 1929 r. (MP Nr 52, poz. 100); M. Wojciechowski, *Życie polityczne Torunia w latach 1920–1939*, w: *Historia Torunia*, t. III: *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, M. Biskup (red.), Toruń 2006, s. 149–194; A. Tarnowska, *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, t. 2, nr 4.

³⁷ A. Gulczyński, *Władze miasta Poznania w okresie międzywojennym*, „Kronika Miasta Poznania” 1999, nr 1, s. 213–229; A. Gross, *Samorząd miejski w Małopolsce w oświetleniu wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawie rozwiązania Rady miejskiej krakowskiej*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 7, s. 431–432; J.S. Langrod, *3 lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934, s. 15–17, 24–26, 28–33.

W tym czasie administracja rządowa nie wahała się działać z naruszeniem prawa, traktując istniejące partykularyzmy i trudności związane ze stosowaniem prawa pozaborczego jako wygodne strofowania. Świadomość konieczności reformy i ujednoczenia prawa samorządowego była powszechna, sam problem niekwestionowalny. Jednak już kształt reformy, od jej inspiracji począwszy, musiał budzić rozliczne spory. W strukturze prawa samorządowego II RP można odnaleźć nawiązania do przedrozbiorowej tradycji polskiej, czego sobie nie uświadamiano. Początki gminy zbiorowej sięgały nie tyle zaboru rosyjskiego, jak twierdzili jej antagoniści, co okresu Księstwa Warszawskiego. Liczne instytucje tkwiły korzeniami w historii zaborczej rozwiązania w zakresie zespolenia kolegiów samorządowych z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem były pruskiej proveniencji. Utrzymane w mocy rozwiązania partykularne miały licznych zwolenników. Przykładowo praktycy i teoretycy samorządu w byłej dzielnicy pruskiej bardzo niechętnie odnosili się do unifikacji za wszelką cenę, uważając, że obowiązujące prawo pruskie w warunkach niepodległości dało samorządowi, zwłaszcza miejskiemu, szerokie możliwości rozwoju. Tylko tu działał samorząd wojewódzki, tu zmodernizowane ustroje miejskie wprowadziły ustawy jeszcze z 1808 i 1853 r. i ta ponad osiemdziesięcioletnia tradycja procentowała. Miasta zachodnie dysponowały wydolnymi inwestycyjnie budżetami i, na tle pozostałych dzielnic, bardzo rozwiniętą infrastrukturą. W projektach ustrojodawczych przewijały się koncepcje czerpiące z tradycji zagranicznych, z najnowszej historii ustroju, np. szwajcarskich, badeńskich czy wirmberskich. Nie zawsze ich zamknięcie w literze praw okazywało się zbiegiem udanym. W praktyce nie zrealizowano gwarancji konstytucyjnych. Na przeszkodzie stanęły właśnie okoliczności stricte polityczne, jak obawy przed wzmocnieniem mniejszości etnicznych na wschodzie czy permanentna niezdolność do stworzenia stabilnej większości parlamentarnej przed 1926 r. Martwy w zasadzie pozostał nakaz powołania samorządu wojewódzkiego. Tam, gdzie go zachowano, kierowano się zasadą ciągłości prawa i swoistym politycznym public relations. W innych województwach rady i wydziały wojewódzkie stanowiły ledwie nędzną namiastkę zdominowaną przez czynnik rządowy. Wreszcie ustrój samorządu podyktowany został swoistą realpolitik. W latach 30. zwyciężyła idea silnego, solidarystycznego państwa i niechęć do decentralizacji. Obóz

sanacyjny zablokował sejmowe projekty reform, co utrwaliło prawne partykularyzmy na kolejne kilka lat. Jednym z uzasadnień takiego stanu rzeczy była chęć utrzymania korzystnej dla władz rządowych słabości samorządu. Z kolei regulacja z 1933 r. udostępniła administracji rządowej szereg instrumentów nadzorczych, konstytuując ponadto silną samorządową władzę wykonawczą w postaci zarządów gmin i wydziałów powiatowych, w tym ostatnim przypadku działających przecież pod kierownictwem starosty. Polityka wkraczała do samorządów przez nominacje godnych zaufania osób na stanowiska w różnych dziedzinach administracji rządowej. Sanacja nie życzyła sobie nowoczesnego, silnego samorządu. Gminy pozostały słabe, a niepokorne miasta, zarządzane przez politycznych oponentów, próbowano pacyfikować, chociażby przez środki nadzoru stosowane nawet z naruszeniem prawa, o czym świadczą wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Era realnej decentralizacji nadejść miała dopiero wraz z III Rzeczpospolitą³⁸.

3. Ustanowienie aktów prawnych samorządu terytorialnego w latach 1918–1939

W latach 1918–1919 dokonano ustanowienia pierwszych aktów prawnych normujących instytucję samorządu terytorialnego tzw. lokalnego. Kolejne rządy premierów niepodległej Polski – Jędrzeja Moraczewskiego oraz Ignacego Paderewskiego – wydały dekrety, na podstawie których rozpoczęto odbudowę administracji publicznej, w tym także instytucji samorządu terytorialnego. Początkowo dotyczyły obszaru byłego Królestwa Polskiego. Dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 27 listopada 1918 r.³⁹ utworzone zostały rady gminne, składające się z wójta oraz 12 członków wybieranych w tajnym głosowaniu przez zgromadzenie gminne. Prawo do udziału w jawnych obradach rady przysługiwało każdemu mieszkańcowi gminy żyjącemu w niej co najmniej 6 miesięcy, który ukończył 21 lat i posiadał polskie obywatelstwo. Do

³⁸ J.S. Langrod, dz. cyt., s. 15–17, 24–26, 28–33.

³⁹ Dekret z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48).

podstawowych zadań rady należało m.in. przygotowywanie wniosków i budżetu na zgromadzenie gminne, czuwanie nad wykonaniem uchwał zgromadzenia, gospodarowanie nieruchomościami i finansami należącymi do gminy, kontrola działalności wójta, nadzór nad instytucjami i zakładami gminnymi. W preambule dekretu zaznaczono, iż przepisy mają charakter tymczasowy i będą obowiązywać do czasu uchwalenia przez przyszły sejm ustawy o samorządzie gminnym. Podobny, tymczasowy charakter miał dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.⁴⁰ ustanawiający instytucje samorządu miejskiego. Akt ten precyzował organizację, sposób powoływania, kompetencje oraz zadania organów gminy miejskiej, tj. rady miejskiej oraz magistratu.

Organem uchwałodawczym oraz kontrolnym gminy była rada miejska wybierana na trzyletnią kadencję, zaś organem powołanym do wykonywania uchwał rady był magistrat, w którego skład wchodził burmistrz w miastach, a wydzielonych z powiatu prezydent, jego zastępcy oraz ławnicy. Samorząd miejski posiadał osobowość publiczno-prawną i wykonywał zadania własne oraz poruczone. Do zakresu działań gminy należały sprawy, w ramach zadań własnych, dotyczące utrzymania i zarządzania majątkiem gminy oraz jej przychodami i wydatkami, działania na rzecz rozwoju i dobrobytu gminy, jak przyjęcie programu inwestycji komunalnych, rozwoju handlu, utrzymywania i rozwoju placówek oświaty publicznej, ochrony zdrowia oraz zakładów dobroczynności dla ubogich mieszkańców gminy. Ogólny nadzór nad tym szczeblem samorządu należał do instytucji administracji rządowej. Zgodnie z treścią dekretu – Tytuł IV O nadzorze nad miastami – wydziały powiatowe umożliwiły władzy nadzorczej uprawnienia, m.in. rozwiązanie rady miejskiej każdego z miast, za wyjątkiem m.st. Warszawy, pozbawienie urzędu ławnika, burmistrza miasta lub prezydenta czy też unieważnienie aktów prawnych gminy z uwagi na poważne uchybienia prawno-formalne. Z tego samego okresu pochodzi kolejny akt prawny regulujący zasady funkcjonowania organów samorządu wyższego szczebla powiatu. Był to dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego. Wydanie tego aktu stało się wówczas koniecznością, ponieważ na tych terenach w okresie przed 1918 r. nie istniały powiaty. Powiaty, podobnie jak gminy, tworzyły samodzielłą jednostkę

⁴⁰ Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140).

terytorialną z osobowością prawną i własnym majątkiem. Miasta, które liczyły więcej niż 25 tys. mieszkańców, miały status odrębnego powiatu.

Dekret ustanawiał organy powiatu, którymi były: sejmik powiatowy, jako organ uchwałodawczy i kontrolujący, wydział powiatowy posiadający funkcje wykonawcze i zarządzające, sprowadzające się m.in. do przygotowywania spraw będących przedmiotem obrad sejmiku, określania sposobów wykonywania uchwał sejmikowych, wykonywania czynności poruczonych przez władze państwowe i ustawy, oraz komisarz powiatowy, który pełnił zarówno funkcję przewodniczącego sejmiku, jak i kierował pracami wydziału powiatowego⁴¹. Omawiając instytucje samorządu szczebla podstawowego i średniego, należy wspomnieć jeszcze o jednym istotnym akcie prawnym pokazującym, jak sprawnie reagowano na dynamicznie zmieniającą się sytuację geopolityczną kształtującego się młodego państwa polskiego. 26 września 1919 r. wydano rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o samorządzie gminnym⁴² ustanawiające organy samorządowe szczebla podstawowego na terenach wschodnich, na obszarach zajętych przez wojska polskie podczas wojny z Rosją sowiecką, który konflikt rozpoczął się na przełomie 1918 i 1919 r. W akcie tym sprecyzowano prawa i obowiązki członka gminy, zakres działalności gminy oraz kompetencji jej organów – rady gminnej oraz zarządu gminnego z wójtem na czele. Ponadto w tym rozporządzeniu po raz pierwszy w II RP ustanowiono najniższy szczebel samorządu wiejskiego – gromadę, którą stanowiła każda oddzielna wieś, kolonia czy osada wiejska. Organami gromady były: zebranie gromadzkie oraz sottys wybierany spośród członków gromady przez zebranie gromadzkie. Do kompetencji zebrania gromadzkiego należały m.in. wybór sottysa oraz zarządzanie majątkiem gminnym położonym w obrębie gromady w zakresie prze-

⁴¹ Skład sejmiku powiatowego oraz wybór jego członków określał dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych. Zgodnie z tym aktem sejmik powiatowy, wybierany na trzyletnią kadencję, składał się z przedstawicieli miast i gmin powiatu, po dwie osoby z każdej gminy wiejskiej czy miejskiej. W gminach wiejskich wyboru swoich przedstawicieli do sejmików powiatowych dokonywały rady gminne, zaś w gminach miejskich przedstawiciele wybierani byli przez rady miejskie i magistraty na wspólnym posiedzeniu pod przewodnictwem burmistrza. Wybory przedstawicieli do sejmików były tajne, wybranym mógł zostać „każdy członek odnośnego kolegium, umiejący czytać po polsku”.

⁴² Ustanowiono w dniu 26 września 1919 r. rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o samorządzie gminnym (Dz.U.Z.C.Z.W. Nr 21, poz. 215).

kazanym przez gminę. Prawo do udziału w zebraniach gromadzkich mieli wszyscy członkowie gromady, którzy ukończyli 21 lat.

Przełomowym aktem dla instytucjonalnego funkcjonowania samorządu terytorialnego i zarazem kończącym pewien etap budowy niepodległego państwa była ustawa konstytucyjna uchwalona przez sejm. Już w rozdziale II Władza ustawodawcza w art. 3 Konstytucji RP z 1921 r. sformułowano „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”. Istotnym elementem nowej ustawy zasadniczej „była tzw. zasada szerokiego samorządu terytorialnego, która w praktyce oznaczała delegacje dla poszczególnych szczebli samorządu do uchwalania aktów prawnych zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. W ten sposób przyjmowano w ustroju administracji państwa zasadę decentralizacji jako przeciwagę administracji rządowej, kierowanej oraz budowanej centralistycznie”⁴³. W rozdziale III Władza wykonawcza Konstytucji zadecydowano o podziale administracyjnym kraju „na województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie, które będą jednocześnie jednostkami samo rządu terytorialnego” (art. 65). Jednostki te mogły łączyć się w związki, na podstawie osobnych ustaw dla prowadzenia zadań wchodzących w zakres działań samorządowych. Z kolei w art. 67 zapisano, że „Prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym”. W przepisie tym potwierdzono również kompetencje władzy wykonawczej samorządu szczebla wojewódzkiego i powiatowego, które „należą do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem”. Art. 69 Konstytucji RP z 1921 r. stanowił o ustawowym rozgraniczeniu dochodów Państwa i samorządu, zaś w art. 70 stwierdzono, że „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu. Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami”. Ustawa zasad-

⁴³ J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010, s. 29.

nicza zawierała przepisy odnoszące się do kwestii sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym. Miało to czynić wydział samorządowy wyższego stopnia. Przez następne lata wymienione dekrety oraz ustawy i rozporządzenia regulowały działalność poszczególnych organów samorządu terytorialnego na terenie całego kraju bądź na niektórych jego obszarach. Poważne problemy dla ówczesnej administracji wiązały się z ewentualnym utworzeniem samorządu terytorialnego na poziomie województw. Trudności przysparzał nie tylko wybór modelu samorządu terytorialnego, ale również podział kraju na województwa. Należy pamiętać, że w latach 1919–1921 na wielu obszarach powstającego państwa trwały działania wojenne, od wyniku których zależał ostateczny kształt Rzeczypospolitej⁴⁴.

W sierpniu 1919 r. na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej⁴⁵ utworzono województwo poznańskie i pomorskie, zaś na mocy ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji⁴⁶ na części ziem byłego zaboru rosyjskiego utworzono województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie oraz białostockie, dodatkowo status wojewódzki otrzymało m.st. Warszawa. Kolejnym było województwo śląskie utworzone na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego⁴⁷. Pod koniec 1920 r. na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy⁴⁸ utworzono województwa południowe: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie oraz tarnopolskie.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 64, poz. 385).

⁴⁶ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395).

⁴⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U.R.P. Nr 73, poz. 497).

⁴⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U.R.P. Nr 117, poz. 768).

Kolejne trzy kresowe województwa, czyli poleskie, nowogródzkie oraz wołyńskie, powstały na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r.⁴⁹ Ostatnie, siedemnaste województwo – wileńskie – powstało dopiero w 1926 r. na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego⁵⁰. Jak wynika z powyższego opisu ówczesnej sytuacji, owo „scalanie” pod polskim władztwem administracyjnym poszczególnych ziem nie do końca sprzyjało procesowi tworzenia struktur samorządowych na poziomie województw. Ponadto dochodziły do tego trudności natury politycznej. Spory pomiędzy stronnictwami sejmowymi na temat autonomii mniejszości narodowych w kontekście m.in. problematyki samorządowej, związanej z dominacją w województwach tzw. wschodnich ludności niepolskich, zwłaszcza na obszarze Galicji Wschodniej, zamieszkałej w znakomitej większości przez Ukraińców. Pomimo tych trudności zdołano uchwalić ustawę z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego⁵¹. Akt ten wszedł w życie 25 października 1922 r., jednak aż do końca II Rzeczypospolitej nie zdecydowano się na utworzenie samorządu wojewódzkiego na terenie całego kraju; wyjątek stanowiły województwa: poznańskie, pomorskie oraz śląskie. Niedługo po uchwaleniu Konstytucji marcowej rozpoczęto prace, zarówno na szczeblu rządowym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, jak i w parlamencie w Komisji ds. Reformy Administracji, nad unifikacją ustroju samorządowego. W 1924 r. ówczesny rząd wniósł do sejmu kilka projektów ustaw samorządowych, w których proponowano m.in. wprowadzenie zmian dotyczących prawa wyborczego, kadencyjności organów samorządowych czy zrównoważenia kompetencji rady i magistratu. Jednak po przewrocie majowym w 1926 r. zaniechano dalszych prac nad tymi rozwiązaniami. Charakterystyczne dla no-

⁴⁹ Umowa o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U.R.P. z 1921 Nr 16, poz. 93).

⁵⁰ Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz.U.R.P. z 1926 r. Nr 6, poz. 29).

⁵¹ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 829).

wego okresu sprawowania władzy w Polsce przez sanacyjnych polityków, najbliższych współpracowników marszałka Piłsudskiego, dawnych legjonistów było wzmocnienie władzy wykonawczej, zaś od czasu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁵² „zaczęła obowiązywać zasada domniemania kompetencji organów administracji rządowej polegająca na działaniu organów samorządowych tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych”⁵³, a we wszystkich pozostałych sprawach organami właściwymi były organy administracji rządowej. Pomimo różnych trudności należy wysoko ocenić wysiłek odrodzonego państwa w budowaniu i ujednocnianiu kształtu organizacyjnego samorządu terytorialnego w pierwszym dziesięcioleciu jego istnienia. W tym czasie występowało duże zainteresowanie tym obszarem zagadnień wśród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, czego efektem były liczne wartościowe publikacje monograficzne oraz powstawanie specjalistycznych czasopism samorządowych, takich jak „Samorząd Miejski” lub „Samorząd Terytorialny”.

W następnych latach odbywały się dyskusje, zarówno w sejmie, jak i poza nim, na temat potrzeby całościowej reformy samorządu terytorialnego. Ich rezultatem stało się uchwalenie w dniu 23 marca 1933 r. ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁵⁴, nazywanej w literaturze tematu ustawą scaleniową. Jest to trafna nazwa, zwłaszcza z uwagi na osiągnięte przez nią cele: unifikację form ustrojowych, usprawnienie działania administracji lokalnej, przełamanie dotychczasowych barier dzielących poszczególne obszary kraju. Bezspornie ustawa ta, zdaniem znawców tematu, należy do grupy najważniejszych aktów reformujących istotny element ustroju administracyjnego ówczesnej Polski. Pomimo mankamentów, jakie posiadała, tj. nie zreformowała całkowicie ustroju samorządowego, nie objęła swym zasięgiem szczebla wojewódzkiego, obowiązywała na całym terytorium Rzeczypospolitej, co sprawia, że zdecydowanie był to kolejny ważny etap na drodze ujed-

⁵² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86); H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara., Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998.

⁵³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*...

⁵⁴ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294).

nolicenia instytucji samorządu terytorialnego. Wspomniany akt prawny wprowadził pięcioletnią kadencję zarówno dla organów uchwałodawczych, jak i zarządzających wszystkich szczebli samorządu, począwszy od gromad poprzez gminy wiejskie i miejskie oraz powiaty. Czynne prawo wyborcze przysługiwało każdemu mieszkańcowi danej jednostki samorządowej, w której zamieszkiwał przynajmniej od roku i który posiadał obywatelstwo polskie oraz ukończył 24 lata. Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły do dnia zarządzenia wyborów 30 lat z tym, że na szereg funkcji – burmistrza i jego zastępcy, radnego rady miejskiej i powiatowej, ławnika miejskiego oraz członka wydziału powiatowego – mogły zostać wybrane wyłącznie osoby, które „władają językiem polskim w słowie i piśmie”. Ustawa szczegółowo regulowała sposób wyłaniania organów samorządu, ich funkcje oraz kompetencje. Podstawową jednostką samorządu lokalnego była gmina wiejska, w skład której wchodziła jedna lub więcej miejscowości, np. wsie, sioła, osady, osiedla, przysiółki, zaścianki, folwarki. Każda gmina wiejska była „samorządową jednostką terytorialną, osobą prawa publicznego oraz podmiotem praw majątkowych” (art. 10 ust. 1–3 ustawy scaleniowej). Organem uchwałodawczym (stanowiącym) i kontrolującym była rada gminna złożona z wójta (jako jej przewodniczącego), podwójci (zastępcy wójta), ławników (członkowie zarządu gminy) oraz radnych – 12 w gminach liczących do 5 tys., 16 w gminach liczących 5–10 tys. oraz 20 radnych w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców. Radni byli wybierani przez gminne kolegia wyborcze składające się z radnych gromadzkich lub ich delegatów, sołtysów oraz podsołtysów wszystkich gromad. Organem wykonawczym gminy był zarząd, w którego skład wchodził: wójt, podwójci oraz dwóch ławników (w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców – trzech), których wybierali radni w tajnym głosowaniu większością głosów. Radny, obejmując stanowisko wójta, podwójciego lub ławnika, z mocy prawa tracił swój dotychczasowy mandat. W gminie wiejskiej niezbędną funkcję dla prawidłowego wykonywania zadań gminy pełnił sekretarz, czyli osoba, która powinna spełniać określone wymagania i posiadać potrzebne kwalifikacje, np. określone wykształcenie i praktykę urzędniczą. Jeżeli gminę tworzyło kilka miejscowości, wówczas dzieliła się ona na gromady. Gromadę stanowiła z reguły każda miejscowość wchodząca w skład gminy. Organem uchwałodawczym gromady liczącej ponad 200 mieszkańców była rada gromadzka,

zaś w mniejszych ośrodkach było to zebranie gromadzkie. Przewodniczącym rady gromadzkiej, czyli organu uchwałodawczego, był sołtys, który zarządzał radą wraz ze swoim zastępcą (podsoltyssem) oraz radnymi gromadzkimi w liczbie od 12 do 30, w zależności od wielkości gromady. Organem wykonawczym gromady był sołtys wybierany na 3 lata przez radnych gromadzkich. W mniejszych ośrodkach, w których nie istniała rada gromadzka, na to stanowisko zgromadzenie gromadzkie wybierało podsoltysa. Ponadto sołtys był organem pomocniczym zarządu gminnego na obszarze gromady, w tym zakresie był służbowo podległy wójtowi. Do jego najważniejszych kompetencji należało: zarządzanie majątkiem i dobrem gromadzkim, reprezentowanie gromady na zewnątrz oraz przygotowywanie wniosków oraz wykonywanie uchwał organu uchwałodawczego. Odnośnie do ustroju organów samorządu miejskiego w omawianej ustawie przewidziano analogiczną, jak w przypadku gmin wiejskich, strukturę organizacyjną. Mieszkańcy miast w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów (powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych) wyłaniali członków rady miejskiej, do których zadań należało powołanie organu zarządzającego – zarządu miejskiego (organu wykonawczego) – i sprawowanie kontroli nad jego działalnością oraz „stanowienie norm i zasad dotyczących zarządu sprawami gminy i jej gospodarki [...]”. Radzie przewodniczył burmistrz (prezydent) bądź jego zastępcy. Zarząd miejski (magistrat) składał się z burmistrza (prezydenta) i wiceburmistrza (wiceprezydenta) oraz ławników. Zgodnie z ustawą burmistrzowie i prezydenci mieli wyłączność w reprezentowaniu gminy na zewnątrz oraz dokonywali „jednoosobowo i pod osobistą odpowiedzialnością wszelkie czynności organów ustrojowych gminy, działających jako organa wykonawcze władz rządowych, bądź jako władze administracji ogólnej” (art. 48 ustawy). Omawiana ustawa regulowała zasady działania oraz kompetencje powiatowych związków samorządowych. Organem uchwałodawczym w powiecie była rada powiatu. W jej skład wchodził radni wyłaniani w wyborach pośrednich przez „kolegia wyborcze, złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast, niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych [...]” (art. 57 ustawy scaleniowej). Funkcje organu wykonawczego sprawował wydział powiatowy, którego członków wybierała rada w głosowaniu tajnym i proporcjonalnym. Wydziałem powiatowym kierował starosta mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Ten fakt powo-

dował, że starosta był związany z administracją rządową, a jednocześnie był członkiem kolegialnego organu samorządowego.

Ustawa scaleniowa wpłynęła na ograniczenie kompetencji organów samorządu, zwłaszcza kompetencji uchwałodawczych. Potwierdzeniem tego faktu będzie fragment uzasadnienia projektu rządowego: „projekt rządowy zrywa z liberalną doktryną odrębności administracji rządowej i samorządowej i staje na stanowisku, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej”⁵⁵. Wraz z uchwaleniem nowej Konstytucji kwietniowej nastąpiło ograniczenie znaczenia samorządu terytorialnego, z uwagi na rolę, jaką spełniał, oraz pozycję, jaką zajmował wśród organów administracji państwa. Pierwszą wzmiankę na temat samorządu terytorialnego znajdujemy w rozdziale I Rzeczypospolita Polska. W art. 4 ust. 3 Konstytucji kwietniowej jest mowa o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego „do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”. Zgodnie więc z mocno podkreślaną i urzeczywistnioną w kolejnych przepisach konstytucji ideą nadrzędności i prymatu państwa jako „wspólnego dobra wszystkich obywateli” (art. 1 ust. 1 Konstytucji kwietniowej) samorząd terytorialny miał spełniać rolę podporządkowaną zadaniom w ramach wszelkich działań prowadzonych przez administrację państwową. Oznaczało to nic innego, jak ograniczenie autonomii jednostek samorządu, zakresu ich zadań i kompetencji, co z kolei korespondowało z programowym założeniem ustawodawcy o jednorodności władzy państwowej. Ten kierunek został wyraźnie nakreślony już przez samo umiejscowienie problematyki samorządu terytorialnego w rozdziale X Administracja państwowa. Art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stanowił, że „Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny”. Następnie ustawa zasadnicza wyznaczała jego kompetencje: „Samorządy mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą” (art. 75 ust. 2 Konstytucja kwietniowa).

⁵⁵ Fragment uzasadnienia do projektu, Sejm RP III kadencji.

Konstytucja kwietniowa „przekreśliła dawny pogląd o dwudzielności administracji publicznej”⁵⁶.

4. Samorząd terytorialny po II wojnie światowej

Po zakończeniu wojny Polska znalazła się, jak to już zauważono, w strefie wpływów Związku Radzieckiego i nie było szans na jakąkolwiek decentralizację władzy. Jak podaje Alfred Lutrzykowski⁵⁷, powołując się na wielu autorów przedmiotu oraz regulacji prawnych, „[...] w zasadzie całe powojenne 45-letnie było okresem, w którym samorząd terytorialny – początkowo (w latach 1944–1950) w rachitycznej postaci restytuowany – został całkowicie wyeliminowany z katalogu instytucji życia publicznego. W gruncie rzeczy i owa restytucja była pozorna, gdyż odtworzone samorządowe organy wykonawcze zostały podporządkowane radom narodowym, jako organom uchwałodawczym”⁵⁸. Samorząd określany był jako przeżytek ustrojowy na tle zasady jednolitości władzy państwa. Umocnieniem tego poglądu była ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵⁹. Rozpoczął się okres likwidacji nie tylko struktur samorządu terytorialnego, ale wszelkich organizacji typu stowarzyszeniowych, które cechowały się strukturami o charakterze samorządowym. Ostateczny kres samorządom terytorialnym położyła Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁶⁰, która radom narodowym nadała status terenowych organów władzy państwowej odpowiedzialnych za realizację zadań administracyjnych, wyznaczając zadania ich prezydiom na poziomie gminy, miasta, powiatu i województwa. Kryzys systemu realnego socjalizmu oraz powstanie

⁵⁶ R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.

⁵⁷ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny w Polsce po II Wojnie Światowej oraz po roku 1989*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, J. Sługocki (red.), Bydgoszcz 2009, s. 61 i nn.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

⁶⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

NSZZ „Solidarność” spowodował dyskusje nad ideą samorządności, w tym nad samorządem terytorialnym, w wyniku czego doszło do uchwalenia w 1983 r. przez sejm ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁶¹. Jak podaje Alfred Lutrzykowski, „Deklaracjom tym nie towarzyszyły jednakże żadne zmiany w zakresie ustrojowych funkcji rad narodowych. Sformułowanie »samorząd terytorialny« miało wyłącznie charakter fasadowo-propagandowy”⁶².

Powstanie w Polsce samorządu terytorialnego datuje się właściwie od wprowadzenia 28 grudnia 1989 r. do tekstu znowelizowanej wówczas konstytucji 7 kwietnia 1989 r. nowego art. 5 o treści „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy [...]”⁶³. Dalsze ustawowe regulacje zawierały ustawy konstytucyjne z 8 marca 1990 r., z 17 października 1992 r. oraz Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Ta ostatnia potraktowała podstawowe założenia ustroju samorządowego znacznie szerzej niż dotychczas, uznając m.in. za podstawową jednostkę samorządu gminę, dopuszczając także powoływanie samorządu terytorialnego na wyższych szczeblach podziału terytorialnego. Impulsem do pogłębionej interpretacji konstytucji w odniesieniu do spraw samorządowych stała się Europejska karta samorządu terytorialnego (EKST)⁶⁴, a od 1994 r. Europejska karta samorządu lokalnego (EKSL) ratyfikowana przez Polskę 22 listopada 1993 r., która weszła w życie 1 marca 1994 r. Przyjęte ustawowo konstytucyjne teksty stanowią podstawę do bardziej szczegółowych regulacji prawnych stanowiących o rozwoju, zakresie obowiązków, zadaniach i organach władzy samorządów terytorialnych. Warto w tym miejscu dodać, powołując się na Dariusza Ryszarda Kijowskiego, że w czasie, kiedy uchwalono ustawę

⁶¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

⁶² A. Lutrzykowski, dz. cyt., s. 63.

⁶³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie konstytucji (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

⁶⁴ Europejska karta samorządu terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), a później Europejska karta samorządu lokalnego (ang. European Charter of Local Self-Government) jest dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów. Karta została przyjęta dnia 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Weszła w życie z dniem 1 września 1988 r. Polska ratyfikowała Kartę w 1994 r. i jako jeden z nielicznych krajów zaratyfikowała ją w całości (Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607).

o samorządzie terytorialnym, dokonano zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁶⁵, w którym rozszerzono kompetencje kolegiów odwoławczych, czyniąc z nich „organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów tego kodeksu w stosunku do organów gmin [...]” (k.p.a. art. 17 pkt 1). Należy podkreślić, że Kodeks postępowania administracyjnego w wielu przepisach odwołuje się do pojęcia organów wyższego stopnia, przyznając mu kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania. Przechodząc do omówienia ustroju samorządu terytorialnego na poszczególnych poziomach podziału terytorialnego, warto przypomnieć, że konstytucyjnie określona pozycja prawna samorządu terytorialnego w Polsce znalazła swoje rozwinięcie w ustawach samorządowych, tj. w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)⁶⁶, ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (u.s.p.)⁶⁷ oraz w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (u.s.w.)⁶⁸. Samorząd terytorialny utworzony został na każdym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jednak między poszczególnymi jednostkami samorządu nie występuje jakiegokolwiek podporządkowanie hierarchiczne.

Artykuł 5 konstytucji z 22 lipca 1952 r. zmieniono art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”. Artykuł ten wykraczał poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, według którego gminę i jej organy traktuje się jako decentralizację administracji publicznej, mającą wykonywać zadania publiczne na szczeblu lokalnym⁶⁹. Samodzielność samorządu została zagwarantowana w art. 44 ustawy z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospo-

⁶⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 54).

⁶⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).

⁶⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920).

⁶⁸ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).

⁶⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 56.

litej Polskiej⁷⁰. Następnie reaktywowano samorząd terytorialny z dniem 27 maja 1990 r. na poziomie gminy. Tadeusz Bigo, Jerzy Panejko i Henryk Dembiński – polscy teoretycy prawa – odegrali istotną rolę przy tworzeniu nowej ustawy samorządowej⁷¹. Koncepcje samorządu były zróżnicowane. Panejko określał samorząd następująco: „[...] jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”⁷². Panejko traktował jednak osobowość prawną nie jako prawnie określoną formę, ale jako pewną ideę, która nie przyznaje żadnych praw publicznych, pozwalając jedynie na domniemanie, że dany organ spełnia władzę zwierzchnią. Temu pogładowi przeciwstawiał się Tadeusz Bigo, przypisując korporacyjnie zorganizowanym grupom społecznym odrębną podmiotowość, oznaczającą zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków, opierającej się na aktach i postawie jednostek. Bigo uważał, że związki publicznoprawne, czyli korporacyjnie zorganizowane osoby prawne, to związki wyposażone przez prawo pozytywne we władztwo administracyjne. Posiadające zdolność stosowania przymusu państwowego z wyłączeniem sądów⁷³. Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”⁷⁴. „Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze

⁷⁰ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94).

⁷¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94); T. Rabska, *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, w: *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce – Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem marszałka Senatu prof. dr hab. Alicji Grześkowiak 23.05.2000 r.*, Warszawa 2000, s. 37.

⁷² J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 111.

⁷³ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 39 i nn.

⁷⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 32.

ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność⁷⁵. Jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych, określone jako podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. Reforma samorządowa rozpoczęta na początku lat 90. zastąpiła jednolitą, scentralizowaną i podporządkowaną hierarchicznie administrację państwową, rządową i samorządową. Obecnie uważa się, że konstrukcja prawna jednostki samorządu terytorialnego powoduje, że są one osobami prawnymi prawa publicznego. Konstrukcja takiej jednostki wynika z trzech elementów: wyznaczonego terytorium, wspólnoty samorządowej oraz pozycji ustrojowej. Członkostwo w takiej korporacji jest przymusowe i są one tworzone do wykonywania zadań publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność przy pomocy środków władczych. Wymienione cechy połączone z przyznaną ustawowo osobowością prawną pozwalają na określenie ich jako osoby prawne prawa publicznego⁷⁶. Istota nowego samorządu terytorialnego została zawarta w przepisach ogólnych ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustalono, że mieszkańcy gminy stanowią wspólnotę, mającą osobowość prawną i wykonującą zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Takie postanowienie stworzyło ogólne ramy dla samodzielności i samorządności gmin, jednak nie nadało ono żadnych określonych uprawnień ani kompetencji. Pojęcie gminy objęło małe gminy wiejskie, jak i wielkie miasta, a samorząd w tak zróżnicowanych jednostkach zorganizowano jednakowo, przyznając identyczne zadania i kompetencje. Zróżnicowania statutowe nie zastąpiły zróżnicowań ustawowych, których zresztą nie było, ponieważ statuty muszą się mieścić w ramach ustawowych. Nie zorganizowano samorządu na szczeblu wojewódzkim, gdzie działał tylko jednoosobowy organ administracji ogólnej, czyli wojewoda. Był on powoływany i odwoływany przez premiera na wniosek ministra właściwego do spraw administracji (art. 5 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej)⁷⁷ i całkowicie mu podporządkowany, jako reprezentant rządu na terenie województwa. Sejmik

⁷⁵ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 15.

⁷⁶ S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego – konstrukcja prawna*, w: tegoż, *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 70.

⁷⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej; ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

samorządowy, będący przedstawicielstwem gmin w skali województwa, miał prawo do opiniowania kandydatów na wojewodów (art. 77 ust. 1 § 7 ustawy o samorządzie terytorialnym). Organ powołujący nie miał obowiązku zasięgnięcia tej opinii. Po wprowadzeniu reformy stwierdzono, że usytuowanie wojewody po wprowadzeniu ustaw z marca 1990 r. stanowi krok wstecz w stosunku do jego pozycji pod rządami ustawy o radach narodowych⁷⁸, zwłaszcza po jej nowelizacji w 1988 r.⁷⁹, która umożliwiła skuteczny sprzeciw rady wojewódzkiej wobec konkretnej obsadzie stanowiska wojewody oraz umożliwiła jej jego odwołanie. Po wprowadzeniu ustawy o samorządzie terytorialnym wojewoda stał się niezależnym od opinii społecznej funkcjonariuszem rządu, wyposażonym w rozległe uprawnienia. Politykę prowadzoną przez wojewodę wykonywał urząd wojewódzki oraz rejonowe urzędy rządowej administracji ogólnej. Jednak z treści rozdziału 8 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej nie wynika, że urząd rejonowy czy jego kierownik jest organem. Wynika z tego, że nad samorządem gminnym działały dwa szczeble scenaralizowanej administracji ogólnej – rejonowy i wojewódzki. Organami nadzoru, zgodnie z art. 86 omawianej ustawy, zostały organy administracji rządowej: Prezes Rady Ministrów, wojewoda i regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. Kompetencje typu nadzorczego przewidziano dla sejmików samorządowych (art. 45 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 96 ust. 2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej). Krąg podmiotów, którym powierzono funkcje nadzoru, został określony inaczej niż w poprzednim ustawodawstwie – przyjęto nadrzędność organów reprezentujących tzw. czynnik społeczny⁸⁰. W ustawie z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (mała konstytucja)⁸¹ wyrażono ideę samorządu i określono w zarysie jego pozycję prawną, w art. 70 „1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. 2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają oso-

⁷⁸ S. Fundowicz, dz. cyt., s. 70.

⁷⁹ Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 19, poz. 130).

⁸⁰ Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 54–55.

⁸¹ Konstytucja mała (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

bowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. 3. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. 4. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa⁸². Wykonywanie zadań publicznych powierzono jednostkom samorządu terytorialnego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców (art. 71 i 72 małej konstytucji).

Regulacja pozycji samorządu terytorialnego w ustawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁸³ jest inna niż w poprzednich konstytucjach. Dzięki niej zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej stała się naczelną zasadą ustrojową wyrażoną w rozdziale I – Rzeczpospolita. Art. 15 brzmi: „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Art. 16: „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Waga zasad naczelnych konstytucji przejawia się w tym, że: a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne, b) określają one cechy danej konstytucji, c) wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie⁸⁴. Istota samorządu terytorialnego jest zwykle definiowana za pomocą określenia podmiotu i przedmiotu samorządu, jego zadań oraz nadzoru nad nim⁸⁵, co już zostało zaznaczone wyżej. Teoretycy są zgodni co do tego, że samorząd polega na wykonywaniu administracji państwowej i w tym celu się go powołuje. Samo powołanie samorządu w drodze ustawowej oznacza utworzenie organizacji zdolnej ze

⁸² Konstytucja mała (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

⁸³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁸⁴ M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 1997, s. 124.

⁸⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 57; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 15.

swej istoty do wykonywania władzy publicznej ze wszystkimi jej atrybutami⁸⁶. „Istotą konstytucyjnej gwarancji samodzielności samorządu jest zapewnienie samorządowi terytorialnemu niezakończonych możliwości realizacji zadań publicznych”⁸⁷.

Senat III Rzeczypospolitej opowiedział się za podmiotową koncepcją samorządu. Samorządowi przyznano osobowość prawną i wyposażono w atrybuty władzy publicznej właściwe dla organów państwowych, jednak gmina formalnie osobowości publicznoprawnej nie otrzymała. Brak wprowadzenia pojęcia osobowości publicznoprawnej do ustawy samorządowej z 1990 r. można tłumaczyć ówczesnym stanem teorii prawa oraz pozostałościami dawnego systemu, który nie uznawał podziału prawa na publiczne i prywatne. Wzmoczona dyskusja na temat osób prawnych prawa publicznego odbyła się dopiero pod koniec lat 90. Krótka po wprowadzeniu opisanych zmian pierwszoplanowymi zagadnieniami były: wieloszczebelowość samorządu, charakter poszczególnych podmiotów samorządu wraz z zakresem ich zadań oraz kwestia wprowadzenia nowego podziału terytorialnego kraju. W trakcie reform samorządowych istotne znaczenie odegrało pojęcie decentralizacji jako warunku koniecznego do dalszej przebudowy aparatu administracji Polski. W dyskusji odwoływano się między innymi do teoretycznych prób przełamania jednolitych struktur ustroju socjalistycznego⁸⁸. Monografie i artykuły przyczyniły się do zrozumienia istoty samorządu oraz kwestii związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem. W latach 1992–1993 rozpoczęła się długa publiczna debata dotycząca przynależności gmin do powiatów oraz zakresu zadań i kompetencji projektowanego nowego szczebla samorządu terytorialnego. W tym czasie zaczęły się umacniać organizacje samorządu terytorialnego, a świadomość społeczna roli samorządu wzrosła. Głównymi argumentami za wprowadzeniem powiatów były m.in.: dysfunkcyjność dotychczasowego podziału terytorialnego i wykonywanie części zadań właściwych dla samorządu przez administrację rządową. Niektórym z tych zadań nie mogłoby z różnych powodów (finansowych, kadrowych) sprostać samorząd gminny i dlatego wprowa-

⁸⁶ T. Rabska, *Polska myśl...*, s. 42.

⁸⁷ T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 46–47.

⁸⁸ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; Tenże, *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977, s. 313 i nn.

dzenie powiatów było wskazane. Nie wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej rozstrzygane na szczeblach terenowych powyżej gminy należały do właściwości wojewody. Kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem powiatów była możliwość skoncentrowania na tym szczeblu i powiązanie z samorządem powiatowym różnych służb administracyjnych, tworząc warunki do prowadzenia spójnej polityki regionalnej w skali ponadgminnej. Powiat miał być traktowany nie jako szczebel samorządu terytorialnego nadrzędny w stosunku do gminy, ale komplementarny wobec niego⁸⁹.

W 1993 r. po wyborach zmieniła się koalicja rządząca, a środowiska samorządowe, polityczne oraz uwaga mediów skupiły się wokół miejskiego programu pilotażowego, który był praktycznym wdrożeniem niektórych elementów reformy administracyjnej w 40 największych miastach Polski. Program ten nie tylko umożliwił obserwacje, ale zarówno rządowi, jak i samorządowi dał wiele korzyści i doświadczeń. W 1993 r. pojawił się w sejmie projekt ustawy powiatowej, jednak silne tendencje centralistyczne i wstrzymywanie reform wciąż były istotnie odczuwalne. Postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. dotyczące kwestii samorządu terytorialnego pozostały bez zmian. Były one przygotowane pod kątem przyszłej reformy, a ich postanowienia były na tyle ogólne, że zmieściły się w nich nowe rozwiązania prawne, na przykład kwestia wprowadzenia samorządu na wyższych szczeblach niż gminny⁹⁰.

Podstawą dokonywania zmian w strukturze samorządu terytorialnego było przekształcenie podziału terytorialnego. W tej materii podstawowe znaczenie mają dwa akty prawne: ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁹¹ i rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów. Aktami tymi zlikwidowano dotychczasowe województwa, tworząc 16 nowych województw oraz 208 powiatów ziemskich i 64 powiaty grodzkie. Nowe uregulowania dotyczące ciał przedstawicielskich samorządu terytorialnego zawarto w ordynacji wyborczej do rad gmin,

⁸⁹ B. Zawadzka, *Czy potrzebne są powiaty?*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 11, s. 10–12.

⁹⁰ Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”.

⁹¹ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603).

rad powiatów i sejmików województw⁹² uchylającej ordynację wyborczą do gmin z 8 marca 1990 r. Nowa ordynacja zawiera zasady kształtowania składu osobowego organów uchwałodawczych samorządu danego stopnia oraz reguluje sprawy wygasania mandatów radnych w trakcie kadencji i przeprowadzania wyborów uzupełniających.

Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego w nowej trójstopniowej strukturze określono w trzech ustawach. Były to: u.s.p., u.s.w. oraz ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (zwana ustawą kompetencyjną)⁹³. Przepisy derogacyjne i wprowadzające zawarto w ustawie z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie. Ustawą tą wprowadzono instytucję Delegata Rządu do Spraw Reformy Ustrojowej w Województwie. Posiadał on szerokie kompetencje oraz działał do czasu powołania nowych wojewodów. W ustawie tej określono również przekształcenia jednostek organizacyjnych lub włączenie ich do nowych struktur, uregulowano sprawy pracownicze oraz zmieniono i uchylono kilka aktów ustawowych. Duże znaczenie miało uchylene ustawy z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych oraz uregulowanie spraw nabywania mienia od Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych przez samorząd powiatowy i wojewódzki. W związku z reformą zmieniono wiele ustaw, na przykład ustawę kompetencyjną; dokonano zmian w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹⁴ oraz w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹⁵. Istotnym aktem prawnym reformy ustrojowej była ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁹⁶. Mimo że weszła w życie dopiero 1 stycznia 1999 r., ma znaczenie dla ustaw samorządowych, gdyż zmienia dotychczasową ustawę o samorządzie terytorialnym

⁹² Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602).

⁹³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 668).

⁹⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31).

⁹⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz. 43).

⁹⁶ Ustawa w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

z 8 marca 1990 r., jednocześnie nadając jej nowy tytuł: ustawa o samorządzie gminnym. Znowelizowano ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁹⁷, rozszerzając jej zakres na pracowników urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych. Wśród innych zmian jako najważniejsze można wskazać te dokonane ustawami z 18 grudnia 1998 r. Zmieniono wtedy ustawę z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁹⁸ i ustawę z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁹⁹. Zmieniono również art. 65 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999–2000¹⁰⁰, a także uchylono ustawę z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, jednocześnie określając źródła dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na okres przejściowy lat 1999–2000. Działem VI ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁰¹ uchylono prawo budżetowe z 1991 r. oraz wprowadzono odrębne postanowienia dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego. „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” ustanowiono służbę cywilną – ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej¹⁰². Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce nie jest dokładnie określony w konstytucji. Kwestia ta jest pozostawiona ustawodawcy zwykłemu, jednak przez ustawę zasadniczą do takiego kształtowania ustroju terytorialnego, aby zgodnie z art. 15 Konstytucji RP zapewniał decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja

⁹⁷ Ustawa o samorządzie gminnym. Znowelizowano ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).

⁹⁸ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1062).

⁹⁹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1124).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983).

¹⁰¹ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014).

¹⁰² Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483). Lista aktów wykonawczych do wyżej wymienionych ustaw jest dość obszerna – z tego względu zostaje pominięta. Oprócz tego podstawowe ustawy samorządowe uzupełnione są innymi ustawami, których liczba utrudnia stosowanie przepisów samorządowych w praktyce, zwłaszcza osobom bez wykształcenia prawniczego. W przyszłości wskazana byłaby bardziej kompleksowa regulacja, co jednak nie zmienia faktu, że jednoczesne uchwalenie trzech ustaw samorządowych oraz ustawy o nowym podziale terytorialnym kraju było wielkim przedsięwzięciem ustrojowym. Dzięki nim powstał nowy kształt samorządu terytorialnego wpisany w nowoczesny system administracji publicznej – zdecentralizowanej i upodmiotowionej. Jej konstrukcja jest zakorzeniona w zasadzie suwerenności narodu i doktrynie państwa prawa.

obejmuje nie tylko przekazywanie zadań na płaszczyźnie pionowej, ale także w układzie poziomym, jednak tu jej możliwości są ograniczone. Ograniczenie to jest uwarunkowane faktycznymi możliwościami realnej rozbudowy aparatu centralnego. Na tym szczeblu bowiem ograniczona jest pojemność kompetencyjna poszczególnych organów. Dlatego właśnie tak ważna jest decentralizacja zadań społecznych państwa oparta na samorządzie terytorialnym. Odciąża ona władze centralne od wykonywania spraw szczegółowych, umożliwiając im skupienie się na rozwiązywaniu spraw ogólniejszych. Dla struktur terenowych oznacza to skuteczniejsze załatwianie spraw lokalnych¹⁰³.

Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego zostały unormowane w drodze ustawodawstwa zwykłego, w szczególności w wymienionych w poprzedniej części pracy ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym¹⁰⁴, o samorządzie powiatowym¹⁰⁵ i o samorządzie województwa¹⁰⁶. Ważna grupa regulacji znajduje się w ustawach prawa materialnego, takich jak ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁷, ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁸, ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰⁹, ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹¹⁰. Obraz decentralizacji władzy publicznej na rzecz samorządu terytorialnego powstaje na podstawie analizy wyżej wymienionych ustaw. Próby takiej eksplikacji zawarte są w literaturze przedmiotu. Decentralizacja

¹⁰³ Z. Niewiadmoski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd terytorialny” 2002, nr 3, s. 3–4.

¹⁰⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

¹⁰⁵ Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

¹⁰⁶ Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r. (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

¹⁰⁷ Ustawa dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny: Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415; Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741; Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst pierwotny: Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 ze zm.; Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.).

¹¹⁰ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).

na szczeblu gmin i powiatów została określona jako znaczna, jednak na szczeblu wojewódzkim występuje w mniejszym stopniu. Miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej ma wpływ na kształt ustroju terytorialnego, wyznaczanego również przez zasadniczy podział terytorialny kraju¹¹¹. Podział ten według art. 15 ust. 2 Konstytucji RP powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Jest on określony w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹¹² oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem¹¹³. Zasada decentralizacji władzy publicznej była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego (TK). W wyroku TK z dnia 28 czerwca 1994 r. stwierdzono, że udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiany w ten sposób, że może on podejmować działania zawsze, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych („samorząd wykonuje część administracji publicznej nie zastrzeżonej ustawowo do kompetencji administracji rządowej”)¹¹⁴. Wynika z tego, że TK nie absolutyzuje zasady decentralizacji. W innym orzeczeniu¹¹⁵ TK stwierdził jednorodność zadań publicznych samorządu terytorialnego i państwa z jednoczesnym brakiem materialnego kryterium jednoznacznego rozróżnienia zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej. TK zauważył obecność zasady decentralizacji w organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego. Opierając się na wyżej wymienionych orzeczeniach, widać jasno, że zasada decentralizacji władzy publicznej jest nie tylko gwarantowana konstytucyjnie, ale również chroniona przez Trybunał Konstytucyjny w szerokim zakresie, co pociąga za sobą jej konkretyzację w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego¹¹⁶.

¹¹¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 4.

¹¹² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

¹¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem (Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652 ze zm.).

¹¹⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., sygn. akt K 14/93, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 13.

¹¹⁵ Wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt. K 7/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 31.

¹¹⁶ TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 38/97, OTK z 1998 r., nr 3/18, poz. 31.

Podstawowa rola samorządu terytorialnego w administracji publicznej została określona w art. 16 Konstytucji RP. Następnie art. 16 ust. 2 Konstytucji RP określa ją jako sprawowanie władzy publicznej i wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych. Artykuł ten jest punktem wyjścia do poszukiwania elementów składających się na samorząd terytorialny. W świetle ust. 1 wspomnianego artykułu¹¹⁷ samorząd jest wspólnotą samorządową, której podmiotem jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zadania są przekazywane na zasadzie decentralizacji przez państwo będące suwerenem samorządowi, który sam nie może mieć własnych, suwerennych praw, ponieważ nie można przeciwstawiać interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa¹¹⁸. Wraz z powierzeniem samorządowi zadań i kompetencji powinny być przekazane materialne środki do ich realizacji. Zabezpieczenie materialne wykonywania zadań publicznych to w doktrynie państw Europy Zachodniej warunek uznania danej zbiorowości za wspólnotę terytorialną (Francja, Niemcy, Szwajcaria). Decentralizacja finansów publicznych działa na tej samej zasadzie co decentralizacja zadań publicznych – polega na przesuwaniu środków finansowych ze szczebla centralnego do terytorialnych jednostek samorządowych. Poziom decentralizacji zależy w dużym stopniu od demokratyzacji życia politycznego państwa, możliwości wyrażania niezadowolonych przez grupy społeczne i możliwości zmiany często od niekorzystnego stanu rzeczy¹¹⁹.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina korzysta z domniemania właściwości. Oprócz wspomnianych wyżej kompetencji gmina od 1 stycznia 1999 r. ma obowiązek scalania i wymiany gruntów, prowadzenia publicznych gimnazjów oraz publicznych

¹¹⁷ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

¹¹⁸ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 7–8.

¹¹⁹ M. Miszczuk, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, A. Pawłowska (red.), Lublin 1999, s. 122–123.

zakładów opieki zdrowotnej o charakterze ambulatoryjnym¹²⁰. Wymienione zadania są zadaniami własnymi, oprócz nich władze gminy realizują szereg zadań zleconych i powierzonych przez administrację rządową. Zadania zlecone są podejmowane przez gminę na zasadzie dekoncentracji – gmina realizuje je w imieniu administracji rządowej¹²¹. Zadania zlecone określono w art. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Wyodrębniono w niej dwa rodzaje: zadania nakładane na gminę w drodze ustawy o charakterze obligatoryjnym, dotyczące wszystkich gmin w kraju, np. przeprowadzenie spisu ludności, przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, uznaniu dziecka itp.; zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum oraz zadania nakładane na gminę w drodze porozumienia między gminą a organem administracji rządowej, na przykład wojewodą. Te zadania podejmowane są dobrowolnie i niezależnie od ustawowo nałożonego obowiązku. Wykonując zadania zlecone, gmina działa pod kontrolą właściwych organów administracji rządowej i zgodnie z ich wytycznymi. W tym przypadku oprócz kryterium legalności organom administracji rządowej przysługują uprawnienia nadzorcze, opierające się na kryteriach celowości, rzetelności i gospodarności. Gmina ma możliwość przejmowania zadań w drodze umów i porozumień z samorządem powiatowym i wojewódzkim. Rola powiatu w wykonywaniu zadań publicznych jest uzupełniająca, pomocnicza w stosunku do gminy, a na szczeblu powiatowym realizowane są zadania przekraczające możliwości przeciętnej gminy. Na tym stopniu nie stosuje się domniemania właściwości. Zadania te są ściśle określone na drodze ustawowej. Ich zakres obejmuje takie dziedziny, jak: edukację publiczną, prowadzenie średnich szkół ponadpodstawowych, promocję i ochronę zdrowia, np. szpitale ogólne, wspieranie osób niepełnosprawnych, transportu i dróg publicznych, ochronę środowiska i przyrody, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizację lokalnego rynku pracy, ochronę praw konsumenta i współpracę z organizacjami pozarządowymi itd. (art. 4 ust. 1 u.s.p.). Samorząd powiatowy, podobnie jak gminny, może przejmować w drodze ustawy

¹²⁰ A. Porawski, *Nowe kompetencje samorządu terytorialnego*, w: *Reforma administracji publicznej. Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, z. 3, Warszawa 1998.

¹²¹ M. Chmaj, *Zadania gminy. Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 160.

inne zadania od administracji rządowej oraz zawierać porozumienia z organami administracji rządowej i innymi jednostkami samorządowymi. Samorząd województwa zasadniczo nie świadczy usług publicznych w przeciwieństwie do samorządu gminy i powiatu, określa jednak strategię rozwoju województwa na konkretne cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego (art. 11 u.s.w.). Zadania województw, podobnie jak powiatów, są dokładnie określone w ustawach szczególnych. Dziedziny, które obejmują, są analogiczne do zakresu zadań powiatowych, jednak ich charakter jest regionalny (art. 14 u.s.w.).

Środki publiczne przekazywane z centrum do samorządów powinny być odpowiednie do zadań realizowanych przez władze gminne, powiatowe i wojewódzkie. Właściwe określenie środków publicznych, które zostaną przypisane jednostkom poszczególnych szczebli, to sprawa trudna i wymagająca obliczeń uwzględniających przekazywane kompetencje¹²². Przedstawiciele doktryny wielokrotnie krytykowali konstrukcję finansowania korporacji terytorialnych, wskazując brak zależności funkcjonalnych między decentralizacją ustrojową a przekształceniami systemu podatkowego. Ewolucja systemu podatkowego jest podporządkowana interesom aparatu centralnego państwa. Brak decentralizacji finansów publicznych powoduje destabilizację całego systemu budżetowego. Budżet państwa jest słaby, a budżety powiatów i województw są pozbawione własnych dochodów¹²³. Obok decentralizacji administracji publicznej poprzez samorząd terytorialny coraz częściej w doktrynie wskazuje się rzeczywistą albo przynajmniej potencjalną obecność podmiotów niepublicznych wkraczających w obszar działania samorządu terytorialnego. Obok jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej są też organy administracji rządowej, organy przedsiębiorstw realizujących zadania administracyjne, zakłady admini-

¹²² M. Miszczuk, dz. cyt., s. 127.

¹²³ Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego, Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 39.

stracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej oraz podmioty prywatne wykonujące funkcje administracji publicznej. W ostatnim przypadku chodzi o osoby fizyczne kwalifikowane rozumiane jako podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej na mocy postanowień ustawowych, ewentualnie aktów wykonawczych albo decyzji administracyjnych. W literaturze panuje zgodność co do tego, że struktura podmiotowa administracji publicznej nie jest wyczerpująco uregulowana normami prawa powszechnie obowiązującego. Można wyróżnić cztery typy obecności podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej. Są nimi: podmiot niepubliczny, który działa w sferze celów administracji, chociaż nie wykonuje jej zadań i nie jest wspierany przez podmioty należące do administracji; wspieranie działalności podmiotów niepublicznych – podmiot niepubliczny działa w sferze celów administracji, chociaż nie wykonuje jej zadań, ale jest wspierany przez podmioty należące do administracji; współuczestniczenie w realizacji zadań administracji publicznej – podmiotowi niepublicznemu powierzono wykonywanie zadań administracji publicznej; świadczenie usług przez podmioty niepubliczne – kooperacja polegająca na zleceniu przez podmioty publiczne świadczenia usług na rzecz adresatów działań administracji publicznej zakup usług¹²⁴.

Właściwe funkcjonowanie administracji w znaczeniu efektywnego wykonywania zadań publicznych jest uwarunkowane przez wiele czynników natury prawnej, ekonomicznej, społecznej i historycznej. Modele administracji w poszczególnych państwach europejskich powstawały we właściwy dla siebie sposób, jednak istnieje między nimi szereg podobieństw i wspólnych cech. Wśród nich można wskazać fundamenty demokratycznego ustroju państwowego, takie jak: zasada suwerenności narodu, zasada państwa prawa z Monteskiuszowskim modelem trójpodziału władz, zasady katolickiej nauki społecznej, a wśród nich w szczególności zasada pomocniczości.

¹²⁴ P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 49–50.

5. Charakterystyka systemu samorządu terytorialnego jako płaszczyzny partycypacji narodu w sprawowaniu władzy publicznej

Ustrój organów terenowych w Polsce jest oparty na zasadzie dualizmu. Zadania o zasięgu lokalnym wykonują organy podporządkowane administracji państwowej oraz organy samorządowe podporządkowane odpowiednim wspólnotom samorządowym, reprezentujące ich interesy¹²⁵. Samorząd terytorialny ma charakter korporacyjny. Oznacza to, że jest on zbudowany z jednostek samorządu terytorialnego, których głównym substratem i podmiotem są społeczności lokalne zamieszkałe na ich terytorium. Ponadto samorząd terytorialny ma charakter uniwersalny i obligatoryjny. Z mocy prawa jest on ustanowiony na terytorium całego państwa i obejmuje wszystkich jego mieszkańców. W myśl art. 164 ust. 1 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Postanowienia konstytucyjne dopuszczają tworzenie innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP), dzięki czemu powołano na poziomie ustawowym powiaty i województwa. Powiaty jako jednostki średniego szczebla, a województwa jako jednostki najwyższego szczebla zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Gminy, powiaty i województwa są niezależne wobec siebie, nie występują między nimi zależności hierarchiczne.

Konstytucyjny model samorządu terytorialnego opiera się na wielu zasadach, wśród których wyróżnia się: zasadę decentralizacji władzy publicznej, zasadę pomocniczości, zasadę uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, zasadę wolności zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego¹²⁶. Zasadami fundamentalnymi dla ustroju, organizacji i działania systemu samorządowego są zasady decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości. Można powiedzieć, że są one punktem wyjścia dla rozważań nad zagadnieniami związanymi z samorządem terytorialnym, zwłaszcza tych dotyczących wykonywania władzy.

¹²⁵ J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 227.

¹²⁶ Tamże, s. 229.

Kwestię decentralizacji już pod koniec XIX w. poruszali polscy uczeni. Antoni Okolski stał na stanowisku, że organy samorządowe powinny załatwiać „interesy danej miejscowości”, organy rządowe zaś powinny załatwiać sprawy ogólne¹²⁷. Zdaniem Władysława Leopolda Jaworskiego samorząd miał być „wykonywaniem administracji publicznej, a więc urzeczywistnianiem ładu prawnego przez związki obywatelskie niezależne od rządu”¹²⁸. Uważał, że administrację wykonują państwo i inne publicznoprawne osoby, a o „decentralizacji możemy mówić tylko wówczas, gdy ustawa przekazuje pewne gałęzie administracji owym osobom publicznoprawnym”¹²⁹.

W XX w. idea samorządności terytorialnej tak jak znalazła niemal powszechne zastosowanie w porządkach prawnych państw europejskich, tak też legła u podstaw II Rzeczypospolitej. Art. 3 Konstytucji marcowej stanowił, iż „Rzeczpospolita Polska opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”. W Konstytucji kwietniowej ustanowiono przepis, że „Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego” (art. 4 ust. 3). Jednak zgodnie z jej art. 75 samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny powołuje się „do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”. Okres sanacji przyniósł więc podporządkowanie samorządu terytorialnego administracji centralnej.

W okresie międzywojennym w zakresie decentralizacji najpopularniejsze stanowiska prezentowali Jerzy Panejko i Tadeusz Bigo. W swych rozważaniach Panejko widział samorząd terytorialny jako zdecentralizowaną administrację państwową. Miała ona być wykonywana samodzielnie przez lokalne organy hierarchicznie niepodległe innym organom, na podstawie i w granicach ustawy oraz ogólnego porządku prawnego¹³⁰. Była to koncepcja zakładająca, że administracja samorzą-

¹²⁷ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1882, s. 15.

¹²⁸ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 29 i 101.

¹²⁹ Tamże, s. 29 i 138.

¹³⁰ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Warszawa 1990, s. 16 i nn.

dowa i rządowa stanowią całość, czyli administrację państwową. Powyższego poglądu nie podzielał Tadeusz Bigo. Autor wskazuje, iż „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielny podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę”¹³¹. Samorząd terytorialny posiada osobowość prawną, dzięki czemu to on, a nie państwo, jest podmiotem praw i obowiązków. Samorząd terytorialny jest jedynie częścią administracji państwowej. W myśl Aleksandra Krońskiego opowiadał się za silnym upodmiotowieniem gminy. W jednej ze swych publikacji pisał: „akt prawodawczy, organizujący wolę zbiorową mieszkańców określonego terytorium jest jednym z warunków powstania gminy. Musi istnieć ta wola, ta chęć mieszkańców danego terytorium interesowania się swoimi sprawami i decydowania o nich. Może być mniejsze lub większe napięcie tej woli, ale istnieć ona musi, bo wynika z instynktu samozachowawczego. Ten instynkt jest źródłem prawa własności i dążności do łączenia się z innymi ludźmi, w celach obrony tej własności, jako też zaspokojenia swoich potrzeb duchowych (kulturalnych) i fizycznych (zdrowotnych). Człowiek nie chce zetrzeć się zupełnie, chce o pewnych ściśle z nim związanych kwestiach decydować tylko sam, a o kwestiach, łączących go z sąsiadami, tylko z nimi. I chce o tych kwestiach decydować samodzielnie nie podporządkowując się woli tych, którzy znajdują się w dalekim, zupełnie luźnym związku z kwestiami, które jego i jego sąsiadów bezpośrednio dotyczą”¹³². Podobny pogląd reprezentował Konstanty Krzeczowski, rozważając o strukturze instytucji, zaznaczał odrębność gminy od państwa. Charakterystyczna jest zaś naturalność rozwoju gmin. Miały być one podmiotem odpowiedzialnym w załatwianiu spraw lokalnych, gdyż posiadały najlepsze ku temu kompetencje¹³³.

W literaturze międzywojennej uznawano ponadto, że samodzielność zdecentralizowanych form samorządu terytorialnego jest zależna od stopnia nadzoru. Jeśli miał być silniejszy, owa samodzielność miałaby być mniejsza. W razie gdyby siła nadzoru nie była wzmożona, samodzielność miałaby być większa. Granice samej decentralizacji warunkowały przyjęte rozwiązania prawne w kwestii nadzoru. Po II wojnie światowej

¹³¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990, s. 55.

¹³² Z. Niewiadomski, A. Piekara (red.), *Samorząd terytorialny: zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 8.

¹³³ Tamże.

nastąpił niekorzystny czas dla samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które znalazły się w orbicie wpływów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Mimo popularnego hasła – „Cała władza w ręce rad” – państwom tym przyszło przyswoić ideę postępującej centralizacji. W Polsce samorząd terytorialny stracił swój charakter i uległ unicestwieniu za sprawą ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹³⁴. Za jej sprawą władza w samorządach przypadła wtedy radom narodowym. W 1954 r. zlikwidowano gminy, ustanawiając w ich miejsce gromady¹³⁵. Jednak w 1972 r. znów powrócono do gmin¹³⁶. Z kolei w 1975 r. zniesiono powiaty i województwa, wprowadzając w zamian 49 nowych województw¹³⁷. Dopiero transformacja ustrojowa przyniosła restytucję samorządu terytorialnego, respektującego standardy demokratyczne powszechnie uznane w państwach Europy Zachodniej.

Podnosząc kwestię poglądów powstałych po II wojnie światowej, warto nawiązać do głosów takich autorów, jak Marian Zimmermann, Jerzy Starościak czy Teresa Rabska. Zimmermann sądził, iż w systemach zdecentralizowanych nie występuje hierarchiczna podległość pod względem personalnym i funkcjonalnym. Organ zdecentralizowany ma też posiadać prawnie chronioną sferę swej samodzielności¹³⁸. Starościak rozumiał samorząd jako „wykonywanie w sposób samodzielny administracji państwowej przez zrzeszenia”. Zdaniem przywołanego autora jest nim wykonywanie administracji publicznej. Dzieje się to na zasadzie samodzielności jej sprawowania¹³⁹. Samodzielność organów administracyjnych powinna podlegać ochronie prawnej. Jej granice wyznacza nadzór weryfikacyjny, sprowadzający się do porównywania zgodności działań z prawem i zasadniczą linią polityki państwa. W tej kwestii leży różnica między de-

¹³⁴ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

¹³⁵ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191).

¹³⁶ Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu rad gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 49, poz. 312).

¹³⁷ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91).

¹³⁸ W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 101.

¹³⁹ J. Starościak, dz. cyt., Warszawa 1960, s. 53–57.

centralizacją a dekoncentracją. Decentralizacja ma zapewniać prawną samodzielność organu niższego względem organu wyższego stopnia organizacyjnego, a wykładnikiem dekoncentracji jest utrzymanie prawnego, hierarchicznego podporządkowania organu niższego organowi wyższemu. Samodzielność struktur zdecentralizowanych jest istotą decentralizacji¹⁴⁰. Trzeci element definicji wyjaśnia, że zdecentralizowana administracja ma być wykonywana, w myśl Jerzego Starościaka, przez zrzeszenia, czyli wspólnoty samorządowe. Administratywista ten dopuszczał możliwość sprawowania zdecentralizowanej administracji za pośrednictwem wyłonionych przez zrzeszenie przedstawicieli. Według niego powiązanie zagadnienia samorządności ze sprawami administrowania objętymi sferą działania samorządu przez organy przedstawicielskie oznacza, iż prawny system powoływania organów przedstawicielskich jest jednym z podstawowych elementów ustalania społecznego znaczenia samorządu. W wybieralności zdecentralizowanych organów administracyjnych widział szansę na wzmocnienie ich samodzielności, przybliżenie tych struktur, ale i większe podporządkowanie ich przedstawicieli woli członków zrzeszenia¹⁴¹. Autor przy tym stwierdził, że „decentralizacja musi prowadzić do zwiększenia elastyczności administracji, zmniejszenia jej kosztów, do demokratyzacji, do jej odbiurokratyzowania, do zwiększenia efektywności jej działania”¹⁴². Definicja samorządu składa się z następujących elementów składowych: „1) wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa, 2) powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej, 3) posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawa, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała, 4) organizacja samorządu zbudowana na zasadzie decentralizacji, działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych, 5) organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzą jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości”¹⁴³.

¹⁴⁰ Tamże, s. 53–57.

¹⁴¹ Tamże, s. 58 i 60.

¹⁴² Tamże, s. 66.

¹⁴³ T. Rabska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, J. Starościak (red.), Wrocław 1977, s. 349–350.

Decentralizacja powoduje, że władza w samorządzie terytorialnym ma wymiar lokalny i jest wykonywana przez organy samorządowe. Polityka realizowana przez te organy ma wymiar lokalny. Decentralizacja w systemach demokratycznych jest ponadto ściśle związana z zasadą wyłaniania reprezentantów społeczności lokalnych, wykonujących z ich ramienia mandat przedstawiciela w ramach struktur zdecentralizowanych. Decentralizacja stanowi przy tym fundament dla funkcjonowania pluralizmu politycznego w samorządowym życiu publicznym. Tenże pluralizm wymusza rywalizację w zgodzie z regułami powszechnie obowiązującymi w państwach demokratycznych. Sprzyja to budowaniu lepszych, bliższych kontaktów między reprezentantami władzy lokalnej i mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, tworzącymi wspólnotę samorządową.

Decentralizacja powoduje przekazanie społecznościom lokalnym inicjatywy w sferze samorządowego życia publicznego. Wzmacnia partycypację obywateli w sprawach im najbliższych. Pozwala wydobyć z nich energię, wart wykorzystania potencjał zwany kapitałem społecznym. Pomaga to tworzyć stosunki społeczne na wartościach istotnych dla demokracji, tj. zaufanie, uczciwość, rzetelność¹⁴⁴. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 3 EKST odpowiedzialność za decentralizację należy do władzy publicznej. Art. 16 ust. 2 EKST mówi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Decentralizacja powoduje, że władza w samorządzie terytorialnym ma wymiar lokalny, jest wykonywana przez organy samorządowe. Także polityka realizowana przez te organy ma wymiar lokalny. Decentralizacja w systemach demokratycznych jest ponadto ściśle związana z zasadą wyłaniania reprezentantów społeczności lokalnych, wykonujących z ich ramienia mandat przedstawiciela w ramach struktur zdecentralizowanych. Stanowi przy tym fundament dla funkcjonowania pluralizmu politycznego w samorządowym życiu publicznym. Pluralizm wymusza rywalizację w zgodzie z regułami powszechnie obowiązującymi w państwach demokratycznych. Powoduje lepszy, bliższy kontakt między reprezentantami władzy lokalnej i mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego, tworzącymi wspólnotę samorządową.

¹⁴⁴ F. Fukuyama, *Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa 1997, s. 39.

Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej. Jednostki te zyskują więc niezależność i – parafrazując nazwę tej instytucji – samorządność. Powoduje to, że decydem w sprawach samorządowych jest wspólnota lokalna, a więc ogół mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd nie sprowadza się tylko do „zdecentralizowanej administracji”, bowiem „koniecznym jego elementem jest [...] wykonywanie zdecentralizowanej administracji publicznej przez same społeczności lokalne lub przez powołane przez nie organy w imieniu tych społeczności”¹⁴⁵. Samorządność wspólnot lokalnych wynika z uznania przez społeczeństwo demokratyczne oraz państwo swoistej autonomii społeczności lokalnych w sprawach bezpośrednio ich dotyczących, sprawach lokalnych. Państwo przenosi część swych kompetencji na wspólnoty lokalne. W myśl Doroty Dąbek i Jana Zimmermanna „teoria państwowa samorządu terytorialnego wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez własne organy, bądź też może jej część przekazać miejscowemu społeczeństwu, jako odrębnemu podmiotowi prawnemu, czyli samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega na wykonywaniu przez korporacje samorządowe, jako własnych praw, praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo”¹⁴⁶. Decyzje w sprawie realizacji przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji podejmują albo wybieralni reprezentanci, albo też bezpośrednio sami członkowie wspólnot samorządowych.

Suweren traktowany jako całość odstępuje część swej suwerenności na rzecz społeczności lokalnych¹⁴⁷. Społeczności lokalne tworzące gminy, powiaty, województwa działają na podstawie woli całego społeczeństwa wyposażone w „suwerenność lokalną”, która jest źródłem wyboru i kontroli władz lokalnych¹⁴⁸. W myśl amerykańskiego prezydenta Abrahama Lincolna można byłoby powiedzieć, że władza na różnych szczeblach samorządu terytorialnego jest „władzą wspólnot lokalnych, dla wspólnot lokalnych i sprawowaną przez wspólnoty lokalne”.

¹⁴⁵ F. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 5.

¹⁴⁶ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2005, s. 9.

¹⁴⁷ A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999, s. 51–52.

¹⁴⁸ Tamże, s. 51–52.

Nie należy jednak zapominać, iż jest to władza wykonywana w granicach konstytucyjnie i ustawowo przyznanych kompetencji. Co prawda, nie powinno nam jednocześnie umykać to, że w państwie demokratycznym z dojrzałym systemem samorządowym obowiązuje zasada domniemania kompetencji władz lokalnych w sprawach lokalnych¹⁴⁹. Pomimo że władze lokalne reprezentujące wspólnoty lokalne są równorzędnym podmiotem dla władz państwowych reprezentujących ogół społeczeństwa, korzystają z atrybutów władzy suwerennej, tzn. z władztwa publicznego. W kwestii tej TK stwierdził, iż zasada samodzielności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, a w szczególności ograniczeniom ustanowionym przez prawodawcę¹⁵⁰. „Zgodnie z art. 16 ust. 2, w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu, w tym zwłaszcza gmin, jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”¹⁵¹. TK wskazał, że „zasada samodzielności gminy (art. 165 Konstytucji RP) nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji RP) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać, wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje”¹⁵². W innym orzeczeniu tego organu władzy sądowniczej stwierdzono, że „konstytucja gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednakże zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego,

¹⁴⁹ Tamże, s. 52–53.

¹⁵⁰ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. Akt K 40/97, OTK ZU z 1998 Nr 2, poz. 12.

¹⁵¹ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. Akt K 38/97, OTK ZU z 1998 Nr 3, poz. 31.

¹⁵² Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2003, seria A, Nr 2, poz. 11.

a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek. Do ustawodawcy należy uregulowanie ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów do organów samorządowych. Wola mieszkańców danej jednostki samorządowej nie jest jedynym źródłem władzy organów stanowiących. Władza ta ma również swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego Narodu I powierzającej danej jednostce wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie¹⁵³. Każde przy tym ograniczenie komentowanej samodzielności powinno być uzasadnione ze względu na konstytucyjnie określone cele i chronione wartości¹⁵⁴.

Idea samorządności przyczynia się do budowania i aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie struktur instytucjonalnych najbliższych każdemu obywatelowi. Jeśli tylko realnie odczują oni, że są podmiotem, suwerenem na terenie jednostek samorządowych, do których należą i które tworzą, będzie to niewątpliwy sukces demokracji w wymiarze lokalnym i dobry prognostyk w procesie umacniania demokracji w wymiarze ogólnokrajowym. Jak konstatuje Mirosław Granat, „samorządność terytorialna ma fundamentalne znaczenie dla budowania społeczeństwa obywatelskiego i, w konsekwencji, dla kształtowania takiego państwa, które uznaje suwerenność społeczeństwa”¹⁵⁵.

Proces decentralizacji przyczynił się do odrodzenia samorządności lokalnej. Spowodował, że na poziomie samorządu terytorialnego utworzono lokalne ośrodki władzy. Ustalono ustrój organów samorządowych, ich zadań, obowiązków, kompetencji, trybu i zasad funkcjonowania, a także ponoszenia przez nie odpowiedzialności. Ukształtowano cały system wykonywania władzy na płaszczyźnie samorządowej. Nastąpiło zaszczepienie reguł właściwych dla demokracji na poziomie samorządu terytorialnego. W ramach tego procesu doszło także do rozciągnięcia zasad demokracji politycznej na grunt samorządowy. Istotnie wpisało się to w powstanie czegoś, co obecnie zwykło się nazywać demokracją lokalną.

¹⁵³ Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98 (Dz.U. Nr 67, poz. 446).

¹⁵⁴ Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU z 1996 Nr 5, poz. 38.

¹⁵⁵ B. Tuziak, *Samorząd terytorialny w demokratycznym państwie*, w: *Samorząd lokalny – istota, efekty i doświadczenia, XV lat samorządu gminy Tyczyn 1990–2005*, A. Czudec, G. Ślusarz (red.), Rzeszów–Tyczyn 2005, s. 56.

Samorządowe życie publiczne należy do obszarów partycypacji społecznej. Podstawowym jej rodzajem wydaje się partycypacja wyborcza. W największym skrócie mowa o uczestnictwie w wyborach mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Ta forma partycypacji służy realizacji zasady demokracji przedstawicielskiej i urzeczywistnieniu rządów przedstawicielskich. Wybierani są więc radni do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Członkowie społeczności lokalnych decydują, kto będzie permanentnie w okresie kadencji pełnił rolę ich przedstawicieli w samorządowych organach uchwałodawczych. Mieszkańcy jednostek samorządowych mają możliwość korzystania z innych instrumentów wyrażania swej woli, wpływania na funkcjonowanie tychże jednostek i jej organów. Jest to forma partycypacji społecznej bliska partycypacji wyborczej, czyli referendum oraz konsultacji społecznej. Obie te formy mieszczą się w ramach demokracji bezpośredniej, kiedy to w konkretnej sprawie wypowiadają się sami członkowie wspólnot samorządowych. Kontestowane środki partycypacji obywatelskiej są znane na poziomie ogólnokrajowym, czyli referendum ogólnokrajowe, wspomniane już konsultacje społeczne, np. ze związkami zawodowymi, choćby w procesie tworzenia prawa. Jednak ich znaczenie i popularność jest nieporównanie większa na poziomie samorządu terytorialnego. Szczególnego znaczenia na polu samorządowym nabiera ten rodzaj referendum, który dotyczy odwołania organu stanowiącego. Jest to jedyny środek, za pomocą którego członkowie społeczności lokalnych mogą cofnąć swoje zaufanie w stosunku do radnych, pozbawić ich mandatów i doprowadzić do przeprowadzenia nowych wyborów. Tylko nadmienimy, że istnieje jeszcze opcja uczestniczenia członków społeczności lokalnych w zebraniach mieszkańców na szczeblu jednostek pomocniczych, np. osiedli lub dzielnic (art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 1 u.s.g.).

Aktywność mieszkańców wspólnot lokalnych rozwija mechanizmy społecznej inspiracji w duchu obywatelskiego zaangażowania i wartości demokratycznych. Im bardziej określone są sprawy podnoszone w dyskursie publicznym, tym większą chęć wykazują obywatele do współdziałania z władzami i częściej wywołują one poczucie posiadania kompetencji w samych zainteresowanych¹⁵⁶. Przy okazji „wciągają” w proces decyzyjny, np. poprzez uczestnictwo w konsultacjach

¹⁵⁶ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 1995, s. 325.

społecznych. Można pójść dalej i stwierdzić, że i te formy partycypacji społecznej powodują branie współodpowiedzialności za losy wspólnot lokalnych przez jej mieszkańców. Nie dzieje się to na pewno jedynie przy urnach wyborczych. Co więcej, nie można też wykluczyć, że wspomniane formy aktywizacji społecznej, odgrywając istotną rolę w strukturze samorządu terytorialnego i jej funkcjonowaniu, nie pozostają bez wpływu na działalność radnych.

Rozdział II.
Ukształtowanie
sejmiku województwa
na tle
samorządu
terytorialnego
w Polsce

Ukształtowania sejmiku województwa na tle samorządu terytorialnego w Polsce

1. Rozwój sejmiku województwa na tle samorządu terytorialnego w Polsce przed 1918 r.

W XIV w. nastąpiła reorganizacja wiecu dzielnicowego będącego poprzednikiem sejmiku ziemskiego, którego geneza i czas powstania pozostają przedmiotem sporów naukowych. Po 1320 r. z wiecu dzielnicowego wyodrębnił się sąd wiecowy, rozstrzygający w ważniejszych sprawach sądowych, i rada panów, zajmująca się ustawodawstwem oraz sprawami lokalnymi. Na zjazdy urzędników zaczął z czasem przybywać ogół szlachty danej ziemi. W wyniku tych przekształceń powstały sejmiki ziemskie¹⁵⁷.

Pierwsze sejmiki województwa wyodrębniły się na przełomie XIV i XV w. Odbywały się we wszystkich województwach i ziemiach. Najwcześniej powstały w Wielkopolsce, na Kujawach, na ziemi sieradzkiej i łęczyckiej, gdzie wpływy średniej szlachty były największe. Najpóźniej powstał w drugiej połowie XV w. w możnowładczej Małopolsce, gdzie wcześniej działał sejm prowincjonalny w Nowym Mieście Korczynie. Przewodniczącym sejmiku małopolskiego był wojewoda, a w Wielkopolsce starosta. Tam, gdzie następował brak wojewody, przewodniczył najstarszy godnością urzędnik ziemski. Działania i kompetencje sejmiku były w tym okresie szerokie. Niektóre uchwały sejmikowe – lauda – kodyfikowały prawo zwyczajowe ziemi. Sejmik także przejmował funkcje sądownicze jako sąd wyższy, skutecznie konkurując z upadającym w pierwszej po-

¹⁵⁷ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2003, s. 53.

łowie XV w. sądem wiecowym. Nakładał również lokalne podatki na potrzeby ziemi. Ponadto król w celu realizacji uchwalenia nadzwyczajnego podatku rezygnował ze zwoływania sejmu walnego lub prowincjonalnego, zwracając się bezpośrednio do sejmików¹⁵⁸.

Od początku XV w. sejmiki przedstawiały kandydatów na stanowiska sędziego, podsędka i pisarzy ziemskich. Wzrost znaczenia sejmiku województwa nastąpił po 1454 r. Przyczyną był przywilej cerekwicki, w którym szlachta wielkopolska uzyskała zgodę króla na skasowanie ceł ustanowionych bez uchwały sejmu oraz zapewnienie, że nie będą powoływane żadne nowe prawa w drodze prywatnych narad. Także pospolite ruszenie w przyszłości nie miało być powoływane bez uprzedniej zgody sejmiku ziemskiego. Wszelkie sprawy przyszłościowe miały być najpierw analizowane, postanawiane i uchwalane na sejmikach ziemskich. W późniejszym czasie w Nieszawie postanowienie to uściślono, ustanawiając, że zgodę musi wyrazić sejmik wspólny dla województw poznańskiego i kaliskiego, zbierający się w Środzie. Wpływ na powoływanie pospolitego ruszenia uzyskały również sejmiki małopolskie oraz Rusi Halickiej¹⁵⁹.

Należy tu nadmienić, że sejmik województwa poznańskiego i kaliskiego w Środzie należał do najistotniejszych w całej Rzeczypospolitej. „Wynikało to nie tylko z przepisów prawa, które czyniło go, obok zjazdu województwa krakowskiego w Proszowicach, jednym z dwóch sejmików górnych”¹⁶⁰. W sejmiku średzkim uczestniczyła szlachta z dwóch dużych, bogatych i ludnych województw oraz spora grupa senatorów, na czele z prymasem, dzięki czemu był jednym z najliczniej reprezentowanych¹⁶¹. Do grona osób piastujących godności senatorskie należeli przedstawiciele wybitnych rodów Rzeczypospolitej, jakimi w XVII w. byli Opałińscy, Leszczyńscy czy Radomiccy. Członkowie tych rodów pierwsze polityczne szlify zdobywali bardzo często właśnie jako postowie ze Środy. Sejmik średzki cieszył się poważaniem w Rzeczypospolitej, a wiele innych

¹⁵⁸ Tamże.

¹⁵⁹ M. Pietrzak, J. Bardach, B. Leśnodorski, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1952, s. 45.

¹⁶⁰ R. Kołodziej, *Uwagi na temat funkcjonowania sejmiku województwa poznańskiego i kaliskiego w Środzie w czasach panowania Władysława IV*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2018, r. 73, nr 2, s. 32.

¹⁶¹ S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Warszawa–Kraków 1984, s. 77–78.

zjazdów uważnie przypatrywało się uchwałom podejmowanym w Środzie i wzorowało się na nich¹⁶².

Na podstawie wielu konstytucji sejmowych z XVII i XVIII w. – wydawanych z inicjatywy sejmików przy wyborach, np. posta – pozwalano na stosowanie zasady większości głosów. Aby uniknąć zwoływania sejmików przez króla, stosowano limitację z ich obrad od drugiej połowy XVII w. Wówczas częstszym zjawiskiem były łańcuchy limit sejmiku, którego obradom przewodniczył ten sam marszałek. Sejmiki były zrywane tak samo jak sejm¹⁶³. W sprawach ogólnych w praktyce decydowali magnaci działający za pośrednictwem oddanej sobie szlachty, a w kwestiach lokalnych tzw. ogół szlachecki. W tym samym czasie sejmiki uzyskały prawo wyboru komisarzy do Trybunału Skarbowego, powoływania wojewódzkich sądów, komisji skarbowych w celu osądzania zalegających podatników czy rozliczenia poborców i wykonywania innych zleconych przez sejmiki zadań, których zabroniono w 1717 r.¹⁶⁴

W 1789 r. na sejmikach zapewniano głos szlachcie, dziedzicom i ich dorosłym synom po ukończeniu 18. roku życia, a także zastawnikom oraz posesorom dożywotnim, jeśli płacili podatek w ustalonej wysokości. Nieposesjonaci zostali usuwani z sejmiku. Uprawnionych do głosowania wpisywano do osobowych ksiąg ziemskich. Sejmiki złożone z posesorów, wyzwolone spod wpływów magnatów, zapewniały władzę ziemianom i przeniesienie jej w całości na sejm, jako najwyższego organu scentralizowanej władzy państwowej. Sejmikowi podlegały komisje porządkowe, które zajmowały się sprawami terytorialnymi ziem i województw, a od 1789 r. sprawami cywilno-wojskowymi o charakterze organów samorządowych. Komisje składały się z 15 komisarzy wybranych co 2 lata spośród szlachty osiadłej przez sejmik. Po reformie miejskiej dokonanej na Sejmie Czteroletnim wprowadzono w 1792 r. do każdej komisji porządkowej po 3 mieszczan, powiększając skład komisji do 18 osób. Do komisji należały sprawy cywilno-wojskowe: rekrutowanie do wojska, wydawanie paszportów oraz kontrolowanie ruchu ludności. Komisje zajmowały się sprawami o charakterze ogólnym: prowadzeniem wykazów statystycznych, udzielaniem porad rolnictwu, rozwojem rzemiosła i handlu, szkolnictwa,

¹⁶² R. Kotodziej, dz. cyt., s. 32.

¹⁶³ M. Pietrzak, J. Bardach, B. Leśnodorski, dz. cyt., s. 45.

¹⁶⁴ W. Kriegseisen, *Sejmik Rzeczypospolitej szlacheckiej w XII–XIII w.*, Warszawa 2001, s. 18.

opieki społecznej, opieką nad biednymi i chorymi. Wykonywały polecenia centralnych komisji rządowych, współdziałając w realizacji ich zadań¹⁶⁵.

W 1795 r. wzrastała rola organów władzy lokalnej przy jednoczesnym osłabieniu władz naczelnych. Przyczynił się do tego w znacznej mierze formalny przymus stosowania się postów do coraz bardziej szczegółowych instrukcji sejmikowych. Równocześnie postowie, powołując się na brak poleceń w instrukcji, odmawiali dyskusji w sejmie, które dotyczyły różnych spraw, w tym podatkowych. W ten sposób sejmiki faktycznie wpływały na przedmiot obrad sejm¹⁶⁶.

W XVII w. popularny stawał się obyczaj polegający na podejmowaniu decyzji finansowych przez sejmik zamiast sejm, co określano jako „branie uchwał do braci”¹⁶⁷. Aktywność lokalnych sejmików w tym zakresie naruszała zasady funkcjonowania administracji skarbowej. Istotę tego procesu określił Wojciech Kriegseisen: „Ostatecznie w latach pięćdziesiątych ugruntowało się przekonanie o kompetencji sejmików w sprawach administracji skarbowej na swoim terytorium i w stosunkach z tymi oddziałami wojska, które opłacano z pieniędzy podatników danego terytorium. Stan taki aprobował monarcha”¹⁶⁸. Doraźne zastępowanie organów naczelnych utrwaliło się przez przejmowanie ich uprawnień przez lokalne sejmiki. Zarazem ujawniła się niesprawność szlacheckiego samorządu gospodarczego. Według Kriegseisena ograniczono rządy sejmikowe do okresu od końca lat 60. XVII w. do sejmu z 1717 r., pozbawiając sejmiki uprawnień wojskowych i skarbowych. Autor ten wskazuje, że jest to epoka, w której pod pozorami żywiołowego rozkwitu różnorodnych form i funkcji kryły się degeneracja i upadek¹⁶⁹. Zakazy, limity, konfederacje, a także powołania sądów skarbowych zahamowały rozwój samorządu szlacheckiego po 1717 r. Stan upadku sejmikowania przewyciężyły dopiero reformy czasów stanisławowskich¹⁷⁰.

Od drugiej połowy XVII w. ograniczeniu kompetencji króla towarzyszył wzrost uprawnień sejmu, którego działalność zarazem osłabła. Część

¹⁶⁵ M. Pietrzak, J. Bardach, B. Leśnodorski, dz. cyt., s. 45.

¹⁶⁶ Tamże.

¹⁶⁷ M. Kallas, dz. cyt., s. 101.

¹⁶⁸ W. Kriegseisen, dz. cyt., s. 233.

¹⁶⁹ Tamże, s. 251.

¹⁷⁰ Tamże.

jego uprawnień przejęły lokalne sejmiki, co doprowadziło do centralizacji państwa. Na sejmikach w tym okresie trwały burdy, zwłaszcza przy wyborach, które niejednokrotnie odbywały się z „dobyciem szabel, rozkrwawieniem kościoła czy wzajemnym rąbaniem się przeciwników”, co często pociągało za sobą ofiary śmiertelne¹⁷¹.

Pod wpływem republikańskich idei rewolucyjnej Francji uchwalona została ustawa z 18 kwietnia 1791 r. miasta¹⁷² nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej, która jako pierwszy akt rangi publiczno-prawnej stanowiła o samodzielności lokalnej. Przepisy tej ustawy zostały później zastosowane w treści Konstytucji 3 maja z 1791 r. w rozdziale – Prawo o miastach¹⁷³. Prawo o sejmikach zostało uchwalone w dniu 24 marca 1791 r., choć oblatowano je dopiero 28 maja 1791 r. Była to ustawa złożona z 21 artykułów, wewnątrznie podzielnych na punkty od 1 do 22. Regulowały one takie sprawy, jak: miejsce sejmików, czas odbywania sejmików i ich obrad, prawo do udziału w sejmikach oraz prawo do pełnienia funkcji z wyboru, a więc posła na sejm, deputata czy komisarza. Drobiazgowo uregulowano porządek obrad, a także ich bezpieczeństwo. Nowością prawa o sejmikach było pozbawienie prawa do udziału w sejmikach szlachty nieposiadającej¹⁷⁴. Instrukcja sejmikowa udzielona posłom na sejm miała stanowić jedynie opinię sejmiku w sprawach publicznej wagi. Ustawa o sejmie konstytucyjnym ekstraordynaryjnym nawiązywała do postanowień Konstytucji 3 maja w przedmiocie rewizji konstytucji. Art. 6 Konstytucji w zakończeniu stanowił, że co 25 lat będzie zwołany specjalny sejm nadzwyczajny (ekstraordynaryjny) dla rewizji i poprawy Ustawy Rządowej. Szczegółowe reguły organizacji oraz działania tego sejmiku konstytucyjnego przynosiła wspomniana ustawa. Przewidywała ona, że pierwszy taki sejm miał zostać zwołany 1 października 1816 r. w Warszawie. Jego obrady miały się odbywać według reguł procedowania zwyczajnych sejmów, a więc z ustawą o sejmie. Szczególnie zadanie w działaniach tego sejmiku wyznaczono deputacji konstytucyjnej.

¹⁷¹ M. Kallas, dz. cyt., s. 103.

¹⁷² „1. Miasta wszystkie królewskie w krajach Rzeczypospolitej za wolne uznajemy. 2. Obywatelów takowych miast, jako ludzi wolnych, ziemię w miastach przez nich osiadłą, ich domy, wsie i terytoria, gdzie jakie do których miast prawnie teraz należą, własnością ich dziedziczną, być przyznajemy”.

¹⁷³ W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy 19” 2011, nr 2 (103), s. 9–40.

¹⁷⁴ A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 66 i nn.

Miała ona przyjmować projekty ustawodawcze od króla i straży praw oraz postów, które rozpatrywano by w dwóch grupach, a mianowicie: praw politycznych konstytucyjnych i praw politycznych porządkowych, dotyczyło to procedury działania władz rządowych. Deputację zobowiązywano do dbania o to, aby żaden z projektów nie naruszał „praw kardynalnych niewzruszonych” oraz paktów konwentów¹⁷⁵.

Po upadku Rzeczypospolitej rozwiązania dotyczące funkcjonowania samorządowej administracji lokalnej znajdujemy na obszarze Rzeczypospolitej Krakowskiej, państwa powstałego na mocy uchwały kongresu wiedeńskiego z 1815 r. i istniejącego do 1846 r., znajdującego się w obrębie zaboru austriackiego. Jej podział administracyjny zakładał istnienie 17 gmin wiejskich, a sam Kraków podzielony był na 7 gmin miejskich, na czele których stali wybieralni wójtowie, pełniący rolę organów administracji. Trzeba także dodać, że to właśnie na terenie Galicji w latach 60. i 70. XIX w. po nadaniu pewnej autonomii można doszukiwać się konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. Bezsprzecznie istniejące na byłych ziemiach polskich instytucje samorządowe rozwijały się w ramach systemów politycznych państw zaborczych i różniły się od siebie zarówno kształtem, jak i zakresem kompetencji. Funkcjonowały na podstawie prawodawstwa tych państw i podlegały licznym ograniczeniom. W Królestwie Polskim (zabór rosyjski) istniał jedynie samorząd wiejski (gminy wiejskiej), wprowadzony przez władze carskie w ramach tzw. reformy ziemskiej na podstawie ukazu carskiego z marca 1864 r. Gmina miała charakter jednostki zbiorczej, obejmującej swym zasięgiem kilka wsi, z których każda była gromadą z własnym samorządem gromadzkim. Organami samorządu gminnego były zgromadzenie (zebranie) gminne (organ uchwałodawczy), złożone z przedstawicieli zgromadzeń gromadzkich, wójt, który przewodniczył zgromadzeniu (wybierany przez zgromadzenie), oraz pisarz gminny. Gminy podlegały kontroli mianowanych przez władze urzędników państwowych w osobach naczelników ziemskich, przez co wypełniały one raczej funkcje podstawowych organów administracji państwowej, niż miały charakter stricte samorządowy. Na ziemiach zaboru pruskiego najwcześniej funkcjonował samorząd szczebla podstawowego (gminnego), w tym samorząd miejski, powołany na mocy rozporządzenia królew-

¹⁷⁵ W. Urszczak, *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1971 i 1972 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa, Kraków” 2013, nr (6) 3, s. 249–250.

skiego w 1808 r., ustanawiający miasta podmiotami prawa publicznego. Organem uchwałodawczym była wyłaniana w wyborach rada miejska powoływana na trzyletnią kadencję. Władzę wykonawczą sprawował magistrat powoływany przez radę na 6 lat. Na jego czele stał burmistrz lub nadburmistrzowie. W skład magistratu wchodził także urzędnicy zwani ławnikami. Poza miastami funkcję samorządową wypełniała gmina wiejska, w której władzę uchwałodawczą sprawowało zgromadzenie gminne wybierane przez mieszkańców danej gminy, zaś władzę wykonawczą sprawował naczelnik gminy wraz z ławnikiem. Kompetencje tego szczebla samorządu podzielono na własne i poruczone. Do spraw własnych należały sprawy budowy i utrzymania dróg, szkół, zakładów leczniczych, gazowni, elektrowni oraz podatków. Sprawy zlecone to wszelkie działania mające na celu utrzymanie porządku publicznego wypełniane przez miejscową policję. Samorząd funkcjonował także na wyższym szczeblu podziału terytorialnego, na terenie powiatu. Władzę w nim sprawował wybieralny sejmik oraz wyłaniany przezeń wydział powiatowy, składający się z 6 członków na czele ze starostą, powoływanym przez króla. Starosta spełniał dwie funkcje: był organem administracji rządowej w powiecie oraz – jak wyżej wspomniano – kierował wydziałem powiatowym. Jednostką nadrzędną w stosunku do powiatu była rejencja, która pozbawiona była funkcji samorządowych. Na terenie prowincji, najwyższej jednostki podziału administracyjnego Królestwa Prus, od 1879 r. zaczęła funkcjonować samorząd terytorialny z sejmem prowincjonalnym na czele, wybieranym przez sejmiki powiatowe i rady miejskie oraz organem wykonawczym, czyli wydziałem prowincji. W zaborze austriackim przepisy samorządowe sformułowano w ustawie gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Zgodnie z nimi na szczeblu gminy wiejskiej władzę sprawowała rada gminna – jako organ uchwałodawczy wybierana przez mieszkańców gminy – oraz wójt jako organ władzy wykonawczej. W miastach samorząd stanowiła odpowiednio obieralna rada miejska, zaś na czele magistratu jako organu władzy wykonawczej stał burmistrz (prezydent w większych ośrodkach miejskich). Na szczeblu powiatu władzę samorządową stanowiła wybieralna rada powiatu, z powołanym przez siebie wydziałem powiatowym, na czele z marszałkiem, którego nominację zatwierdzał cesarz. We wszystkich trzech zaborach kompetencje samorządów ograniczały się do uprawnień opiniotwórczych w sprawach dotyczących danego terytorium lub drobnych spraw uchwałodawczych.

Niekiedy przysługiwały im również kompetencje do składania petycji i prośb do władz rządowych. Na ziemiach pod panowaniem austriackim Polacy posiadali, w porównaniu z zaborem rosyjskim oraz pruskim, największą autonomię oraz swobodę przy zajmowaniu określonych stanowisk w instytucjach samorządowych i administracji rządowej. Miało to miejsce w dziedzinie kultury oraz edukacji. Warte podkreślenia jest również to, iż Galicja stanowiła obszar, na którym językiem urzędowym na przełomie XIX/XX w. był język polski¹⁷⁶.

W związku z powyższym można przyjąć opinię Kriegseisena, że ogólna reguła sejmiku brzmi: „Sejmik był dobrowolnym zgromadzeniem członków stanu uprzywilejowanego – szlachty danej ziemi, województwa czy prowincji i pełnił dwojaką rolę. Był podstawową instytucją szlacheckiego samorządu lokalnego i jednocześnie głównym sposobem uczestnictwa szlachty w życiu politycznym państwa”¹⁷⁷.

2. Przeobrażenia sejmiku województwa w samorządzie terytorialnym w II Rzeczypospolitej Polskiej

W pierwszym okresie niepodległości w latach 1919–1920 ukształtował się jednolity podział administracyjny państwa na województwa i powiaty. Najwcześniej w prowadzony został podział w 1919 r. w byłym Królestwie Polskim, a ostatnim województwem, które utworzono w 1925 r., było województwo wileńskie. Ostatecznie całe terytorium Polski zostało podzielone na 16 województw. Zostały utworzone z dawnego Królestwa Polskiego wschodnie z tzw. ziem zabranych, południowe z byłego zaboru austriackiego oraz zachodnie z ziem odzyskanych od Niemiec. Jedynym wyjątkiem podyktowanym względami ekonomicznymi było utworzenie województwa śląskiego, w którego skład weszły ziemie należące poprzednio do Austrii i Niemiec. Do największych województw należały jed-

¹⁷⁶ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo” 2019, nr 327, s. 137.

¹⁷⁷ W. Kriegseisen, dz. cyt., s. 18.

nostki powstałe na ziemiach wschodnich, np. wołyńskie, poleskie, a najmniejsze jednostki to m.in. województwo pomorskie¹⁷⁸.

W województwie poznańskim i pomorskim utrzymał się według przepisów pruskich samorząd wojewódzki. W trybie wyborów pośrednich sejmiki powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych wyłaniał skład sejmiku wojewódzkiego będącego organem uchwałodawczym. Organem wykonawczym był wydział wojewódzki, na czele którego stał starosta krajowy. W pozostałych województwach istniały jedynie rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie¹⁷⁹.

Skład sejmiku powiatowego oraz wybór jego członków określał dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych. Zgodnie z tym aktem sejmik powiatowy wybierany na trzyletnią kadencję składał się z przedstawicieli miast i gmin powiatu, po dwie osoby z każdej gminy wiejskiej czy miejskiej. W gminach wiejskich wyboru swoich przedstawicieli do sejmików powiatowych dokonywały rady gminne, zaś w gminach miejskich ich przedstawiciele wybierani byli przez rady miejskie i magistraty, na wspólnym posiedzeniu pod przewodnictwem burmistrza. Wybory przedstawicieli do sejmików były tajne, wybranym mógł zostać „każdy członek odnośnego kolegium, umiejący czytać po polsku”. Sejmik jako organ uchwałodawczy i kontrolujący był wydziałem powiatowym posiadającym funkcje wykonawcze i zarządzające, sprowadzające się m.in. do przygotowywania spraw będących przedmiotem obrad sejmiku, określania sposobów wykonywania uchwał sejmikowych, wykonywania czynności poruczonych przez władze państwowe i ustawy, zasiadał w nim również komisarz powiatowy, który pełnił funkcję przewodniczącego sejmiku i kierował pracami wydziału powiatowego. Rozważając instytucje samorządu szczebla podstawowego i średniego, należy wspomnieć jeszcze o istotnym akcie prawnym pokazującym, jak sprawnie reagowano na dynamicznie zmieniającą się sytuację geopolityczną kształtującego się wówczas młodego państwa polskiego.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego¹⁸⁰, która regulowała działalność

¹⁷⁸ C. Brzoza, A.L. Sowa, *Historia Polski 1918–1945*, Kraków 2006, s. 52.

¹⁷⁹ M. Kallas, dz. cyt., s. 391.

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 90, poz. 829); J. Babiak, A. Ptak, dz. cyt., s. 29.

samorządu województwa¹⁸¹, ordynację wyborczą sejmików wojewódzkich uchwałał Sejm Rzeczypospolitej, natomiast o ważności wyborów i wyboru poszczególnych postów do sejmiku orzekał Sąd Najwyższy. Prezydent Rzeczypospolitej zwoływał sejmik przynajmniej raz na rok, odraçał go i rozwiązywał. W razie rozwiązania sejmiku nowe wybory były zarządzane najpóźniej w terminie trzymiesięcznym.

Według jej przepisów ogólnych w sprawach przekazanych samorządowi sejmiki wojewódzkie mogłyby uchylać ustawy dotyczące „dziedziny kulturalnej, gospodarczej, komunikacji, ochrony zdrowia, opieki nad ubogimi, administracji samorządowej i skarbowości publicznej” (art. 2 o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego). Art. 8 ustawy o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego dotyczył wojewody i jego roli w samorządzie wojewódzkim – na sejmiku reprezentować miał rząd Rzeczypospolitej, miał prawo „brać udział w obradach osobiście lub przez delegowanych urzędników, przedkładać wnioski ustawodawcze, zawiesić każdą uchwałę sejmiku, nie podlegającą sankcji Prezydenta RP”. W rozdziale II tej ustawy o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego wymieniono bardziej precyzyjnie zadania zastrzeżone dla samorządu szczebla wojewódzkiego w województwach lwowskim, tarnopolskim i stanisławowskim. Ważną różnicą w stosunku do reszty kraju było planowane ustanowienie w sejmikach dwóch izb, z których jedną tworzyć mieli postowie „kuri polskiej”, drugą – „kuri ruskiej”¹⁸². Każda z izb miała obradować odrębnie, pod kierunkiem wybranego przez nią przewodniczącego i jego zastępcy. W sprawach wspólnych uchwała zapadać miała za zgodą obu izb, w sprawach zaś „obchodzących tylko jedną kurię” wystarczała uchwała jednej izby. Także wydziały wykonawcze dzielić się miały na dwie sekcje narodowe, ale w sprawach ogólnych obradować razem. Ponadto wojewoda miał mianować urzędników samorządu wojewódzkiego, przy uwzględnieniu narodowości kandydatów, tak by „skład urzędów wydziałów wojewódzkich odpowiadał rzeczywistym potrzebom narodowościowym”¹⁸³. Obok znalazł się przepis, że podobnie należy postępować przy obsadzaniu innych urzędów i posad na obszarach tych województw. Ten przepis, jak i kolejne – poświęcone

¹⁸¹ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 90, poz. 829).

¹⁸² A. Tarnowska, *Uwarunkowania polityczne reformy...*, s. 21–22.

¹⁸³ Tamże.

choćby kwestii językowej, także w szkołach utrzymywanych przez samorząd, czy też powołaniu uniwersytetu ruskiego¹⁸⁴ – wykraczały dalece poza kwestie ustrojowe. Ustawa ta, zwana później eksportową¹⁸⁵, miała znaczenie jedynie propagandowe i nie weszła w życie nawet fragmentarycznie. Po akceptacji kształtu granicy wschodniej państwa polskiego przez kraje Europy Zachodniej nad kwestią wejścia w życie ustawy zapadło milczenie. Na Pomorzu i w Wielkopolsce działał wspomniany samorząd wojewódzki, następcą pruskiego samorządu prowincjonalnego, a w byłym zaborze rosyjskim i austriackim działały ledwie jego namiastki. Postanowienia art. 21 ustawy Konstytucji marcowej odnoszące się do posłów na sejm odnosiły się także do posłów sejmiku z tą zmianą, a art. 6 ustawy o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego mówił, że prawa przyznane sejmowi służyły także sejmikom. Nietykalność poselska przysługiwała posłom na sejmik tylko w czasie trwania obrad sejmiku. Art. 22 ustawy Konstytucji marcowej odnosił się zarówno do posłów na sejm, jak i do posłów na sejmik w stosunku do samorządu i do władz samorządowych w województwie, któremu na sejmik postują. Dla przygotowania i wykonania uchwał sejmiku (art. 7 ustawy o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego) oraz dla sprawowania administracji w zakresie samorządu wojewódzkiego powoływane były wydziały wojewódzkie, których skład określała ustawa szczegółowa. Wojewoda reprezentował na sejmiku Rząd Rzeczypospolitej, miał prawo brać udział w jego obradach osobiście lub przez delegowanych urzędników, przedkładać wnioski ustawodawcze, zawiesić każdą uchwałę sejmiku, niepodlegającą sankcji prezydenta Rzeczypospolitej, oraz uchwały wydziału wojewódzkiego, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiają się ustawom. W razie zawieszenia uchwały sejmiku wojewódzkiego wojewoda przekazywał bezzwłocznie sprawę właściwemu ministrowi, a minister, jeżeli godził się ze zdaniem wojewody, przedkładał ją do decyzji Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Po uchwaleniu Konstytucji marcowej rozpoczęto prace na szczeblu rządowym, zarówno w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, jak i w parlamencie – w Komisji ds. Reformy Administracji nad unifikacją ustroju samorządowego. W 1924 r. ówczesny rząd wniósł do sejmu kilka projektów

¹⁸⁴ B. Stoczeńska, *dz. cyt.*, s. 186–206.

¹⁸⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne...*, s. 39.

ustaw samorządowych, w których proponowano m.in. wprowadzenie zmian dotyczących prawa wyborczego, kadencyjności organów samorządowych czy zrównoważenia kompetencji rady i magistratu. Jednak po przewrocie majowym w 1926 r. zaniechano dalszych prac nad tymi rozwiązaniami. Charakterystyczne dla nowego okresu sprawowania władzy w Polsce przez sanacyjnych polityków, czyli najbliższych współpracowników marszałka Piłsudskiego, byłych legionistów, było zdecydowane wzmocnienie władzy wykonawczej, zaś od czasu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁸⁶ „[...] zaczęła obowiązywać zasada domniemania kompetencji organów administracji rządowej polegająca na działaniu organów samorządowych tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych”¹⁸⁷, we wszystkich zaś pozostałych sprawach organami właściwymi były organy administracji rządowej. Rozwiązania w niej przyjęte znacząco wpłynęły na ograniczenie kompetencji organów samorządu, zwłaszcza kompetencji uchwałodawczych.

W Konstytucji kwietniowej wyraźnie podkreślono, że nadzór nad działalnością organów samorządu spoczywać będzie na organach rządowych lub na organach samorządu wyższego stopnia. Zatem można stwierdzić, że pomimo dalszego, formalnego funkcjonowania poszczególnych organów samorządu terytorialnego ich samodzielność została poważnie ograniczona.

Samorząd terytorialny w Polsce dwudziestolecia międzywojennego tworzony był z wielkim trudem. Mozolna budowa w skomplikowanych pod względem prawnym warunkach rozbicia administracyjnego po zaborach oraz w niesprzyjających warunkach geopolitycznych pierwszych lat niepodległości nie mogła zakończyć się pełnym sukcesem. Trwająca wiele lat tymczasowość przyjętych rozwiązań prawnych w postaci osobnych dekretów, ustaw czy rozporządzeń nie sprzyjała utrwalaniu stabilności i prawnej przejrzystości systemu. Ponadto nie pozwalała na wykształcenie pożądanego w ustroju demokracji parlamentarnej pewnych zwyczajów, określonych umiejętności oraz kompetencji środowisk działających na poszczególnych szczeblach ówczesnego samorządu terytorialnego.

¹⁸⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U.R.P. Nr 11, poz. 86).

¹⁸⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998.

3. Ewolucja sejmiku województwa w samorządzie terytorialnym w III Rzeczypospolitej

Kształtowanie się samorządności lokalnej rozpoczęło się w Polsce po przełomie polityczno-ustrojowym symbolizowanym przez wybory czerwcowe 1989 r. oraz utworzenie Rady Ministrów pod kierownictwem Tadeusza Mazowieckiego. Był to proces długofalowy i na początku jego wdrażania trudno było prorokować, jaki ostateczny kształt prawno-ustrojowy przybierze administracja samorządowa. Warto zwrócić uwagę, że polski samorząd był restytuowany po ponad 50-letniej przerwie, a w międzyczasie zmieniły się warunki, jak i okoliczności funkcjonowania władz samorządowych w państwie demokratycznym. Polscy reformatorzy mogli na początku procesu zmian decentralizacyjnych czerpać z kilku podstawowych wzorców rozwiązania prawne ustabilizowanych demokracji zachodnioeuropejskich, polskich rozwiązań samorządowych epoki II RP oraz z pewnych rozwiązań z okresu funkcjonowania systemu rad narodowych (1944–1990), które stanowiły z jednej strony zaprzeczenie idei samorządności lokalnej, ale z drugiej stanowiły jego namiastkę¹⁸⁸.

W latach 1990–1998 funkcjonowały sejmiki samorządowe. Podstawę do ich powołania stanowił art. 75 ustawy z dnia 20 lutego 1919 r. małej konstytucji¹⁸⁹, który powierzył ustawodawstwu zwykłemu określenie zasad reprezentacji interesów jednostek samorządu terytorialnego wobec władz państwowych. Instytucję tę wprowadzono w rozdziale VIII ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z jej art. 76 ust. 1 gminy z obszaru województwa wyłaniały wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego. Zasady i tryb działania sejmiku oraz jego organów określał uchwalany przez niego regulamin. Sejmiki te pełniły funkcje opiniodawcze i reprezentacyjne. Przy sejmikach funkcjonowały kolegia odwoławcze, które działały w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych wójta lub burmistrza danej gminy. Sejmiki w latach

¹⁸⁸ Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej: informacje i objaśnienia dla praktyki na tle ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 45; Z. Niewiadomski, A. Piekara (red.), dz. cyt., s. 36.

¹⁸⁹ Konstytucja mała ustawa z dnia 20 lutego 1919 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 226).

1998–2002 w pierwszej kadencji składały się z 45 radnych w województwach liczących na każde kolejne rozpoczęcie 500 tys. mieszkańców. W 2001 r. zdecydowano o zmniejszeniu i miały już 30 radnych w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęcie 500 tys. mieszkańców (art. 16 o samorządzie województwa). Na temat istoty tego sejmiku wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 24 stycznia 1995 r. wskazał, że jest to struktura, która reprezentuje interesy gminy wobec administracji rządowej. Sejmik wyposażono jednocześnie w skuteczne środki prawne ochrony owych interesów. Zaliczono do nich uprawnienie do wyrażania opinii w istotnych sprawach województwa, dokonywanie oceny działalności administracji rządowej w województwie, opiniowanie kandydatów na wojewodów, występowanie z wnioskami o uchylenie naruszających lokalne interesy rozporządzeń i zarządzeń wojewody. Podstawową funkcją sejmiku zdaniem TK była ochrona samodzielności gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. Ostatecznie zdecydowano, że pierwszy etap reformy powinien zostać uzupełniony o samorząd powiatowy, którego celem będzie realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym, ale ponadgminnym¹⁹⁰.

Kreator polskiej samorządności Jerzy Reguński tak mówił o początkach drogi do samorządności: „sprawa odbudowy samorządów nie była wówczas uznawana za istotny problem ani przez władze polityczne, ani przez środowiska opozycyjne. W dokumentach Komitetu Centralnego można znaleźć stwierdzenie, że opozycja domaga się zdemokratyzowania ordynacji wyborczej do Sejmu i rad narodowych, ale nie precyzuje żądań. PZPR dopuszczała jedynie ograniczone zmiany ustrojowe, bardziej deklaratywne niż rzeczywiste. Zgadając się na nibyreformy, chciano utrzymać dotychczasowy system rad narodowych, scentralizowaną administrację państwową oraz przewodnią rolę partii”¹⁹¹.

¹⁹⁰ Wyrok TK z dnia 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K5/94, OTK 1995/1/3; S. Kantyka, *Historia samorządności w Polsce i jej formy*, w: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), Warszawa 2007, s. 76; K. Koc, *Dyskusje i spory o celowość i zasady tworzenia powiatów*, w: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne...*, M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), Warszawa 2007, s. 190–203; W. Podel, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2015, nr 7, s. 400.

¹⁹¹ J. Reguński, *Samorząd III RP: koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 67.

Znaczącym politycznym wydarzeniem na drodze przywracania polskiej samorządności lokalnej było posiedzenie sejmiku w dniu 8 marca 1990 r. Posłowie uchwalili wówczas kilka kluczowych elementów tzw. oprzyrządowania prawnego, niezbędnego do restytucji władz samorządowych. Zmieniono wówczas obowiązującą konstytucję z lipca 1952 r., usuwając z niej regulacje odnoszące się do wygaszanego systemu rad narodowych i wprowadzono zwięzły rozdział o samorządności terytorialnej. Uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, która regulowała zadania i określała władze szczebla gminnego. Uchwalono ustawę ordynację wyborczą do rad gmin, umożliwiając w ten sposób wyznaczenie pierwszych wyborów samorządowych. Ostatnim ważnym aktem prawnym, uchwalonym na kolejnym posiedzeniu sejmiku w dniu 22 marca 1990 r., była ustawa o pracownikach samorządowych, regulująca prawa i obowiązki urzędników gminnych. O wydzieleniu zadań i kompetencji samorządom lokalnym w następujący sposób wypowiedział się Michał Kulesza: „wojna między »Polską resortową« (albo »Polską produkcyjną«) a »Polską terytorialną« (lokalną, Polską konsumpcji zbiorowej) trwa od początku planu sześcioletniego i dotąd – zawsze – zwyciężała opcja branżowo-produkcyjna. Opcja terytorialna (komunalna) wciąż była w niełasce. Efektem – choćby nasze otoczenie: nieład przestrzenny, zanieczyszczenie środowiska, słabości szkolnictwa i ochrony zdrowia, kulejące usługi komunalne, słaba sieć handlowa itp. Tak samo jest w NRD, w Czechosłowacji, w Związku Radzieckim”¹⁹². Koncepcje przyznawania nowych zadań i kompetencji administracji gminnej natrafiały na opór administracji rządowej. Ten wspomniany spór kompetencyjny będzie widoczny przez następne kilkanaście lat. Elekcja rad gminnych została wyznaczona przez premiera Tadeusza Mazowieckiego na ostatnią niedzielę maja, czyli na 27 maja. Przyjęto model gminy oparty na jednolitym układzie przestrzennym i osadniczym. Miał on wyznaczać strukturę jednostek gminnych, jednocześnie przy istotnym założeniu, iż jednostki wspomniane będą zdolne do wykonywania zadań administracji publicznej. Tak przyjęta zasada oznaczała, że nowo tworzone gminy nie mogą być jednostkami drobnymi. Reguły ustalone przez ustawodawcę pozwalały na kreowanie samorządów gminnych liczących nie mniej niż 2–2,5 tys. mieszkańców. Struktura władz gminnych oparta była na występowaniu

¹⁹² M. Kulesza, *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008, s. 78.

organu stanowiącego i kontrolnego (rady) oraz organu wykonawczego (zarządu). Rada gminna pochodząca z bezpośrednich wyborów stanowiła przykład organu przedstawicielskiego o ogólnych kompetencjach. Na czele rady stanął wybierany przez radnych przewodniczący jako organizator prac rady. Z kolei konstrukcja organu wykonawczego zakładała jego kolegialny układ. Wójt, będąc przewodniczącym zarządu, nie był wymieniany przez ustawodawcę jako oddzielny organ gminy. Nie zdecydowano się na bezpośrednie wybory wójta, obawiając się zbyt nierównowagi obu władz gminnych i zbyt wzmocnienia wójta legitymującego się pochodzeniem z elekcji wszystkich obywateli gminnych¹⁹³.

W okresie trwania pierwszej, odrodzonej kadencji władz samorządowych (1990–1994) wprowadzono kolejne istotne rozwiązania prawne. W styczniu 1991 r. sejm uchwalił ustawę o podatkach i opłatach lokalnych – bardzo istotną z punktu widzenia posiadania własnych dochodów samorządowych. Szczebłowi gminnemu przyznano trzy rodzaje podatków: od nieruchomości, środków transportu oraz od posiadania psów. Z kolei w październiku 1991 r. ustawodawca przesądził o możliwości przeprowadzania referendum gminnych, ważnej instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Zdecydowano, iż w drodze referendum lokalnego mieszkańcy będą mogli odwołać radę gminy przed upływem kadencji, decydować o sprawach samoopodatkowania na cele publiczne oraz decydować w innych ważnych sprawach lokalnych. Istotnym faktem podczas wdrażania reformy samorządowej było utworzenie organów nadzoru finansowego w postaci regionalnych izb obrachunkowych. Warto zauważyć, że w okresie II RP izby takie nie funkcjonowały, a współczesny model nadzoru został skopiowany z rozwiązań francuskich¹⁹⁴.

Podczas funkcjonowania rządu Hanny Suchockiej trwały prace nad dalszym rozszerzaniem kompetencji samorządów lokalnych na szczeblu podstawowym (tj. gminy), jak i wprowadzeniem kolejnego szczebla władz samorządowych w powiecie. Szefowa rządu tak komentowała po latach wspomniane działania administracyjne: „przygotowaliśmy założenia reformy samorządu terytorialnego i administracji, która pozwalała tworzyć społeczeństwo obywatelskie. Były już samorządowe gminy, a my chcie-

¹⁹³ J. Wojnicki, *Ewolucja samorządu terytorialnego w III RP*, w: *Spółeczności lokalne. Konteksty przemian i innowacje*, T. Herudziński, P. Swacha (red.), Warszawa 2018, s. 15.

¹⁹⁴ Tamże.

liśmy iść dalej i stworzyć samorzady powiatowe, aby działający w nich ludzie się tam sprawdzali i dopiero po takim zahartowaniu przechodzili do polityki. Zakładaliśmy, że w samorządach ludzie uczą się gospodarowania pieniędzmi. [...] Może zbyt idealistycznie zakładaliśmy, że samorzady nie stwarzają warunków do korumpowania¹⁹⁵. Rząd Hanny Suchockiej przegrał głosowanie w sejmie w sprawie złożonego wniosku o wotum nieufności w maju 1993 r., a kolejne trzy rządy (lata 1993–1997) zwlekały z przeprowadzeniem dalszej decentralizacji państwa. Jak wspominał Jerzy Stępień: „likwidacja powiatu w 1975 r. była zresztą niekonsekwentna, ponieważ ograniczała się tylko do likwidacji struktur politycznych powiatu, czyli powiatowej rady narodowej, a przede wszystkim komitetu powiatowego Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR). Administracja geodezyjna, szpitale, inspekcje, milicja, straż pożarna, etc., to wszystko pozostawało na swoim miejscu, tylko pozmieniało nazwę »powiatowej« na »rejonową«. Dlatego dla mnie już w 1989 roku było jasne, że powiaty wrócić muszą¹⁹⁶. Następnie zasadniczy etap reform administracyjno-samorządowych przypadł na okres rządów koalicji parlamentarnej – Akcja Wyborcza Solidarność i Unia Wolności. Rada Ministrów pod kierunkiem Jerzego Buzka wprowadziła dalsze zmiany w strukturze władz lokalnych. Sam przywoływany polityk po latach tak podsumowywał znaczenie reformy samorządowej: „w gruncie rzeczy chodziło o decentralizację państwa, przekazanie władzy samorządom, organizacjom obywatelskim i samym obywatelom, zgodnie z zasadą pomocniczości, a wreszcie przygotowanie Polski do uczestnictwa w Unii Europejskiej. To ostatnie okazało się najważniejsze. [...] Przywróciliśmy powiaty, wprowadziliśmy nowy podział kraju na samorządowe województwa – regiony. Województwa na początek nie miały zbyt dużo pieniędzy, ale wiedziałem, że za kilka lat dostaną z UE potężny zastrzyk funduszy, którymi będzie mógł dysponować marszałek województwa i od niego, jako gospodarza, będzie bardzo wiele zależało. Bo to samorząd zdecyduje o wizji rozwojowej i przyszłości regionu¹⁹⁷”.

Należy nadmienić, że w latach 90. rozważano podczas prac analitycznych i w dyskusjach politycznych usamorządowanie dotychczasowego szczebla wojewódzkiego. Takie postulaty podnosiły niektóre ugrupo-

¹⁹⁵ J. Sadecki, *Trzynastu: premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 89.

¹⁹⁶ Tamże, s. 16.

¹⁹⁷ Tamże.

wania polityczne prawicowe oraz lewicowe, np. Polskie Stronnictwo Ludowe. Niemniej jednak administratywiści i konstytucjoniści zwracali uwagę na dwie przesłanki niekorzystne dla przyjęcia wspomnianego rozwiązania. Po pierwsze zbyt duża liczba jednostek wojewódzkich (wówczas 49), z których większość nie spełniała roli wiodących i liczących ośrodków życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturowego, akademickiego. Po drugie dotychczasowe województwa były tworzone w maju 1975 r. według „innego klucza”, pełniły – przede wszystkim – rolę szczebla administracji rządowej, miałyby znaczne trudności w uzyskaniu samowystarczalności finansowej oraz autonomii wykonywania zadań publicznych¹⁹⁸.

Pierwsze projekty usamorzędowania szczebla administracji w województwie pojawiły się już podczas funkcjonowania Rady Ministrów pod kierownictwem Jana Krzysztofa Bieleckiego. W swoim exposé sejmowym w styczniu 1991 r. nowy szef rządu deklarował z trybuny parlamentarnej: „Również zasięg władzy administracji państwowej sięga za głęboko w dół. Krytykę wzbudza koncepcja rejonów. Nie ulega wątpliwości, że w Polsce potrzebne jest, tak jak i na całym świecie, wykształcenie pośrednich szczebli władzy pomiędzy centrum a samorządem lokalnym. Ich powstanie musi być poprzedzone deklaracją woli gmin i związków gmin, odczuwających potrzebę stowarzyszania w autonomiczne jednostki o większym zasięgu. Współczesna Europa jest coraz bardziej kontynentem autonomicznych regionów, a nie antagonistycznych państw”¹⁹⁹. Przy kreowaniu samorządu lokalnego na szczeblu powiatowym oraz samorządu regionalnego umocowanego w województwie sięgano do rozwiązań występujących na szczeblu gminnym. Jest to zauważalne przy kształtowaniu struktur władz samorządowych, które bazują na występowaniu organów przedstawicielskich (rada powiatu, sejmik województwa) o stanowiącokontrolnym charakterze oraz kolegialnych organów wykonawczych, wybieranych w sposób pośredni. Wykorzystano instytucję referendum lokalnego zarządzanego na wniosek organu przedstawicielskiego lub uprawnionej grupy mieszkańców danej jednostki samorządowej – 5% na szczeblu województwa, a 10% na poziomie powiatowym. Podobnie jak w przypadku gminnym rada powiatowa oraz sejmik województwa posiadają własnego przewodniczącego, który nie

¹⁹⁸ Tamże.

¹⁹⁹ Tamże, s. 17.

jest wymieniony wśród organów samorządu terytorialnego. Ważnym elementem władzy sprawowanej zarówno przez starostę, jak i marszałka było sprawowanie kierownictwa urzędu starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego. Dawало to obu wspomnianym urzędnikom spore uprawnienia i realną władzę w powiecie i samorządowym województwie jako przełożonym służbowym urzędników samorządowych zatrudnionych w danej jednostce samorządowej. Ustawodawca, pragnąc zmniejszyć napięcie towarzyszące reformie administracyjnej, zadeklarował, iż uprawnienia powiatów nie mogą ograniczać dotychczasowych kompetencji gmin. Podobna sytuacja występowała odnośnie do mienia komunalnego, w tym przypadku ustawodawca zadeklarował, że nowe powiaty nie będą przejmować majątku dotychczasowych gmin. Inną ważną zmianą ustrojową w strukturach władz samorządu było wprowadzenie w czerwcu 2002 r. bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta. Ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu dwóch zasadniczych zmian jednocześnie. Pierwsza zmiana dotyczyła samej konstrukcji organu wykonawczego, pierwotnie był on organem kolegialnym, wybieranym pośrednio. Druga zmiana odnosiła się do wprowadzenia wyborów bezpośrednich, spośród wszystkich uprawnionych mieszkańców danej wspólnoty gminnej. Niektórzy eksperci ostrzegali przed zbyt dużym wzmocnieniem organu wykonawczego w postaci monokratycznej, szczególnie w kontekście organu przedstawicielskiego, pochodzącego z elekcji powszechnej. Można wymienić dwie niekorzystne relacje występujące pomiędzy radą a wójtem. Szczególnie niekorzystna sytuacja powstawała, gdy w wyniku odrębnych wyborów frakcja wójta nie miała większości w radzie gminnej i musiała wypracowywać mechanizmy kooperacji z radnymi, podczas gdy rada odrzucała kolejne projekty prezentowane przez wójta. Drugim niekorzystnym układem była sytuacja, gdy frakcja wójta posiadała zdecydowaną większość w organie przedstawicielskim, wówczas funkcje kontrolne rady stawały się zazwyczaj fikcyjne. Wprowadzono mechanizm tzw. prezydencjalizmu w samorządach gminnych oznaczający nadmierne skupienie władzy w rękach organu wykonawczego. Z perspektywy kilkunastu lat funkcjonowania omawianego mechanizmu dostrzec można niekorzystne rezultaty: tworzenie się lokalnych sitw, polityczno-gospodarczych grup interesu. Część obserwatorów życia lokalnego postrzegala wprowadzenie ograniczenia możliwości sprawowania funkcji wójta do dwóch następujących po sobie

kadencji jako pewne uzdrowienie powyższej sytuacji. Stosowna dyskusja przetoczyła się przez media publiczne oraz środowiska polityczne wiosną 2017 r., ale nie zamyka to ostatecznie przedmiotowej kwestii²⁰⁰.

Zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji RP województwa stanowią regionalne wspólnoty samorządowe, jednak ustawa zasadnicza odróżnia obydwie jednostki podziału zasadniczego. Rozdział IV pkt 1 Konstytucji RP wprowadza pojęcie samorządu regionalnego, operującego – jak sama nazwa wskazuje – w regionalnej jednostce podziału zasadniczego. „Województwo jest *ex definitione* »rządowe«, ponieważ jest o nim mowa tylko w związku z administracją rządową. Oznacza to, że województwo samo w sobie jest jednostką podziału zasadniczego, jak również, że region i województwo nie muszą być tożsame, choć oczywiście mogą być terytorialnie tożsame”²⁰¹. W art. 15 ust. 2 Konstytucji RP sformułowano dwa wymogi do utworzenia regionu: wymóg więzi oraz wymóg zdolności do wykonywania zadań regionalnych, jednak konstrukcja przepisów (m.in. zadania nadzorcze wojewody wobec samorządu terytorialnego) zakłada, iż „wyodrębniony w ten sposób region musiałby bez reszty wchodzić w skład województwa”²⁰². Jak podkreśla Hubert Izdebski, tożsamość województw i regionów, również jak najmniejsza liczba regionów, jest czynnikiem szczególnie korzystnym z punktu widzenia architektury państwa²⁰³. Stąd też reforma z 1998 r. przyjęła model tożsamości regionu i województwa jako obowiązujący, wskazując województwo jako największą z trzech podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju. Regionalną wspólnotę samorządową, a zarazem element zdecentralizowanej administracji publicznej, zdolny wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej. „Obecnie województwo jest bardziej prawidłowo określane, jako regionalna wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium”²⁰⁴. Podmiot samorządu terytorialnego, czyli regionalna wspólnota samorządowa, określa województwo jako swego rodzaju

²⁰⁰ Tamże, s. 18.

²⁰¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 115.

²⁰² Tamże, s. 118.

²⁰³ Tamże.

²⁰⁴ Tamże.

korporację terenową, „związek mieszkańców danego obszaru”, „społeczność lokalną zamieszkałą na danym terenie, zorganizowaną w terytorialny związek samorządowy”, „zbiorowość zainteresowanych osób”²⁰⁵. „Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązując przy tym do postanowień konstytucji [...]”²⁰⁶. Wspólnota ta charakteryzuje się posiadaniem interesu regionalnego, odrębnego od celów ogólnopństwowych, którego istnienie w ramach i granicach prawa sankcjonuje ustawodawca, przyznając podmiotowi samorządu prawo swobody jego realizacji i ochrony²⁰⁷. „W ramach prawa do realizacji interesu regionalnego, samorząd województwa wypełniać powinien dwa podstawowe zadania: określenie (i realizacja) strategii rozwoju województwa, której elementy ustawodawca wymienia w szczególnej formie programów wojewódzkich, oraz prowadzenie polityki jego rozwoju. Na tej podstawie należy stwierdzić, iż w ustawie o samorządzie województwa określono przedmiot jego działania, jako sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu [...]”²⁰⁸. Art. 2 Konstytucji sankcjonuje i utrwała podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Zgodnie z art. 15 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jej podstawową formą jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, tj. przenoszenia zadań i uprawnień decyzyjnych z wyższych do niższych organów systemu władzy i administracji. Pozwala to uprościć i przyspieszyć procesy decyzyjne i zwiększyć trafność decyzji. W art. 16 Konstytucji RP określono w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorządu terytorialnego, który wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²⁰⁹. Piotr Rączka wskazuje, że „tworząc nowy system samorządu terytorialnego ustawodawca zdecydował się na koncepcję modelu trzy poziomowego, odrzucając koncepcję modelu trójszczeblowego. Zgodnie z tą koncepcją nowa regulacja samorządowa

²⁰⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999, s. 17, 119–120.

²⁰⁶ Tamże, s. 119.

²⁰⁷ Tamże, s. 120.

²⁰⁸ Tamże, s. 124.

²⁰⁹ H. Szczechowicz, *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, H. Szczechowicz (red.), Włocławek 2015, s. 54–55.

gwarantuje nie tylko niezależność samorządu terytorialnego od administracji rządowej, ale także brak wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi jednostkami tego samorządu. Reforma samorządu terytorialnego z przełomu lat 1998–1999 została oparta na zasadzie wtórności w stosunku do gminy. Wtórność ta przejawia się w dwóch aspektach: terytorialnym oraz funkcjonalnym:

- a) terytorialna wtórność – województwa oraz powiaty nie naruszają podziału terytorialnego państwa gminy, gminy w całości tworzą województwo lub powiat;
- b) funkcjonalna wtórność – przyznanie województwu i powiatowi zadań i kompetencji nie naruszają uprawnień gmin, tzn. nie zostały przyznane, co do zasady tworzenia zadań i kompetencji gminnych.

Tym samym ustawodawca potwierdził trwałość procesu decentralizacji zadań na gminy, jaki został dokonany w roku 1990 r. i latach następnych²¹⁰.

Należy nadmienić, że impulsem do pogłębionej interpretacji konstytucji w odniesieniu do spraw samorządowych stała się EKST (od 1994 r. EKSL) ratyfikowana przez Polskę 22 listopada 1993 r., która weszła w życie 1 marca 1994 r.²¹¹ Przyjęte ustawowo konstytucyjne teksty stanowią podstawę do bardziej szczegółowych regulacji prawnych stanowiących o rozwoju, zakresie obowiązków, zadaniach i organach władzy samorządów terytorialnych. Warto w tym miejscu dodać, powołując się na Dariusza Ryszarda Kijowskiego, że w czasie, kiedy uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, „[...] dokonano zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym rozszerzono kompetencje Kolegiów odwoławczych, czyniąc z nich »organy wyższego stopnia« w rozumieniu przepisów tego kodeksu w stosunku do organów gmin [...]” (art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego k.p.a.²¹²)²¹³. Kodeks postępowania administracyjnego

²¹⁰ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 55–56.

²¹¹ P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 5, 19–20.

²¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1298).

²¹³ D.R. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po dwudziestu latach funkcjonowania*, „Administracja Publiczna Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2 (16), s. 70.

w wielu przepisach odwołuje się do pojęcia organów wyższego stopnia, przyznając mu kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania.

Model polskiego samorządu lokalnego oraz regionalnego znacznie ewoluował w ciągu ostatnich 27 lat. Warto podkreślić, iż sami jego twórcy nie posiadali na przełomie lat 80. i 90. całościowej wizji reform administracyjnych. Samorząd terytorialny w III RP z oczywistych względów nie mógł stanowić prostej kontynuacji rozwiązań z okresu Polski przedwojennej. Samorządowe rozwiązania demokracji zachodnioeuropejskich nie zawsze przystawały do tradycji administracyjnych oraz sytuacji wewnętrznej państwa polskiego. Restytucja władz samorządowych stanowiła długotrwały proces, wyznaczany przez kolejne lata studiów, analiz oraz wprowadzanych reform administracyjnych. Obecnie, po dość długim okresie funkcjonowania wspólnot gminnych i powiatowych, można dokonać podsumowań efektywności modelu samorządowego w celu przygotowania niezbędnych działań korygujących. „Powinny one objąć kluczowe kwestie – ułożenia bardziej równoważnych relacji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym na szczeblu gminnym, rozważenia wprowadzenia ograniczenia kadencyjności na wysokich samorządowych stanowiskach kierowniczych (wójt, starosta czy marszałek), wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej oraz wzmocnienia i uatrakcyjnienia rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego, jako koła zamachowego lokalnych oraz regionalnych inwestycji (szczególnie w perspektywie wygaszania funduszy unijnych po 2020 roku)”²¹⁴.

²¹⁴ Tamże, s. 20.

4. Prawo wyborcze do organów stanowiących samorząd terytorialny od 1990 r.

Ustawodawca od początku istnienia III Rzeczypospolitej Polskiej zajmował się w swej działalności uregulowaniem prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego²¹⁵. Tworzenie prawa w tym względzie odbywało się podczas zmian ustrojowo-administracyjnych zachodzących w państwie. Zmiany ustroju terytorialnego wiązały się z dostosowaniem przepisów poszczególnych ordynacji do nowo przyjętych rozwiązań administracyjnych. Istotnym aktem prawa wyborczego była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin²¹⁶. Stanowiła ona owoc reformy samorządowej²¹⁷, która była „częścią wielkiej przebudowy ustrojowej państwa, jaka dokonała się w latach 1989–1990”²¹⁸. Projekt ustawy powstał z inicjatywy Senatu RP. Prace nad nim toczyły się w atmosferze burzliwej dyskusji, co nie dziwiło ze względu na uwarunkowania polityczne, gospodarcze, społeczne, czasowe. Mimo to „w chwili uchwalania ordynacji wyborczej do rad gmin nie istniały już polityczne i ideologiczne ograniczenia, które uniemożliwiałyby realizację pełni praw wyborczych”²¹⁹. Punkty sporne skupiały się wokół zagadnienia ewentualnej proporcjonalności wyborów, w tym określenia liczebności mieszkańców gminy na ustalonym pułapie, na podstawie którego można by przeprowadzać albo wybory większościowe albo proporcjonalne i systemów wyborczych.

²¹⁵ W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej także obowiązywały ordynacje wyborcze, tyle że do rad narodowych, będących terenowymi organami przedstawicielskimi. Były to: ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 25 września 1954 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 192 i 193), ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 31 października 1957 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 270 ze zm.), ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych z dnia 17 stycznia 1976 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 15), ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 13 lutego 1984 r. (Dz.U. Nr 7, poz. 55 ze zm.).

²¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96 ze zm.).

²¹⁷ Tego samego dnia uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

²¹⁸ A.K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Zielona Góra 2003, s. 129.

²¹⁹ P. Tuleja, *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 8.

Mocą wspomnianej ordynacji ówczesne wybory do rad narodowych zastąpiły wybory do nowo utworzonych rad gmin, które miały się odbywać w myśl zasady powszechności, bezpośredniości, równości oraz tajności głosowania. Ogólnie podkreślano ich znaczenie jako wyborów wolnych i demokratycznych. W gminach do 40 tys. mieszkańców utworzono jednomandatowe okręgi wyborcze. Dla ustalania wyników wyborów przyjęto formułę większości względnej, co oznaczało, że zwycięzcą był ten kandydat, który zdobył najwięcej głosów. W gminach liczących powyżej 40 tys. mieszkańców wybory miały być przeprowadzane w okręgach wielomandatowych, co oznaczało zastosowanie zasady proporcjonalności. Do podziału mandatów w tych okręgach przewidziano metodę Sainte-Laguë'a, zgodnie z którą mandaty przypadały tym kandydatom z danej listy, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W okręgu wybierano od 5 do 10 radnych. Faktem godnym podkreślenia jest, iż już w tej ordynacji (art. 11 ust. 2) postanowiono, aby przy ustalaniu okręgów wyborczych uwzględniać przestrzenne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wyznaczające więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli zamieszkujących na obszarze tworzonego okręgu.

Istotne konsekwencje przyniosła ordynacja wyborcza do rad gmin z dnia 10 maja 1991 r.²²⁰ Wprowadziła ona, przy spełnieniu określonych warunków, możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o nieprzeprowadzaniu wyborów uzupełniających. W tego typu wyborach zastosowano też tzw. wybory niesporne. W przypadku zarejestrowania jednego kandydata w danym okręgu wyborczym głosowania miano nie przeprowadzać, a za wybranego właściwa terytorialna komisja wyborcza uznawała tego właśnie kandydata. Przedłużono ponadto pełnomocnictwa komisarzy wyborczych do czasu na 6 miesięcy przed upływem kadencji rad wybranych w wyborach, dla których przeprowadzenia zostali powołani²²¹. Następnie nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 28 maja 1993 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²²² zlikwidowano urząd Generalnego Komisarza Wyborczego.

²²⁰ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 53, poz. 227 ze zm.).

²²¹ A. Frydrych, A. Sokala, *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd Terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, J. Sługocki (red.), Bydgoszcz 2009, s. 25–27.

²²² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1993 r. Nr 45, poz. 205).

Państwowa Komisja Wyborcza uzyskała status jedyne, stałego naczelnego organu wyborczego w państwie, właściwego dla przeprowadzania wszystkich rodzajów wyborów. Wybory w 1998 r. odbyły się już na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²²³. Wprowadzała ona wybory na poziomie trzech szczebli samorządu terytorialnego, czyli w gminie, powiecie i województwie. Było to efektem reformy o podziale administracyjnym kraju²²⁴.

Wybory do rad gmin przebiegały na podstawie systemu większościowo-proporcjonalnego. Przy podziale mandatów przyjęto metodę d'Hondta. Wybierano w nich od 5 do 8 radnych. Nowością było też zastosowanie klauzuli zaporowej ustalonej na pułapie 5% ważnie oddanych głosów w skali województwa, wybierano od 5 do 15 radnych. W kwietniu 2001 r. zdecydowano się na przywrócenie metody Sainte-Laguë'a²²⁵, by w lutym 2002 r. wrócić do metody d'Hondta²²⁶. Ten powrót do stosowania metody d'Hondta, wskutek wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny²²⁷, okazał się skuteczny dopiero 26 lipca 2002 r.²²⁸

Kontrowersje wywarł pomysł blokowania list wyborczych, wprowadzony do samorządowego prawa wyborczego za sprawą ustawy z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin,

²²³ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 65, poz. 602; Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547) – dalej również jako ordynacja wyborcza z 1998 r. Prace legislacyjne toczyły się nad trzema projektami wniesionymi przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, Akcję Wyborczą Solidarność oraz Unię Wolności. Projekt Sojuszu ograniczał się jedynie do wyborów do rad gmin.

²²⁴ Wcześniej uchwalono ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578).

²²⁵ Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497).

²²⁶ Na mocy ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 23, poz. 220 ze zm.).

²²⁷ Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt. K 14/02, OTK ZU 2002, seria A, Nr 4, poz. 45. Zdaniem Trybunału senackie poprawki wyszły poza materię ustawy uchwalonej przez sejm.

²²⁸ Ustawa o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 127, poz. 1089).

rad powiatów i sejmików województw²²⁹. Stwarzała ona możliwość skupienia dwóch lub większej liczby list w jedną wspólną. Oznaczało to, że każda z list zgłaszana była osobno i samodzielnie walczyła o głosy wyborców, wyniki głosowania były zaś później sumowane i w procesie dystrybucji mandatów przetwarzane łącznie²³⁰. Ustanowiono jednak progi wyborcze w wysokości 10% ważnie oddanych głosów w skali gminy i powiatu oraz 15% ważnie oddanych głosów w skali województwa. Znacznie uprzywilejowywało to większe ugrupowania kosztem mniejszych biorących udział w zblokowaniu list. Silniejszy członek bloku budował swą pozycję, korzystając z poparcia społecznego udzielonego także pozostałym członkom bloku. W konsekwencji spowodowało to, że słabsze ugrupowania traciły na znaczeniu, pracując na rzecz sukcesu silniejszych zrzeszeń w bloku list²³¹. Ugrupowania tworzące blok nie miały obowiązku współpracy po zakończeniu wyborów. W kwestii tej we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego postulowano o zbadanie ich konstytucyjności. Trybunał orzekł jednak o bezzasadności stawianych zarzutów²³². Dwa lata później parlament zdecydował się wycofać instytucję blokowania list z postanowień ordynacji wyborczej z 1998 r.²³³ Wprowadzono nowelę wprowadzającą tzw. niegodność wyborczą²³⁴. W kwestii tej Trybunał Konstytucyjny badał jej konstytucyjność. Zapadłe orzeczenie uznawało te rozwiązanie za zgodne z Konstytucją RP²³⁵.

²²⁹ Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 159, poz. 1127).

²³⁰ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 16.

²³¹ M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 153.

²³² K. Skotnicki, *Blokowanie list kandydatów jako nowe rozwiązanie prawa wyborczego*, w: *Przemiany prawa wyborczego. Doświadczenia nowych demokracji (Czechy, Słowacja, Ukraina, Polska). Materiały konferencyjne*, A. Sokala, Z. Witkowski, L. Cibulka, I. Dmytriw, J. Filip (red.), Bydgoszcz 2007, s. 93–105.

²³³ Stało się tak za sprawą ustawy z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 96, poz. 607).

²³⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 102, poz. 1055).

²³⁵ Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt. K 15/04, OTK-A 2004, seria A, Nr 5, poz. 47 oraz wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005, seria A, Nr 5, poz. 49.

Prace parlamentarne nad Kodeksem wyborczym²³⁶ ruszyły w dniu 24 czerwca 2008 r., kiedy to stosowny projekt ustawy został złożony marszałkowi sejmowi²³⁷. Finalnie Kodeks został uchwalony podczas 82. posiedzenia Sejmu RP VI kadencji. Prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał się pod niniejszą ustawą w dniu 19 stycznia 2011 r. Kodeks skupia w sobie przepisy dotyczące wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, na Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących samorządu terytorialnego, na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ustawodawca ujedynolilił w nim wiele rozwiązań wyborczych dla różnych typów wyborów, w tym wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wybory do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu odbywają się analogicznie jak w przypadku wyborów do senatu, a więc według formuły większości względnej w okręgach jednomandatowych. Oznacza to, że po zwycięstwo w tych wyborach sięga tylko jeden kandydat. Jest nim ten kandydat, który zbierze największą liczbę głosów. W pozostałych wyborach do ciał stanowiących samorządu terytorialnego obowiązuje formuła wyborów proporcjonalnych. Przedstawiciele wybiera się w okręgach wielomandatowych. Zwyciężają ci kandydaci, którzy uzyskują mandat po zastosowaniu przyjętej metody przeliczania głosów, czyli metody d'Hondta.

Dokumenty międzynarodowe poruszają zagadnienie zasad wyborczych, nazywanych często przymiotnikami wyborczymi. W myśl art. 21 Powszechnej deklaracji praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. ustanowiono, że wola ludu wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów²³⁸. Zgodnie z art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. przewiduje organizowanie w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapew-

²³⁶ Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319).

²³⁷ Zgłaszana była przez środowiska naukowe, przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej i niektóre partie polityczne. Szerzej w przedmiocie prac nad Kodeksem wyborczym zob. K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, w: *Kodeks wyborczy: wstępna ocena*, K. Skotnicki (red.), Warszawa 2011, s. 11–35.

²³⁸ Powszechna deklaracja prawa człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Internet, https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 22.06.2020].

niających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego²³⁹. W art. 25 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.²⁴⁰ przyjęto, że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń, m.in. do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantuje to wyborcom swobodne wyrażanie woli. Art. 3 ust. 2 EKST z dnia 15 października 1985 r. zakłada istnienie wyborów wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych.

Wybory samorządowe, tak jak wybory ogólnokrajowe, odbywają się z poszanowaniem pewnych zasad. Zgodnie z art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Na tym poziomie wyborów ustrojodawca nie wspomina o innej zasadzie wyborczej przyjętej dla wyborów do Sejmu RP oraz do Parlamentu Europejskiego – proporcjonalności wyborów. Świadczy to o pozostawieniu kwestii repartycji mandatów do regulacji w aktach niższego rzędu. W myśl art. 369 Kodeksu wyborczego ustanawiają zasady powszechności, równości, bezpośredniości wyborów, jak też zasadę, że wybory odbywają się w głosowaniu tajnym. Takie też ujęcie zasad wyborczych przyjmowała ordynacja wyborcza z 1998 r. Kodeks wyborczy uzależnia zastosowanie reguł odnoszących się do systemu wyborczego od konkretnego rodzaju wyborów. Jedynie wybory w gminach niebędących miastami na prawach powiatu odbywają się, opierając się na zasadzie większości (wybory większościowe) i to większości względnej. Pozostałe rodzaje wyborów do ciał stanowiących samorząd terytorialny przebiegają z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Należy dodać, że wybory te, jak zresztą każde inne, powinny być przeprowadzone w zgodzie ze współcześnie wyodrębnianą zasadą wolności wyborów, choć nie znajdującą jeszcze formalnie swego miejsca w tekstach krajowych aktów prawnych. W nauce prawa konstytucyjnego wyróżnia się 5 znaczeń ter-

²³⁹ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (t.j. Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

²⁴⁰ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

minu powszechność wyborów. Pierwsze dotyczy przeprowadzania wyborów na obszarze całego państwa. Tak powszechność rozumie się w państwach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych. Po drugie można spotkać się z poglądem, w którym powszechność wyborów odbiera się jako przeciwieństwo tzw. wyborów częściowych, głównie uzupełniających. W tym rozumieniu występuje bardzo rzadko. W trzecim znaczeniu powszechność odnosi się jedynie do czynnego prawa wyborczego. Z kolei w czwartym znaczeniu termin ten obejmuje swym zakresem czynne i bierne prawo wyborcze. W ostatnim, najszerszym rozumieniu „powszechność” odnoszona jest nie tylko do czynnego i biernego prawa wyborczego, ale także do wszystkich stadiów postępowania wyborczego²⁴¹.

Konsekwencją obowiązywania zasady powszechności wyborów są czynne i bierne prawa wyborcze. Oznacza to, że w wyborach może wziąć udział każdy członek wspólnoty samorządowej i że nie można mu tego prawa odebrać, nie mając ku temu uzasadnionych i ustawowo określonych przesłanek. W myśl postanowień Kodeksu wyborczego osobie ubiegającej się o mandat radnego powinno przysługiwać prawo wybieralności, tzn. bierne prawo wyborcze. Prawo to, w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, posiada osoba mająca prawo wybierania tych organów, tzn. czynne prawo wyborcze. Prawa wyborcze nie mają jednak charakteru absolutnego. W szczególności bierne prawo wyborcze może podlegać „koniecznym społecznie ograniczeniom, w zakresie, w jakim nienaruszona pozostaje jego istota, oraz z zachowaniem standardów demokratycznego państwa prawnego”²⁴². Ograniczeniami w stosowaniu omawianej zasady są tzw. cenzusy wyborcze odnoszące się do obywatelstwa, wieku i zamieszkania. Ustawodawca stwierdził, że prawo wybierania, a przez to i prawo wybieralności, w wyborach samorządowych do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim (art. 10

²⁴¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 9–22; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 342. Skotnicki wskazuje, że najwięcej przedstawicieli prawa konstytucyjnego opowiada się za takim znaczeniem terminu „powszechność wyborów”, które obejmuje czynne i bierne prawo wyborcze.

²⁴² M. Sobczyk, A. Sokala, *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w siedemdziesiąt rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), Lublin 2010, s. 323–324.

ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 11 ust. 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego). W wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa prawa wyborcze przysługują już tylko obywatelom polskim (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i art. 11 ust. 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego). Stworzenie możliwości oddania głosu w wyborach do rady gminy przez obywateli Unii niemających polskiego obywatelstwa jest efektem implementacji dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Impuls do jej wydania dało ustanowienie traktatu z Maastricht, który stwierdził, że obywatele Unii mają mieć zapewnione prawa wyborcze w wyborach lokalnych²⁴³. Wspomniana dyrektywa uściśliła ten obowiązek, sprowadzając jego zastosowanie do wyborów we wspólnocie lokalnej stopnia podstawowego, którą w Polsce jest gmina.

Zgodnie z art. 62 Konstytucji RP prawo wybierania oraz prawo dostępu do służby publicznej (art. 60) przyznane jest jedynie obywatelom polskim. Stosując kryterium obywatelstwa, wypada zauważyć, że to naród, głównie w drodze wyborów, sprawuje zwierzchnią władzę w państwie (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z treścią preambuły Konstytucji naród to wszyscy obywatele Rzeczypospolitej. Zważając na te treści, trudno mówić o jakichkolwiek prawach wyborczych osób niebędących obywatelami polskimi. Z drugiej jednak strony Konstytucja RP określa wspólnotę samorządową jako ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16). Zatem występuje tu pewna rozbieżność w przepisach ustawy zasadniczej w odniesieniu do postanowień dyrektywy i polskiego prawa wyborczego. W sprawie tej, przyjmując wspólnotową wykładnię, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Nie doszukał się on ostatecznie przesłanek zakazujących udziału w wyborach obywatelom Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi²⁴⁴. Nieprzyjęcie dyrektywy pozostawałoby w sprzeczności z ważną zasadą prawa unijnego, czyli zasadą wzajemności. Polska, wstępując do Unii Europejskiej i będąc stroną traktatów unijnych, wyraziła jednocześnie zgodę respektowania istniejącego i przyszłego dorobku prawnego Unii Europejskiej.

²⁴³ Art. 20 ust. 2 lit. b obecnie obowiązującego Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2008 C 115 – ówczesny art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

²⁴⁴ Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt K 15/04, OTK-A 2004, seria A, Nr 5, poz. 47 oraz wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 2005, seria A, Nr 5, poz. 49.

Ponadto, jak już wcześniej podkreślono w orzecznictwie TK, wykładania obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami²⁴⁵. Właściwym wydaje się jednak, aby ustrojodawca zajął się tym zagadnieniem w przyszłości i doprowadził do ujednoczenia przywołanych przepisów.

Zauważalną cechą prawa wyborczego do organów stanowiących samorząd terytorialny w ciągu już ponad 20 ostatnich lat, jak zresztą prawa wyborczego do organów parlamentu, jest jego częsta zmienność. Przyczyny tego stanu upatruje się w politykach, którzy liczyli na to, że owe niejednokrotnie szybko wprowadzane zmiany przepisów wyborczych przyczynią się do uzyskiwania mandatów przez kandydatów z ich środowisk politycznych. Tracili na tym nieraz wysoce kompetentni, kandydaci niepartyjni. Intencje polityczne kształtowania samorządowego prawa wyborczego nie przynosiły jego usprawnienia. Wprost przeciwnie, skutkowało to niestabilnością prawa wyborczego, co nie służyło rozwojowi demokracji lokalnej. Nie można tego stanu usprawiedliwiać niedojrzałości polskiej demokracji, lecz niedojrzałości polskiej klasy politycznej. Dlatego tym większe nadzieje wiąże się z obowiązywaniem Kodeksu wyborczego.

²⁴⁵ Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt. K11/03, OTK ZU 2003 Nr 5, poz. 43.

Rozdział III.

Sejmik województwa jako organ samorządu terytorialnego

Sejmik województwa jako organ samorządu terytorialnego

1. Sejmik województwa jako organizm samorządu województwa

Na poziomie wojewódzkim mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia bądź w formie demokracji bezpośredniej w głosowaniu powszechnym w drodze wyborów i referendum, bądź w drodze demokracji pośredniej, czyli za pośrednictwem organów samorządu województwa. Organami tymi są: sejmik województwa i zarząd województwa. Regulacja prawna ustrojowa samorządu województwa jest zbliżona do samorządu powiatowego. Tak jak w przypadku powiatu starosta, tak szczególny status prawny w samorządzie wojewódzkim posiada marszałek. Jednak nie został on wyodrębniony wśród organów tego samego samorządu, mimo że z pewnością jest organem administracji publicznej. Wskazuje na to kodeks postępowania administracyjnego, który w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. wyszczególnia go wśród organów jednostki samorządu terytorialnego, jak i jego zakres kompetencji i zadań określony w ustawie o samorządzie województwa.

„Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa. Kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Pewne zagadnienia zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości sejmiku (art. 18 samorządu województwa). Zasadą jest sesyjny tryb pracy sejmiku. Organami wewnętrznymi sejmiku są przewodniczący oraz komisje”²⁴⁶. Zaznaczyć tu

²⁴⁶ Z. Bukowski, *Aktualna struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), Warszawa 2015, s. 57.

należy, że określenie sejmiku mianem stanowiącego i kontrolnego organu województwa nie jest spójne z denominacją ustawy zasadniczej, która mówi jedynie o stanowiących organach (art. 169 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jednak nie waży ten fakt, aby rozszerzenie zakresu funkcji organu stanowiącego przez ustawodawstwo zwykłe naruszało Konstytucję RP. Po pierwsze dlatego, że Konstytucja RP normuje tę sprawę w kontekście wykonywania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego, czyli działań skierowanych na zewnątrz: poza organy i jednostki organizacyjne tych jednostek, a samokontrola jest działaniem o wektorze wewnętrznym. Po drugie, jak podkreśla się w piśmiennictwie prawa konstytucyjnego, ustawa zasadnicza „zawiera [...] w swojej treści wyłącznie zasady mające stanowić minimalne standardy [...]. Przykładowo, pominięcie wskazania wyborów do Senatu, jako równych nie przekreśla możliwości, aby wybory te odbywały się przy zachowaniu zasady równości. Jedynym wnioskiem wynikającym z regulacji konstytucyjnej jest fakt, iż ustrojodawca dopuścił możliwość, że wybory nie będą miały charakteru równego. Również nie może być wątpliwości, że skoro zasada określająca podział mandatów nie została wyrażona w przypadku wyborów do Senatu, to mogą być one zarówno większościowe, proporcjonalne, semiproporcjonalne, jak i mieszane. Owe kwestie pozostawione zostały do rozstrzygnięcia ustawie zwykłej regulującej cały proces wyborczy”²⁴⁷. W myśl Piotra Dobosza „Istnienie organu uchwałodawczego w każdej jednostce samorządu terytorialnego przewidują zarówno art. 9 ust. 1 u.s.p. art. 11a i 15 u.s.g., art. 15 i 16 u.s.w., jak i art. 7 ust. 1 i 27 ust. 1 u. War. [ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy – A.S.], a także art. 3 EKST oraz przede wszystkim art. 169 ust. 1 Konstytucji. Właśnie na tle przepisu konstytucyjnego można postawić problem zasadności przyjętego rozwiązania ustawowego. Przepis konstytucyjny bowiem rozróżnia tylko dwie kategorie organów jednostek samorządu terytorialnego: organ stanowiący i organ wykonawczy. Artykuł 16 u.s.w. nie kreuje wprawdzie organu kontrolnego, jako organu odrębnego od organu stanowiącego, ale nazwanie w ustawie sejmiku województwa organem stanowiącym jest nie tylko niezręcznością legislacyjną. [...] Z punktu widzenia tzw. przyzwoitości legislacyjnej ustawowe wykreowanie nieprzewidzianego przez

²⁴⁷ P. Uziębło, *Glosa do wyroku TK z dnia 28 lutego 2005, K 17/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3.

Konstytucję organu zamiast wskazania funkcji wprowadza niepotrzebny zamęt terminologiczny” [podkr. moje – A.S.]²⁴⁸.

Sejmik województwa realizuje zadania i cele mające służyć zbiorowym interesom wspólnoty mieszkaniowej. Sejmik realizuje zadania określone w ustawach, a w szczególności określa i realizuje politykę rozwoju województwa. Sejmik jako organ stanowiący ma prawo w granicach przewidzianych w ustawach podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Uchwały mają najczęściej charakter generalny i są kierowane do ogółu adresatów indywidualnych i do adresatów imiennie²⁴⁹. Sejmik określa swoją strukturę wewnętrzną, wybiera przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego sejmiku, zarząd sejmiku, uchwała budżet województwa oraz kontroluje działalność zarządu województwa. Sejmik ma wyraźnie określony zakres swego działania w myśl art. 18 u.s.w. Sejmik jest upoważniany do powołania ze swego grona komisje sejmiku o charakterze obligatoryjnym tzw. rewizyjna i doraźne do określonych zadań.

1.1. Wybory do sejmiku województwa jako organu stanowiącego samorząd terytorialny

Powszechnie przyjmuje się, że żadna władza sprawowana w odezwaniu od woli ludu (suwerena) nie może mienić się w pełni demokratyczną. Zdaniem Mauricego Duvergera „wybory są podstawą modelu demokratycznego”²⁵⁰. Arkadiusz Żukowski zauważa, że wybory są traktowane jako „punkt wyjściowy i oparcie dla całej pionowej struktury demokracji. Demokracja, system wyborczy i wybory stanowią »mechaniczne« bicie serca procesu politycznego albo też proces wyborczy stanowi serce demokratycznego systemu władzy”²⁵¹. Jak stwierdził Żukowski, „wybory i reprezentacja sprawiają, że władza i administracja pochodzą od

²⁴⁸ J. Majchrowski, *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 139–140.

²⁴⁹ Z. Leoński, dz. cyt., s. 54–55.

²⁵⁰ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1970, s. 69.

²⁵¹ A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 53.

ludu (narodu) – stanowią też klucz do współczesnej koncepcji reprezentacji²⁵². To samo dotyczy wyborów przeprowadzanych na poziomie samorządu terytorialnego.

Idea suwerenności społeczeństwa obywatelskiego zakłada, że „społeczeństwo jest źródłem władzy publicznej, że jedyną racjonalną legitymacją władzy publicznej jest fakt, że została wyłoniona na podstawie ujawnionej woli suwerena”²⁵³. Władza przynależna suwerenowi jest niezbywalna i niepodzielna. Każdy obywatel jest dysponentem prawa do głosowania, tzn. wybierania swoich przedstawicieli w organach władzy publicznej. Do istoty prawa wybierania należy „zapewnienie jednostce udziału w kierowaniu sprawami publicznymi poprzez możliwość swobodnego wyboru wybieralnych organów władzy”²⁵⁴. Zdaniem Marka Chmaj i Wiesława Skrzydło „wybory są najważniejszym wydarzeniem politycznym w każdym demokratycznym państwie. W ten sposób zbiorowy suweren wyłania swoich przedstawicieli, którzy sprawują w jego imieniu władzę”²⁵⁵. Bogusław Banaszak zajmuje stanowisko, że „wybory to czynności mające na celu powołanie odpowiednich kandydatów do wypełniania określonych funkcji. Dokonuje się ich przez głosowanie, wyrażając poparcie dla określonego kandydata lub listy kandydatów”²⁵⁶. Podobnie pojęcie wyborów definiują Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut: „wybory to metoda służąca wyłonieniu spośród kandydatów osób, które mają piastować określone obieralne stanowiska lub urzędy publiczne”²⁵⁷. Z kolei Krzysztof Skotnicki stwierdził, że wybory stanowią „sposób wyłaniania niektórych organów państwowych bądź samorządowych, przede wszystkim przedstawicielskich (parlament lub jedna z jego izb, rady gmin, powiatów i sejmiki wojewódzkie), jak i jedno-

²⁵² Tamże, s. 54.

²⁵³ A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 12.

²⁵⁴ F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, w: *Iudicis electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*, F. Rymarz (red.), Warszawa 2007, s. 146.

²⁵⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 74.

²⁵⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 239.

²⁵⁷ Tamże.

osobowych (np. prezydent)²⁵⁸. Nie brak jednak bardziej odosobnionych stanowisk. Żukowski patrzy na wybory przez pryzmat konkurencji wyborczej. Zdaniem tego autora wybory są miejscem, w którym następuje „spotkanie dostawców i konsumentów”²⁵⁹. G. Bingham Powell określa wybory jako narzędzie demokracji²⁶⁰. Robert Alan Dahl wybory utożsamia ze stadium kolektywnego decydowania obywateli o decydującym znaczeniu²⁶¹.

W drodze wyborów ustalany jest skład osobowy organów przedstawicielskich. Jest to zasadniczy sposób obsadzania mandatów we współczesnych demokracjach. W państwach demokratycznych wybory są momentem, w którym rozstrzyga się, kto dostępując funkcji publicznych, będzie reprezentował obywateli przez okres zwany kadencją. Dzięki aktowi wyborczemu określona liczba kandydatów albo kandydat, w przypadku organu jednoosobowego, uzyskują pełnomocnictwo²⁶² do działania w imieniu obywateli oraz w zakresie pełnionych funkcji. Wybory spełniają zarazem ważną funkcję legitymującą wybieranych przedstawicieli i organy przedstawicielskie. Wybory czyniące zadość zasadom wyborczym, przeprowadzane zgodnie z obowiązującym prawem wyborczym dają przedstawicielom umocowanie do sprawowania władzy publicznej, czyli tzw. legitymację pierwotną.

Wybory do sejmików województw przeprowadzane są pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej, która została powołana na podstawie przepisów ustawy ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz komisarzy wyborczych. Organizuje ona wybory oraz sprawuje kontrole nad ich przeprowadzeniem. Wybory do sejmików województw pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, przeprowadzają: wojewódzkie

²⁵⁸ K. Skotnicki, *Wybory* [hasło], w: *Wielka encyklopedia prawa*, B. Hołyst (red.), Warszawa 2005, s. 1185–1186.

²⁵⁹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1997, s. 43.

²⁶⁰ G.B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 179.

²⁶¹ Tamże.

²⁶² G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 27.

komisje wyborcze, powiatowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze²⁶³.

Zgodnie z prawem wyborczym wybory do sejmiku są bezpośrednie, równe, powszechne, proporcjonalne i odbywają się w głosowaniu tajnym. Wybory powszechne do sejmiku to forma wyłaniania składu radnych sejmiku. Jest to kreacja wyborcza organu przedstawicielskiego województwa, a także demokratyczna legitymizacja władzy samorządowej województwa. Prawo kandydowania i prawo wybierania do danego sejmiku ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na danym obszarze województwa²⁶⁴. Zakaz czynnego udziału w wyborach posiadają osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądowym, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu lub ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Prezes Rady Ministrów zarządza wybory po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) jednak nie później niż 30 dni przed upływem kadencji radnych sejmiku. Wybory mogą być przeprowadzone w ciągu 90 dni od zaistniałego przypadku uregulowanego mandatu. Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej wyznacza na drodze rozporządzenia datę wyborów oraz określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w ustawie. Rozporządzenie podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia na obszarze działania sejmiku, do którego wybory mają zostać przeprowadzone. Okręgiem wyborczym sejmiku województwa jest powiat lub jego część. Ustawa zastrzega, że łączenie powiatów w jednym okręgu jest możliwe tylko, gdy liczba radnych mandatów w danym powiecie była mniejsza niż 5. Wyłączonym podmiotem uprawnionym do ustalania podziału województwa na okręgi wyborcze, ich numerów oraz granic mandatów liczby radnych wybieranych w okręgu jest sejmik. Dokonuje tych ustaleń na wniosek marszałka województwa według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców przez liczbę radnych wybieranych do sejmiku. W okręgu wy-

²⁶³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 194.

²⁶⁴ Tamże, s. 194.

borczym nie mogą być wybierani radni w liczbie równej lub większej niż 3/5 ogólnej liczby radnych.

W wyborach do sejmików województw wprowadzono próg wyborczy, tzw. klauzulę zaporową, co oznacza, że podział mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy. Przy podziale mandatów uczestniczą tylko te listy, które uzyskały w skali województwa przynajmniej 5% ważnie oddanych głosów. Każda zgłaszana lista powinna być poparta podpisami, co najmniej 300 wyborców. Listy zgłaszane są odrębnie do każdego okręgu do wojewódzkiej komisji wyborczej²⁶⁵.

Najpóźniej na 25 dni przed wyborami PKW w drodze losowania przyznaje jednolity numer dla list komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy kandydatów w ponad połowie okręgów do wszystkich sejmików, na podstawie rejestracji list wyborczych do sejmików województw. Wojewódzka komisja wyborcza przyznaje pozostałe numery list, stosując przepisy kodeksu wyborczego do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Kodeks wyborczy dopuszcza możliwość zarządzenia wyborów do sejmików województw na ten sam dzień, na który zarządzone wybory do rad gmin, powiatów. Każdy komitet wyborczy może zgłosić w danym okręgu wyborczym jednego kandydata. Po przeprowadzeniu głosowania powiatowa komisja wyborcza na podstawie otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych protokołów głosowania w obwodach, w wyborach do sejmiku województwa, ustala wynik głosowania na poszczególne listy kandydatów oraz grupy list i sporządza w trzech egzemplarzach protokół wyniku głosowania na obszarze okręgu. W protokole zawarte są liczby osób uprawnionych do głosowania; wyborców, którym wydano karty do głosowania; oddanych kart do głosowania; kart nieważnych; kart ważnych; głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności; głosów ważnie oddanych na poszczególnych kandydatów oraz grup list; głosów ważnie oddanych na poszczególnych kandydatów z każdej z list²⁶⁶.

Po otrzymaniu protokołów wojewódzka komisja wyborcza dokonuje sprawdzenia prawidłowości ustalenia wyników głosowania na obszarze okręgu. Wojewódzka komisja wyborcza po zapoznaniu się z protokołem

²⁶⁵ Tamże.

²⁶⁶ Tamże.

wyników głosowania sporządza zestawienie wyników głosowania w okręgu wyborczym na poszczególne listy kandydatów oraz grupy list na urzędowym formularzu w trzech egzemplarzach. Liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list lub grupę w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5 i dalsze kolejne liczby, do chwili gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielania między listy lub grupy list. Każdej liście lub grupie list przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonych w powyższym szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Jeżeli w wyborach uczestniczą grupy list, liczbę głosów ważnie oddanych dzieli się kolejno z zastrzeżeniem przez: 1, 3, 5, 7, a dalsze kolejne nieparzyste liczby do chwili, gdy otrzymanych w ten sposób ilorazów, które umożliwiają uszeregować tyle kolejno największych liczb mandatów do rozdzielania między listy w ramach grupy list. Każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile przypada jej liczb kolejno największych spośród szeregu ilorazów ustalonego w sposób określony. Jeżeli kilka list lub grup list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych, a list lub grupy tych list jest więcej niż mandatów do rozdzielania, pierwszeństwo mają listy i grupy list w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby na dwie lub więcej list lub grup list oddano równą liczbę głosów, to o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę lub grupę list oddano większą liczbę głosów. Jeżeli liczby były równe, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez komisję. Tryb przeprowadzenia losowania określa Państwowa Komisja Wyborcza.

Mandaty przypadające danej liście kandydatów uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanej liczby głosów. Jeżeli równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu otrzymało dwóch lub więcej kandydatów danej listy, to o wyborze rozstrzyga kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na liście. Po ustaleniu wyników wyborów (art. 233 ustawy z dnia 30 lipca 2020 r. – Kodeks wyborczy)²⁶⁷ we wszystkich okręgach wyborczych zgodnie z zasadami określonymi wojewódzka komisja wyborcza sporządza w trzech egzemplarzach protokół z wyborów do sejmiku województwa. W protokole podaje się – według okręgów wyborczych – liczbę radnych oraz ich nazwiska i imiona z podaniem oznaczenia listy, z której zostali wybrani, oraz ewentualną liczbę nieobsadzonych

²⁶⁷ Ustawa z dnia 30 lipca 2020 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. poz. 1319).

mandatów i przebieg losowania. Protokół podpisuje każda ze stron (art. 234 § 3 Kodeks wyborczy), parafują go wszystkie osoby wchodzące w skład komisji wyborczej obecne przy sporządzaniu, a następnie zostaje opatrzony pieczęcią komisji. Pełnomocnikom i członkom komisji przysługuje prawo wniesienia do protokołu uwag konkretnych wymienieniem konkretnych zarzutów.

Wojewódzka komisja wyborcza niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania (art. 235 ustawy Kodeks wyborczy) i wyniki w okręgach wyborczych poprzez wywieszenie w swojej siedzibie w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców jednego z egzemplarzy protokołu z wyborów do sejmiku województwa wraz z zestawieniem. Jeden z egzemplarzy protokołu przekazuje się Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przez nią określony. Wojewódzka komisja wyborcza na podstawie art. 235 Kodeksu wyborczego wydaje radnym do sejmiku zaświadczenia o wyborze. Samo jednak posiadanie zaświadczenia o wyborze nie jest wystarczające do wykonywania mandatu radnego. W myśl art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa radny przed objęciem mandatu zobowiązany jest złożyć ślubowanie, którego treść jest następująca: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej województwa i dobra obywateli przestrzegać konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.

Na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.w. radny zobowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa oraz utrzymywać więź z mieszkańcami i ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców województwa postulaty i przedstawia je organom województwa do rozpatrzenia, lecz nie jest związany z instrukcjami wyborców. Według art. 22 ust. 3 u.s.w. radny nieobecny na pierwszej sesji sejmiku oraz radny, który uzyskał mandat w czasie trwania kadencji, składa ślubowanie na pierwszej sesji, na której jest obecny. Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się mandatu. W takim przypadku wygaśnięcie mandatu stwierdza sejmik w drodze uchwały najpóźniej 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Jednak przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie przed sejmikiem wyjaśnień. Uchwałę sejmiku o wyga-

śnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu komisarzowi wyborczemu. W myśl art. 7 ust. 1 EKST z dnia 15 października 1985 r. status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewnić swobodne wykonywanie ich mandatu. Biorąc pod uwagę ustawę o samorządzie województwa, stwierdza, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców, jest on natomiast zobowiązany ze swojej działalności i powinien kierować się interesami państwa i wojewódzkiej wspólnoty samorządowej.

Istotną nowością jest wprowadzenie przez ustawodawcę zasady określonej w nauce jako „ciche wybory” (z ang. tacit election – wybory niekonkurencyjne). W ustabilizowanych demokracjach, gdy liczba kandydatów zgłoszonych na wszystkich listach nie przekracza liczby lub jest równa liczbie do obsadzenia w danym okręgu wyborczym, nie przeprowadza się głosowania. A zgłoszonych kandydatów uważa za wybranych. W myśl art. 416 Kodeksu wyborczego – jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rad powiatu, rad gminy zarejestrowana liczba kandydatów jest równa lub od niej mniejsza, wówczas głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty zostają nieobsadzone. W zaistniałych okolicznościach właściwa komisja wyborcza jest zmuszona niezwłocznie powiadomić wyborców określonego okręgu wyborczego o przyczynach obsadzenia mandatów bez głosowania. W dalszym postępowaniu komisja wyborcza sporządza protokół z obsadzenia mandatu bez głosowania w danym okręgu.

Artykuł 389 Kodeksu wyborczego przedstawia dwie możliwości odbywania wyborów do rad przed upływem kadencji. Należą do kategorii wyborów przedterminowych i uzupełniających. Wybory uzupełniające zostają przeprowadzone w przypadku nieobsadzenia mandatów lub wygaśnięcia mandatu radnego rady w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców. Zatem zadaniem ich jest doprowadzenie stanu istniejącego do stanu zgodnego z ustawą o samorządzie gminnym, która określa skład rady w gminie o określonej liczbie mieszkańców. Wybory przeprowadza się w ciągu 3 miesięcy od daty stwierdzenia przez radę gminy wygaśnięcia mandatu, z tym że nie są przeprowadzone. Jeżeli jednak data przypadałaby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rady, uprawnionym podmiotem do przeprowadzenia wyborów uzupełniających jest wojewoda. Inny system, podobny do rozwiązań zastosowanych

w ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 28 maja 1993 r., przyjęto w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego wybranego w okręgu wyborczym dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców oraz mandatu radnego powiatu i województwa po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu. Na następnej sesji podejmuje się uchwałę o wstąpieniu na zwolnione miejsce kandydata z tej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów i nie utracił prawa wybieralności. Przy równej liczbie głosów decyduje kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na liście. Jeżeli wskutek wygaśnięcia mandatów, których obsadzenie nie było możliwe, np. z braku kolejnych kandydatów na liście, skład rady zmniejszył się o 1/5, wówczas przeprowadza się do danej rady wybory uzupełniające, chyba że do zakończenia kadencji rady zostało mniej niż 6 miesięcy²⁶⁸.

Wybory przedterminowe są przeprowadzone, wówczas gdy dochodzi do konieczności przeprowadzenia wyborów do sejmiku przed upływem kadencji. Mogą mieć miejsce z następujących przyczyn: w razie odwołania przez mieszkańców sejmiku lub rady w drodze referendum; w wyniku rozwiązania sejmiku uchwałą sejmiku w przypadku powtarzającego się naruszenia przez sejmik konstytucji lub ustaw; w związku z upływem 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, przez właściwy organ wyborczy, jeżeli rada nie wybierze w tym czasie zarządu; w razie rozwiązania rady z mocy prawa w wyniku zmian w podziale terytorialnym kraju²⁶⁹. Na podstawie art. 196 ust. 3 ustawy o ordynacji wyborczej zastrzega się, że wybory przedterminowe nie zostaną przeprowadzone, jeżeli przypadająby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji sejmiku. Ratio legis tego przepisu jest oczywiste – nie ma sensu wybierać organu przedstawicielskiego na kilka miesięcy, ponieważ jego kadencja upłynie, zanim zacznie on w pełni realizować swoje funkcje. Kadencja radnych i sejmików wybranych w wyborach przedterminowych upływa z dniem zakończenia kadencji wszystkich sejmików wybranych w normalnym trybie na czteroletnią kadencję.

²⁶⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej...*, s. 195.

²⁶⁹ Tamże, s. 199.

1.2. Zgłaszanie kandydatów na radnych sejmiku województwa

Formą wyłaniania składu osobowego sejmiku są wybory powszechne (art. 466 Kodeksu wyborczego). Do zgłaszania i rejestrowania list kandydatów na radnych stosuje się przepisy dotyczące zgłaszania i rejestrowania list kandydatów do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Każda zgłaszana lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 200 wyborców oraz zgłoszona odrębnie do każdego okręgu²⁷⁰. Zgłasza się ją do wojewódzkiej komisji wyborczej. Każdy komitet wyborczy może zgłosić w wyborach do danej rady w okręgu wyborczym tylko jedną listę kandydatów. Wojewódzka komisja wyborcza zarządza wydrukowanie obwieszczenia o rejestrowanych listach kandydatów. Śmierć kandydata powoduje skreślenie nazwiska kandydata z listy kandydatów, wówczas wojewódzka komisja informuje właściwego pełnomocnika o możliwości zgłoszenia nowego kandydata najpóźniej 10 dni przed wyborami. Zarządzenie wyborów do sejmików województw na ten sam dzień, na który zarządzono wybory do rad powiatów, powoduje, że komitety wyborcze zgłaszające kandydatów w wyborach do sejmiku województwa mogą zgłaszać również kandydatów na radnych do rad powiatów²⁷¹.

Wojewódzka komisja wyborcza zarządza wydrukowanie, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, kart do głosowania i zapewnienia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym. Na karcie do głosowania drukuje się odcisk pieczęci wojewódzkiej komisji wyborczej. W przypadku skreślenia nazwiska kandydata z listy lub unieważnienia listy kandydatów po wydrukowaniu kart do głosowania komisja wyborcza skreśli z listy kandydatów nazwisko kandydata, który zmarł, utracił prawo wybieralności, złożył nieprawdziwe oświadczenie, został zgłoszony jako kandydat do więcej niż jednego okręgu stanowiącego, lub na więcej niż na jednej liście kandydatów lub złożył oświadczenie na piśmie o wycofaniu zgody na kandydowanie. Nazwisko kandydata pozostawia się na wydrukowanych kartach do głosowania. Informacje o skreśleniu oraz o warunkach decydujących o ważności głosu oddanej na karcie komisja wyborcza

²⁷⁰ A. Korzeniowska, *ABC samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004, s. 200.

²⁷¹ Art. 370 § 2; art. 425 § 1 i 2; art. 450; art. 459 § 1 Kodeks wyborczy.

podaje do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia i zapewnia jego rozplakatowanie w lokalach wyborczych w dniu wyborów (art. 222, art. 225 Kodeks wyborczy).

Wyborca może głosować na określoną listę kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z danej listy, wskazując jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu. Jeżeli znak „x” postawiono na kartce z lewej strony obok dwóch nazwisk lub więcej kandydatów, lecz z tej samej listy, głos uznaje się za ważny i oddany na wskazaną listę z przyznaniem pierwszeństwa do uzyskania mandatu temu kandydatowi, przy którym nazwisku znak „x” jest umieszczony w pierwszej kolejności. Za głos nieważny uznaje się, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak „x” z lewej strony obok nazwisk dwóch lub więcej kandydatów z różnych list lub nie postawiono tego znaku w kratce z lewej strony obok nazwiska żadnego kandydata z którejkolwiek z list. Dopisywanie na karcie do głosowania dodatkowych nazwisk lub nazw albo poczynienie innych dopisków poza kartką nie wpływa na ważność głosu (art. 227 Kodeksu wyborczego).

1.3. Ogłoszenie wyników wyborów na radnego do sejmiku województwa

Komisarz wyborczy na podstawie protokołów z wyborów sporządzonych przez właściwe organy wyborcze podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do rad na obszarze województwa w formie obwieszczenia. W obwieszczeniu zamieszczona jest informacja o wynikach głosowania i o wynikach wyborów do konkretnych rad; w szczególności dane o liczbie mandatów oraz nazwiska i imiona wybranych radnych z oznaczeniem listy, z której zostali wybrani. Obwieszczenie komisarza podaje się do publicznej wiadomości przez rozplakatowanie odpowiedniego wyciągu z obwieszczenia na obszarze każdej gminy, a następnie jest ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jeden egzemplarz jest niezwłocznie przestany do Państwowej Komisji Wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości zbiorcze wyniki wyborów do rad na obszarze kraju w formie obwieszczenia. Następnie obwieszczenie publikuje się w Dzienniku Ustaw. Państwowa Komisja Wyborcza przedstawia Prezesowi Rady Ministrów informacje o realizacji

przepisów ustawy oraz ewentualnej propozycji ich zmian. Informację tę otrzymuje również prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i marszałek Sejmu RP oraz marszałek Senatu RP. Państwowa Komisja Wyborcza publikuje opracowanie statystyczne zawierające dokładne informacje o wynikach głosowania i wynikach wyborów. Minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej po porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych określa w drodze rozporządzenia sposób przekazywania i przechowywania oraz udostępnienia dokumentów z wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Struktura prawna mandatu (przedstawicielskiego) radnego sejmiku województwa

Rozpoczynając rozważania na temat mandatu radnego, należy odpowiedzieć na dwa pytania: Czym jest mandat przedstawiciela? Jakie przypisuje mu się znaczenia? Rozważania nad tymi znaczeniami i nad poszczególnymi elementami powstałych w doktrynie nauk humanistycznych definicji terminu „mandat” stanowią podstawę ukształtowania się powszechnie stosowanej dzisiaj w państwach demokratycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego. Termin „mandat” nie jest terminem znanym tylko współcześnie. Instytucja mandatum wykształciła się w okresie obowiązywania prawa rzymskiego. Mandatum stanowiło wówczas formę kontraktu zawieranego pomiędzy zleceniobiorcą (mandatarius) i zleceniodawcą (mandans), którego treścią było nieodpłatne wykonanie czynności prawnej lub faktycznej. Strony zlecenia związane były wewnętrznym stosunkiem opartym na wzajemnym zaufaniu. Mandat był kontraktem konsensualnym, u którego podstaw leżało nieformalne wyrażenie zgody przez strony (consensus)²⁷². Należy tu nadmienić, że znane są przypadki udzielania przez cesarzy pisemnych instrukcji swym urzędnikom, w szczególności namiestnikom prowincji (mandata). Choć ci byli ich bezpośrednimi adresatami, wiązały one rów-

²⁷² W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2001, s. 230–231.

niez podlegających im mieszkańców. Instrukcje te przybierały postać ksiąg (libri mandatorum)²⁷³.

Etymologiczne źródła słowa „mandat” odnajdziemy w języku łacińskim. Mandatum pochodzi od mandāre, co oznacza wręczać, polecać. W wiekach średnich mandatowi przypisywano zaś znaczenie polecenia pisemnego (littere mandati), otrzymania rozkazu, uwagi, wiadomości, okręgu administracyjnego (in mandatis habere)²⁷⁴. W sensie historycznym, ale i prawnym wyraz ten odnosił się do pisemnego polecenia, rozporządzenia najwyższych instancji (np. mandat królewski, cesarski, papieski), zezwolenia urzędowego²⁷⁵. W znaczeniu bardziej nacechowanym prawnie można było mówić o mandacie jako o pełnomocnictwie, pozwie, wyroku, sądzie²⁷⁶.

Współcześnie językoznawcy najczęściej określają mandat jako pełnomocnictwo do pełnienia jakiegoś urzędu obywatelskiego, zwłaszcza posła na sejm, a także czynności i obowiązki z tym związane. Mandat to pełnomocnictwo, ale do administrowania pewnym niesamodzielnym terytorium, udzielone państwu przez jakąś organizację międzynarodową. W najpopularniejszym sensie oznacza też nakaz zapłacenia grzywny jako kary administracyjnej za drobne wykroczenia²⁷⁷. Zagadnienie zdefiniowania tego, czym jest mandat przedstawiciela, było przedmiotem rozważań przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Wśród wielu zapatrywań na pierwszy plan wysuwają się poglądy dotyczące problemu rodzaju pełnomocnictwa i związanej z tym legitymacji do sprawowania urzędów pochodzących z wyborów. Zdaniem Feliksa Siemieńskiego mandatem przedstawicielskim w prawie konstytucyjnym jest stosunek polityczno-prawny między przedstawicielem a wyborcami, polegający

²⁷³ Tamże, s. 56.

²⁷⁴ J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 603.

²⁷⁵ O takim znaczeniu słowa „mandat” można mówić już w XVI wieku – A. Bańkowski, *Mandat* [hasło], w: *Etymologiczny słownik języka polskiego*, t. 2, A. Mrozowska (red.), Warszawa 2000, s. 136; *Mandat* [hasło], w: *Słownik wyrazów obcych*, E. Sobol (red.), Warszawa 1995, s. 526; S.B. Linde pisze o „mandatach Stolicy Apostolskiej w duchownym prawie, jakimi są listy papieskie, przez które wolę swoją w duchownych i beneficjalnych materyach ogłaszają”, a także o mandacie jako rozkazie głównym i ważnym, np. mandacie boskim (*Mandat* [hasło], w: *Słownik języka polskiego*, t. 3, S.B. Linde (red.), Warszawa 1951, s. 39).

²⁷⁶ Tamże.

²⁷⁷ E. Sobol (red.), *Podręczny słownik języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 440; *Mandat* [hasło], w: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, W. Kopaliński (red.), Warszawa 1983, s. 263.

na pełnomocnictwie do ich reprezentowania w określonym organie²⁷⁸. Zdzisław Czeszejko-Sochacki utożsamia mandat z legitymacją udzielaną przez wyborców ich przedstawicielom do sprawowania na określonych zasadach i w określonym czasie władzy państwowej. Autor ten jednocześnie dodaje, że wykonywanie mandatu przedstawiciela jest ze strony reprezentanta wyrazem dobrowolnej służby publicznej, co łączy się m.in. z przyjęciem na siebie dodatkowych obowiązków, od których wypełniania wolni są pozostali obywatele²⁷⁹. Maria Kruk wiąże mandat z udzieleniem przedstawicielowi prawa do reprezentowania suwerena. Przedstawiciel reprezentuje przy tym nie poszczególne podmioty, lecz całego suwerena²⁸⁰. Zdzisław Kędzia stawia znak równości między mandatem a statusem przedstawiciela²⁸¹. Według Stanisława Bożyka, Andrzeja Burdy, Mirosława Granata, Andrzeja Gwiźdźa mandat przedstawiciela może być rozumiany jako ogół praw i obowiązków reprezentanta albo też pełnomocnictwo udzielane reprezentantowi w drodze wyborów przez wyborców. Burda stwierdził, że „przez mandat przedstawicielski należy rozumieć całokształt uprawnień i obowiązków przedstawiciela, wyrażających istotę więzi prawno-politycznej powstałej na skutek aktu wyborczego między mandatem a mandatariuszem”²⁸². Gwiźdź przez „mandat poselski” rozumiał całokształt uprawnień i obowiązków posta na Sejm²⁸³. Autorzy ci podkreślili, że pogląd swój opierają na socjalistycznym ustawodawstwie i rozumieniu omawianego terminu. Z kolei Bożyk i Granat przychylają się do drugiego z powyższych sposobów rozumienia mandatu. Bożyk stoi na stanowisku, iż przy analizie reprezentacji politycznej trafniej jest posługiwać się pojęciem mandatu w rozumieniu pełnomocnictwa udzielanego reprezentantowi przez wyborców via akt wyborczy, ponieważ „w tym ujęciu na pierwszy plan wysuwa się zawsze określenie stosunku reprezentantów wyłonionych w drodze wyborów do swoich

²⁷⁸ F. Siemieński, *Mandat* [hasło], w: *Wielka encyklopedia prawa*, B. Hołyst (red.), Warszawa 2005, s. 426.

²⁷⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 58.

²⁸⁰ M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 18.

²⁸¹ Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975, s. 100.

²⁸² A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 188.

²⁸³ A. Gwiźdź, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: studium prawno-polityczne*, A. Burda (red.), Wrocław 1975, s. 319.

wyborców”²⁸⁴. Mirosław Granat argumentuje, że takie rozumienie „odpowiada sytuacji, w której działania reprezentanta będą przypisywane innym lub będą uważane przez nich za legalne i wiążące”²⁸⁵. Podobnie wypowiada się Lech Garlicki, który stwierdził, że konstytucjonalista ten zwraca uwagę, że poprzez kontestowany termin można jeszcze rozumieć zakres funkcji (zadań) przedstawiciela²⁸⁶. Zdaniem Andrzeja Antoszewskiego mandat przedstawiciela stanowi upoważnienie do działania w imieniu wyborcy, udzielone w akcie wyborczym posłowi, senatorowi lub radnemu. Obejmuje on prawo do przedstawiania opinii i głosowania nad kwestiami będącymi przedmiotem debaty i dyskusji w parlamencie bądź w innym organie przedstawicielskim. Mandat ów udzielany jest na czas ograniczony²⁸⁷. Zdaniem Grzegorza Kryszenia „do właściwych ram, które harmonizowałyby z ustaleniami i propozycjami socjologicznych koncepcji reprezentacji”²⁸⁸.

Konsensem problemu przedstawicielstwa (czy też reprezentacji) będą zasady suwerenności narodu oraz przedstawicielskiej formy jej realizacji. Zatem „podstawą rządów przedstawicielskich jest specyficzny stosunek politycznoprawny (stosunek przedstawicielstwa) między suwerenem a wyłonionym przez niego parlamentem. Stosunek ten powstaje w wyniku udzielenia poszczególnym reprezentantom pełnomocnictwa do sprawowania funkcji przedstawicielskiej, którego charakter i granice wyznaczają zarazem obszar uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy. Właśnie to pełnomocnictwo tworzy istotę i treść instytucji mandatu”²⁸⁹. Nie należy jednak tego pełnomocnictwa łączyć z konstrukcją pełnomocnictwa ukształtowanego w prawie cywilnym. Termin „pełnomocnictwo” ma bowiem tak w prawie konstytucyjnym, jak i prawie cywilnym tylko sobie właściwe znaczenia. Zdaniem Grzegorza Kryszenia nie powinno się utożsamiać mandatu przedstawiciela z ogółem praw i obowiązków jemu przypisanych. Jest to bowiem problematyka wykony-

²⁸⁴ S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 101.

²⁸⁵ M. Granat, *Zasada reprezentacji politycznej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 1997, s. 140.

²⁸⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 213.

²⁸⁷ A. Antoszewski, r. Herbut..., s. 222.

²⁸⁸ G. Kryszewski, *Mandat Przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3, s. 15.

²⁸⁹ Tamże, s. 17–18.

wania mandatu, ujmując ściślej, urzeczywistniania określonej jego koncepcji. Służą one realizacji przyjętej koncepcji, nie są zaś jego istotą. To samo dotyczy postrzegania omawianego mandatu jako przynależnego przedstawicielowi zakresu funkcji lub zadań. Niezależnie natomiast od przyjętej koncepcji mandatu jego stałym przymiotem pozostaje legitymizacja do prowadzenia działalności przedstawicielskiej. Słusznym i logicznym wydaje się powiedzenie, iż każda władza (również despotyczna, totalitarna czy autorytarna) jest reprezentacyjna. Z istoty swej sprawowanie władzy łączy się bowiem z wyrażaniem (reprezentowaniem) pewnych interesów. Nie oznacza to jednak, że jest reprezentatywna i posiada społeczną legitymację do działania. Jedynie władza reprezentatywna może być akceptowana w pełni demokratycznym państwie. Przedstawiciel nie tylko uzyskuje inwestyturę do pełnienia mandatu przez określony czas. Staje się stroną stosunku wynikłego z objęcia mandatu, co powoduje, że współtworzy więź prawną, jak i polityczną (emocjonalną) z podmiotem reprezentowanym. Tenże podmiot reprezentowany przenosi więc na przedstawiciela uprawnienie do sprawowania władzy w jego imieniu, przez co wyposaża przedstawiciela w niezbędną ku temu legitymację. Ponadto mandatu nie powinno się utożsamiać ze statusem przedstawiciela, mandat jest, choć istotną, to tylko jego częścią. Nie należy go przyrównywać do upoważnienia, gdyż może to sugerować, że przedstawiciel jest jedynie uprawniony do działalności przedstawicielskiej, co błędnie nie odnosiłoby się do całokształtu jego aktywności. W efekcie wyżej wspomniany konstytucjonalista proponuje, aby przez mandat reprezentanta rozumieć „udzielone na określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające oraz zobowiązujące do uczestnictwa w kształtowaniu oraz wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu”²⁹⁰. Mandat przedstawiciela nie jest konstrukcją nader złożoną, niemniej na charakterystykę prawną mandatu przedstawiciela składa się kilka elementów, które pozostają w ścisłym związku. Są to: realizacja mandatu, gwarancje prawne realizacji mandatu i zasady ponoszenia odpowiedzialności. W związku z powyższym rodzą się tu pytania: Jakie uprawnienia przysługują przedstawicielowi? Jakie ciążą na nim obowiązki? Jakie warunki sprawowania mandatu prawo dla niego przewiduje? Jakie są zasady ponoszenia

²⁹⁰ Tamże, s. 20–24.

odpowiedzialności za swą przedstawicielską działalność? Tak ukształtowana konstrukcja mandatu przedstawiciela znajduje swoje odbicie w konstrukcji prawnej mandatu radnego.

2.1. Forma sprawowania mandatu radnego

W drodze wyborów suweren składa na ręce reprezentantów inwestyturę do sprawowania władzy z wszelkimi tego konsekwencjami. Ma tu miejsce afirmacja aktu wyborczego jako podstawowej formy partycypacji obywatelskiej. Zatem rola podmiotu reprezentowanego, czyli de facto wyborców, sprowadza się jedynie do mechanicznego, dokonywanego co jakiś czas wyboru swoich reprezentantów. Niemniej to w gestii wyborców jest wybór przedstawicieli i w tym zakresie pozostają decydentami²⁹¹.

Reprezentowany nigdy nie sprawuje władzy samodzielnie. Reprezentant, a więc przedstawiciel, wchodzi w uprawnienia niezbędne do wykonywania władzy publicznej, naturalnie poprzez przeprowadzenie wyborów. Ujęcia te zakładają istnienie po stronie reprezentowanego władzy delegowania, a po stronie reprezentanta władzy delegowanej. W związku z tym można rzec, że kompetencją reprezentowanego jest przekazanie reprezentantowi inwestytury do rządzenia. Kompetencją zaś reprezentanta jest podejmowanie działań w imieniu podmiotu reprezentowanego, wykorzystując przy tym przysługujące mu uprawnienia²⁹². Jednak istnieją pewne obawy związane z takim punktem widzenia, gdyż sprawia wrażenie oderwania podmiotu reprezentowanego od procesu sprawowania władzy. Skoro ma on jedynie prawo albo kompetencje do przekazywania praw dotyczących sprawowania władzy. Zgodnie z tym poglądem jego rola ogranicza się do wskazania reprezentanta i na tym się kończy. Rzeczą reprezentanta jest wykonywanie władzy. Ważne jest zatem, aby nie doszło do sytuacji, w której to osobista wola reprezentanta będzie przejawiana jako *volonte generale* (wola powszechna). Byłoby to diametralne odwrócenie ról stosunku przedstawicielskiego. Wtedy przedstawiciel zawłaszczyłby rolę suwerena w tym stosunku, wypełniając go

²⁹¹ J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentary. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013, s. 105 i nn.

²⁹² Tamże, s. 107–108.

sam swoją osobą i wolą. Inny pogląd zakłada, że reprezentanci mają wyłączność na wyrażanie woli suwerena. Przy takim ujęciu jak najbardziej słusznie można mówić o posuniętej do granic absurdu fikcji prawnej reprezentacji²⁹³.

Zdecydowanie bliższy idei przedstawicielstwa jest pogląd, że sensem reprezentacji ma być wyrażanie woli podmiotu reprezentowanego przez przedstawiciela. Tu pomija się z kolei wagę aktu wyborczego jako mechanizmu transmisji woli powszechnej. W tym przypadku obraz przedstawicielstwa należy też uzupełnić o socjologiczne aspekty reprezentacji. Przedstawicielstwo powinno mieć wymiar formalny, ale i materialny, ponieważ jego istotą jest więź pomiędzy podmiotem reprezentowanym i reprezentującym. Eksponuje to, że koniecznym elementem przedstawicielstwa jest zgodność woli reprezentowanego i reprezentanta, co w oczywisty sposób przekłada się na działania tego drugiego. Przedstawicielstwo ma sens jedynie w przypadku, kiedy następuje emanacja woli powszechnej. W końcu to przedstawicielowi w stosunku przedstawicielskim przypada rola zwierciadła społeczeństwa²⁹⁴.

W związku z powyższym podstawowym obowiązkiem radnego jest kierowanie się w swej działalności dobrem wspólnoty samorządowej, tzn. ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to wprost z postanowień ustrojowych ustaw samorządowych, które stanowią: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy (powiatu, województwa)”²⁹⁵. Działania podejmowane przez radnego powinny wyraźnie uwzględniać interes publiczny, w szczególności jak najszerzy interes lokalnych społeczności. Przyjęcie takiego ukierunkowania aktywności przedstawiciela mieszkańców jednostki samorządowej powinno być dla niego priorytetem. W myśl założeń koncepcji mandatu wolnego radny reprezentuje całą społeczność jednostki samorządu terytorialnego tworzącą wspólnotę samorządową. Zgodnie z tą koncepcją poza dyskusją pozostaje przyznawanie pierwszeństwa w reprezentacji członkom wspólnoty zamieszkującym dany okręg wyborczy, jak i jakimkolwiek grupom społecznym oraz ugrupowaniom

²⁹³ Tamże, s. 110–111.

²⁹⁴ Tamże, s. 114 i nn.

²⁹⁵ Art. 23 zd. 1 u.s.g., art. 21 zd. 1 u.s.p., art. 23 zd. 1 u.s.w.

politycznym, a tym bardziej indywidualnym podmiotom²⁹⁶. Ustawodawca, odwołując się do „dobra wspólnoty samorządowej”, formułuje niniejszy obowiązek bardzo ogólnie, tworząc niejako klauzulę generalną. Niektórzy autorzy podjęli się jednak wyjaśnienia tego, czym jest owo dobro. W rozumieniu Andrzeja Szewca jest to „pomyślność wspólnoty samorządowej, czyli prawidłowy rozwój społeczny, gospodarczy, kulturowy i cywilizacyjny. W szczególności mieści się w nim coraz lepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb tej wspólnoty, wzrost jej zamożności i znaczenia oraz poprawa warunków życia jej członków. [...] można powiedzieć, że chodzi tutaj o interes mieszkańców jednostki samorządowej, któremu w myśl art. 3 ust. 1 EKSL powinny być podporządkowane wszelkie działania władz samorządu terytorialnego”²⁹⁷. Zdaniem tego autora dobro ma nadrzędny charakter²⁹⁸. Krzysztof Jaroszyński zwraca przy tym uwagę, iż radny wypełnia ten obowiązek, nie tylko tworząc i stosując prawo, ale także szerzej, kształtując w ramach organu, którego jest członkiem, politykę danej jednostki samorządu terytorialnego²⁹⁹. Radni są wybierani w konkretnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jednym z wymogów biernego prawa wyborczego jest stałe zamieszkiwanie na obszarze danej jednostki samorządowej. W jakimś stopniu powoduje to, że członek społeczności lokalnej, stając się jej przedstawicielem w samorządowym organie uchwałodawczym, powinien znać jej potrzeby i oczekiwania. Jednak nie zawsze tak jest. Ponadto zmieniające się realia wpływają często na powstawanie nowych potrzeb, z którymi muszą się zmierzyć władze jednostek samorządowych. Ale nawet posiadanie przez radnego dobrego kontaktu z mieszkańcami danej jednostki samorządowej nie zwalnia go z obowiązku utrzymywania z nimi (i ich organizacjami) stałej więzi³⁰⁰. Nadmieniony obowiązek nie oznacza bynajmniej stworzenia mechanizmu przekazywania instrukcji mieszkańców wspólnoty samorządowej ich reprezentantom w samorządowych organach przedstawicielskich. Nie może być o tym mowy, gdyż mandat radnego

²⁹⁶ K. Jaroszyński, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 241.

²⁹⁷ G. Jyż, Z. Pawłeczki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 322.

²⁹⁸ Tamże.

²⁹⁹ K. Jaroszyński, dz. cyt., s. 422.

³⁰⁰ Art. 23 zd. 2 u.s.g., art. 21 zd. 2 u.s.p., art. 23 zd. 2 u.s.w.

jest mandatem wolnym. Samo utrzymywanie więzi radnego z członkami wspólnoty samorządowej nie niweluje wolnego charakteru mandatu radnego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że utrzymywanie wspomnianych więzi jest jednym z czynników mających wpływ na wynik wyborczy kandydata na radnego. Nie można jednak nie zauważyć, że radni nadto zawiązują więzi z ugrupowaniem politycznym, wysuwającym jego kandydaturę w wyborach, które nieraz okazują się silniejsze od więzi utrzymywanych z mieszkańcami jednostki samorządowej. Ustawodawca obowiązki kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej i utrzymywania więzi z mieszkańcami jednostki samorządowej zawarł w tych samych przepisach. Może to być celowe działanie prawodawcy. Mimo że oba zdania wyrażają osobne obowiązki radnego, ich realizacja dotyczy jednej i tej samej sfery działalności radnego, której celem jest dobro wspólnoty samorządowej. Zatem jest uzasadnione stwierdzenie, że utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami jest konkretną propozycją ustawodawcy, zmierzającą do wypełniania obowiązku radnego kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej. Warto jednak podkreślić, że zgodnie z aktualnie przyjętą koncepcją mandatu wolnego radny nie jest prawnie zobowiązany do dzielenia się z mieszkańcami jednostki samorządowej informacjami o swojej działalności w organie przedstawicielskim ani o działalności samego organu przedstawicielskiego. Instrumenty utrzymywania kontaktu radnego z członkami społeczności lokalnych skierowane są raczej na pochwycenie od nich informacji, poznanie ich poglądów, przyjęcie od nich postulatów. Na pewno przekazywanie informacji o działalności przedstawicielskiej budzi sympatię i zaufanie mieszkańców jednostek samorządowych, jednak nie jest to prawnym obowiązkiem radnego. Nie może więc stanowić przesłanki do stosowania odpowiedzialności na podstawie przepisów prawnych, ponieważ takie nie istnieją; co najwyżej może być jedną z przyczyn, które w łącznym rozrachunku mogą się liczyć przy egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej.

Radnym przysługują uprawnienia kontrolne wobec samorządowych organów wykonawczych. Nadto przedstawiciele lokalni mogą się grupować w kluby radnych, dzięki czemu ich oddziaływanie zyskuje na sile. Uprawnienia, z których radni korzystają, służą im do wykonywania obowiązków określonych w samorządowych ustawach ustrojowych oraz statutach jednostek samorządowych. Z jednej strony są to obowiązki ogólne,

odnoszące się do stosunku radnych wobec mieszkańców jednostki samorządowej. Mowa o obowiązku kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej oraz utrzymywania więzi z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego, w której sprawowany jest mandat. Z drugiej strony są to obowiązki dotyczące sytuacji prawnej samego radnego. Są to obowiązki złożenia ślubowania oraz wystąpienia o urlop bezpłatny, które warunkują wstąpienie radnego w pełnię praw przedstawiciela. Pomiedzy tymi dwoma grupami obowiązków sytuuje się obowiązek uczestnictwa w pracach samorządowego organu stanowiącego. Konstrukcja mandatu przedstawiciela lokalnego przewiduje także, na poziomie ustawowym, rozwiązania mające zagwarantować należytą realizację mandatu radnego. Po pierwsze są wśród nich instrumenty, których celem jest zapewnienie transparentności i rzetelności działalności radnego. Są to instytucje niepołączalności materialnej i formalnej oraz instytucja oświadczenia majątkowego. Po drugie są to instrumenty zapewniające komfortowe i spokojne wykonywanie mandatu. Zalicza się do nich: uprawnienia pracownicze przysługujące radnemu, prawo radnego do diet i zwrotu kosztów podróży służbowych, ochronę przysługującą radnemu jako funkcjonariuszowi publicznemu. Integralną częścią konstrukcji mandatu radnego jest kwestia odpowiedzialności. Najpopularniejszą formą odpowiedzialności radnych jest odpowiedzialność polityczna, wykonywana przez samych wyborców przy okazji wyborów. Wynika to naturalnie z koncepcji mandatu wolnego, zgodnie z którą odpowiedzialności wobec przedstawicieli nie egzekwuje się w trakcie kadencji. Mieszkańcy jednostki samorządowej nie dysponują więc instrumentami prawnymi służącymi bieżącej kontroli nad radnymi. Specyficznym wyjątkiem od tej zasady jest egzekwowanie odpowiedzialności w drodze referendum. Referendum to dotyczy odwołania całego składu samorządowego organu stanowiącego. Mimo to przychodzi ono na myśl rozwiązania charakterystyczne dla mandatu imperatywnego. Wyznacznikiem trwałości tego mandatu jest z jednej strony działanie przedstawiciela zgodnie z wolą reprezentowanych wyborców, a z drugiej strony wola tychże wyborców trwania mandatu przedstawiciela.

Odpowiedzialność radnych może też przybierać inne postaci: odpowiedzialności wynikającej z postanowień regulaminów samorządowych organów stanowiących, odpowiedzialności karnej, odpowiedzialności zbiorowej, wykonywanej przez organy nadzorcze. Odpowiedzialność

radnego może więc przybrać formę odpowiedzialności politycznej (pozaprawnej) oraz prawnej. Instrumenty prowadzące do egzekwowania odpowiedzialności w obu tych formach mogą prowadzić do wygaśnięcia i utraty mandatu.

2.2. Uprawnienia radnego w postępowaniu uchwałodawczym

Sejmiki są organami stanowiącymi i kontrolnymi³⁰¹. Pomiedzy wypełnianiem tych funkcji nie ma kolizji. Zdaniem Piotra Dobosza „funkcje te są odrębne merytorycznie (stanowienie wyznacza przyszłe zachowania, zaś kontrola weryfikuje czynności wcześniejsze), przez co są one wzajemnie komplementarne i równie konieczne (nie wystarczy ustalić normy, ale trzeba sprawdzić ich wykonanie)”³⁰².

Sejmiki są organami stanowiącymi, uchwałodawczymi samorządu terytorialnego, co wskazuje na to, że stanowią prawo, czyli podejmują uchwały. Bezsprzecznie uchwała jest podstawową formą uzewnętrznienia woli rad i sejmików. Może ona przy tym przybierać charakter apeli, rezolucji, wniosków, stanowisk. Jednak to w formie uchwały wypowiadają się samorządowe organy stanowiące, realizując przy tym swe ustawowe kompetencje³⁰³, wynikające w szczególności z przepisów art. 18 u.s.w.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę na to, że „uchwała jest po prostu typową formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska przez organ kolegialny administracji publicznej – a takim organem jest niewątpliwie rada gminy – w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jego właściwości. W formie uchwały rada gminy może więc ustalać zarówno przepisy prawa miejscowego, jak też wydawać indywidualne akty administracyjne (decyzje lub postanowienia), jeżeli przepisy szczególne dają jej takie kompetencje, może postanawiać

³⁰¹ Art. 15 ust. 1 u.s.g., art. 9 ust. 1 u.s.p., art. 16 ust. 1 u.s.w.

³⁰² P. Dobosz, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2005, s. 130.

³⁰³ A. Wierzbicka, *Samorząd powiatu*, w: *Administracja publiczna. Komentarz*, t. 3: *Ustrój administracji samorządowej*, B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz (red.), Warszawa 2012, s. 362.

o przystąpieniu np. do porozumienia lub związku komunalnego, może wreszcie uchylać przypisane do jej zadań inne akty lub dokumenty o charakterze nienormatywnym – jak np. uchwała w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych³⁰⁴.

W przepisach ustrojowych ustaw samorządowych brak regulacji określających, jakie podmioty mogą wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą. Postanowienia ustawowe odnoszą się do tego zagadnienia w sposób fragmentaryczny, czyli w sytuacji gdy przyznają organowi wyłączną do tego kompetencję, np. w przypadku wniosku o odwołanie samorządowego organu wykonawczego z przyczyny innej niż nieudzielenie jemu absolutorium: z wnioskiem o odwołanie marszałka województwa może wystąpić co najmniej 1/4 ustawowego składu rady albo sejmiku (art. 31 ust. 1 u.s.p., art. 37 ust. 1 u.s.w.). Uzupełnienia w powyższej sprawie należy upatrywać w postanowieniach statutowych, które inicjatywę uchwałodawczą przyznają zwykle pojedynczym radnym, grupom radnych (np. klubowi radnych) oraz organom wykonawczym (np. zarządowi jednostki samorządu terytorialnego). W tej kwestii można spotkać różne rozwiązania. Niektóre statuty stanowią, że prawo inicjatywy uchwałodawczej przysługuje tylko dwóm podmiotom, np. poszczególnym radnym i zarządowi albo zarządowi i komisjom samorządowego organu stanowiącego. Inne dają te prawo trzem podmiotom, tj. zarządowi, komisjom samorządowego organu stanowiącego oraz grupie radnych. Jeszcze inne prawo tej inicjatywy przyznają większej grupie podmiotów, np. komisjom rady (sejmiku), zarządowi, wójtowi, grupie radnych, klubom radnych, przewodniczącemu rady (sejmiku), komisjom rady (sejmiku)³⁰⁵.

Niekiedy może być konieczne zwrócenie się o opinię do podmiotów zewnętrznych, tj. związków zawodowych. Znamienny jest natomiast fakt, iż powyższe opinie mają walor pomocniczy, wyjaśniający, a radni nie są związani ich treścią. Podjęcie uchwały powinna poprzedzać dyskusja. W jej trakcie radni mają prawo do zgłaszania poprawek i wniosków. Sam wnioskodawca ma prawo do wnoszenia własnych poprawek, czyli tzw. autopoprawek. Radni mogą kierować do wnioskodawcy pytania zgodnie

³⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., sygn. II GSK 39/06, Lex 236397.

³⁰⁵ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 229.

ze zgłoszoną kolejnością. To, ile takich pytań radni mogą wnosić, określają zwykle statuty samorządowych organów stanowiących. Przewodniczący rad albo sejmików mogą udzielać głosu poza kolejnością. Z reguły istnieje taka możliwość, jeżeli radny występuje z wnioskiem formalnym oraz gdy zachodzi ku temu konieczność i ma to bezpośredni związek z głosem przedmówcy. Głos można zabierać także w kwestii sposobu i porządku głosowania. Projektodawcom udostępnia się czas na ustosunkowanie się do wygłoszonych pytań i złożonych wniosków. Nad przebiegiem dyskusji i porządkiem obrad czuwa przewodniczący samorządowego organu stanowiącego. Choć na sprawę udziału radnego w głosowaniach można patrzeć przeważnie przez pryzmat obowiązku, niemniej stanowi ono również jego istotne uprawnienie. Udział w głosowaniu jest przejawem aktywności radnego i sumiennego podejścia do wykonywania powierzonego przez wyborców mandatu. Jedynie radni są przy tym uprawnieni do prowadzenia działalności uchwałodawczej. Właśnie z tytułu uzyskanych w drodze aktu wyborczego pełnomocnictw do sprawowania mandatu radni stają się dysponentami prawa do wyrażania swego stanowiska podczas głosowania. Dzięki temu radni stają się też decydentami w zakresie spraw o lokalnym znaczeniu. Głosowanie odbywa się zgodnie z pewnym porządkiem. Najpierw głosuje się w sprawie wniosku o odrzucenie uchwały, później o odesłaniu projektu do komisji lub wnioskodawcy. Następnie głosuje się poprawki. W pierwszej kolejności należy głosować te poprawki, których przyjęcie albo odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. W przypadku przegłosowania poprawki wykluczającej inne poprawki, poprawek tych nie poddaje się głosowaniu. W razie zgłoszenia kilku poprawek do tego samego przepisu jako pierwszą głosuje się poprawkę najdalej idącą. W końcu odbywa się głosowanie nad całością uchwały. Może ono zostać odroczone na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzi sprzeczność pomiędzy poszczególnymi przepisami projektu i czy są one w ogóle zgodne z innymi przepisami prawa. Uchwały rad i sejmików zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu tych organów w głosowaniu jawnym (lub jawnym imiennym w sejmikach), chyba że przepisy ustrojowych ustaw samorządowych stanowią inaczej. W głosowaniu radni opowiadają się „za” albo „przeciw” podjęciu uchwały, albo też wstrzymują się od głosu. Przyjęcie, jako podstawowa forma głosowania przez zwykłą więk-

szość głosów, oznacza, że przechodzi ten wniosek, który otrzymał największą liczbę głosów, czyli np. głosów „za” oddano więcej aniżeli głosów „przeciw” i wstrzymujących się liczonych osobno. Głosowanie jawne jest zasadą. W głosowaniu jawnym radni głosują przez podniesienie ręki. Głosowanie jawne imienne przeprowadza się w przypadku wątpliwości co do wyników głosowania. Przewodniczący danego samorządowego organu stanowiącego wyczytuje wtedy kolejno nazwiska radnych, którzy odpowiadają, jak głosują – czy „za”, czy „przeciw”, a może wstrzymują się od głosu. Wyjątkiem od głosowania jawnego jest głosowanie tajne, przeprowadzane przy użyciu kartek z pieczęcią organu stanowiącego samorządu terytorialnego i podpisanych przez członków komisji skrutacyjnej. Głosowanie tajne stosuje się przy wyborze i odwotywaniu przewodniczącego i wiceprzewodniczącego tychże organów samorządowych oraz jeśli taka koniczność wynika z przepisów prawa (art. 14 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p., art. 19 ust. 1 u.s.w).

2.3. Uprawnienia radnego w postępowaniu kontrolnym

W myśl postanowień ustrojowych ustaw samorządu terytorialnego samorządowe organy stanowiące są organami stanowiącymi i kontrolnymi. Organy te nie tylko stanowią przepisy prawa w zakresie lokalnym, ale i dysponują uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Sejmik województwa kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 1 u.s.w.). W tym celu w każdej jednostce samorządu terytorialnego powołuje się komisję rewizyjną. Kompetencje kontrolne wykonywane w ramach samorządowych organów uchwałodawczych przysługują wyłącznie radnym³⁰⁶, zasadniczo tym, którzy zostali powołani w skład komisji rewizyjnej. Ustrojowe ustawy samorządowe wspominają, że w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjąt-

³⁰⁶ Do 1995 r. członkami komisji rewizyjnej mogły być osoby, które nie uzyskały mandatu w danej jednostce samorządu terytorialnego. Zmiana nastąpiła za sprawą ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601).

kiem marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa oraz radnych, będących członkami zarządu województwa, na szczeblu województwa. Członkiem komisji rewizyjnej może być każdy radny, z wyłączeniem tych, którzy sprawują już funkcje w organie stanowiącym. Ustawodawca ustanowił przy tym obowiązek zapewnienia reprezentacji każdemu klubowi funkcjonującemu wewnątrz danego organu uchwałodawczego. W stosunku do klubów radnych posiadanie swojego przedstawiciela w komisji rewizyjnej jest uprawnieniem i obowiązkiem. W wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „liczba członków komisji rewizyjnej musi być tak ukształtowana, aby każdy z klubów był reprezentowany przez co najmniej jednego radnego. Nie jest dopuszczalne wybieranie składu komisji rewizyjnej, w którym pominięty zostałby przedstawiciel chociażby jednego z klubów”³⁰⁷. Ponadto: „wymóg, by w skład tej komisji weszli przedstawiciele wszystkich klubów, jest normą bezwzględnie obowiązującą. [...] Z przepisu art. 18a ust. 2 u.s.g. nie wynika w szczególności, by w skład komisji rewizyjnej mieli wchodzić przedstawiciele tylko tych klubów, które są uczestnictwem w komisji zainteresowane”³⁰⁸.

Komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym danej rady albo sejmiku o charakterze pomocniczym³⁰⁹. Wyznacznikiem tego jest nie jedynie fakt, iż zasiadają w niej tylko radni. Komisja ta działa w imieniu samorządowego organu stanowiącego³¹⁰. W gestii rad i sejmików leży powoływanie i odwoływanie jej członków. One wyposażają komisje rewizyjne w środki finansowe, organizacyjne i techniczne niezbędne do ich działania. Komisje rewizyjne są również rozliczane ze swej działalności poprzez zobowiązanie do przedstawiania sprawozdań³¹¹. Zadania komisji rewizyjnych, zasady i tryb ich działania określone są przez samorzą-

³⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11, Lex 1113780.

³⁰⁸ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11, Lex 1108400.

³⁰⁹ „Komisja rewizyjna jest »aparatem pomocniczym rady«” – C. Martysz, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2010, s. 144. Z takim punktem widzenia nie zgadza się choćby Wiesław Kisiel. Autor ten widzi komisję rewizyjną, spoglądając przez pryzmat przysługujących jej uprawnień, jako istotny, wewnętrzny organ jednostki samorządu terytorialnego – Tenże, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 280; S. Bułajewski, *Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 174.

³¹⁰ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 1997 r., sygn. akt II SA 44/96, Lex 43208.

³¹¹ B. Kumorek, *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym – kompetencje i zasady działania*, Zielona Góra 1999, s. 76.

dowe organy stanowiące w statutach (z wyjątkiem zadań przypisanych komisji przez ustawodawcę w ustawach kształtujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego). W każdej kadencji tworzy się plany kontroli przeprowadzanych przez komisje rewizyjne, które są uchwalane przez właściwe rady i sejmiki. Ponadto komisja rewizyjna jest jedyną komisją, której utworzenie ma nastąpić obligatoryjnie. Formą kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego są kontrole wykonywane przez komisje rewizyjne albo zespoły kontrolne powoływane na mocy uchwały tej komisji. Uprawnienia kontrolne przysługują także pozostałym komisjom rad i sejmików, tak stałym, jak doraźnym. Samorządowe organy stanowiące mogą samodzielnie przeprowadzać czynności kontrolne. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż w praktyce to radni działający kolegalnie jako komisja rewizyjna (ewentualnie zespół wyłoniony ze składu komisji) korzystają z uprawnień kontrolnych samorządowego organu uchwałodawczego. Radny decydujący się podjąć czynności kontrolne we własnym imieniu i tylko na podstawie faktu pełnienia mandatu radnego działałby nielegalnie. Według Stanisława Bułajewskiego samorządowe organy stanowiące nie wypełniają zazwyczaj swojej funkcji kontrolnej w sposób bezpośredni³¹².

3. Obowiązki radnego sejmiku województwa

Podstawą utrzymywania więzi radnych z mieszkańcami jednostki samorządowej są bezpośrednie spotkania z mieszkańcami oraz uczestnictwo w zebraniach organizacji zawodowych, społecznych, politycznych prowadzących działalność na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Następnie regularne pełnienie dyżurów na terenie okręgu wyborczego lub w siedzibie organów jednostki samorządowej. W przypadku ostatniej z wymienionych form utrzymywania kontaktów, radnym przysługuje wobec województwa prawo do przydzielenia im pomieszczenia służącego do odbywania dyżurów. W ten sposób do radnych docierają wszelkie postulaty, wnioski, skargi oraz zażalenia. Tego typu działania mogą inspirować radnych do występowania z wspomnianymi już

³¹² S. Bułajewski, dz. cyt., s. 174.

interpelacjami i zapytaniem³¹³. Kontakt radnego z członkami społeczności lokalnych ma wymiar informacyjny. Informowanie to dotyczy dwóch sfer. Pierwsza obejmuje przekazywanie mieszkańcom informacji o bieżącej sytuacji jednostki samorządowej. Nie można tu pominąć także tych informacji, które odnoszą się do przyszłych i planowanych działań, a nawet ich kierunków. Druga obejmuje swym zakresem informowanie o działalności radnego w ramach organu stanowiącego samorządu terytorialnego, w tym w komisjach, których jest członkiem. Ewa Olejniczak-Szałowska dość dawno już stwierdziła, że choć „w ustawie samorządowej nie znajdziemy [...] *expressis verbis* sformułowanego obowiązku radnego udzielania informacji wyborcom [...], to informowanie wyborców o sprawach gminy i działalności jej organów należy traktować jako podstawowy obowiązek radnego. Z obowiązku tego wyływa refleksywne prawo wyborcy do »bycia poinformowanym«”³¹⁴. Prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych gwarantuje art. 63 Konstytucji RP. Posłowie na sejm, senatorowie i radni zgodnie z treścią art. 237 ust. 2 k.p.a. mogą wnieść skargę do właściwego organu określonego w art. 229 k.p.a. we własnym imieniu albo przekazać do załatwienia skargę innej osoby. Wniesienie skargi nie wszczyna postępowania administracyjnego. Jest to jednoinstancyjne postępowanie uproszczone, które kończy się czynnością materialnotechniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi³¹⁵. Wyżej wymienione osoby pełniące funkcje publiczne powinny być zawiadomione o sposobie załatwienia skargi, a w razie gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień, także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. Radni znajdują się wśród podmiotów uprzywilejowanych. Zasadniczo organ właściwy do załatwienia skargi powinien ją załatwić nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 ust. 1 k.p.a.). Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe

³¹³ G. Jyż, Z. Pawłeczki, A. Szewc, dz. cyt., s. 323.

³¹⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 3.

³¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 689/09, Lex 574240; M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 1104–1105.

organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przeciągłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.). Radny we własnym sumieniu rozstrzyga, co jest dobre dla wspólnoty samorządowej, a co nie. Jest to dopuszczalne wobec obowiązującej konstrukcji mandatu wolnego. Brak także instrumentów przymuszających radnego do utrzymywania kontaktów z mieszkańcami jednostki samorządowej, w której został wybrany.

Z wyżej wspomnianym obowiązkiem współbrzmi obowiązek uczestnictwa radnego w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie zawarł w tym przypadku identycznych uregulowań w poszczególnych ustrojowych ustawach samorządowych³¹⁶. Na poziomie województwa ustawodawca wprowadził obowiązek udziału radnego w pracach organów powiatu (odpowiednio województwa) oraz powiatowych (odpowiednio wojewódzkich) jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Zatem ustawodawca nie pozostawia wątpliwości, że radni województwa są obowiązani do brania udziału w pracach organów województwa. Zgodnie z art. 15 u.s.w. organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa. Przepisy te nie wymieniają komisji, gdyż te są organami wewnętrznymi samorządowych organów stanowiących. Radny gminy ma obowiązek brania udziału w pracach innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (np. związki międzygminne, stowarzyszenia gmin). Wojewódzka ustawa ustrojowa wspomina w tym względzie o odpowiednio wojewódzkich jednostkach organizacyjnych³¹⁷.

Do radnego województwa stosuje się przepisy prawa (art. 24e–24h). Zgodnie z przepisami radni zobowiązani są do niepodejmowania dodatkowych zajęć ani przyjęć darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. W swej działalności radni mają zabronione powoływanie się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami lub działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub z innymi osobami, wykorzystując mienie wojewódzkie lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zakaz uniemożliwia im bycie członkami władz zarządzających lub kontrolnych, rewizyjnych ani pełnomocni-

³¹⁶ Art. 24 u.s.g., art. 21 ust.2 u.s.p., art. 23 ust. 3 u.s.w.

³¹⁷ Jest to tym bardziej zastanawiające, gdyż „działalność w tego typu podmiotach należy traktować na równi z pracą w samej radzie oraz jej komisjach”. K. Jaroszyński, dz. cyt., s. 241.

kami spółek prawa handlowego z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Powołanie i wybór radnego do władz są z mocy prawa nieważne. Jeżeli powołanie lub wybór radnego miało miejsce przez rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny zobowiązany jest do zrzeczenia się stanowiska lub funkcji w terminie do 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Jeżeli radny nie zrzeknie się stanowiska lub danej funkcji, z mocy prawa traci je po określonym terminie. Zakaz ten nie dotyczy radnych, którzy zostali wyznaczeni jako reprezentanci mienia komunalnego. Radny może być wyznaczony jako reprezentant mienia komunalnego najwyżej dwóch spółek. W przypadku tym radny może otrzymać odrębne wynagrodzenie z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego.

Wysokość wynagrodzenia łącznie z dietami radnego z tytułu pełnienia funkcji w jednej spółce nie może przekroczyć miesięcznej czterokrotności najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez ministra pracy i polityki socjalnej, na podstawie Kodeksu pracy. Jeżeli wynagrodzenie przyznane przez spółkę jest wyższe, wówczas nadwyżka stanowi dochód budżetu województwa. Następnym zakazem dotyczącym radnych jest zakaz posiadania większego pakietu niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem wojewódzkich osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją sejmiku województwa, a w razie ich niezbycia nie uczestniczą przez okres sprawowania mandatu i 2 lat po wygaśnięciu mandatu w wykonywaniu ich uprawnień³¹⁸. Radni zobowiązani są złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, zawierające szczególne informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, czy jednostki samorządu terytorialnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz o zajmowaniu stanowisk w spółkach prawa handlowego³¹⁹. Oświadczenie powinno zawierać informacje dotyczące majątku objętego wspólnością majątkową. Oświad-

³¹⁸ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 162.

³¹⁹ Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt SK 20/9 niepubl.

czenie powinno zostać złożone przewodniczącemu w terminie 30 dni od dnia objęcia mandatu. Przewodniczący składa swoje oświadczenie marszałkowi województwa. Kolejne oświadczenia radni składają co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz 2 miesiące przed datą kolejnych wyborów do sejmiku województwa. Informacje radnego w oświadczeniu stanowią tajemnicę służbową, chyba że radny wyrazi pisemną zgodę na ich ujawnienie. Przewodniczący sejmiku w szczególnie uzasadnionych wypadkach może podjąć decyzję o ujawnieniu wiadomości objętych tajemnicą służbową pomimo braku zgody składającego oświadczenie po zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej. W przypadku niewywiązania się przez radnego z obowiązku złożenia oświadczenia we wskazanych terminach, radnemu nie przysługuje dieta do czasu złożenia oświadczenia. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje przewodniczący sejmiku. Oświadczenia przechowuje się przez 6 lat. Podanie nieprawdziwych danych o stanie majątkowym grozi odpowiedzialnością karną. Dodatkowo w odniesieniu do ustawy o samorządzie województwa wprowadza się znaczące ograniczenie konstytucyjnej wolności wyboru miejsca pracy. Z radnym nie można nawiązać stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim w tym województwie, w którym radny uzyskał mandat. Nie dotyczy to radnych wybranych do zarządu województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązany na podstawie wyboru. Nie mogą także zajmować stanowiska kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej. Nawiązanie przez radnego, wbrew wskazanym zakazom, stosunku pracy jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu radnego³²⁰.

Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, kiedy radny przed uzyskaniem mandatu pozostawał w stosunku pracy w urzędzie marszałkowskim lub był zatrudniony na stanowisku kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej w tym województwie, w którym uzyskał mandat, jest zobowiązany złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy przed złożeniem ślubowania. W takim przypadku radny uzyska urlop bezpłatny na okres wykonywania mandatu oraz 3 miesiące po jego wygaśnięciu. Urlop jest udzielany bez względu na rodzaj i okres trwania stosunku pracy. Stosunek pracy nawiązany na czas

³²⁰ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, s. 162.

określony, który ustałby przed terminem zakończenia tego urlopu, przedłuża się do 3 miesięcy po zakończeniu tego urlopu. Na podstawie art. 26 ust. 6 ustawy o samorządzie województwa po wygaśnięciu mandatu urząd marszałkowski lub wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna przywraca radnego do pracy na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy z wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu, jakie otrzymywałby, gdy nie korzystał z urlopu bezpłatnego. Radny zainteresowany przywróceniem do pracy jest zobowiązany zgłosić gotowość przystąpienia do pracy w terminie 7 dni od wygaśnięcia mandatu. W myśl art. 29 ustawy o samorządzie województwa radni sejmiku województwa mogą przynależeć do klubu radnych w celu realizacji zamierzeń programowych. Klub radnych może być utworzony przez co najmniej 3 radnych, a przynależność radnego do klubu jest dobrowolna. Kluby umożliwiają polityczną reprezentację radnych o zbliżonych poglądach. W orzecznictwie NSA przyjęto, że ustalenie w statucie przy niewielkiej liczbie ustawowego składu rady, wysokiego limitu osobowego przy tworzeniu klubów radnych stanowi istotne naruszenie prawa³²¹ oraz do zasad działalności klubów nie można zaliczyć rozpoczęcia działalności klubu od zatwierdzenia jego regulaminu przez radę³²².

4. Wygaśnięcie mandatu radnego sejmiku wojewódzkiego

W określonych prawem przypadkach mandat radnego wygasa, przez co traci on pełnomocnictwa do jego wykonywania. Mandat radnego, tak jak mandat każdego reprezentanta wyborców, wygasa wraz z upływem kadencji, w której został wybrany. W tej sprawie wypowiedział się w wyroku z dnia 31 marca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „uzyskanie mandatu radnego nie stanowi w sensie prawnym gwarancji, iż wybrana osoba będzie pełnić mandat przez całą kadencję, chociażby z tego powodu, że Ordynacja wyborcza przewiduje różne sytuacje, w których może on wygasnąć”³²³.

³²¹ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910-917/96, ONSA z 1997 r. Nr 4, poz. 167.

³²² Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1997 r., sygn. akt ONSA z 1998 r. Nr 2, poz. 70.

³²³ Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU z 1998 r. Nr 2, poz. 13.

Skuteczne sprawowanie mandatu następuje po złożeniu ślubowania. Odmowa wykonania tego obowiązku przesądza o wygaszeniu radnemu mandatu. Kodeks wyborczy nie określa, w jakiej formie powinno się odmówić złożenia ślubowania. Zgodnie z treścią art. 60 k.c. wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej. Dopuszcza się formę ustną i pisemną, a także elektroniczną. Art. 61 k.c. stanowi, że oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. W przypadku wyboru drogi elektronicznej decydująca jest chwila wprowadzenia oświadczenia do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby inna osoba mogła zapoznać się z jego treścią. Oświadczenie kieruje się do przewodniczącego danego organu stanowiącego, choć właściwie do jego członków, którzy podejmują uchwałę wygaszającą mandat radnego. Odwołanie oświadczenia woli jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Wygaszenie mandatu urzeczywistnia się ostatecznie w momencie podjęcia uchwały w tej sprawie.

W związku z powyższym rodzi się tu pytanie, czy i kiedy można wygasić mandat radnego, który nie bierze udziału na kolejno zwoływanych sesjach. Zdaniem Pawła Chmielnickiego stan taki nie może ciągnąć się w nieskończoność. „Nie ma zatem żadnych przeszkód, aby rada podjęła próby uzyskania informacji o przyczynach absencji radnego, a otrzymawszy wiadomość, że jest on np. aktywny zawodowo – uznała, że ta absencja jest przejawem odmowy złożenia ślubowania”³²⁴. Przyjmuje się, że miesięczny termin na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ma charakter instrukcyjny. W przeciwnym razie niepodjęcie uchwały o wygaszeniu mandatu radnego w tym terminie skutkowałoby tym, że radny elekt stałby się pełnoprawnym radnym mimo niezłożenia ślubowania³²⁵.

Wygaśnięcie mandatu radnego oznacza utratę ważności mandatu i pełnomocnictwa i ustanie udzielonego przez wyborców pełnomocnictwa

³²⁴ P. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 178–179.

³²⁵ J. Mordwiłko, *W sprawie „wezwania radnego do objęcia mandatu”*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 2, s. 187–188.

do reprezentowania ich w sejmiku³²⁶. Wygaśnięcie mandatu następuje z przyczyn określonych w art. 383 ustawy Kodeks wyborczy: odmowy złożenia ślubowania; niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywaniu czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka; pisemnego złożenia mandatu; wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta); naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności; utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów; prawomocnego wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo popełnione z winy umyślnej; śmierci.

Wygaśnięcie mandatu jest potwierdzone przez właściwy sejmik w drodze uchwały, najpóźniej 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W przypadku odmowy złożenia ślubowania lub utraty prawa wybieralności przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu radnemu przysługuje złożenie wyjaśnień. Radny ma prawo w tym przypadku do złożenia w sądzie okręgowym odwołania w terminie 7 dni od dnia doręczenia. W takiej sytuacji wygaśnięcie mandatu radnego następuje z dniem wydania przez sąd orzeczenia oddalającego odwołanie. Przepisy ustawy o ordynacji wyborczej w powyższej kwestii były przedmiotem orzecznictwa sądowego. Kolegium kompetencyjne SN w postanowieniu z dnia 26 maja 2000 r. uznało, iż uchwała o wygaśnięciu mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów podlega kontroli wyłącznie w trybie odwołania zainteresowanego do właściwego sądu administracyjnego³²⁷. Z kolei NSA w uchwale z dnia 23 października 2000 r. uznał, że w uchwale rady gminy w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu prawomocnego wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo popełnione winy umyślnej można zaskarżyć do sądu administracyjnego (art. 101 ust. 1 u.s.w.). Upływ trzymiesięcznego terminu (art. 190 ust. 2 u.s.w.) nie pozbawia rady możliwości podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu rad-

³²⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej...*, s. 197.

³²⁷ Postanowienie SN z dnia 26 maja 2000 r., KKK 4/00, ONSAP 2000 Nr 23, poz. 8.

nego³²⁸. Wygaśnięcie mandatu zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 20 maja 1992 r. nie jest środkiem mającym na celu wyeliminowanie z rady osoby, która przez swe postępowanie nie powinna zasługiwać na wybór³²⁹. Wygaśnięcie mandatu stwierdza sejmik województwa w drodze uchwały w ciągu 3 miesięcy od wystąpienia przyczyny stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Uptyw tego terminu nie pozbawia rady możliwości podjęcia uchwały.

³²⁸ Uchwała NSA z dnia 23 października 2000 r., OPS 13/00, Wokanda z 2001 r. Nr 3, poz. 29.

³²⁹ Wyrok NSA z dnia 20 maja 1992 r., sygn. akt SA/Gd 541/92, ONSA, z 1993 r. Nr 4, poz. 91.

Rozdział IV.

Kadencja sejmiku województwa

Kadencja sejmiku województwa

W myśl art. 16 u.s.w. kadencja sejmiku województwa trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru. Jak z powyższego wynika, sejmik rozpoczyna kadencję w dniu wyboru, natomiast koniec kadencji następuje po upływie 5 lat w tym samym dniu co dzień wyborów. W dzień upływu kadencji ustają wszelkie funkcje sejmiku. Kadencji nie można skrócić ani przedłużyć, jest to możliwe jedynie w wyniku odwołania sejmiku drogą referendum wojewódzkiego, co przewiduje art. 170 Konstytucji RP i art. 17 u.s.w., lub w wyniku rozwiązania na mocy prawa w przypadku zmian w podziale terytorialnym państwa. Kadencja odwołanego sejmiku na drodze referendum wygasa w dniu ogłoszenia wyników referendum, a kadencja nowego sejmiku kończy się z dniem zakończenia kadencji organu stanowiącego samorządu nowego wybranego w wyborach zarządzonych na podstawie ordynacji wyborczej. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadała w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji sejmiku.

Sejmik województwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, w tym województwo, wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Sejmik województwa w świetle art. 169 ust. 2 Konstytucji RP jest organem kolegialnym, kadencyjnym, pochodzącym z wyborów. Organem stanowiącym (uchwałodawczym) województwa jest zaś sejmik województwa. Wybory do tego organu są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym³³⁰. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa Kodeks wyborczy.

Treść art. 16 ust. 1 u.s.w. wskazuje, że sejmik województwa jest najważniejszym organem województwa i wskazuje dwie zasadnicze jego

³³⁰ K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2010, s. 29 i nn.

funkcje. Jest on organem stanowiącym województwa oraz jednocześnie organem kontrolnym. Analiza zadań powierzonych ustawowo organowi stanowiącemu województwa na podstawie art. 18 u.s.w. daje podstawę do dokonania ich klasyfikacji jako: zadania prawotwórcze m.in. stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności: a) statutu województwa, b) zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, c) zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej; zadania personalne, m.in. wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa; zadania finansowo-majątkowe, m.in. uchwalanie budżetu województwa; zadania planistyczne, m.in. uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego; inne, m.in. rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji programów³³¹.

Liczebność sejmiku województwa jest uzależniona od liczby mieszkańców województwa. Do sejmiku województwa wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie 30 w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców.

1. Tryb obradowania zgromadzenia sejmiku

Sejmik obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku. Sesje zwołuje się w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Zawiadomienie o zwołaniu sesji powinno zawierać projekt porządku obrad, projekty uchwał oraz inne dokumenty związane z planowanym porządkiem obrad. Projekt porządku obrad i termin posiedzenia sejmiku ustala przewodniczący sejmiku po zasięgnięciu opinii wiceprzewodniczących sejmiku i przewodniczących klubów. W przypadku braku sprzeciwu wobec projektu porządku obrad prowadzący obrad stwierdza przyjęcie porządku. Wnioski o zmianę porządku obrad poddaje się pod głosowanie jawne w kolejności ich zgłoszenia. Sejmik może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością

³³¹ A. Wierzbicka, dz. cyt., s. 363.

głosów ustawowego składu sejmiku. Do zmiany porządku obrad sesji nadzwyczajnej sejmiku wymagana jest dodatkowa zgoda osób, na wniosek których taką sesję zwołano. Porządek obrad musi zawierać punkty umożliwiające radnym składanie interpelacji i zapytań. Przewodniczący sejmiku prowadzi obrady sejmiku. Może on powierzyć prowadzenie obrad jednemu z wiceprzewodniczących sejmiku. Prowadzący obrady wyznacza przed posiedzeniem spośród radnych sekretarza obrad. Do obowiązków sekretarza obrad należy parafowanie protokołu z obrad sesji oraz liczenie głosów w przypadku głosowań jawnych, odbywających się bez wykorzystania urządzenia do liczenia głosów.

Sejmik rozpatruje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał sprawy dotyczące jego kompetencji określone w ustawach i statucie. W sprawach porządkowych, proceduralnych i formalnych sejmik podejmuje postanowienia, które umieszcza w protokole sesji. Sejmik nie realizuje uprawnień stanowiących i kontrolnych, może zajmować stanowiska i wyrażać opinie w formie deklaracji, apelacji i oświadczeń. Sejmik obraduje na sesjach zwyczajnych i nadzwyczajnych. Sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych co najmniej raz na kwartał lub w sesjach zwoływanych w zależności od danych potrzeb. Przewodniczący ma obowiązek zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku przez zarząd województwa lub radnych stanowiących 1/4 ustawowego składu sejmiku. Pierwszą sesję sejmiku wyjątkowo wojewódzki komisarz wyborczy właściwej terytorialnie komisji wyborczej w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów do sejmików województw na obszarze całego kraju. Otwarcie sesji powierza się najstarszemu wiekiem radnemu obecnemu na sali obrad. Jeżeli wybory były wynikiem referendum lokalnego w sprawie odwołania sejmiku, pierwszą sesję zwołuje osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego. Do zmiany porządku obrad w trybie określonym sejmik województwa może w prowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku, lecz dodatkowo jest wymagana zgoda wnioskodawcy.

Według art. 21 u.s.w. w przypadku złożenia wniosku przez co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku przewodniczący ma obowiązek zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia dokumentu. Na wniosek marszałka województwa przewodniczący jest zobowiązany wprowadzić do po-

rządu obrad najbliższej sesji sejmiku projekt uchwały, jeżeli wnioskodawcą jest zarząd województwa, a projekt wpłynie do sejmiku co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji sejmiku. O terminie, miejscu oraz porządku obrad sesji powiadamia się formie pisemnej radnych na 7 dni przed terminem obrad. Do zawiadomienia dołącza się porządek obrad, projekty uchwał oraz inne materiały pomocnicze.

Sesja sejmiku odbywa się na jednym posiedzeniu, lecz można postanowić o przerwaniu posiedzenia i kontynuowaniu obrad na kolejnym posiedzeniu tej samej sesji w innym terminie. Dotyczy to w szczególności pierwszej sesji sejmiku nowej kadencji, która nie może być zamknięta przed dokonaniem wyboru przewodniczącego sejmiku. Sesje sejmiku mogą być przeprowadzone w siedzibie organu województwa lub mogą mieć charakter sesji wyjazdowych. W sesjach sejmiku uczestniczą członkowie zarządu oraz z głosem doradczym skarbnik województwa oraz zaproszeni przez przewodniczącego sejmiku upoważnieni przez zarząd, m.in. pracownicy urzędu marszałkowskiego i kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, właściwi ze względu na przedmiot obrad.

Sesje otwiera i zamyka przewodniczący sejmiku lub wskazany przez niego wiceprzewodniczący obrad, który czuwa nad sprawnym przebiegiem i przestrzeganiem porządku obrad zgodnie z regulaminem sejmiku. Po stwierdzeniu quorum przewodniczący przystępuje do realizacji porządku obrad. Sejmik może na wniosek radnego lub marszałka województwa wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku. Porządek obrad w szczególności obejmuje: rozpatrywanie projektów uchwał i ich podjęcie, sprawozdanie zarządu z bieżącej działalności, interpretacje i zapytania radnych, odpowiedzi na interpelacje i zapytania, wolne głosy i wnioski.

Sesja nadzwyczajna jest zwoływana w sprawach niecierpiących zwłoki przez przewodniczącego sejmiku z własnej inicjatywy, na wniosek zarządu lub radnych w liczbie przynajmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku i dotyczy tylko sprawy, dla której została zwołana. W przypadku otrzymania wniosku przewodniczący jest zobowiązany niezwłocznie zwołać sesję nadzwyczajną. Zwołanie sesji nadzwyczajnych sejmiku wymaga skutecznego zawiadomienia o terminie, miejscu i przedmiocie jej obrad, radnych.

Nad poszczególnymi punktami porządku obrad przeprowadza się dyskusję, o ile sejmik nie postanowi inaczej. W dyskusji nad każdym punktem porządku obrad radny może zabrać głos tylko jeden raz. Powtórnie radny może zabrać głos tylko w celu złożenia sprostowania lub zadania pytania. Głosu udziela się w kolejności zgłoszeń. Wystąpienie radnego nie może trwać dłużej niż 8 minut, a przy składaniu sprostowania lub zapytania nie dłużej niż 2 minuty. W szczególnie uzasadnionych przypadkach prowadzący obrady może zezwolić radnemu na przemawianie dłużej niż 8 minut. Jeśli treść lub sposób wystąpienia zakłóca porządek obrad lub uchybia powadze sejmiku, przewodniczący obrad przywołuje radnego do porządku, a gdy przywołanie nie skutkuje, może odebrać mu głos. Fakt ten odnotowuje się w protokole sesji. W czasie sesji sejmiku głos mogą zabierać mieszkańcy województwa i zaproszeni goście na zasadach ustalonych przez przewodniczącego obrad. Marszałkowi województwa, wicemarszałkom, członkom zarządu województwa, skarbnikowi oraz przedstawicielowi wnioskodawcy przysługuje prawo do zabrania głosu poza kolejnością mówców. Potwierdzeniem obecności radnego na sesji jest złożony przez niego podpis na liście obecności. Prowadzący obrady stwierdza na podstawie listy obecności prawomocność obrad. Na wniosek marszałka województwa przewodniczący sejmiku jest zobowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji sejmiku projekt uchwały. W przypadku gdy wnioskodawcą jest zarząd, a projekt wpłynął do sejmiku co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem sesji sejmiku.

1.1. Przewodniczący sejmiku województwa

Art. 20 ustawy o samorządzie województwa obliguje sejmik województwa do powołania przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku. Komentowana regulacja wskazuje ponadto na charakter organu sejmiku, jakim jest przewodniczący, zastrzegając, że jego zadania ograniczają się wyłącznie do organizowania pracy sejmiku oraz prowadzenia obrad sejmiku. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Koordynujące zadania i kompetencje przewodniczącego sejmiku mają

charakter czynności materialno-technicznych. Szczegółowo są one określone w statucie województwa bądź w regulaminie sejmiku. Przewodniczący sejmiku województwa prowadzi obrady sejmiku. W ramach tego zadania ma prawo kierowania przebiegiem dyskusji i głosowania poprzez udzielanie głosu radnym oraz dopuszczanie ich do wypowiedzi. Przewodniczący jest niewątpliwie zobowiązany zapewnić sprawność obrad organu kolegialnego, jakim jest sejmik województwa. Aby móc skutecznie realizować swoje ustawowe zadanie, przewodniczący sejmiku musi zostać wyposażony w uprawnienia z zakresu tzw. policji sesyjnej, jak np. możliwość odebrania głosu czy pouczenia o konieczności zachowania spokoju i porządku z prawem usunięcia z sali obrad osób naruszających swoim zachowaniem porządek i powagę obrad bądź dobre obyczaje³³². W ramach sprawowania pieczy nad porządkiem w czasie posiedzeń sejmiku, dbając o powagę obrad, przewodniczący może wydawać stosowne rozstrzygnięcia porządkowe.

W art. 20 ust. 1 u.s.w. opisano obowiązek wyboru przez sejmik województwa przewodniczącego oraz nie więcej niż trzech wiceprzewodniczących. Organ ten sejmik województwa wybiera ze swojego grona, co oznacza, że przewodniczący sejmiku województwa oraz wiceprzewodniczący muszą być radnymi danej kadencji. Z treści przepisu wynika ponadto, że przewodniczącego wybiera sejmik in pleno. Jest on zatem wybierany w drodze uchwały sejmiku, która nie ma charakteru normatywnego, jest zaś aktem stosowania prawa. W konsekwencji należy uznać za niedopuszczalne unormowanie tej kwestii na gruncie przepisów regulaminowych w odmienny sposób, np. poprzez przekazanie tej kompetencji organowi województwa – zarządowi – bądź poprzez obsadzenie tego stanowiska. Przepis ten określa, że wyboru dokonuje się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Zastrzegając, że przewodniczący jest wybierany spośród radnych, ustawa nie precyzuje, czy funkcję tę ma pełnić osoba wywodząca się z ugrupowania, które wygrało wybory i uzyskało status większości w sejmiku województwa. Co więcej, przepisy prawa nie przewidują obowiązku apolityczności przewodniczącego – niezależnie od pełnionej przez siebie funkcji pozostaje on członkiem klubu w sejmiku województwa, bierze udział w debacie i głosuje, chociaż oczywiste jest, iż wykonując swoje kierownicze obowiązki, powinien pozostawać bez-

³³² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 225.

stronny i obiektywny. Komentowany przepis nie określa także czasu, na jaki powoływany jest przewodniczący sejmiku. Z jego treści wywodzi się jednak nakaz istnienia przez okres całej kadencji sejmiku. W założeniu przewodniczący wybierany jest na całą kadencję, niezależnie od tego, czy będzie to pełna pięcioletnią kadencja lub kadencja skrócona. Pewne jest także, że kadencja przewodniczącego upływa wraz z kadencją sejmiku województwa, nawet jeżeli pełniący tę funkcję radny zostałby wybrany na radnego kolejnej kadencji.

Wybór przewodniczącego ma miejsce na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego sejmiku, bezpośrednio po złożeniu przez radnych ślubowania. W sytuacji gdy dochodzi do odwołania przewodniczącego województwa, termin przeprowadzenia wyborów jego następcy, ze względu na konstruktywny charakter wniosku o odwołanie tego organu, pokrywa się z terminem głosowania tego wniosku. W przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania sesję sejmiku województwa w celu wyboru przewodniczącego zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania. Sesję sejmiku województwa do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji. W tej sytuacji wybór nowego przewodniczącego sejmiku powinien nastąpić niezwłocznie.

Z treści komentowanego przepisu wynika, że przewodniczący jest organem wewnętrznym sejmiku. Regulacja ta wprost nie określa charakteru prawnego tego organu, a w szczególności tego, że jest on jej organem kierowniczym. Rola przewodniczącego sejmiku województwa określona została w art. 20 ust. 3 u.s.w.: „wyłącznie organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku”. Ustawowe pojęcie „organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku” zarówno w wąskim, jak i szerokim ujęciu ma swoje rozwinięcie. Organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku w wąskim znaczeniu to nic innego jak wykonywanie całego szeregu uprawnień, wynikających z faktu, że przewodniczący ma kierować radnymi in pleno, czyli w czasie sesji – posiedzenia. W szerokim znaczeniu organizowanie pracy sejmiku to całokształt zadań powierzonych przewodniczącemu sejmiku wo-

jewództwa, służących właściwemu trybowi prac sejmiku. Istotne jest, że jako przedstawiciel sejmiku przewodniczący reprezentuje cały sejmik, niezależnie od własnych preferencji politycznych oraz ugrupowania, z którego się wywodzi. Ustawa o samorządzie województwa mówi również o możliwości odwołania przewodniczącego. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku województwa następuje na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku województwa, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym.

Ustawa określa maksymalną liczbę wiceprzewodniczących, czyli nie więcej niż 3. Należy domniemywać, że liczba wiceprzewodniczących ustalona przez sejmik w trakcie pierwszego posiedzenia będzie aktualna przez okres całej kadencji. Nie ma jednak przeszkód, aby dokonać zmiany tej uchwały, a tym samym zmienić skład prezydium sejmiku. Do wyboru wiceprzewodniczących stosuje się odpowiednio przepisy regulujące tryb wyboru przewodniczącego, co oznacza, że konieczne jest uzyskanie przez każdego wiceprzewodniczącego bezwzględnej większości głosów.

Fakt, że komentowana ustawa przewiduje obowiązek powołania wiceprzewodniczących, nie oznacza, że powierza ona kierowanie pracami sejmiku województwa organowi kolegialnemu. Z treści komentowanego przepisu jednoznacznie wynika, że to przewodniczący jest jednoosobowym organem kierowniczym sejmiku. Sami wiceprzewodniczący nie są organami sejmiku. Ustawa nie wskazuje charakteru funkcji wiceprzewodniczących ani ich zakresu działania oraz kompetencji. Pozostawia tę kwestię autonomii sejmiku województwa. Regulaminy poszczególnych województw traktują wiceprzewodniczących jako zastępców przewodniczącego w sprawach wewnętrznych. Przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku województwa nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa. Wynika to z ogólnej zasady autonomii organów województwa oraz demokratycznego zakazu kumulowania władzy w jednych rękach.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.s.w. marszałek województwa może zostać odwołany z innej przyczyny aniżeli nieudzielenie mu absolutorium. Ustawodawca nie sprecyzował jednak, jakie przyczyny mogą stanowić powód odwołania marszałka województwa. Można uznać, że podstawnym powodem jest realizacja celów politycznych w sejmiku województwa. Sejmik województwa dysponuje w tej mierze dużym zakresem swobody oraz uznania. Wniosek o odwołanie marszałka województwa w oma-

wianym trybie można złożyć w każdej sytuacji, o ile w ocenie co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku zasługuje on na rozpatrzenie. Należy bezwzględnie podkreślić, że oprócz racji natury politycznej odwołanie marszałka województwa w trybie art. 37 u.s.w. powinno następować, gdy zaistnieją argumenty natury merytorycznej.

Wniosek wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną, natomiast nie jest opiniowany przez regionalną izbę obrachunkową, nawet jeśli dotyczy spraw finansowych. Opinia komisji rewizyjnej powinna odgrywać istotne znaczenie w perspektywie podejmowania przez sejmik województwa uchwały o przeprowadzeniu głosowania w sprawie odwołania marszałka województwa. Nie oznacza to jednak, że sejmik województwa pozostaje w jakikolwiek sposób związany opinią komisji rewizyjnej. Może zatem nastąpić sytuacja, kiedy to wniosek komisji rewizyjnej będzie odmienny od podjętej przez sejmik województwa uchwały.

Głosowanie w sprawie odwołania marszałka sejmiku województwa przeprowadza się po zapoznaniu z opinią komisji rewizyjnej na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie, nie wcześniej jednak niż po upływie miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Ustawodawca umożliwił w ten sposób radnym sejmiku zapoznanie się z motywami wniosku o podjęcie przedmiotowej uchwały oraz dał radnym sejmiku czas do namysłu nad zasadnością wniosku oraz jego ewentualnymi konsekwencjami dla całego województwa. Jeżeli wniosek o odwołanie marszałka województwa nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Odwołanie marszałka województwa następuje większością – co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku – w głosowaniu tajnym. Ustawodawca przywiązuje do omawianego wniosku dużą wagę odnośnie do kwalifikowanej większości 3/5 głosów ustawowego składu sejmiku województwa, jaką musi uzyskać złożony wniosek. Stanowi to wyższy próg większości aniżeli przy głosowaniu nad uchwałą o przeprowadzeniu głosowanie w sprawie odwołania zarządu z przyczyny nieudzielenia mu absolutorium. Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.s.w. odwołanie marszałka województwa bądź złożenie przez niego rezygnacji jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu województwa albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd województwa.

Procedura przyjęcia rezygnacji marszałka została w komentowanym przepisie opisana nieprecyzyjnie. W art. 37 ust. 4 u.s.w. komentowanego artykułu wskazuje się, że rezygnacja złożona przez marszałka jest przyjmowana przez sejmik, a zatem to ona jest przedmiotem głosowania na sesji. W art. 37 ust. 2 u.s.w. komentowanego artykułu mówi się już jednak o podejmowaniu uchwały o przyjęciu rezygnacji całego zarządu i to bynajmniej deklaratoryjnej. Brak podjęcia takiej uchwały jest bowiem równoznaczny z nieprzyjęciem rezygnacji, która dopiero zostaje przyjęta w sposób domniemany wraz z upływem czasu (art. 38 ust. 3 u.s.w.). Wydaje się, że to zapętlenie legislacyjne należy rozwikłać w sposób następujący: przedmiotem głosowania na sesji jest przyjęcie rezygnacji marszałka; przyjęcie rezygnacji marszałka jest równoznaczne z przyjęciem przez sejmik województwa uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji całego zarządu; nieprzyjęcie rezygnacji marszałka w sposób aktywny przez sejmik województwa powoduje jej przyjęcie poprzez domniemanie prawne ustanowione w art. 38 ust. 3 u.s.w. Choć przepis nie wskazuje tego wprost, to marszałek składa rezygnację sejmikowi województwa jako organowi, który dokonał jego powołania. Rezygnacja może być złożona zarówno ustnie w czasie sesji sejmiku, jak i na piśmie na ręce przewodniczącego sejmiku województwa – możliwe jest to w trakcie sesji i między nimi. Termin określony w art. 38 ust. 2 u.s.w. ma charakter instrukcyjny, co oznacza, że sejmik województwa może przyjąć rezygnację marszałka na kolejnej sesji, o ile tylko odbywa się ona przed końcem miesiąca, w którym odbyła się pierwsza sesja, na której kwestia przyjęcia rezygnacji marszałka mogła być głosowana. Przyjęcie rezygnacji marszałka następuje zwykłą większością głosów. Ustęp 3 komentowanego przepisu zawiera gwarancje poszanowania woli marszałka niechającego już pełnić swojej funkcji.

1.2. Interpelacje i zapytania radnych

Prawo wniesienia interpelacji albo zapytania jest indywidualnym uprawnieniem każdego radnego. Jest ono w praktyce często wykorzystywane przez radnych stojących w obronie określonych interesów, np. partii politycznych, wyborców. Instytucja interpelacji i zapytań została zaadoptowana na poziomie samorządu terytorialnego, wzorem roz-

wiązań przyjętych w Konstytucji RP³³³ oraz Regulaminu Sejmu RP³³⁴. Zgodnie z art. 115 ust. 1 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni. Rozdział IV Działu III Regulaminu Sejmu Posiedzenia Sejmu ustawodawca poświęcił interpelacjom, informacjom bieżącym, zapytaniom poselskim oraz pytaniom w sprawach bieżących (art. 191–196). Interpelacja dotyczy spraw o zasadniczym znaczeniu dla jednostki samorządu terytorialnego. Obejmuje ona swym zakresem wskazanie konieczności rozwiązania problemu i żądania zajęcia stanowiska. W myśl postanowień Statutu Miasta Biłogostoku radny składa interpelację na piśmie nie później niż 7 dni przed wyznaczonym terminem sesji. Można ją także złożyć na sesji. Interpelację kieruje się do prezydenta miasta. Jeżeli interpelację wniesiono nie później niż 7 dni przed wyznaczonym terminem sesji, odpowiedzi ustnej na nią udziela się na najbliższej sesji rady, przekazując jednocześnie interpelantowi odpowiedź w formie pisemnej. W przypadku niezachowania tego terminu lub gdy sesję wyznaczono później niż miesiąc od złożenia interpelacji, maksymalny termin wyłączenia pisemnej odpowiedzi wynosi miesiąc od dnia jej wpływu do kierowanego organu. Na interpelację wniesioną na sesji udziela się ustnej odpowiedzi na następnej sesji rady oraz pisemnej w terminie 21 dni. Jeżeli interpelujący uzna odpowiedź za niewystarczającą, może wnieść o rozpatrzenie sprawy interpelacji przez radę, która obejmuje dodatkowe pytania i wyjaśnienia, dyskusję oraz uznanie przez radę za wystarczającą lub wezwanie interpelowanego do jej uzupełnienia³³⁵.

Zapytania kieruje się do prezydenta, zastępców prezydenta oraz sekretarza lub skarbnika. Wnoszone są ustnie na sesji. Powinny być też sformułowane jasno i zwięźle, tak aby odpowiedź mogła się ograniczyć do krótkiej informacji o faktach. Odpowiedzi na zapytania skierowane do prezydenta udziela prezydent. Natomiast odpowiedzi na zapytania skierowane do zastępców prezydenta, sekretarza lub skarbnika udzielają te osoby bądź wskazany przez nich naczelnik wydziału urzędu lub kie-

³³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³³⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47).

³³⁵ Tamże, § 68, 70, 71.

rownik jednostki organizacyjnej miasta, ustnie na sesji. Odpowiedzi pisemnej udziela się na wniosek radnego³³⁶. Wyżej wspomniane środki prawne stanowią swego rodzaju narzędzia realizacji postulatów zgłaszanych radnym przez wyborców. Dają one możliwość zwrócenia uwagi rady czy sejmiku na pojawiające się w lokalnych społecznościach problemy. Służą to wzmacnianiu więzi między radnymi i mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego. Są przy tym środkiem szybkiej reakcji, niejednokrotnie mając wpływ na decyzje podejmowane przez organy samorządu terytorialnego. Interpelacje i zapytania szczególnie często wykorzystują radni opozycyjni, których wiedza o działaniach organów samorządu terytorialnego niekiedy może być ograniczona. Jest to tym bardziej ważne wobec faktu, iż informacje przekazywane przez podmioty zobowiązane do odpowiedzi mają charakter rzeczywisty i wiążący. Warto podnieść, że uprawnienia radnych będących członkami komisji rewizyjnej podlegają istotnym ograniczeniom. Radni ci bezsprzecznie nie posiadają żadnych kompetencji kontrolnych wobec pozostałych członków samorządowych organów stanowiących. Należy tu zaznaczyć: „Komisji rewizyjnej nie przysługuje prawo kontroli samej rady. Nie podlega jej kontroli przewodniczący rady, radni oraz pozostałe komisje rady”³³⁷. Wynika to wprost z materii ustawowych³³⁸.

Radny może wnosić interpelacje i zapytania w sprawach bieżących do zarządu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, za pośrednictwem przewodniczącego sejmiku. Interpelacje oraz zapytania i odpowiedzi są stałymi punktami obrad sejmiku województwa. Interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze w formie pisemnej za pośrednictwem przewodniczącego sejmiku lub ustnie bezpośrednio na sesji. Powinna zawierać przedstawienie stanu faktycznego będącego przedmiotem oraz wynikające z niego pytania i podpis radnego wnoszącego interpretacje. Jednak jeżeli interpelacja nie odpowiada warunkom, przewodniczący sejmiku może odmówić interpelacji. Odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie ustnej bezpośrednio na sesji oraz w formie pisemnej w dwóch egzemplarzach do przewodniczącego sejmiku w ciągu 14 dni od daty otrzymania inter-

³³⁶ Tamże, § 69, 72

³³⁷ M. Józwiak, I. Kopczyńska, *Kontrola wykonywana za pomocą komisji*, w: *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, Z. Majewski (red.), Warszawa 2007, s. 93.

³³⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. II SA/Ke 371/10, Lex 737769.

pelacji. Przewodniczący sejmiku niezwłocznie przesyła interpelantowi jeden egzemplarz odpowiedzi. Zapytania zgłasza się w celu uzyskania informacji o aktualnych problemach województwa. Zapytania formułowane są w formie pisemnej przed sesją sejmiku za pośrednictwem lub w formie ustnej na sesji sejmiku. Kolejność odpowiedzi na postawione pytania ustala przewodniczący. Odpowiedzi na postanowione zapytania udzielane są na najbliższej sesji w formie ustnej. Jeżeli udzielenie odpowiedzi w tym terminie 14 dni od zakończenia sesji przewodniczącemu sejmiku nie będzie możliwe, wówczas odpowiedź powinna być udzielona pisemnie³³⁹.

1.3. Uchwały sejmiku województwa

W art. 19 ust. 1 u.s.w. określono warunki formalne podejmowania przez sejmik województwa uchwał, tj. zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Większość oraz kworum, to minimalna wymagana liczba radnych sejmiku województwa biorących udział w głosowaniu nad uchwałami (słowo „kworum” zaczerpnięto z łacińskiego zwrotu *quorum praesentia sufficit*, co oznacza „których obecność wystarczy”).

Głosowanie w sejmiku województwa oparte jest na zasadzie większości. Decyzję podejmuje się większością ważnych głosów oddanych przez radnych sejmiku województwa w głosowaniu. Oznacza to, że większość radnych sejmiku województwa upoważniona jest do tworzenia woli całego województwa. Wszelkie odstępstwa od tych zasad mogą być wprowadzone wyłącznie mocą przepisów ustawowych, co wynika z treści przywołanego przepisu *in fine*. Za niedopuszczalne i pozbawione podstaw prawnych uznać należy ustanowienie innych zasad głosowania w akcie prawa miejscowego³⁴⁰.

³³⁹ Tamże.

³⁴⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt NK.III.4131.2.4.2012.KK, Dz.Urz. Woj. Opol. z 2012 r. poz. 532 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt NK.II.BG.0911-30/08, Wsp. 2008, Nr 8, s. 28.

Sejmik województwa jest organem kolegialnym. Uchwała takiego organu jest bez wątpienia rozstrzygnięciem, które stanowi akt woli każdego z członków tego organu, który poprzez głosowanie wyraża swoje stanowisko w sprawie przedłożonej do głosowania. Może się to przejawiać w akceptowaniu, odmowie akceptacji projektu uchwały lub powstrzymaniu się od wyrażenia stanowiska w sprawie. Oddanie poszczególnego głosu jest oświadczeniem woli członka sejmiku województwa, przy czym warunkiem ważności podjętej uchwały jest uzyskanie odpowiedniej liczby głosów, przy zachowaniu określonego kworum. Stanowisko takie również prezentuje orzecznictwo³⁴¹. Sejmik województwa podejmuje uchwały w głosowaniu, które polega na wyrażeniu stanowiska w określonej sprawie za pomocą znaku umownego (karty do głosowania, podniesienia ręki, naciśnięcia przycisku urządzenia do głosowania itp.). Głosowanie może mieć charakter jawny lub tajny (jeśli przepisy ustawy tak stanowią).

Radni sejmiku województwa głosują, co do zasady, osobiście, biorąc udział w posiedzeniu. Niedopuszczalne jest uczestniczenie w podejmowaniu uchwał przez osoby nieobecne, jeżeli oddadzą głos na piśmie, za pośrednictwem innego członka rady. Forma udziału i głosowania na posiedzeniu sejmiku województwa jest taka sama i zakłada fizyczną obecność osoby uprawnionej do głosowania (radnego powiatowego, członka zarządu). Adekwatnie do samorządu powiatowego, jak słusznie wskazuje WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 12 września 2017 r.³⁴², „forma udziału w głosowaniu nad uchwałą zarządu powiatu przez teletransmisję jest prawnie niedopuszczalna. Dopóki ustawodawca nie wprowadzi innych regulacji, umożliwiających wprowadzenie innego trybu głosowania, dopóty niemożliwe będzie skuteczne podejmowanie uchwał w inny sposób niż przewidziany w ustawie. Zasadniczym zaś argumentem, przemawiającym za niedopuszczalnością przyjęcia innego sposobu głosowania niż określony w art. 13 u.s.w., jest to, iż cytowany przepis określa tryb głosowania i stawia wymóg »obecności« podczas głosowania określonej ilości członków ustawowego składu organu”. Głosów wstrzymujących się w sejmiku województwa nie powinno się brać pod uwagę, gdyż nie opowiadają się one za żadnym z rozwiązań poddanych pod głosowanie. Oznacza to, że nawet gdyby wszyscy poza jedną z osób głosujących wstrzymali się

³⁴¹ Wyrok WSA w Olsztynie z 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 550/10, Lex 2363607.

³⁴² Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 563/17 niepubl.

od głosu, to zadecyduje głos tej osoby, która się nie wstrzymała. Art. 19 ust. 1a, 1b, 1c³⁴³ dodany ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która weszła w życie 31 stycznia 2018 r., stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa zmieniająca weszła w życie. Zmiana została dokonana w związku z poselskim projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³⁴⁴.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy 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. poz. 130 ze zm.): „[...] głosowania na sesjach rad oraz sejmików mają zgodnie z założeniem odbywać się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania, w sposób określony powyżej byłoby niemożliwe z przyczyn technicznych głosowania, odbywałyby się imiennie. Wykazy głosowań radnych będą podlegały niezwłocznemu upublicznieniu na stronach internetowych właściwych samorządów oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Celem tej zmiany jest zwiększenie transparentności organów samorządowych. Warto podkreślić, że część samorządów terytorialnych w Polsce postuguje się już elektronicznym systemem głosowania podczas obrad organów stanowiących oraz komisji”³⁴⁵.

2. Rozwiązanie sejmiku województwa

Według art. 33 ust. 1 u.s.w. sejmik województwa w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy

³⁴³ 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. poz. 130 ze zm.).

³⁴⁴ Druk sejmowy nr 2001, Sejm RP VIII kadencji.

³⁴⁵ 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. poz. 130 ze zm.).

ulega rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli nie wybrał w tym czasie zarządu. Informacje o rozwiązaniu sejmiku wojewoda podaje do publicznej wiadomości w środkach masowego przekazu oraz ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Po rozwiązaniu sejmiku przeprowadza się wybory przedterminowe. Do czasu wyborów zarządu przez nowy sejmik Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów samorządowych województwa. Jeżeli sejmik województwa wybrany w wyniku wyborów przedterminowych nie dokona wyboru zarządu w terminie określonym, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Informację o rozwiązaniu sejmiku podaje się do wiadomości publicznej. Nie przeprowadza się wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów sejmiku województwa na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu województwa zadania i kompetencje organów samorządu województwa przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

W myśl art. 32 u.s.w. sejmik województwa ulega rozwiązaniu z mocy prawa, jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączą się w nową jednostkę. Rady tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane w wyniku zmian składu rady. Wojewoda podaje do publicznej wiadomości i ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacje o rozwiązaniu sejmiku. Termin do wyborów członków zarządu nie może zostać przedłużony. Rozwiązanie sejmiku powoduje konieczność przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Wybory zarządu Prezes Rady Ministrów w terminie 3 miesięcy od dnia rozwiązania sejmiku. W tym okresie zadania organów samorządu województwa wykonuje wojewoda, pełniąc funkcje organów województwa do czasu wyboru zarządu, wówczas on podlega rozwiązaniu z mocy prawa. Nie przeprowadza się już kolejnych przedterminowanych wyborów. Do dnia wyborów sejmik województwa na kolejną kadencję oraz zarządu województwa zadania i kompetencje sejmiku i zarządu województwa wykonuje właściwy terytorialnie wojewoda (art. 32 u.s.w.; art. 390 § 1 pkt 3 oraz § 5 Kodeksu wyborczego).

W myśl art. 84 ust. 1 u.s.w. w razie powtarzającego się naruszenia przez sejmik województwa Konstytucji RP lub ustaw sejm może na wniosek Prezesa Rady Ministrów w drodze uchwały rozwiązać sejmik woje-

wództwa. Rozwiązanie sejmiku województwa jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu województwa. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowych organów samorządu województwa pełni funkcje tych organów. W przypadku powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw, których dopuszcza się samorząd województwa, wojewoda wzywa sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, to za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu województwa. W razie rozwiązania zarządu do czasu wyboru nowego funkcje zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów (art. 84 ust. 2 u.s.w.). Należy tu podkreślić, że obecne brzmienie powyższych przepisów jest efektem trzykrotnej nowelizacji. Pierwsza zmiana nastąpiła z dniem 30 maja 2001 r. mocą ustawy z 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 ustaw³⁴⁶.

Rolą jednostek samorządu terytorialnego, w tym województwa, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb poszczególnych wspólnot, co sprawia, że niezdolność do działania (wyłonienia zarządu) musi być dominatem do rozwiązania organu stanowiącego i tym samym stworzenia możliwości mieszkańcom województwa do wyboru władz mających praktyczną zdolność do działania. Art. 33 u.s.w. reguluje sposób postępowania w przypadku, gdy sejmik województwa nie dokonuje wyboru nowego zarządu. Z unormowań dotyczących zarządu województwa zawartych w ww. ustawie wynika, że jest to ciało kolegialne, o składzie określonym częściowo przez przepisy rangi ustawowej (składa się z marszałka, wicemarszałków i pozostałych członków zarządu województwa), a częściowo przez akt prawa miejscowego – statut, jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), określający dokładną liczbę członków zarządu konkretnego województwa. Jednocześnie u.s.w. zawiera rozróżnienie wyboru zarządu (art. 32 ust. 1 u.s.w.) i wyborów poszczególnych członków wchodzących w skład tego

³⁴⁶ 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 (t.j. Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

organu (art. 32 ust. 2, 3 u.s.w.), a więc nie są to pojęcia tożsame. Z art. 7 Konstytucji RP wynika obowiązek organów władzy publicznej, a więc i organów województwa, oraz ich działania na podstawie i w granicach prawa. Art. 2 ust. 2 u.s.w. stanowi, że do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Z treści art. 33 ust. 1 u.s.w. wynika, że skutek w postaci rozwiązania sejmiku województwa następuje z mocy prawa po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu województwa. Zmiany w podziale terytorialnym państwa zachodzące w toku kadencji sejmiku powodują następujące skutki: a) jeżeli jednostka zostaje włączona do innej jednostki albo dwie jednostki lub więcej łączą się w nową jednostkę, sejmiki tych jednostek zostają z mocy prawa rozwiązane, b) jeżeli w wyniku zmian, o których mowa w art. 390 § 4 Kodeksu wyborczego, skład rady zmniejszył się poniżej $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby radnych, sejmik jednostki zostaje z mocy prawa rozwiązany.

3. Komisje sejmiku województwa

W myśl art. 28 ust. 1 u.s.w. sejmik województwa samodzielnie kształtuje swoją strukturę wewnętrzną. W celu wykonywania określonych zadań sejmik ze swojego grona może powoływać komisje stałe, z których jedna o charakterze obligatoryjnym nazwana jest rewizyjną, i komisje doraźne do wykonywania określonych zadań, np. przygotowania projektu określonej uchwały, które podlegają sejmikowi. Komisje są organami wewnętrznymi sejmiku. W skład komisji stałych wchodzi co najmniej 5 radnych. Członkostwa nie można łączyć z funkcjami marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku oraz radnych będących członkami zarządu województwa. Skład komisji doraźnych, nazwy, zakres działania ustala każdorazowo sejmik w uchwale o ich powołaniu. Komisje o charakterze fakultatywnym są organami pomocniczymi i opiniodawczo-doradczymi, wyklucza to przeniesienie przez sejmik swoich uprawnień stanowiących. Zadaniem komisji o charakterze obligatoryjnym, jaką jest komisja rewizyjna, jest kontrolowanie działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych

jednostek organizacyjnych, opiniowanie, wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Pierwsze posiedzenie komisji następuje bezpośrednio po powołaniu radnych. Dokonuje się wyboru kandydatów na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz występuje się z wnioskiem do sejmiku o ich powołaniu. Sejmik na wniosek komisji powołuje przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego. W wypadku braku wniosku komisji kandydaturę na przewodniczącego komisji zgłasza wybrany przewodniczący sejmiku spośród członków komisji. Sejmik powołuje następujące komisje stałe: rewizyjną; budżetu finansów; polityki regionalnej, rozwoju województwa i infrastruktury; promocji i ochrony zdrowia; pracy, pomocy społecznej i bezpieczeństwa; rolnictwa i rozwoju wsi; kultury, edukacji, nauki, sportu, turystyki; współpracy międzynarodowej i promocji województwa; ochrony środowiska, gospodarki wodnej i poszanowania energii.

Status prawny komisji rewizyjnej wyznaczają odpowiednie przepisy ustaw samorządowych. Jest organem jednostki stanowiącej samorząd. W skład komisji wchodzi tylko radni, przedstawiciele wszystkich klubów politycznych. W skład nie mogą wchodzić przewodniczący i wiceprzewodniczący oraz członkowie zarządu. Wprowadzony zakaz ma na uwadze zapobieżenie sytuacji, w której kontrolujący i kontrolowany występują w tych samych rolach. Komisja rewizyjna realizuje zadania kontrolne określone ustawami oraz uchwałami sejmiku. Komisja rozpoczyna swoje funkcjonowanie z dniem wyboru sejmiku, a kończą z dniem upływu jego kadencji. Komisja przeprowadza kontrolę na podstawie kryteriów: legalności, celowości, gospodarności, rzetelności i terminowości. Uchwała sejmiku w sprawie przeprowadzenia kontroli określa przedmiot, zakres oraz czas jej trwania. Również przedstawia osoby upoważnione do dokonywania czynności kontrolnych. Zespół kontrolny ma prawo do wstępu do pomieszczeń jednostki kontrolnej, wglądu w dokumenty związane z prowadzoną kontrolą, wezwania do złożenia wyjaśnień pracowników jednostki kontrolnej – na żądanie pracownika są one protokołowane. Kierownik kontrolnej jednostki jest zobowiązany do zapewnienia zespołowi kontrolnemu właściwych warunków lokalowych oraz technicznych i udostępnienia kopii niezbędnych dokumentów oraz wyjaśniania w formie pisemnej przyczyn nieudostępnienia zespołowi kontrolnemu niezbędnych dokumentów. Komisja w terminie 30 dni

od zakończenia kontroli opracowuje zalecenia pokontrolne i wnioskuje w sprawie np. usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości przez jednostki, wyciągnięcia przez marszałka konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości. Zajmuje się również zaleceniami i wnioskami, o których mowa w ust. 1. Komisja przesyła do zarządu województwa i przewodniczącego sejmiku realizację wniosków, następnie marszałek lub kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, do którego wystąpienie pokontrolne zostało skierowane, zobowiązany jest w określonym terminie zawiadomić komisję i przewodniczącego sejmiku o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

W przypadku sporu pomiędzy kierownikiem a komisją dotyczącego sposobu realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych komisja kieruje sprawę do rozstrzygnięcia przez sejmik. Komisja dokonuje kontroli realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych, w tym zakresie korzysta z uprawnień organu kontrolnego. Komisja przedstawia sejmikowi wyniki działań kontrolnych w sprawozdaniu w terminach ustalonych w statucie. Sprawozdanie powinno zawierać m.in. zwięzły opis wyników kontroli ze wskazaniem źródeł i przyczyn ujawnionych nieprawidłowości oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie oraz sprawozdanie z realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Komisje stałe sporządzają plan pracy, którego projekt przedkładają sejmikowi do zatwierdzenia w pierwszym roku kadencji sejmiku w ciągu 3 miesięcy od daty powołania. W następnych latach proces ten powtarza się w ostatnim kwartale poprzedzającym rok kalendarzowy. Uchwały komisji podejmowane są zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. W głosowaniu tajnym mogą być podejmowane uchwały, kiedy przepis ustawy tak stanowi. W przedmiocie trybu oraz sposobie głosowania stosuje się odpowiednio przepisy ustaw oraz postanowienia statutu. Komisje stałe, jak i doraźne składają sejmikowi w formie pisemnej sprawozdania ze swojej działalności – komisje stałe nie rzadziej niż raz w roku oraz na zakończenie kadencji; komisje doraźne – po zakończeniu działalności komisji doraźnej; na każde żądanie sejmiku w terminie jednego miesiąca od daty zażądania sprawozdania. Komisje pracują na posiedzeniach. Przewodniczący komisji wyznacza terminy posiedzeń komisji z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem. Do zawiadomienia załącza się program posiedzenia komisji, porządek obrad i inne niezbędne dokumenty. Również na żądanie członka komisji udostępnia się materiały źródłowe.

Przewodniczący komisji z własnej inicjatywy lub na wniosek członka komisji może zaprosić na posiedzenie komisji osoby, których obecność uzna za konieczną dla pracy komisji. Z posiedzenia komisji sporządzany jest protokół w formie pisemnej, który zawiera: datę i miejsce posiedzenia; wskazanie przewodniczącego obrad posiedzenia; porządek obrad i stwierdzenie, że komisja władna jest do rozpatrzenia porządku obrad i podejmowania uchwał; stwierdzenie, że w posiedzeniu uczestniczą zaproszone osoby; przyjęcie porządku obrad; wnioski i opinie osób uczestniczących w posiedzeniu; treść przyjętych ustaleń i stanowisko członków komisji.

Członek komisji głosujący odmiennie od treści podjętej uchwały lub gdy podjęta uchwała nie wyczerpuje zgłoszonych do protokołu posiedzenia komisji wniosków, uprawniony jest do złożenia votum separatum, a także zastrzeżeń do uchwały sporządzonych w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem wniesionych zastrzeżeń w terminie 7 dni od daty podjęcia uchwały. Powyższe zarzuty należy wnieść jednak przed upływem rozpoznania sprawozdania komisji przez sejmik. Ponadto do protokołu dołącza się: zawiadomienie o terminie i miejscu posiedzenia komisji; porządek obrad podpisany przez przewodniczącego komisji wraz z materiałami źródłowymi i pomocniczymi; zaproszenia na posiedzenie dla osób lub instytucji; podpisaną listę obecności; inne dokumenty dotyczące spraw rozpatrywanych przez komisję. Sprawozdanie z obrad komisji wraz z przyjętymi uchwałami i ich uzasadnieniem przedstawia się sejmikowi. Na wniosek przewodniczącego komisji przewodniczący sejmiku może zaprosić na posiedzenie sejmiku osoby, które uczestniczyły w posiedzeniach komisji lub wykonywały ekspertyzy czy zadania zlecone, i udzielić im głosu. Kadencja komisji wygasa wraz z upływem kadencji sejmiku.

Rozdział V.

Właściwość sejmiku województwa

Właściwość sejmiku województwa

1. Organizacje i kompetencje sejmiku województwa

Komentowany art. 18 ust. 1 u.s.w. zawiera rozszerzenie wprowadzonej w art. 16 ust. 1 ogólnej zasady, zgodnie z którą to sejmik jest organem stanowiącym i kontrolnym w województwie. Rozszerzenie to wiąże się z wprowadzeniem domniemania kompetencji co do spraw pozostających w zakresie działania województwa na rzecz organu stanowiąco-kontrolnego, a więc sejmiku województwa. Należy jednak stanowczo zauważyć, iż domniemanie to nie oznacza w żaden sposób uprawnienia do podejmowania czynności, które należą do zarządu województwa. Ważne jest przesądzenie charakteru prawnego uprawnienia przysługującego sejmikowi na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.w. Wyraźnie należy wskazać, że norma ta nie stanowi podstawy do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze wiążącym. W tej kwestii w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 r. stwierdzono, że „nakładanie na obywateli obowiązków musi mieć podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może w żadnym przypadku stanowić podstawy prawnej do nakładania na mieszkańców gminy jakichkolwiek obowiązków, zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których u.s.w. nie stanowi inaczej”³⁴⁷.

Katalog zawarty w art. 18 ust. 2 u.s.w. wskazuje te zadania i kompetencje, które zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości sejmiku. Tym samym nie mogą one być przekazane zarządowi województwa. Co istotne podkreślenia, nie mogą stanowić przedmiotu referendum wojewódzkiego. Nie ulega wątpliwości, iż materia wskazana w art. 18 ust. 2 u.s.w. w związku z wyraźnym wskazaniem ustawodawcy

³⁴⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 93/08, Lex 566765.

pozostaje w wyłącznej właściwości sejmiku województwa. Katalog kompetencji zastrzeżonych do wyłącznej właściwości sejmiku można podzielić na: organizacyjne, m.in. stanowienie aktów prawa miejscowego, statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasada i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; planistyczne, m.in. uchwalanie strategii rozwoju województwa, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego; finansowo-majątkowe, m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała sejmiku województwa 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 zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa; emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴⁸, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym, tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek; podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; osobowe, np. wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa, rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji programów, powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa; kierowniczkontrolne,

³⁴⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 2320).

m.in. rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa, podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa, rozpatrywanie raportu o stanie województwa oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania z tego tytułu.

W związku z powyższym zakres stanowiącej funkcji sejmiku wyznaczony jest przez właściwość, czyli zakres działania tego organu. Rozstrzygnięcie o niektórych sprawach województwa może być w ogóle wyłączone z zakresu działania organów województwa. W aktualnym stanie prawnym dotyczy to odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji. W tej sprawie rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum wojewódzkiego (art. 17 u.s.w.). Podział zadań między organami samorządu województwa opiera się na zasadzie domniemania właściwości zarządu województwa, a do sejmiku należą tylko te zadania, które zostały mu ustawowo przypisane (art. 41 ust. 1 u.s.w.).

1.1. Uchwały aktów prawa miejscowego

Konstytucja RP do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zalicza źródła prawa miejscowego. Źródła te ustanowione są przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej. Obowiązują one na podstawie ustaw i w ich granicach wyłącznie na obszarze właściwości organów, które je wydały. Ustawa o samorządzie województwa przyznała prawo uchwalania aktów prawa miejscowego sejmikowi województwa jako organowi stanowiącemu, pozbawiając jednocześnie zarząd województwa prawa do wydawania przepisów porządkowych. Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej dominującą pozycję w zakresie prawodawstwa wśród organów samorządu województwa miał sejmik. Sytuacja ta zmieniła się w sposób zasadniczy od chwili akcesji Polski do Unii Europejskiej. Szerokie uprawnienia prawodawcze uzyskał zarząd województwa na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zarząd województwa nie może być adresatem delegacji ustawowej w zakresie materii zarezerwowanych wyłącznie dla ustaw kształtujących prawa

i obowiązki jednostki, a uchwały zarządu mogą mieć jedynie charakter aktów wykonawczych prawa wewnętrznego.

Przyjęta na gruncie polskiej konstytucji koncepcja źródeł praw powszechnie obowiązujących zakłada, że ich normy adresowane i obowiązujące są wobec wszystkich określonych ogólnie podmiotów, regulują zasady zachowania się adresatów, także ich prawa i obowiązki, mają powtarzalny charakter oraz stwarzają możliwość zastosowania sankcji z powodu ich nieprzestrzegania. Powszechnie obowiązujący system źródeł prawa wymaga przyjęcia takich zasad, jak: prymat ustawy jako aktu samoistnego w hierarchii aktów prawnych; stanowienie innych aktów prawotwórczych na podstawie ustawy i w granicach unormowania; wyznaczenie zasad i trybu stanowienia aktów prawotwórczych (w tym ustaw) przez normy prawne danego systemu, rozróżnienie procesów stanowienia prawa od aktów stosowania prawa³⁴⁹.

Formami aktu samorządowego prawa miejscowego są co do zasady uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a tylko wyjątkowo akty wydawane przez organy wykonawcze. Akty prawa miejscowego na zasadach określonych w ustawach podlegają nadzorowi przez organy administracji rządowej oraz podlegają kontroli ich legalności przez sądy administracyjne³⁵⁰. Istotna z punktu widzenia dalszych rozważań jest relacja aktów prawa miejscowego do ustawy. Jak słusznie zauważają niektórzy autorzy, prawo miejscowe jest wydawane na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, a nie „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, a także nie ma na celu ścisłego wykonania ustaw. Pozwala to postawić tezę, iż tracą one przez to swój ściśle wykonawczy charakter i nabierają pewnych cech samoistności, w szczególności jeśli chodzi o uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Dodać przy tym należy, że

³⁴⁹ L. Garlicki, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego – prawo krajowe*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 58–62; D. Dąbek, dz. cyt., s. 30; teza 111 i 112 wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11 OTK 115/10A/211.

³⁵⁰ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 101; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 121.

ustawa formalnie nie musi wskazywać konkretnego organu upoważnionego do wydania aktów prawa miejscowego, lecz posługuje się ogólnym pojęciem organów samorządu terytorialnego³⁵¹.

Proces kształtowania się obecnego modelu samorządu terytorialnego w Polsce dokonywał się etapami i miał charakter ewolucyjny. Ustanowienie samorządu terytorialnego na poziomie gminy miało miejsce w 1990 r. przed wejściem w życie Konstytucji RP i było częścią zasadniczej transformacji ustrojowej dokonującej się w latach 1989–1992. Dlatego to głównie wspólnoty lokalne miast i gmin, w wyniku praktyki funkcjonowania i ewolucji przepisów prawnych, wyznaczały podstawowe standardy polskiego samorządu terytorialnego. Ustanowienie od 1999 r. jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatów i województw stanowiło pewne odwzorowanie dotychczasowych gminnych rozwiązań ustawowych i przeniesienie ich na wyższe szczeble wspólnot samorządowych. We wszystkich 3 samorządowych ustawach organicznych można dostrzec analogie modelowe dotyczące ustroju, organizacji i trybu funkcjonowania samorządu³⁵².

W świetle ustawy o samorządzie województwa mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, zamieszkującą terytorium województwa, określonego ustawowo w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Samorząd ten ma osobowość prawną z mocy ustawy powołaną do samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej i wyposażoną w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na nią zadań. Samorząd województwa posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, w szczególności określonych w ustawie organów, jakimi są sejmik województwa jako organ stanowiący oraz zarząd województwa jako organ wykonawczy. Samorząd województwa posiada uprawnienia do stanowienia przez sejmik jako organ stanowiący aktów prawa miejscowego³⁵³. Ustawa o samorządzie województwa w art. 9 w sposób niedookreślony stanowi, że samorząd województwa na podstawie upoważnień ustawowych stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa.

³⁵¹ A. Bałaban, *Granice i postacie prawodawstwa samorządowego*, w: *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), Toruń 2013, s. 53–54.

³⁵² B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 52 i nn.; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25 i nn.

³⁵³ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 52; A. Szewc, dz. cyt., s. 102. i nn.

Jednocześnie w art. 89 u.s.w. następuje konkretyzacja tego uprawnienia. W świetle tego przepisu na podstawie ustawy oraz upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Przepis ten zawęża prawo stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie do kompetencji sejmiku jako organu stanowiącego. Na podstawie art. 18 ustawy o samorządzie województwa tylko sejmik posiada uprawnienia do uregulowania w formie prawa miejscowego: statutu województwa; zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim; zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto w formie aktów prawa miejscowego mogą być uregulowane przepisy dotyczące organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów samorządu województwa oraz podejmowanie innych uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku. Zarząd województwa nie posiada uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego. Nie może wobec tego ustanowić przepisów porządkowych, które to uprawnienia posiadają organy wykonawcze gmin i powiatów³⁵⁴. Powyższe regulacje nie budziły zasadniczych wątpliwości w praktyce ich stosowania przez same organy samorządu województwa oraz organy nadzoru, a w szczególności przez kontrolujące legalność aktów prawa miejscowego sądy administracyjne w okresie, gdy samorząd województwa realizował klasyczne samorządowe zadania o charakterze lokalnym, których bezpośrednim adresatem był obywatel. Ten rodzaj zadań dominował w okresie od ustanowienia samorządu województwa w 1999 r. do momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Sytuacja uległa zdecydowanej zmianie, gdy po 2004 r. samorząd województwa otrzymał szeroki zakres zadań publicznych o charakterze regionalnym. Jak słusznie stwierdza Bogdan Dolnicki, za zadania te należy uznać określenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa (z uwzględnieniem celów określonych w art. 11 u.s.w.) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 u.s.w.), którą stały się programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne³⁵⁵. Tym, co w szczególności odróżnia istotę samorządu województwa od samorządu gminy i powiatu, jest ewolucja polegająca na stopniowym przechodzeniu od początkowych klasycznych form i zadań województwa samo-

³⁵⁴ Tamże.

³⁵⁵ B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 160.

rządowego, jako wspólnoty lokalnej i zdecentralizowanej administracji do województwa mającego charakter regionu, tak jak jest on ujmowany we współczesnych państwach Unii Europejskiej. Wiązało się to w szczególności z zadaniami i procedurami, jakie nałożyła na samorząd województwa ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁵⁶.

Akta prawa miejscowego (art. 89 ust. 2 u.s.w.) przyjęte przez sejmik województwa podpisuje przewodniczący i niezwłocznie po ich uchwaleniu kieruje akty do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który wydaje wojewoda. Wojewoda musi opublikować (art. 89 ust. 3 u.s.w.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwałę jednostki samorządu terytorialnego, która została mu prawidłowo przedłożona do kontroli i której nieważności z prawem nie orzekł ani wojewoda, ani Naczelny Sąd Administracyjny. Dzień ogłoszenia aktu jest dniem wydania dziennika. Akta prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, chyba że ustawa lub sam przepis prawa miejscowego przewidują termin późniejszy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego (art. 89 ust. 4 u.s.w.) oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁵⁷. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego postuluje się odpowiednio *vacatio legis* (okresem między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie) ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Instytucja ta ma na celu gwarancję przewidywalności działalności prawodawczej, a tym samym zapewnienie bezpieczeństwa prawnego jednostki, stanowiącego jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że podstawową funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego³⁵⁸. Co podkreśla TK, ocena, czy

³⁵⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2327.

³⁵⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

³⁵⁸ Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13, Lex OTK-A 2014/11/116.

w danym przypadku długość *vacatio legis* jest odpowiednia, zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych³⁵⁹.

Jednocześnie ustawodawca przewiduje wyjątki od 14-dniowego okresu *vacatio legis*, wskazując, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Skrócenie okresu *vacatio legis*, czy też jego zupełne pominięcie, musi jednak być uzasadnione szczególnymi okolicznościami. W kwestii tej wielokrotnie wprowadza się z orzecznictwa dwie przesłanki skrócenia *vacatio legis*: wprowadzenie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego z *vacatio legis* krótszym niż 14 dni możliwe jest tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości; wyjaśnienie takiego odstępstwa powinno znaleźć w uzasadnieniu danego aktu, wykazującego w intersubiektywnie weryfikowalny sposób, jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania (zob. § 12 pkt 2 ZTPR). W przypadku gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jest możliwe wprowadzenie danego aktu w życie bez zachowania okresu *vacatio legis*³⁶⁰.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.w. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia (art. 90 ust. 4) stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Powyższe przepisy (art. 91 ust. 1) stosuje się, gdy organ samorządu województwa przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawo osób trzecich. W takich przypad-

³⁵⁹ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, Lex OTK 1999/7/165.

³⁶⁰ Wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK 2001/7/209; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02 (Dz.U. z 2002 r. Nr 214, poz. 1815).

kach sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonywanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

1.2. Uchwały w sprawie powierzenia zadań innym jednostkom samorządowym

Sejmik posiada uprawnienia do podjęcia uchwały w sprawach powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego, np. powiatom. Do właściwości sejmiku należy też podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń, fundacji oraz przystępowania do nich lub występowania z nich, tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich, a także tworzenie, przekształcanie i likwidowanie wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażenie ich w majątek, uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa³⁶¹.

1.3. Priorytety współpracy zagranicznej

Właściwość sejmiku województwa obejmuje uchwalenie priorytetów współpracy zagranicznej województwa oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej. W myśl art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Uchwały w tym zakresie powinny określać cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań

³⁶¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, s. 193–194.

i kompetencji województwa. W myśl art. 77 ust. 1 u.s.w. priorytety współpracy zagranicznej województwa, inicjatywy zagraniczne województwa, w tym projekty umów o współpracy regionalnej lub projekty umów o współpracy regionalnej, lub projekty uchwał o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych uzyskaną za pośrednictwem wojewody. Uchwały w tych sprawach zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku. Uchwały oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej są przesyłane do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. U.s.w. w rozdziale VI pod tytułem Współpraca zagraniczna wskazuje, że województwa prowadzą swoją współpracę zagraniczną na podstawie uchwalonych ustaw przez sejmik województwa bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Priorytetami współpracy zagranicznej województwa, w których określone zostają główne cele współpracy zagranicznej, to priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Wedle ustawy prowadzenie współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw musi następować w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych muszą zostać zaakceptowane przez ministra spraw zagranicznych. W ten sposób polityka zagraniczna pozostaje w kompetencji rządu, a samorząd wojewódzki prowadzi jedynie współpracę zagraniczną. Przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju samorząd województwa współpracuje m.in. z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich (art. 12 u.s.w.). Organizowanie tej współpracy ustawa wymienia wśród zadań zarządu województwa (art. 41 u.s.w.), dodając doń organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Zgodnie z art. 76 ust. 2 u.s.w. województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym

przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego. Lex specialis stanowi tu ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³⁶², które definiuje jako organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Ustawa stoi na stanowisku, że województwa mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń jedynie w granicach posiadanych kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem wewnętrznym, a w szczególności po zatwierdzeniu stosownej uchwały przez ministra spraw zagranicznych. Uchwały w sprawie umów o współpracy regionalnej są podejmowane i wchodzi w życie w takim samym trybie, jak uchwały w sprawie priorytetów współpracy zagranicznej województwa (art. 77 ust. 1 i 2 u.s.w.). Ministerialne zatwierdzenie uchwał ustawa faktycznie warunkuje zgodnością z priorytetami współpracy zagranicznej województwa. Następuje ono w drodze decyzji ministra spraw zagranicznych, który może swoją zgodę w określonych przypadkach cofnąć. Naruszenie trybu z mocy prawa rodzi nieważność aktu przystąpienia. Podstawy prawne współpracy zagranicznej polskich województw obejmują nie tylko dokumenty polskiego prawa wewnętrznego, ale także EKST, Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, tzw. konwencję madrycką Rady Europy przyjętą 21 maja 1980 r.³⁶³ oraz dokumenty regulujące politykę spójności Unii Europejskiej i Europejską Politykę Sąsiedztwa³⁶⁴.

Współpraca zagraniczna województw ma istotny wpływ na rozwój regionalny, ale także na rozwój w skali całego kraju. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach i analizach realizowanych na szczeblu centralnym. Szczupłość właściwych przedmiotowo odniesień w dotychczasowych dokumentach strategicznych lub planistycznych

³⁶² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

³⁶³ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, tzw. konwencja madrycka Rady Europy przyjętą 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

³⁶⁴ T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7.

rządu ma z pewnością negatywny wpływ na rozwój międzynarodowej współpracy województw. Ta zaś rozwija się, gdzie istnieją lepsze uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Przykładowo celowość rozwoju współpracy międzynarodowej silniej akcentowana jest w dokumentach strategicznych województw położonych przy granicy państwowej³⁶⁵. Urzędy marszałkowskie województw położonych przy granicy państwowej, chcąc skutecznie realizować rozwój społeczno-ekonomiczny w województwie, muszą brać pod uwagę czynniki wynikające z istnienia w regionie granicy państwowej. Z oczywistych względów ich doświadczenie związane z kontaktami międzynarodowymi jest większe niż urzędów marszałkowskich województw położonych w głębi kraju. Dysponują one także dużo szerszym zapleczem wewnętrznym: instytucje mniejszości narodowych, kultury, a nawet handlu w większym stopniu niż gdzie indziej, realizujące swoje funkcje w kontekście międzynarodowym³⁶⁶.

1.4. Uchwalenie statutu województwa

Wyłącznie własność do uchwalania statutu posiada sejmik województwa po uprzednim uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Statut województwa wchodzi w życie na określonym obszarze po jego uchwaleniu i ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz w Monitorze Polskim. Zmiana statutu województwa wymaga uchwały sejmiku podjętej w trybie i na zasadach wynikających z przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Statut określa ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego oraz obligatoryjnie opisuje zasady i tryb działania zarządu województwa; przedmiot działania, zakres zasad, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy komisji powoływanych przez sejmik; przepisy regulujące stosunki województwa z innymi podmiotami, w tym z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa; zasady działania klubów radnych i zasady

³⁶⁵ M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, Internet, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1982/1/BSP_12_2012_Perkowski_%5b3%5d.pdf [dostęp: 6.01.2021].

³⁶⁶ Tamże.

dostępu do dokumentów oraz korzystania z nich³⁶⁷. Ustawa o samorządzie województwa dopuszcza, aby statut posiadał regulowania wprowadzające odrębności w stosunku do regulacji ustawowej, lecz tylko jeżeli ustawa na to zezwala, np. art. 57 ust. 1 u.s.w., składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, lecz dopuszczający inne możliwości, o ile odpowiednia regulacja zawarta zostanie w statucie województwa.

1.5. Powołanie i odwołanie zarządu województwa

Sejmik wybiera zarząd województwa w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników przez odpowiedni organ wyborczy. Członkowie zarządu województwa na wniosek marszałka wybierani są przez sejmik zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Sejmik województwa może na uzasadniony wniosek marszałka województwa odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym³⁶⁸. Art. 39 ust. 1 u.s.w. mówi, że w przypadku odwołania lub rezygnacji całego zarządu sejmik dokonuje wyboru nowego zarządu w ciągu 3 miesięcy od dnia odwołania lub od dnia przyjęcia rezygnacji. W przypadku odwołania członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym, sejmik województwa dokonuje wyboru nowego członka zarządu w terminie miesiąca od dnia odwołania. Odwołany zarząd województwa oraz jego poszczególni członkowie pełnią dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu lub poszczególnych jego członków. Sejmik może zwolnić danego członka zarządu z powyższych obowiązków. Sejmik województwa może odwołać zarząd lub poszczególnych jego członków, z wyjątkiem marszałka z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, jedynie na pisemnie uzasadniony wniosek i zaopiniowany wniosek, co najmniej 1/3 ustawowego składu sejmiku tylko przy jednoczesnym wyborze marszałka województwa³⁶⁹.

³⁶⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, s. 112.

³⁶⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 369.

³⁶⁹ Tamże.

1.6. Uchwalenie zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim

Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. reguluje sposoby nabycia mienia województwa oraz przekazanie województwu mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych, służącego realizacji zadań województwa, a także składanie oświadczeń woli w imieniu województwa. Mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne (art. 47 ust. 1 u.s.w.).

Wojewódzkimi osobami prawnymi są samorządowe jednostki organizacyjne (art. 46 ust. 2 u.s.w.), którym ustawy przyznają status oraz osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Województwo jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia województwa nienależącego do innych wojewódzkich osób prawnych (art. 47 ust. 3 u.s.w.). Nabycie mienia województwa (art. 48 u.s.w.) następuje na zasadach określonych w kodeksie cywilnym i innych ustawach, a także w drodze przekazania mienia Skarbu Państwa oraz Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych na zasadach określonych w ustawie. Przekazanie województwu mienia (art. 49 ust. 1 u.s.w.) Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych, służącego do realizacji zadań województwa, następuje na podstawie decyzji administracyjnej wojewody wydawanej z urzędu. Organem odwoławczym (art. 49 ust. 2 u.s.w.) od decyzji jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Nabycie mienia jest nieodpłatne i następuje z dniem, w którym decyzja o jego przekazaniu stała się ostateczna. Przekazanie województwu mienia (art. 50 ust. 1 u.s.w.) Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych, służącego wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej, może nastąpić na wniosek zarządu województwa, jeżeli mienie to ma służyć realizacji strategii rozwoju województwa i wojewódzkich programów, z wyłączeniem mienia przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia. Przekazanie mienia następuje nieodpłatnie (art. 50 ust. 2 u.s.w.) w trybie właściwym dla przenoszenia nabywanych praw z tym,

że przekazanie własności i innych praw do rzeczy następuje na podstawie ostatecznej decyzji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Nabycie przekazywanego (art. 51 ust. 1) mienia Skarbu Państwa oraz mienia będącego we władaniu państwowych osób prawnych następuje wraz z obciążeniami, które powinny być ujawnione w decyzji o przekazaniu. Ujawnienie obciążeń nie narusza praw osób trzecich. Przepisów tych nie stosuje się do zobowiązań Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, wynikających z działalności organów i instytucji władających przekazywanym mieniem, powstałych przed dniem jego przejęcia przez województwo. Przekazanie mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych województwu jest wolne od podatków i opłat (art. 25). Do postępowania w sprawie przekazania mienia (art. 53 u.s.w.) w drodze decyzji stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Ostateczna decyzja (art. 54 ust. 1 u.s.w.) o przekazaniu województwu praw, które są lub mogą być ujawnione w księdze wieczystej, stanowi podstawę wpisu w księdze. Postępowanie w przedmiocie wpisu jest wolne od opłat sądowych. Prawa majątkowe województwa (art. 55 u.s.w.), nienależące do innych wojewódzkich osób prawnych, wykonuje zarząd województwa. Kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych osobowości prawnej (art. 56 ust. 1 u.s.w.) działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa wymagana jest zgoda zarządu województwa w formie uchwały. Oświadczenia woli w imieniu województwa (art. 57 ust. 1 u.s.w.) składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowego oświadczenia woli, innych niż przewidywanych w statucie województwa. Czynności prawa, z których wynika zobowiązanie pieniężne, wymagają do jej skuteczności kontrasygnaty, dokonuje się jej jednak na pisemne polecenie marszałka województwa, informując równocześnie o tym sejmik województwa oraz regionalną izbę obrachunkową. Zarząd województwa może upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa. Wojewódzkie osoby prawne (art. 58 ust. 1 u.s.w.) samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw

majątkowych, z tym że nieodpłatne rozporządzanie mieniem oraz zbycie nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych, przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą, wymaga zgody zarządu województwa w formie uchwały. Zgody zarządu województwa wymaga także zmiana przeznaczenia składników mienia. Uchwały zarządu województwa podlegają nadzorowi. W przypadku zbycia przez województwo lub inną wojewódzką osobę prawną przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturową lub przyrodniczą (art. 59 ust. 1 u.s.w.) Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu lub wykupu, wykonywane na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Mienie nabyte nieodpłatnie od Skarbu Państwa podlega zwrotowi na jego rzecz, jeżeli uprawniony organ państwowy wystąpi z żądaniem zwrotu. Województwo nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych wojewódzkich osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Inne wojewódzkie osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania województwa (art. 60 u.s.w.).

2. Planistyczne kompetencje sejmiku wojewódzkiego

2.1. Uchwała z zakresu współpracy zagranicznej

Sejmik województwa uchwala priorytety współpracy zagranicznej województwa, określające główne cele współpracy zagranicznej; priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Uprawnienie w zakresie prowadzenia współpracy zagranicznej przez jednostki samorządu terytorialnego ma umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Konstytucja RP wskazuje, że zasady korzystania z tych praw określa ustawa (art. 172 ust. 3). Po-

dobne uregulowania zawiera EKSL, podkreślając w pierwszej kolejności prawo jednostek samorządu terytorialnego do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi (art. 10 ust. 1), jak również prawo do przystępowania do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych (art. 10 ust. 2). Analogicznie jak w przypadku ram konstytucyjnych EKSL deleguje do krajowych norm prawnych niższego rzędu szczegółową regulację tych praw (art. 10 ust. 3 i 1 EKSL). W obszarze integracji europejskiej można wskazać na specyficzne źródła prawa, tj. Konwencję Rady Europy z 21 maja 1980 r. o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, ratyfikowaną przez Polskę 10 marca 1993 r.³⁷⁰ (określana jako madrycka lub ramowa). Konwencja madrycka zawiera prawne i instrumentalne wzorce ram współpracy regionów przygranicznych (tzw. euroregionów); rozporządzenie (WE) Nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)³⁷¹. Rozporządzenie to jest wspólnotowym instrumentem współpracy pozwalającym na tworzenie na terytorium wspólnoty ugrupowań zajmujących się współpracą, wyposażonych w osobowość prawną, zwanych „europejskimi ugrupowaniami współpracy terytorialnej”. EUWT charakteryzuje się możliwością inkorporacji w jeden podmiot różnych podmiotów w tym władz na szczeblu krajowym, władz regionalnych, władz lokalnych i przedsiębiorstw publicznych (art. 3 rozporządzenia Nr 1082/2006). Ponadto deklaracje dotyczące współpracy międzynarodowej samorządów zawiera rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju³⁷².

Wszystkie szczeble samorządu mają wpisane w swój ustrój zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej, w przypadku samorządu gminnego jest to art. 84a u.s.g., natomiast podstawą prawną współpracy międzynarodowej samorządu powiatowego jest art. 75a u.s.p. Drugim pionem

³⁷⁰ Konwencję Rady Europy z 21 maja 1980 r. o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, ratyfikowaną przez Polskę 10 marca 1993 r., z mocą obowiązującą od 19 czerwca 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287 ze zm.).

³⁷¹ Rozporządzenie WE, Nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej – EUWT (Dz. Urz. UE L 210, s. 19 ze zm.).

³⁷² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju 2006/2235 (INI).

regulującym samorządową współpracę zagraniczną są ustawy zawierające ogólne postanowienia prawne odnoszące się do wszystkich szczebli samorządu. Do tych regulacji należy ustawa o samorządzie międzynarodowym określająca zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej³⁷³ regulująca zasady tworzenia i funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz zasady prowadzenia rejestru tych ugrupowań.

Norma art. 2 konwencji madryckiej definiuje współpracę międzynarodową jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu unormowanie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. Na gruncie tej konwencji doktryna sformułowała następujące podstawy współpracy międzynarodowej na podstawie porozumienia nieformalnego, realizowanego w formie wymiany doświadczeń; na podstawie przepisów prawa cywilnego, w postaci umów prawa cywilnego z podmiotami zagranicznymi; na podstawie przepisów prawa administracyjnego jednego z państw, np. w sprawie utworzenia komunalnego związku celowego na obszarze dwóch państw³⁷⁴. Do tego katalogu należy dodać współpracę w formach wskazanych na gruncie prawa unijnego, np. EUWT. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego bazuje na dobrowolności i równorzędnej pozycji partnerów bez nadrzędności i podległości. Jednostki samorządowe mają też swobodę wyboru formy współdziałania we współpracy zagranicznej. Podmiotami, z którym samorząd województwa będzie nawiązywał współpracę zagraniczną, będą społeczności lokalne i regionalne innych państw lub ich zrzeszenia. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie międzynarodowym przez międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

³⁷³ Ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1390 ze zm.).

³⁷⁴ M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 13–26.

Współpraca zagraniczna województwa jest nie tylko jego prawem, ale i obowiązkiem³⁷⁵. Niewątpliwie w stosunku do innych szczebli samorządu u.s.w. zawiera najszerszą regulację dotyczącą współpracy zagranicznej. Istotną rangę przypisaną przez ustawodawcę do współpracy zagranicznej województw podkreśla poświęcenie tej materii osobnego rozdziału w u.s.w.³⁷⁶ Jako specyfikę samorządu województwa należy w pierwszej kolejności wskazać art. 75 u.s.w. mówiący o priorytetach współpracy zagranicznej województwa określających główne cele współpracy zagranicznej; priorytety geograficzne przyszłej współpracy; zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Art. 75 u.s.w. to podstawowy dokument programujący i planujący współpracę zagraniczną. Należy jednak podkreślić fakt, że współpraca międzynarodowa na gruncie u.s.w. jest również możliwa bezpośrednio przy realizacji głównych zadań województwa w obszarze rozwoju.

Uchwała w sprawie priorytetów przyjmowana jest przez sejmik województwa na podstawie art. 18 pkt 13 u.s.w. bezwzględną większością głosów ustawowego składu (art. 77 ust. 2 u.s.w.). Uchwała ta jest aktem planistycznym niezawierającym norm powszechnie obowiązujących, dlatego nie może być klasyfikowana jako akt prawa miejscowego. Procedura podjęcia uchwały przewiduje wyrażenie zgody na podjęcie priorytetów przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Jeśli planowana przez województwo współpraca zagraniczna odpowiada ustawowym warunkom, zgoda taka musi być wyrażona i nie ma w tym zakresie swobody decyzyjnej po stronie ministra³⁷⁷. Wytyczne co do zgodności z prawem wynikają z treści art. 76 ust. 1 u.s.w.

Na tle sformułowań ustawy mogą pojawiać się wątpliwości co do podziału kompetencji pomiędzy poszczególne organy samorządu. Należy zwrócić uwagę, że podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i w innych formach współpracy regionalnej należy do kompetencji sejmiku (art. 18 pkt 14 u.s.w.). Takie sformułowanie wskazuje na kompetencję sejmiku

³⁷⁵ H. Zięba-Zatucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 66.

³⁷⁶ A. Szmyt, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 37, s. 339.

³⁷⁷ Tamże, s. 340.

w zakresie decydowania co do inicjatyw zagranicznych województwa, w tym w szczególności przyjmowania projektów umów o współpracy regionalnej (art. 77 ust. 1 u.s.w.). Uchwały w przedmiocie inicjatyw zagranicznych wymagają bezwzględnej większości głosów ustawowego składu sejmiku województwa oraz zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych zarówno do samego faktu podjęcia inicjatywy, jak i do jej treści. Od zawierania umów czy innych inicjatyw dotyczących współpracy regionalnej należy odróżnić czynności polegające na organizowaniu współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Czynności te są wskazane w art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w. jako przykładowe kompetencje zarządu województwa. Sformułowanie sugeruje, że chodzi tu o czynności prawne i faktyczne dokonywane w ramach istniejącego już stosunku prawnego lub podejmowane w celu jego zawiązania (np. negocjacje, spotkania robocze, wskazanie przedstawicieli samorządu w strukturach organizacji międzynarodowych itp.). Czynności te nie wymagają zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Specyficzna inicjatywa współpracy regionalnej polegająca na przystąpieniu do zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych została uregulowana w u.s.w. Procedurę przystąpienia otwiera uchwała o przystąpieniu do zrzeszenia zapadająca bezwzględną większością głosów ustawowego składu (art. 4 ustawy o samorządzie międzynarodowym). Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje uchwałę ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody. Wraz z uchwałą przekazywany jest statut zrzeszenia lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, lista jego członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski. Ponadto przekazywana jest uchwała w sprawie priorytetów współpracy zagranicznej województwa (art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie międzynarodowym). Uchwała w sprawie przystąpienia do zrzeszenia wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie międzynarodowym). Zgoda lub odmowa jest udzielana w formie decyzji administracyjnej (art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie międzynarodowym), jednak w przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę

na przystąpienie do zrzeszenia (art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie międzynarodowym). Zgodnie z art. 9 ustawy o samorządzie międzynarodowym minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń. Ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej³⁷⁸ zawiera analogiczne zasady przystępowania do EUWT jak w przypadku ustawy o samorządzie międzynarodowym. Uchwałę w sprawie przystąpienia do EUWT podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu (art. 5 ust. 1 EUWT). Na uchwałę zgodę wyraża w drodze decyzji minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego (art. 6 EUWT). Sama uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu tej zgody (art. 5 ust. 2 EUWT).

2.2. Uchwała w sprawie strategii województwa oraz wieloletnie programy województwa

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zasadniczo wpłynęła na zakres zadań samorządu województwa, stawiając prowadzenie polityki rozwoju regionalnego na pierwszym miejscu wśród zadań samorządu województwa, ale też dokonała w pewnym sensie zmiany o charakterze ustrojowym. Niemal cały proces realizacji polityki rozwoju regionalnego został powierzony zarządowi województwa, jako organowi wykonawczemu samorządu, z wyraźnym ograniczeniem w tym zakresie uprawnień i kompetencji sejmiku województwa³⁷⁹. Na podstawie do-

³⁷⁸ Ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 2020).

³⁷⁹ J. Lemańska, *Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego*, w: *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, M. Stec, K. Matysa-Sulińska (red.), Warszawa 2014, s. 35.

tychczasowych przepisów ustawy o samorządzie województwa ustawodawca nadał samorządowi szczególną rangę przez przyjęcie zasady domniemania właściwości zarządu we wszystkich sprawach samorządu województwa, niezastrzeżonych ustawowo na rzecz sejmiku i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 u.s.w.). Jest to pozycja szczególna z uwagi na to, że ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym ustanawiały zasadę przeciwną, tj. zasadę domniemania właściwości organu stanowiącego i kontrolnego (rady gminy i rady powiatu). Na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarząd województwa uzyskał szerokie uprawnienia w zakresie tworzenia dokumentów programowych, kontraktu terytorialnego, programów operacyjnych i programów rozwoju oraz uprawnienia w zakresie realizacji i kontroli programów operacyjnych³⁸⁰.

Wszystkie powyższe uprawnienia są związane z wykorzystaniem przez różnorodne programy i formy środków europejskich i ich dystrybucję do podmiotów indywidualnych w ramach realizacji polityki rozwoju. Na tle związanej z tym praktyki zrodziły się wątpliwości prawne dotyczące stanowionych przez zarządy województw aktów prawnych. Wątpliwości te dotyczyły zgodności z konstytucją przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale pośrednio odnosiły się podmiotowo i przedmiotowo do prawodawstwa stanowionego przez samorząd województwa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., rozpatrując pytanie prawne wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczące zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, sformułował szereg istotnych tez odnoszących się do prawodawstwa samorządu województwa. Ustawa w obowiązującym ówczesnie brzmieniu przyznała zarządom województw jako organom wykonawczym samorządu uprawnienia do regulacji prawnej tzw. systemu realizacji. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określiła przy tym legalne pojęcie „systemu realizacji” rozumianego jako zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów obejmujących zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji

³⁸⁰ K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 30; J. Lemańska, *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, w: *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, M. Stec, K. Bandaczewski (red.), Warszawa 2015, s. 28–45.

działań tych instytucji, włączając w to środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy wyłonionemu w postępowaniu konkursowym w zakresie naboru projektów dofinansowanych w ramach projektu operacyjnego. Zdaniem pytającego sądu podstawową wadą zaskarżonych przepisów (art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 zd. 1 i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) było to, że nakazywały one uregulowanie praw i obowiązków jednostek poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Trybunał Konstytucyjny, wyrokując w przedmiotowej sprawie, potwierdził swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące systemu źródeł prawa zarówno w zakresie jego dualistycznego charakteru³⁸¹, jak i definicji i cech źródeł prawa powszechnie obowiązujących³⁸². Trybunał Konstytucyjny potwierdził także utrwalone w dotychczasowym orzecznictwie poglądy dotyczące źródeł prawa wewnętrznego³⁸³. Przeprowadzając procedurę kontroli konstytucyjności prawa przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Trybunał Konstytucyjny w istocie rozstrzygnął pytanie o charakter prawny systemu realizacji, w szczególności to, jaki podmiot jest twórcą systemu realizacji, w jakiej procedurze system realizacji jest przyjmowany oraz jaka jest jego treść, czy zawiera on normy postępowania skierowane do ogólnych adresatów³⁸⁴. Trybunał stwierdził, że w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podstawowe założenia systemu realizacji powinny być zawarte w programach. W przypadku regionalnych programów operacyjnych programy są przyjmowane w drodze uchwał zarządu województwa. Wobec tego zawarte w nich „założenia systemu realizacji” nie mogą zawierać wytycznych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Uchwały nie mogą wyznaczać treści ustaw. Nie ma przeszkód, aby „podstawowe założenia systemów realizacji” zawarte w programach operacyjnych były uwzględniane przy tworzeniu dalszych regulacji przez zarządy województwa (lub ewentualnie struktury im podległe). Wobec tego należy przyjąć, że systemy realizacji programów operacyjnych będą (co do zasady) przyjmowały formę uchwał zarządu województwa. Trybunał potwierdził przy tym powszechną praktykę

³⁸¹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., teza 110, sygn. akt P 1/11 (Dz.U. z 2011 r. Nr 279, poz. 1644).

³⁸² Tamże, teza 111.

³⁸³ Tamże, teza 113.

³⁸⁴ Tamże, teza 114.

w tym zakresie³⁸⁵. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując przedmiotową sprawę, szeroko i wnikliwie odniósł się także do orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym tych, które najczęściej uznawały uchwały zarządów województw określające system realizacji za źródła prawa powszechnie obowiązującego, podkreślając, że ani jednolita praktyka organów samorządu województwa, ani spójne orzecznictwo sądów administracyjnych uznające ten sposób regulacji za dopuszczalny nie mogą zastąpić bezpośredniego uregulowania formy prawnej systemów realizacji w zaskarżonej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jak stwierdził TK, to, jakie podmioty i w jaki sposób mają prawo unormować sytuację uczestników konkursów organizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, ma istotne znaczenie nie tylko praktyczne, ale też prawne. Pominięcie tej kwestii w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju może być oceniane przez pryzmat zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w dalszej kolejności również zasady prawidłowej legislacji³⁸⁶. Trybunał rozstrzygnął jednoznacznie, że system realizacji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Nie mieści się on w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie jest też wydawany przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie dla wydawania przepisów prawa; ponadto system realizacji nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych. Przyjmując takie stanowisko, TK uzasadnił to przytoczonym szeroko orzecznictwem sądów administracyjnych³⁸⁷. Trybunał Konstytucyjny, analizując właściwe uchwały zarządów województw zawierające systemy realizacji, stwierdził, że uchwał tych nie można zaliczyć do źródeł prawa miejscowego. Systemy realizacji nie są wydawane przez podmioty upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie mają formy wskazanej dla tych aktów. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego. Wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki. Nie są zatem aktami stosowania prawa ani nie mają charak-

³⁸⁵ Tamże, tezy 117 i 118.

³⁸⁶ Tamże, teza 136.

³⁸⁷ Tamże, teza 138.

teru umów adhezyjnych. Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wynika wyraźnie, że zarządy województw jako organy statuujące w formie uchwał „system realizacji” ani podmiotowo jako organy wykonawcze, ani przedmiotowo z uwagi na charakter materii zarezerwowanych wyłącznie dla materii ustawowych nie mogą być adresatem delegacji ustawowej w tym zakresie³⁸⁸. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego delegowanie przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju prawa do regulowania „systemu realizacji” przez zarządy województw w formie uchwały nie znajduje również podstawy w aktach prawa międzynarodowego (unijnego), obowiązujących bezpośrednio w polskim prawie wewnętrznym. Prawo unijne pozostawiło w tym zakresie prawne instrumenty realizacji prawa wewnętrznemu państw członkowskich³⁸⁹. Formy prawodawstwa samorządu województwa były także przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r.³⁹⁰ Kluczowym zagadnieniem oceny TK stały się w tej sprawie kryteria oceny wniosków o dofinansowanie ze środków europejskich, składane przez indywidualnych beneficjentów w projektach rozstrzyganych w trybie konkursów. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w formie umorzenia postępowania, wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej, zawiera szereg tez odnoszących się do prawodawstwa samorządu województwa w zakresie środków europejskich, zważywszy, że do wyroku tego zostało złożone zdanie odrębne³⁹¹. Podstawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie było rozstrzygnięcie, czy akty prawodawstwa samorządu województwa, zawierające „kryteria wniosków”, są źródłami prawa miejscowego, a zatem czy mają charakter powszechnie obowiązujący. Skarżący w sprawie podniósł zarzut, że orzekanie przez organy i sądy administracyjne na podstawie pozakonstytucyjnych źródeł prawa spowodowało negatywne rozpoznanie jego wniosku o przyznanie dotacji oraz negatywne rozpoznanie zarzutów zgłoszonych przed sądem administracyjnym, co w rezultacie pozbawiło go prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy administracyjnej przez sąd (prawa do sądu). Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 26 ust. 1 pkt 3 i 4 upoważ-

³⁸⁸ Tamże, teza 149.

³⁸⁹ Tamże, teza 160–162.

³⁹⁰ Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13 (Dz.U. z 2015 r. poz. 227).

³⁹¹ Zdanie odrębne sędziogo TK Andrzeja Wróbla do wyroku TK z dnia 10 lutego 2015 r., orzeczenie 12/2A/2015.

niła zarząd województwa, jako instytucję zarządzającą do przygotowania i przekazania komitetowi monitorującemu, do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów spełniających warunki niedyskryminacji i przejrzystości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa Unii Europejskiej³⁹².

Obowiązek przygotowania projektu kryteriów, a więc ich sporządzenia i sformułowania ram prawnych, spoczywa na zarządzie województwa (uchwała), a następnie są one zatwierdzane przez komitet monitorujący samorządu województwa (uchwała). Charakter prawny takich uchwał stał się przedmiotem analizy i oceny TK. Trybunał Konstytucyjny, analizując polskie ustawodawstwo wewnętrzne, ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020³⁹³, jak i treść rozporządzeń prawa unijnego, stwierdził, że przedmiotowe akty samorządu województwa nie mają charakteru normatywnego i nie muszą przybierać formy aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązującego³⁹⁴. Jednocześnie TK stwierdził, że nie mają one charakteru norm pozasystemowych (technicznych, operacyjnych, parametrycznych), do których często odsyłają pomocniczo źródła prawa powszechnie obowiązującego³⁹⁵. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przedmiotowe akty samorządu województwa są przygotowywane przez zarząd województwa i zatwierdzane przez komitet monitorujący. Są one wydawane na podstawie rozporzą-

³⁹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Rozporządzenie to (obowiązujące z chwilą rozstrzygnięcia konkursu, do którego wniosek złożył skarżący) zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

³⁹³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. poz. 1146).

³⁹⁴ Teza 113 wyroku SK 50/13.

³⁹⁵ Tamże.

dzenia unijnego i ustawy, a więc mają podstawę kompetencyjną w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Nie wyznaczają one praw lub obowiązków osób ubiegających się o dofinansowanie projektów, lecz określają, czym mają się kierować organy dokonujące rozdziału deficytowych zasobów, i w tym sensie wpływają na treść rozstrzygnięć w sprawie wyboru projektów. Jeśli kryteria oceny projektów znajdują oparcie w przepisach prawa i nie są sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym, mogą stanowić wraz z właściwym przepisem prawa powszechnie obowiązującego wzorzec sądowej kontroli zgodności z prawem negatywnych ocen projektów. Ze względu na to, że zapewnienie zgodności kryteriów oceny projektów z normami prawa powszechnie obowiązującego jest zawarte w prawie unijnym i polskim, zarządowi województwa i komitetowi monitorującemu pozostaje wykonawcze wyznaczenie tych kryteriów³⁹⁶. Tego rodzaju prawodawstwa samorządowego województwa nie można uznać za akty prawa miejscowego, czyli powszechnie obowiązującego, z uwagi na brak charakteru normatywnego i powszechnie obowiązującego. Są to wewnętrzne akty wykonawcze. Pogląd ten jednak ma charakter dyskusyjny, co potwierdziło dodanie zdania odrębnego w stosunku do wydanego orzeczenia. Zawarte w nim stanowisko wynika z wątpliwości co do dopuszczalności przekazania takim organom, jak zarząd województwa i komitet monitorujący, kompetencji prawotwórczych dotyczących uchwalania kryteriów wyboru projektów, w sytuacji gdy stanowią one wyłączną podstawę rozstrzygnięć determinujących sytuację prawną jednostek³⁹⁷. Zdaniem składającego stanowisko odrębne zasada zupełności, wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie TK, w takich zasadniczych kwestiach, jak władcze działania administracji oraz prawa i wolności jednostki, wymaga regulacji ustawowej³⁹⁸. W konsekwencji przekazanie przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarządowi województwa i komitetowi monitorującemu materii, które powinny być szczegółowo uregulowane w ustawie, stanowi niedopuszczalną formę subdelegacji kompetencji prawodawczych i jest sprzeczne z koncepcją źródeł praw powszechnie obowiązujących, określonych w Konstytucji RP³⁹⁹. Dyskusyjnym i wątpliwym problemem jest,

³⁹⁶ Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13, OTK-A 2015/2/12.

³⁹⁷ Tamże, teza 129.

³⁹⁸ Tamże, teza 130.

³⁹⁹ Tamże, tezy 131 i 132.

czy sądy administracyjne mogą stosować te akty jako wzorzec kontroli obok norm prawa unijnego i polskiego prawa powszechnie obowiązującego po spełnieniu określonych w ustawie kryteriów niedyskryminacji i przejrzystości, skoro kryteria oceny projektów kształtują w rzeczywistości prawa i obowiązki jednostki, a jednocześnie nie są zawarte w aktach o charakterze powszechnie obowiązującym (zawarte są w aktach wewnętrznych)⁴⁰⁰. Autor zdania odrębnego, powołując się na sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego w wyżej omawianej sprawie P 1/11, dostrzega wewnętrzną sprzeczność w zakresie orzecznictwa. Skoro TK w sprawie P 1/11 wyraził stanowisko, że w sprawach polityki rozwoju dopuszczenie uregulowania praw i obowiązków jednostki w trakcie wyboru projektów jest niedopuszczalne poza systemem źródeł praw powszechnie obowiązujących, to uznanie dopuszczalności określenia ich w uchwałach zarządów województw i uchwałach komitetów monitorujących jako aktach wewnętrznych jest sprzeczne z dotychczasową linią orzecznictwa i utrwalonymi poglądami dotyczącymi systemu źródeł prawa⁴⁰¹. Z rozważań autora zdania odrębnego można wysnuć wniosek, że kryteria oceny mogłyby być delegowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju na podmioty uprawnione do stanowienia prawa miejscowego powszechnie obowiązującego – sejmik województwa. Trudno zgodzić się z tym poglądem z punktu widzenia charakteru norm zawartych w aktach kształtujących kryteria oceny wniosków (charakter wykonawczy), jak i z uwagi na wykładnię systemową. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju powierzyła prowadzenie polityki rozwoju na poziomie regionalnym zarządowi województwa jako jednostce zarządzającej. Gdyby te normy wykonawcze miały być określone rozporządzeniem pochodzącym od centralnego, konstytucyjnego organu państwa (np. ministra) lub w uchwałach sejmików województw, znacząco utrudniłoby to, a w moim przekonaniu sparaliżowałoby, wdrażanie wsparcia ze środków unijnych uprawnionych do tego podmiotów. Proceduralne wymogi związane z ich przygotowaniem, uchwaleniem i kontrolą odebrałyby kryteriom oceny wniosków walor elastyczności i w konsekwencji najczęściej godziłoby to w prawa i obowiązki jednostki uczestniczącej w procesie naboru wniosków, co stanowiłoby zaprzeczenie ich ratio

⁴⁰⁰ Tamże, teza 136.

⁴⁰¹ Tamże, teza 137.

legis⁴⁰². Oba omawiane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają merytoryczne znaczenie dla istoty i ewolucji prawodawstwa samorządu województwa. Nie ulega wątpliwości, że ewolucja ta dokonuje się w ścisłym związku z przyznaniem samorządowi województwa szeregu nowych uprawnień wynikających z realizacji polityki rozwoju regionalnego. Ewolucja samorządowego województwa w kierunku regionu w państwie i w Unii Europejskiej oraz samodzielna realizacja programów infrastrukturalnych i społecznych przy wykorzystaniu środków europejskich skutkują znaczną samodzielnością i powodują określoną „autonomizację” obecnych województw jako regionów. Procesowi temu niewątpliwie będzie towarzyszyć dalsza ustawowa ewolucja prawodawstwa samorządu województwa i nieodłącznie z tym związana praktyka organów samorządu oraz orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

Sejmik województwa uchwała strategię rozwoju województwa oraz wieloletnie programy na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰³. Sejmik województwa w uchwale o strategii województwa uchwała rozwój województwa oraz określa uwarunkowania. Cele, jakie powinna realizować strategia rozwoju województwa, to np. pobudzenie aktywności gospodarczej, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Sejmik województwa uchwała (art. 54d) programy wojewódzkie służące realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych. W ustawie określony został również tryb postępowania przy uchwalaniu planu zagospodarowania województwa. Projekt planu przed uchwaleniem (art. 54b ust. 5) wymaga zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz przez organy gmini powiatów (miast na prawach powiatów). Projekt podlega uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Miast i Rozwoju Miast w zakresie programów służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego województwa (art. 54c).

⁴⁰² Tamże.

⁴⁰³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293).

2.3. Uchwały w sprawach określonych przepisami szczególnymi

Właściwość sejmiku obejmuje poza zakresem spraw przekazanych do wyłącznej właściwości sejmiku przepisami o samorządzie województwa, uchwały podejmowane w sprawach określonych przepisami szczególnymi⁴⁰⁴. Sejmik województwa wydaje przepisy porządkowe w odniesieniu do wojewódzkiego transportu zbiorowego zgodnie z art. 15 ust. 16 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o prawie przewozowym⁴⁰⁵, a także przepisy określające ustalenie opłat dodatkowych w razie niedopełnienia obowiązków zapłaty należności przewozowych z tytułu przewozu osób, naruszenia przepisów o zabieraniu ze sobą do środka transportowego, zwierząt i rzeczy oraz spowodowania zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego bez uzasadnionej przyczyny określonej art. 34 ust. 2.

W drodze uchwały sejmiku podjętej w porozumieniu z ministrami do spraw transportu oraz obrony narodowej następuje również zaliczenie danej drogi publicznej do kategorii dróg wojewódzkich, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁰⁶.

Sejmik województwa określa też w drodze uchwały zasady ustalania wysokości opłat za sanatorium uzdrowiskowe zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o prowadzeniu częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych. Na podstawie uchwały sejmiku oraz art. 36 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej tworzony, przekształcony i likwidowany może być właśnie taki zakład, którego zasięg działania obejmuje województwo.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴⁰⁷ sejmik stanowi o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, np. zakład budżetowy, spółka prawa handlowego, oraz o wysokości cen i opłat albo sposobie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, a także za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej samorządu województwa.

⁴⁰⁴ A. Korzeniowska, dz. cyt., s. 20.

⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o prawie przewozowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 8).

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 54).

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 8).

W zakresie gospodarki nieruchomościami sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność województwa może przyznać w drodze uchwały pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁰⁸. W myśl art. 10 ust. 2 pkt. 2 ustawy o wyższych szkołach zawodowych sejmik również upoważniony jest do występowania z wnioskiem o utworzenie, zniesienie lub połączenie państwowej uczelni zawodowej.

2.4. Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰⁹ jest wykonana przez sejmik województwa uchwała o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 38), prowadzą analizy i studia, a także opracowują koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac. Sejmik województwa (art. 39) podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych województwa. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa się w szczególności podstawowe elementy sieci osadniczej; województwa i ich powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne, w tym kierunki powiązań transgranicznych; system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitarne; obszary wparcia; obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi; granice terenów zamkniętych ich stref chronionych i obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

⁴⁰⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 11).

⁴⁰⁹ Tamże.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 40) określa w drodze rozporządzenia wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych w skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Po podjęciu przez sejmik województwa (art. 41) uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa marszałek województwa ogłasza w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu i określa termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od ogłoszenia; zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgodnienia i opiniowania planu; rozpatruje wnioski złożone do planu; sporządza projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz prognozą oddziaływania na środowisko; uzyskuje od wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie planu; występuje o opinię o projekcie planu do właściwych instytucji organów, a także do wojewody, zarządów powiatów, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast położonych na mieniu województwa oraz rządowych i samorządowych organów administracji publicznej na terenach podległych do granic województwa oraz uzgadnia projekt z organami określonymi w przepisach odrębnych; przedstawia projekt planu ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi i ostatecznie przedstawia projekt planu sejmikowi województwa do uchwalenia.

Do opiniowania i uzgadniania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa stosuje się odpowiednio przepisy art. 23–26, z wyjątkiem terminu dokonania uzgodnień i przedstawienia opinii, który nie powinien być krótszy niż 40 dni od dnia udostępnienia projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 40) uchwała sejmik województwa. Marszałek województwa przekazuje uchwałę sejmiku województwa o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z dokumentacją prac planistycznych wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego województwa następuje w trybie, w jakim jest uchwalany ten plan. Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 42) obciążają budżet województwa, budżet państwa albo inwestora realizującego inwestycję celu publicznego o znaczeniu krajowym w części, w jakiej sporządzenie tego planu jest bezpośrednią konsekwencją zamierzeń realizacji tej inwestycji. Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 43) wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzania ich do planu miejscowego. Uzgodnienia przeprowadza marszałek województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 44) do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych są ustalane w umowie zawartej pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Spory dotyczące spraw rozstrzygają sądy powszechne, a sam plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie (art. 45). Zarząd województwa co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie oraz sporządza ocenę realizacji inwestycji, podlegającą zaopiniowaniu przez wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną. Wyniki tego przeglądu oraz raport są przedstawiane sejmikowi województwa.

3. Kompetencje finansowo-majątkowe sejmiku województwa

3.1. Uchwały w sprawach majątkowych

Działalność uchwałodawcza sejmiku dotyczy określenia zasad nabycia, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata. Do czasu określenia zasad zarząd województwa może dokonywać tych czynności tylko jednocześnie za zgodą sejmiku. Na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 z ustawy dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach⁴¹⁰ sejmik podejmuje decyzje dotyczące emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania i wykupu. Przepisy ustawy przewidują, że województwo samorządowe może poręczać zobowiązania wynikające z obligacji emitowanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego, np. gminy, spółki prawa handlowego, w których województwo dysponuje ponad 1/2 głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, a także przedsiębiorstwa, dla których organem założycielskim jest województwo do wysokości 15% dochodów województwa planowanych w roku, w którym następuje poręczenie. Udzielenie takiego poręczenia wymaga stosownej uchwały sejmiku województwa.

Uchwała sejmiku jest niezbędna w sprawie zaciągania przez województwo długoterminowych pożyczek i kredytów oraz ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd w roku budżetowym. Na podstawie uchwały sejmiku województwa są tworzone przez województwo spółki prawa handlowego. Stanowi to podstawę do przystępowania do takiej spółki oraz do określenia zasady wnoszenia wkładów obejmowania, nabywania i zbywania udziałów oraz akcji. Województwo nie posiada jednak całkowitej swobody tworzenia i przystępowania do spółek. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie województwa województwo może tworzyć tylko spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek jedynie w sferze użyteczności publicznej. Województwo może tworzyć spółki oraz przystępować do nich, jeżeli ich działalność polega na wykonywaniu czynności pro-

⁴¹⁰ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1208).

mocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. W takim zakresie sejmik może też wyrażać zgodę na tworzenie i przystępowanie do spółek.

3.2. Budżet województwa

Budżet województwa ustanowiony jest na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.⁴¹¹ Budżet województwa uchwalany jest w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy i jest rocznym planem finansowym obejmującym: dochody i wydatki oraz rozchód i przychód województwa; przychody i rozchody; zakłady budżetowych, gospodarstwa pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych; fundusze celowe województwa; przeznaczenie nadwyżki budżetowej; wydatki związane z wieloletnimi programami, w szczególności inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie każdego z programów.

W myśl art. 116 ust. 1 w budżecie mogą być tworzone rezerwy celowe i rezerwa ogólna. Rezerwy celowe są tworzone na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowania budżetu. Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu. Rezerwami dysponuje zarząd województwa. Z budżetu województwa mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (art. 117 ust. 1), kalkulowane według stawek jednostkowych. Kwoty i zakres dotacji określa uchwała budżetu, natomiast stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący. Z budżetu może być udzielana pomoc rzeczowa lub finansowa innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa zmiany tej uchwały w sprawie zmian tej uchwały (art. 120) należą do kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Zawarte są tam dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności; dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych praw rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach

⁴¹¹ Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 284).

w spółkach, akcjach oraz o posiadaniu; dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, od dnia złożenia poprzedniej informacji; dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonania prawa własności i innych praw majątkowych oraz inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia komunalnego.

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami (art. 121 ust. 1) oraz informacją zarząd województwa przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej w celu zaopiniowania oraz sejmikowi województwa najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Opinię regionalnej izby obrachunkowej dotyczącą projektu uchwały budżetowej zarząd województwa jest zobowiązany przedstawić sejmikowi województwa przed uchwaleniem budżetu. W przypadku gdy dochody i wydatki państwa określa ustawa o prowizorium budżetowym, sejmik województwa na wniosek zarządu województwa może uchwalić prowizorium budżetowe jednostki samorządu terytorialnego na okres objęty prowizorium budżetowym państwa. Uchwałę budżetową sejmik województwa (art. 122) uchwała przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego.

Do czasu ustanowienia uchwały budżetowej (art. 123 ust. 1) podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony sejmikowi województwa. Sejmik województwa bez zgody zarządu województwa nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej województwa zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu państwa. W przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie regionalna izba obrachunkowa do 30 kwietnia roku budżetowego ustala budżet województwa w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań gospodarki finansowej. Uchwała budżetowa województwa (art. 124) określa: prognozowane dochody województwa według ważniejszych źródeł działalności klasyfikacji; wydatki budżetu województwa w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem; wydatki bieżące w tym szczególności wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń; wydatki na obsługę długu województwa; wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez województwo; wydatki majątkowe; źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu województwa; wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wy-

datków na finansowanie poszczególnych programów; wydatki na programy i projekty realizowane ze środków; plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych i środków specjalnych; plany przychodów i wydatków funduszy celowych; upoważnienia dla zarządu województwa do zaciągania długu oraz spłat zobowiązań województwa; zakres i kwoty dotacji przedmiotowych; dochody i wydatki związane z realizacją zadań zleconych województwie ustawami; dotacje; dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, której powierzano realizację tych zadań. Uchwała budżetowa województwa może zawierać: upoważnienie dla zarządu województwa do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu województwa; upoważnienie dla zarządu województwa do dokonywania zmian w budżecie czy inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu województwa.

Wykonywanie budżetu województwa dokonuje się w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej sejmiku województwa (art. 125). Zarząd województwa przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektu.

Zarząd województwa w terminie 21 dni od dnia uchwalenia uchwały budżetowej (art. 126) opracowuje układ wykonawczy budżetu województwa, przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz o wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Opracowuje również plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych województwie ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w danym roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które polegają przekazaniu do budżetu państwa. Zarząd województwa sprawuje ogólny nadzór nad realizacją (art. 127) uchwały budżetowej. Zarząd kontroluje przestrzeganie realizacji procedur przez podległe i nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych. Kontrola, o której mowa, obejmuje w każdym roku przynajmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych. W toku wykonywania budżetu (art. 128 ust. 1) zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu województwa, takie

jak: zmiany planu dochodów i wydatków w trakcie roku budżetowego; zmiany kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa oraz z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; przenoszenie wydatków z rezerw budżetowych zgodnie z planowym przeznaczeniem wydatków czy zmiany w planie dochodów województwa, wynikające ze zmian kwot subwencji wyniku podziału rezerw. Sejmik województwa może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami oraz do przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom samorządu terytorialnego. Zarząd województwa po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu dokonuje zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

Kierownicy jednostek organizacyjnych dokonujący przeniesień planowych wydatków na podstawie uprawnień, wprowadzając zmiany w planach finansowych, informują o dokonanych przeniesieniach zarząd województwa. W toku wykonywania budżetu województwa (art. 129 ust. 1) obowiązują zasady gospodarki finansowej. Pobrane przez województwo kwoty związane z realizacją zadań z zakresu administracji zarząd województwa odprowadza na rachunek dochodów w budżecie państwa w trybie i terminie określonym w rozporządzeniu właściwego ministra finansów. Niezrealizowanie kwoty wydatków zamieszczonych w budżecie województwa wygasają z upływem roku budżetowego (art. 130 ust. 1). Sejmik województwa może ustalić wykaz wydatków oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie. Sejmik łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, ustala plan finansowy wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego województwa. Zarząd województwa może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych (art. 131 ust. 1). O podjętej decyzji zarząd województwa informuje sejmik województwa. Zarząd po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu może przenieść zablokowane kwoty wydatków do rezerwy celowej, lecz decyzje o przeznaczeniu tych środków podejmuje sejmik województwa. Kierownik jednostki samorządu terytorialnego może, realizując zadania, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków okre-

ślonych w zatwierdzonym planie finansowym województwa (art. 132). Czynności prawnych, polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz na udzieleniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także na emisji papierów wartościowych, dokonują dwaj członkowie zarządu województwa wskazani w uchwale przez zarząd województwa (art. 133 ust. 1). Dla ważności tych czynności prawnych konieczna jest kontrasygnata skarbnika województwa. Natomiast jeżeli skarbnik odmówi kontrasygnaty, wykonuje je na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu województwa z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo lub wykroczenie – w takiej sytuacji powiadamia się o tym sejmik województwa i regionalną izbę obrachunkową. Bankową obsługę województwa wykonuje bank wybrany przez sejmik województwa (art. 134 ust. 1). Zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem województwa a bankiem. Sejmik województwa może upoważnić zarząd województwa do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach. Zarząd województwa przedstawia sejmikowi województwa i regionalnej izbie obrachunkowej informację o przebiegu wykonania budżetu województwa za pierwsze półrocze w terminie do dnia 31 sierpnia (art. 135 ust. 1). Zakres i formę informacji określa sejmik województwa. Zarząd województwa przedstawia sejmikowi województwa sprawozdanie roczne z wykonywania budżetu województwa, które zawiera zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu województwa do dnia 31 marca następnego roku i przesyła regionalnej izbie obrachunkowej (art. 136). Sejmik województwa rozpatruje sprawozdanie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu województwa.

3.3. Udzielenie absolutorium województwa

Według art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący, czyli sejmik województwa, rozpatruje sprawozdanie z wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym i podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu. Opinia składu orzekającego izby obrachunkowej i uchwała kolegium regionalnej izby obrachun-

kowej w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego tytułu wykonania budżetu mogą stwierdzać, czy dane wnioski bądź uchwały rady są zgodne z prawem. Regionalna izba obrachunkowa nie może rozstrzygać, czy działania budżetowe były celowe i słuszne. Jeżeli budżet został wykonany prawidłowo, zgodnie z uchwałą budżetową i nie wystąpiły uchyczenia przy jego realizacji, a zadania zostały wykonane prawidłowo, to nie występują podstawy do nieudzielenia absolutorium. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) przyjął, iż „rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu bez zastrzeżeń nie pozbawia rady prawa do podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium zarządowi z tego tytułu, chyba że sprawozdanie takie wykazuje zgodność budżetu wykonanego z budżetem uchwalonym”⁴¹². Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu odnosi się zasadniczo do oceny wykonywania budżetu, np. porównania budżetu uchwalonego z wykonanym, analizy zmian dokonanych w budżecie, ustalenia stopnia wykonania poszczególnych pozycji wydatkowych i dochodowych. Przez pozycje budżetowe rozumie się określone zadania, np. socjalne, inwestycyjne, remontowe czy oświatowe. Kontrola wykonania budżetu jest kontrolą wykonania zadań samorządowych, które zostały ujęte w budżecie⁴¹³.

Według art. 198 ustawy o finansach publicznych organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu tej jednostki i regionalnej izbie obrachunkowej informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze i inne informacje dotyczące jednostek sektora samorządowego do 31 sierpnia. Lecz centralnym punktem wykonywanej przez organ stanowiący jednostki samorządu kontroli wykonania budżetu samorządowego jest merytoryczne rozpatrzenie sprawozdania z rocznego wykonania budżetu i podjęcie w następstwie tego rozpatrzenia uchwały o przedmiocie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Udzielenie absolutorium jest wyrazem tego, że organ stanowiący akceptuje roczną działalność budżetową organu wykonawczego. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu do 20 marca roku następującego po roku budżetowym sprawozdanie roczne z wykonywania budżetu o szczegółowości nie mniejszej niż uchwała budżetowa oraz sprawozdanie z wykonania planów finansowych jednostek

⁴¹² Uchwała NSA z 17 lutego 1997 r., sygn. akt. FPS 8/96, OSP 1997/12/221.

⁴¹³ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 299.

sektora samorządowego. Sprawozdanie roczne z wykonywania budżetu zarząd przedstawia także regionalnej izbie obrachunkowej do 20 marca roku następnego po roku budżetowym i podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium.

3.4. Nieudzielenie absolutorium zarządowi województwa

W myśl art. 34 ust. 1 u.s.w. uchwała sejmiku województwa dotycząca sprawy nieudzielenia zarządowi województwa absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu województwa lub po zakończeniu roku budżetowego zarząd województwa został odwołany z innej przyczyny. Sejmik województwa rozpoznaje sprawę dotyczącą odwołania zarządu województwa na sesji zwołanej po upływie 14 dni od podjęcia uchwały o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium. Sejmik po zapoznaniu się z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium również może odwołać zarząd województwa 3/5 ustawowego składu sejmiku województwa. Jest to równoznaczne z odwołaniem marszałka województwa z funkcji przewodniczącego zarządu województwa.

3.5. Uchwalenie przepisów dotyczących podatków i opłat

Na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należą te, które dotyczą m.in. podatku od nieruchomości. W myśl art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ordynacji podatkowej⁴¹⁴ sejmik może wprowadzić opłatę prolongacyjną z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatku stanowiącego dochód województwa. Również przepisy ustawy nawiązują do treści art. 168 Konstytucji RP stanowiącego, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ordynacji podatkowej (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325).

ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Lecz nie jest do końca ustalone, jak daleko sięga autonomia jednostek samorządu terytorialnego, w tym również sejmiku województwa, w zakresie podatków i opłat lokalnych. Z art. 217 Konstytucji RP wynika, że nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych oraz zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje na drodze ustawy. Więc określenie kompetencji uchwałodawczych organów samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia podatków i opłat lokalnych zależy od wyjaśnienia wzajemnych relacji pomiędzy art. 168 i art. 217 Konstytucji RP, które może nastąpić jedynie w procesie stosowania prawa.

Rozdział VI.

Kontrola i nadzór sejmiku województwa

Kontrola i nadzór sejmiku województwa

1. Kontrola finansowa sejmiku województwa

Kontrola finansowa pozwala ustalić błędy dotychczasowej gospodarki i uchylenia wykonania w stosunku do regulacji prawnych i planów oraz daje podstawę do wniosków na przyszłość. Kontrola to część składowa procesu działalności finansowej. Jest środkiem wprowadzenia racjonalnego gospodarowania⁴¹⁵. Kontrola finansowa jest procesem, na który składają się cztery rodzaje czynności: ustalenie obowiązującego stanu prawnego; ustalenie stanu rzeczywistego, realizacji i wykonania; porównanie realizacji z obowiązującym stanem prawnym w celu ustalenia zgodności lub niezgodności między stanem rzeczywistym a stanem wyznaczonym przez prawo w okresie realizacji; wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej niezgodności między stanem rzeczywistym a stanem wyznaczonym przez prawo⁴¹⁶. Klasyfikacja kontroli finansowej jest zróżnicowana i można z niej wyłonić kontrolę wewnętrzną, wstępną, następną, kameralną, wykonywaną na miejscu, faktyczną, dokumentalną, merytoryczną, formalną, funkcjonalną instytucjonalną oraz kontrolę pełną, odcinkową, wyrywkową, ciągłą, doraźną, a także kontrolę planową oraz kontrolę zawodową prowadzoną przez wykwalifikowane kadry, oraz kontrolę społeczną, która jest wykonywana przez prasę, radio, telewizję, wybory i referenda. Główną podstawą ustalenia stanu kontrolowanej rzeczywistości są dokumenty pisemne. Dokumenty, które przedstawiają badaną działalność, to np. dokumenty płatnicze oraz umowy, decyzje, uchwały, wyciągi bankowe. Dokumenty odzwierciedlające przebieg zdarzeń gospodarczych i finansowych są podstawą zapisów w księgach rachunkowych. Rachunkowość finansowa dostarcza danych wykorzystywa-

⁴¹⁵ A. Borodo, dz. cyt., s. 297.

⁴¹⁶ Tamże.

nych w procesie kontroli. W ramach kontroli można wyróżnić kontrolę wewnętrzną, wykonywaną przez organy znajdujące się wewnątrz struktury organizacyjnej danej jednostki, np. inspekcje resortową ministerstwa finansów, głównego księgowego, oraz kontrolę zewnętrzną do jej wykonawców możemy zaliczyć np. kontrolę Najwyższej Izby Kontroli, inspektorów kontroli skarbowej oraz regionalnej izby obrachunkowej. Kontrola jest wykonywana przez organ strukturalnie i organizacyjnie, niewłączona do systemu administracji publicznej, a skierowana na jej działalność jest kontrolą zewnętrzną, sprawowaną przez odrębne i niezależne od jednostek kontrolowanych państwowe organy kontroli.

2. Kontrola działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych

W myśl art. 30 ust. 1 u.s.w. sejmik kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna opiniuje wykonywanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Sejmik województwa ma obowiązek zapoznać się z opinią komisji rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu województwa; opinią o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, wydaną przez regionalną izbę obrachunkową; opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały sejmiku województwa o nieudzieleniu zarządowi województwa absolutorium. W myśl art. 34 u.s.w. sejmik województwa może odwołać zarząd województwa większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym. W art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ogłoszono, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu. Opinia składu orzekającego izby obrachunkowej i uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej w sprawie

absolutorium dla organu wykonawczego z tytułu wykonania budżetu mogą odnosić się do tego, czy uchwała rady jest zgodna z prawem. Regionalna izba obrachunkowa nie może rozstrzygać, czy działania budżetowe oraz odpowiadające im działania rzeczowe, merytoryczne, związane z wykonywaniem zadań były celowe i słuszne. Regionalna izba obrachunkowa nie może zastąpić sejmiku województwa w zakresie merytorycznej oceny wykonania budżetu, jeżeli został on wykonany prawidłowo, zgodnie z uchwałą budżetową sejmiku województwa, i nie wystąpiły uchybienia przy jego wykonaniu. Sprawozdanie z wykonania budżetu może być różnie rozpatrzone. Może zostać przyjęte bez zastrzeżeń, ale również z odpowiednimi uwagami, a ponadto może być zaakceptowane tylko częściowo, czyli odnośnie do części działalności budżetowej jednostki samorządu, np. sejmik może aprobować sposób wykonania zadań bieżących, lecz nie inwestycyjnych lub na odwrót. Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu odnosi się zasadniczo do oceny wykonywania budżetu. Lecz za pozycjami budżetowymi kryją się określone zadania, np. remontowe, socjalne, inwestycyjne. Kontrola wykonania budżetu jest kontrolą wykonania zadań samorządowych, które są w budżecie ujęte. W myśl art. 198 ustawy o finansach publicznych organowi wykonawczemu jednostki oraz regionalnej izbie obrachunkowej przedstawia się informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze i inne informacje dotyczące jednostek sektora samorządowego do 31 sierpnia roku kalendarzowego. Jednak centralnym punktem kontroli wykonywania budżetu samorządowego wykonanego przez organ stanowiący jednostki samorządu jest merytoryczne rozpatrzenie sprawozdania z rocznego wykonania budżetu i podjęcie uchwały udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Zarząd województwa przedstawia sejmikowi tego województwa do 20 marca roku następującego po roku budżetowym sprawozdanie roczne z wykonania budżetu, które zawiera zestawienie dochodów i wydatków, wynikające z zamknięć rachunków budżetu. Sprawozdanie zawiera zestawienie z wykonania planów finansowych jednostek sektora samorządowego, np. samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu zarząd województwa przedstawia także regionalnej izbie obrachunkowej do 20 marca roku następującego po roku budżetowym. Sejmik województwa rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu w terminie do 30 kwietnia roku następującego po

roku budżetowym i podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu województwa⁴¹⁷. Brak przestrzegania tej regulacji może uprawniać organy nadzoru do podjęcia stosownych działań nadzorczych, które w konsekwencji będą mogły doprowadzić do zastosowania instrumentu z art. 84 ust. 1 u.s.w.⁴¹⁸

3. Kompetencje komisji rewizyjnej

Kompetencje komisji rewizyjnej wynikają z postanowień ustawowych i statutowych. Członkowie komisji w żadnym razie nie mogą w swej działalności poza nią wykraczać. Ale także rady i sejmiki powinny unikać przyznawania komisji rewizyjnej uprawnień pozostających poza ich właściwością. Pozostawałoby to w niezgodzie z zasadą prawną, mówiącą, że nikt nie może przenieść na drugiego więcej praw, niż sam posiada (łac. *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*). Ponadto nieuprawnionym jest stosowanie wobec organów publicznych zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Zastosowanie znajduje tu zasada „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”⁴¹⁹. Organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia⁴²⁰. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (art. 2 Konstytucji RP), a organy władzy publicznej w państwie polskim działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Członkowie komisji rewizyjnej nie mogą wchodzić w uprawnienia organów administracji publicznej właściwych w pierwszej instancji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 3 i 6 k.p.a. wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, zarząd powiatu, marszałek i zarząd województwa są organami administracji publicznej, a zgodnie z art. 13 ordynacji podatkowej wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta i marszałek są organami podatkowymi pierwszej instancji. W myśl zaś art. 19 ust. 2 i 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w ad-

⁴¹⁷ A. Borodo, dz. cyt., s. 300.

⁴¹⁸ J. Piecha, *Art. 18a [Komisja rewizyjna]*, w: *Ustawy samorządowe*, S. Gajewski, A. Jakubowska (red.), Warszawa 2018.

⁴¹⁹ Wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993 Nr 4, poz. 113

⁴²⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 345/08, Lex 519133.

ministracji⁴²¹ wójt, burmistrz, prezydent miasta, a na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy starosta i marszałek województwa, są organami egzekucyjnymi w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Funkcje kontrolne w stosunku do tych organów sprawują właściwe organy wyższego stopnia. Co do zasady są to samorządowe kolegia odwoławcze (art. 17 pkt. 1 k.p.a.). Zatem organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, a tym bardziej komisja rewizyjna, „nie mają uprawnień do narzucania wójtom, burmistrzom, prezydentom miast, starostom i marszałkom w zakresie rozstrzygania indywidualnych spraw z zakresu administracji jakichkolwiek zasad, warunków, wskazówek czy wytycznych. [...] nie mają także same uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych lub uchwał powodujących uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych bądź wstrzymywanie wykonania takich decyzji wydawanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów czy zarządy powiatów, marszałków bądź zarządy województw”⁴²². Przedmiotem kontroli nie mogą być np. decyzje administracyjne wydane przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz kierowników takich samorządowych jednostek organizacyjnych jak gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej. Radnym nie przysługuje w szczególności prawo do żądania podania im nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanych tym osobom świadczeń⁴²³. Radnym nie można też udostępniać danych pochodzących z wywiadu środowiskowego. Nie oznacza to jednak, że radni zasiadający w komisji rewizyjnej nie mają prawa żądać zbiorczych informacji dotyczących wydatków takiego ośrodka przeznaczonych na realizację określonych zadań publicznych i ich funkcjonowanie⁴²⁴. Istotny problemem jawi się w możliwości dostępu radnych do akt administracyjnych. Wiąże się to z poznaniem danych osobowych konkretnych osób, a te podlegają ochronie. Podsta-

⁴²¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 41).

⁴²² A. Korzeniowska-Polak, *Granice uprawnień członków komisji rewizyjnych*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009, s. 246–247; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 1991 r., SA/Wr 1055/90, Lex 10195; wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 r., I SA 138/91, Lex 10211; wyrok NSA z dnia 11 września 1992 r., sygn. akt IV SA 404/92, Lex 10353.

⁴²³ Art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

⁴²⁴ A. Korzeniowska-Polak, dz. cyt., s. 246–247.

wową ochronę danych osobowych zapewniają przepisy ustawy o danych osobowych⁴²⁵. Obejmują one swą ochroną jedynie osoby fizyczne (art. 2 ust. 1 ustawy ordynacji podatkowej), a przetwarzanie tych danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych; jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego; jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą (art. 23 ust. 1 tej ustawy ordynacji podatkowej). Przepisy art. 73 ust. 1 k.p.a. oraz art. 178 ust. 1 ordynacji podatkowej stanowią, że prawo wglądu w akta sprawy, sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów przysługuje stronom postępowania (jawność wewnętrzna postępowania). Stronami postępowania w myśl przepisów art. 29 k.p.a. i 133 ust. 1 i 2 ordynacji podatkowej mogą być zaś osoby fizyczne i osoby prawne, a także jednostki nieposiadające osobowości prawnej. W postępowaniach administracyjnych prowadzonych zgodnie z przepisami k.p.a. oraz ordynacji podatkowej to przepisy tych dwóch ustaw będą tworzyć podstawę prawną dla ograniczenia dostępu do akt administracyjnych. Wynika z nich, że ograniczenia w dostępie do dokumentów urzędowych w indywidualnych sprawach administracyjnych dotyczą także radnych, będących członkami komisji rewizyjnych⁴²⁶. Ponadto art. 293 ust. 1 ordynacji podatkowej stanowi, że indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową. Wszystkie podmioty, które mają dostęp do danych objętych tą tajemnicą, obowiązane są do jej przestrzegania (art. 294 ordynacji podatkowej). Naruszenie tych postanowień sankcjonowane jest karą nawet do 5 lat pozbawienia wolności (art. 306 ordynacji podatkowej). Dane objęte tajemnicą skarbową pozostają niedostępne dla radnych wykonujących

⁴²⁵ Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.).

⁴²⁶ A. Korzeniowska-Polak, dz. cyt., s. 248–249.

czynności kontrolne. Radni są ograniczeni w dostępie do informacji wieloma innymi tajemnicami, wśród których można wymienić np. tajemnicę przedsiębiorstwa i związaną z nią tajemnicę zamówień publicznych. Tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, handlowe lub organizacyjne przedsiębiorstwa, a także inne posiadające wartość gospodarczą, jeśli przedsiębiorca podjął działania zmierzające do zachowania ich poufności⁴²⁷.

Postępowanie w sprawach zamówień publicznych jest z reguły jawne⁴²⁸. Ustawodawca zastrzegł w tym zakresie trzy wyjątki. Jeden z nich zabrania ujawniania informacji dotyczących właśnie tajemnicy przedsiębiorstwa⁴²⁹. Poza tym, akty administracyjne mogą zawierać inne informacje należące do sfery prywatności. Chodzi chociażby o informacje dotyczące stanu rodzinnego, majątkowego czy zdrowia. Stanowią one dobra osobiste i podlegają ochronie cywilnoprawnej⁴³⁰. Uregulowania Konstytucji RP poddają pod ochronę prawną życie prywatne, rodzinne, cześć i dobre imię każdego człowieka (art. 47). Zgodnie podkreśla się, że członkowie komisji rewizyjnych mają prawo żądania i otrzymywania danych urzędowych (np. taryf płać), uśrednionych (np. o przeciętnych wynagrodzeniach pracowników urzędu gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych), zagregowanych (np. o liczbie podatników korzystających z indywidualnych ulg; umorzeń lub odroczeń spłaty podatku; globalnej kwocie zasiłku z pomocy społecznej; zanonimizowanych niepozwalających na ustalenie tożsamości osób, których dotyczą oraz statystycznych zestawień danych sporządzonych według dowolnych kryteriów)⁴³¹. Ich uprawnienia obejmują przy tym prawo wstępu do pomieszczeń jednostki kontrolowanej w godzinach jej pracy; prawo żądania przedłożenia dokumentów; prawo do wyciągów z dokumentów lub zestawień związanych z tematyką kontroli; prawo żądania sporządzenia uwierzytelnionych kopii dokumentów; prawo żądania informacji i wyjaśnień od pracowników jednostki w zakresie wynikającym z ich obowiązków służ-

⁴²⁷ Art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1593 ze zm.).

⁴²⁸ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

⁴²⁹ Tamże, art. 8 ust. 3.

⁴³⁰ Art. 23 i 24 k.c.

⁴³¹ G. Jyż, Z. Pawłeczki, A. Szewc, dz. cyt., s. 274.

bowych prawo kontroli stanu gotówki w kasie oraz stanu majątku rzeczowego jednostki⁴³².

Komisja rewizyjna stanowi aparat pomocniczy sejmiku województwa w zakresie realizacji jego zadań kontrolnych. Komisja rewizyjna jest organem obligatoryjnym. Działa jako organ kontroli, nie zaś jako organ nadzoru. Jest to kontrola wewnętrzna wykonywana względem zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Komisja rewizyjna może badać terminowość załatwiania spraw administracyjnych, ale nie może wpływać na treść rozstrzygnięcia, jakie ma zapaść w postępowaniu administracyjnym, czy narzucać organowi sposobu załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej na przyszłość⁴³³.

Zgodnie z art. 30 ust. 4 u.s.w. „Przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. W przypadku gdy dwa lub więcej klubów radnych, o których mowa w zdaniu pierwszym, składają się z równej liczby radnych, przewodniczącym może zostać radny każdego z takich klubów”. Przepis ten określa wymogi dotyczące osoby przewodniczącego komisji rewizyjnej. Są to: 1) przynależność radnego do klubu radnych istniejącego w sejmiku (przewodniczącym komisji rewizyjnej sejmiku województwa nie może zostać radny niezrzeszony, pozostający poza klubem radnych); 2) klub, w którym przewodniczący komisji jest zrzeszony, jest klubem, który w myśl art. 23 ust. 3a u.s.w. złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Nadto funkcja przewodniczącego komisji rewizyjnej powiązana jest z największym spośród klubów radnych. Jeżeli w sejmiku istnieje kilka klubów radnych zrzeszających tę samą liczbę radnych, wówczas przewodniczącym komisji rewizyjnej może zostać radny każdego z takich klubów.

Kontrole przeprowadzane przez radnych z komisji rewizyjnej bez wątplenia są kontrolami o charakterze publicznym i wewnętrznym. Od zakresu kontroli zależy jednak, czy będzie to kontrola zupełna, czy ograniczona. Kontrola może też przybierać formę wstępną, jak i następczą. Wyróżnia się także kontrole przeprowadzane z urzędu oraz na

⁴³² P. Walczak, *Co wolno komisji rewizyjnej*, „Wspólnota” 2011, nr 44, s. 32.

⁴³³ P. Drembkowski (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 174–181.

wniosek zgłaszającego organu. Zgodnie z celami kontroli określonymi przez Bronisława Kumorka radni dokonujący kontroli powinni ustalać istniejący stan rzeczy i stan wymagany oraz porównywać je na podstawie wcześniej ustalonych wzorców. Powinni wyjaśniać także różnice między stanem istniejącym i wymaganym, a finalnie formułować zalecenia mające na celu usunięcie niepożądanych zjawisk⁴³⁴. Głównymi organami podlegającymi kontroli za strony komisji rewizyjnej są samorządowe organy wykonawcze. Działalność tych organów kontrolowana jest przez komisję rewizyjną z punktu widzenia wykonywania przypisanych im zadań.

Sporządzając ocenę, komisja rewizyjna bierze pod uwagę kryteria legalności działań podejmowanych przez samorządowy organ wykonawczy, gospodarności, rzetelności oraz celowości. Komisja rewizyjna, dokonując oceny wykonania budżetu, powinna posługiwać się wyłącznie ocenami prawnymi, badaniem pod kątem przestrzegania obowiązującego prawa, czynnikami ekonomicznymi, racjonalności i efektywności działań oraz oceniać wykonanie uchwał budżetowych⁴³⁵. Opinia dokonywana przez komisję ma w swym przedmiocie być merytoryczna, tzn. dotyczyć zagadnień związanych z wykonaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie może ona się odnosić do całości kształtu działalności samorządowego organu wykonawczego. Z opinii tej ma jasno wynikać, czy komisja rewizyjna ocenia wykonanie budżetu pozytywnie bądź negatywnie, czy też ma zastrzeżenia do pewnych tylko jego elementów. Treść opinii ma korespondować z treścią wniosku w sprawie absolutorium. Nie może mieć miejsca sytuacja, gdy pozytywnej opinii z wykonania budżetu towarzyszy wniosek o nieudzielenie absolutorium. Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu tej jednostki w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym. Komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy sprawozdanie finansowe jednostki sa-

⁴³⁴ Tamże.

⁴³⁵ C. Burek, *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 9, s. 10.

morządu terytorialnego podlega również sprawdzeniu przez biegłego rewidenta, komisja rewizyjna rozpatruje także opinię z tego badania (art. 270 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych).

Wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu (art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) spełnia dwie funkcje. Pierwsza (merytoryczna) z racji sporządzenia opinii uwidacznia postępowanie komisji w celu oceny wykonania budżetu. Druga (techniczna) polega na doprowadzeniu do głosowania w sprawie absolutorium⁴³⁶. Absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli samorządowego organu stanowiącego nad działalnością organów wykonujących budżet jednostki samorządu terytorialnego. „W procesie udzielania absolutorium mamy uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet”⁴³⁷.

W związku z tym ważne jest, aby „przestrzegać szczególnie określonego trybu postępowania w sprawie absolutorium oraz badać, czy uchwała organu stanowiącego zawierająca granice liczbowe wydatków została prawidłowo wykonana przez organ wykonawczy”⁴³⁸. Absolutorium jest ustawowo określonym sposobem kontroli samorządowego organu uchwałodawczego nad wykonaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego i stanowi tego końcową ocenę⁴³⁹.

3.1. Kontrola komisji rewizyjnej w przedmiocie zadań zleconych

Komisja rewizyjna może przeprowadzać kontrole w przedmiocie zadań zleconych do kontroli przez samorządowy organ uchwałodawczy. Nie może przy tym naruszać kompetencji kontrolnych innych komisji funkcjonujących w ciele danej rady albo sejmiku. Kontroli mogą podlegać zadania z zakresu administracji rządowej. Nie stoi na przeszk

⁴³⁶ Tamże.

⁴³⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98.

⁴³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2504/06, Lex 276789.

⁴³⁹ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1998 r., II SA 1764/92, niepubl.

dzie, aby odpowiednie organy (wojewoda) wykonywały swoje uprawnienia nadzorcze. Szybsze może być wychwytywanie zaistniałych uchybień, co niejednokrotnie sprawia, że zastosowanie środków nadzorczych staje się bezprzedmiotowe⁴⁴⁰. Przepisy ustrojowych ustaw samorządowych poddają jeszcze pod kontrolę komisji rewizyjnej samorządowe jednostki organizacyjne oraz jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego (np. sołectwa, dzielnice). Ustawodawca nigdzie nie sformułował definicji gminnej, powiatowej ani wojewódzkiej jednostki organizacyjnej. Przyjmuje się między innymi, że na gruncie art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p. chodzi zarówno o jednostki, które nie posiadają osobowości prawnej, tj. jednostki budżetowe (np. urząd gminy, gminna szkoła podstawowa), zakłady budżetowe (gminne przedszkole, gospodarstwa pomocnicze działające przy jednostkach budżetowych, np. warsztat przy szkole gminnej) oraz o osoby prawne, czyli jednoosobowe kapitałowe spółki handlowe, których jednostka samorządu terytorialnego jest jedynym udziałowcem albo akcjonariuszem, czy też fundacje, których fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego. W przypadku przepisów art. 18a u.s.g. i art. 16 ust. 1 u.s.p. takiej pewności już nie ma. Poza dyskusją pozostaje fakt, że samorządową jednostką organizacyjną jest ta, w której jednostka samorządu terytorialnego posiada ponad 50% udziałów albo akcji. Podnosi się tu argument, że wspomniane jednostki organizacyjne są osobami prawnymi i mają własne wewnętrzne organy kontrolne. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁴⁴¹ brak też regulacji przewidujących kontrolę spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Pod odrębną literą ustawodawca umieścił podejmowanie uchwał w przedmiocie tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g.)⁴⁴². Komisja rewizyjna nie jest jednak pozbawiona tzw. kontroli

⁴⁴⁰ A. Wiktorowska, *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 72.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

⁴⁴² W. Kisiel, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 284–288.

pośredniej, tzn. kontroli działań samorządowych organów wykonawczych, sprawujących w kapitałowych spółkach samorządowych funkcje właścicielskie. Substytutem uprawnień kontrolnych pojedynczego radnego jest procedura interpelacji i zapytań kierowanych do samorządowych organów wykonawczych, a za ich pośrednictwem do kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych⁴⁴³.

4. Środki nadzoru sejmiku województwa

Środki nadzoru decydują o intensywności nadzoru, a ustawy mogą jedynie ją przewidywać. Przepisy ustawy o samorządzie województwa stanowią, że organy nadzoru mogą wykroczać poza działalność województwa w przypadkach określonych ustawą. Zatem organ nadzoru jest upoważniony do stosowania środków nadzoru, które przewiduje ustawa i stosować je, wówczas gdy pozwala na to ustawa. Więc gdy środek przybiera formę rozstrzygnięcia, to służy skarga do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie oznacza różnego rodzaju akty prawne, np. administracyjne, które podejmuje organy nadzoru. Określenie akt nadzoru obejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze oraz inne akty nadzoru. Akty podejmowane przez organy nadzoru bieżącego i zwierzchniego posiadają cechy rozstrzygnięcia nadzorczego: orzeczenie lub stwierdzenie o nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego; orzeczenie lub stwierdzenie o niezgodności uchwały organu samorządu terytorialnego z prawem; orzeczenie o podjęciu uchwały budżetowej z naruszeniem prawa; uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie zastępczego ustalenia budżetu województwa w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych; wstrzymanie wykonania uchwały organu samorządu terytorialnego dotyczącej wykonania zadań zleconych; uchylene uchwały organu samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych i wydawanie w to miejsce zarządzenia zastępczego; zarządzenie ministra zmieniające zarządzenie zastępcze oraz zarządzenie Prezesa Rady Ministrów zawieszające organy województwa i ustanawiające komisarza rządowego⁴⁴⁴. Dlatego można powiedzieć, że akt nadzoru

⁴⁴³ S. Bułajewski, dz. cyt., s. 175.

⁴⁴⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 389.

posiada szerszy zakres od rozstrzygnięcia nadzorczego. W ramach nadzoru można wyróżnić środki kontroli, które dostarczają organom nadzoru informacji o działaniu nadzorowanych organów oraz środki korygujące działalności niezgodne z prawem. Do środków korygujących zalicza się zatwierdzenie nieważności i wykonywanie zastępcze. W przypadku gdy chodzi o środki kontroli, to zaliczmy do nich prawo nadzoru do żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania województwa, np. przepisy ustawy samorządu województwa nakazują przedstawienia organom regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz inne uchwały finansowe w ciągu 7 dni od dnia podjęcia uchwały. W wyniku tych czynności organ nadzorczy otrzymuje informacje o działalności uchwałodawczej i normodawczej podmiotów nadzorowanych, które mogą uruchamiać czynności kontrolne oraz w miarę potrzeby zastosować środki nadzoru. Jedną z form nadzoru może być zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez inny organ rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego. Zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez właściwy organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia tego projektu. Jeżeli wymagane są od sejmiku województwa powyższe czynności, to termin do wyrażenia stanowiska wynosi 30 dni. W przypadku braku stanowiska w terminie 14 dni lub 30 dni oznacza to, że rozstrzygnięcie projektu zostało przyjęte w brzmieniu przedłożonym. Milczenie organu wezwanego do wyrażania stanowiska jest równoznaczne z zajęciem stanowiska pozytywnego. Kontrola uchwał organu jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do stwierdzenia, iż kontrolowana uchwała jest zgodna z prawem, wówczas nie stosuje się środka nadzoru. W razie naruszenia prawa organ nadzoru musi dokonać oceny czy naruszenie prawa jest istotne. Istotne naruszenie prawa powoduje zastosowanie środka nadzoru, czyli uchylenia ustawy.

Ustawa o samorządzie województwa wprost określa organy nadzorujące. Organem nadzorującym w województwie w zakresie spraw finansowych jest regionalna izba obrachunkowa. Przedmiotem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej są uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, do których należą dotyczące procedury uchwalania budżetu i jego zmian oraz zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicz-

nego, udzielenia pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji, podatków i opłat lokalnych oraz absolutorium. Do poszczególnych uprawnień nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej należy ustalenie budżetu województwa, gdy organ stanowiący województwa nie uchwali budżetu. W tym przypadku regionalna izba obrachunkowa ustala budżet do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez jednostki na podstawie ustaw albo porozumień. Jeżeli izba stwierdzi, że uchwała budżetowa jest w części lub w całości sprzeczna z prawem, to w następstwie wskazuje organowi uchwałodawczemu województwa nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Właściwy organ nie wprowadzi tych zmian to kolegium izby, która nakazała ich wprowadzenie, zamiast tego orzeka o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. W części lub w stosunku, do której izba stwierdziła nieważność uchwały budżetowej, budżet ustala wówczas kolegium regionalnej izby obrachunkowej⁴⁴⁵.

O nieważności w części lub w całości organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Termin 30-dniowy ma charakter prekluzyjny. Po tym terminie organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać w swej treści uzasadnienie faktyczne i prawne, a także pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Do drastycznych i represyjnych środków nadzoru o charakterze personalnym zaliczamy zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego; rozwiązanie zarządu gminy, powiatu i sejmiku województwa; rozwiązanie rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa⁴⁴⁶. Do kompetencji regionalnej izby obrachunkowej należy wyrażanie opinii oraz wydawanie ich na wniosek województwa lub innego uprawnionego podmiotu. Przykładem takiej działalności może być np.: wydawanie na wniosek pożyczkodawcy lub kredytodawcy opinii o możliwości spłaty pożyczki lub kredytu; opiniowanie możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego; wydawanie opinii o przedkładanych projektach budżetu województwa wraz z informacjami o stanie mienia województwa i obja-

⁴⁴⁵ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 306.

⁴⁴⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 392.

śnieniami; wydawanie opinii przez zarząd województwa o przebiegu wykonywania budżetu wraz ze sprawozdaniami wydawanymi osobno z wykonania planów finansowych; wydawanie zadań z zakresu administracji rządowej; wydawanie opinii o sprawozdaniach z wykonywania planów finansowych zadań publicznych wynikających z porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnej województwa w sprawie absolutorium. Zadaniem regionalnej izby obrachunkowej jest prowadzenie działalności szkoleniowej i informacyjnej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą tego organu. Przedmiotem działalności szkoleniowej i informacyjnej jest szeroko rozumiana działalność finansowa województwa, w tym realizacja zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych. Działalność ta może być finansowana ze środków uzyskiwanych z tej działalności oraz gromadzonych na odrębnym rachunku bankowym. Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały ma charakter obligatoryjny i działa ex tunc, ponieważ uchwała jest nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje organowi, który ustawę wydał, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Zakończenie

Sejmik województwa w reformacji samorządu terytorialnego w Polsce dwudziestolecia międzywojennego stanowiony był z wielkim trudem. Jego mozolna odbudowa w skomplikowanych pod względem prawnym warunkach rozbitcia administracyjnego po zaborach oraz w niesprzyjających warunkach geopolitycznych pierwszych lat niepodległości nie mogła zakończyć się pełnym sukcesem. Trwająca tymczasowość przyjętych rozwiązań prawnych w postaci osobnych dekretów, ustaw czy rozporządzeń nie zawsze sprzyjała nie tylko utrwalaniu stabilności i prawnej przejrzystości systemu, ale również – co bardzo istotne – nie pozwalała na wykształcenie pożądaných w demokracji parlamentarnej pewnych zwyczajów, określonych umiejętności oraz kompetencji u osób czy wśród środowisk działających na poszczególnych szczeblach ówczesnego samorządu terytorialnego.

Model sejmiku wojewódzkiego na tle polskiego samorządu terytorialnego znacznie ewoluował w ciągu ostatnich lat. Sejmik wojewódzki w III RP z oczywistych względów nie mógł stanowić prostej kontynuacji rozwiązań z okresu Polski przedwojennej. Samorządowe rozwiązania demokracji zachodnioeuropejskich nie zawsze przystawały do tradycji administracyjnych oraz sytuacji wewnętrznej państwa polskiego. Restytucja władz samorządowych stanowiła długotrwały proces, wyznaczany przez kolejne lata studiów, analiz oraz wprowadzanych reform administracyjnych. Dopiero przyjęta z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa o samorządzie województwa określiły pozycję sejmiku województwa, ustanawiając, że sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa. Kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W art. 18 u.s.w. sformułowano katalog najważniejszych i wyłącznych uprawnień sejmiku województwa, tzn. takich kompetencji, które *expressis verbis* zostały przyznane tylko i wyłącznie sejmikowi województwa, a zatem z wyłączeniem w tych sprawach wszystkich

innych organów. Ustawodawca nie postępuje się tutaj klasyczną klauzulą enumeracji pozytywnej, lecz klauzulą enumeracji pozytywnej zapisaną w sposób generalny. Zawarte w art. 18 u.s.w. wyliczenie tylko z pozoru ma charakter wyczerpujący. Ustawodawca nie zastosował wprawdzie zwrotu, który w szczególności determinowałby otwarty charakter katalogu, ale przesądza o tym art. 18 pkt 20 u.s.w., zgodnie z którym w grupie wyłącznych kompetencji rady sejmiku województwa jest także podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

Odnosząc się do zawartego we wstępie pytania, należy stwierdzić, że sejmik województwa realizuje zadania i cele mające służyć zbiorowym interesom wspólnoty mieszkaniowej. Sejmik realizuje zadania określone w ustawach, a w szczególności określa i realizuje politykę rozwoju województwa. Sejmik jako organ stanowiący ma prawo w granicach przewidzianych w ustawach podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Uchwały mają najczęściej charakter generalny i kierowane są do ogółu adresatów indywidualnych oraz do adresatów imiennych. Sejmik określa swoją strukturę wewnętrzną, wybiera przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego sejmiku, zarząd sejmiku, uchwała budżet województwa oraz kontroluje działalność zarządu województwa. Sejmik ma wyraźnie określony zakres swego działania w myśl art. 18 ustawy o samorządzie województwa. Sejmik jest upoważniany do powołania ze swego grona komisje sejmiku. Komisje o charakterze obligatoryjnym to m.in. komisja: rewizyjna i komisje doraźne do określonych zadań. Sejmik rozstrzyga w sprawach należących do zakresu działania samorządu województwa ze skutkiem wiążącym dla innych podmiotów, w tym podmiotów zewnętrznych względem organów i jednostek organizacyjnych województwa. Zakres stanowiącej funkcji sejmiku wyznaczony jest przez właściwość, czyli zakres działania tego organu.

Zadania sejmiku województwa należą do najważniejszych spraw regionalnej wspólnoty samorządowej, gdyż dba on o interes wspólnoty regionalnej, który jest odrębny od celów ogólnopństwowych, a którego istnienie w ramach i granicach prawa sankcjonuje ustawodawca, przyznając podmiotowi samorządu prawo swobody jego realizacji i ochrony. Z tego względu zadania wspólnoty województwa zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości sejmiku, co oznacza, że tylko ten organ może je rozstrzygać.

Bibliografia

- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2010.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006.
- Bandarzewski K., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006.
- Borowicz K., *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Liber, Warszawa 2006.
- Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2006.
- Brzeziński W., Jaroszyński M., Zimmermann M., *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1956.

- Brzoza C., Sowa A.L., *Historia Polski 1918–1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.
- Bukowski Z., *Aktualna struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?*, w: M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo im. prof. Leszka J. Krzyżanowskiego Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, Warszawa 2015.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2003.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2007.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2013.
- Bułajewski S., *Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2009.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1978.
- Burek C., *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 9.
- Buzek J., *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, PWN, Warszawa 2000.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Zadania gminy. Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 1997.
- Chmielewski Z., *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1933–1939*, „Przegląd Zachodniopomorski” 1985, t. 29, z. 3–4.
- Cieślak Z., Lipowicz J., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.

- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Dobosz P., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Drebnkowski P. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris 1970.
- Dziobek-Romański J., *Proces ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, t. 22, nr 2.
- Folejewski J., Wróblewski T., *O samorządzie ziemskim na Litwie i Białej Rusi*, Wilno 1910.
- Fukuyama F., *Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997.
- Fundowicz S., *Jednostka samorządu terytorialnego – konstrukcja prawna*, w: S. Fundowicz, *Współczesne problemy prawa publicznego, Studia z prawa publicznego*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1999.
- Frydrych A., Sokala A., *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, w: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego*

rozwoju, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz 2009.

- Gajewski W., *Dlaczego nie odnawiamy reprezentacji samorządowych w b. zaborze rosyjskim i w Małopolsce*, „Samorząd” 1926, nr 44.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego – prawo krajowe*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego, Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Gliszczyński S., *Dlaczego tak*, „Samorząd” 1927, nr 36.
- Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1997.
- Granat M., *Zasada reprezentacji politycznej*, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1997.
- Gross A., *Samorząd miejski w Małopolsce w oświetleniu wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawie rozwiązania Rady miejskiej krakowskiej*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 7.
- Gulczyński A., *Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 1995.
- Gulczyński A., *Władze miasta Poznania w okresie międzywojennym*, „Kronika Miasta Poznania” 1999, nr 1.
- Gwiżdż A., *Organizacja i zasady funkcjonowania*, w: A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: studium prawno-polityczne*, Ossolineum, Wrocław 1975.
- Hausner A., *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935.
- Hołyst B. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2001.
- Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Temida 2, Białystok 1993.
- Jamróz A., *Demokracja*, Temida 2, Białystok 1999.
- Jaroszyński K., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Jaroszyński M., *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, „Samorząd” 1935, nr 18.
- Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska, Warszawa 1924.
- Józwiak M., Kopczyńska I., *Kontrola wykonywana za pomocą komisji*, w: Z. Majewski (red.), *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2007.
- Jyż G., Pawłeczki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kallas M., *Historia ustroju polski X–XX w.*, PWN, Warszawa 2005.
- Kantyka S., *Historia samorządności w Polsce i jej formy*, w: M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- Kędzia Z., *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, PWN, Warszawa 1975.
- Kijowski D.R., *Samorządowe kolegia odwoławcze po dwudziestu latach funkcjonowania*, „Administracja Publiczna Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2 (16).
- Kisiel W., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki P. (red.), Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

- Koc K., *Dyskusje i spory o celowość i zasady tworzenia powiatów*, w: M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- Kołodziej r., *Uwagi na temat funkcjonowania sejmiku województwa poznańskiego i kaliskiego w środzie w czasach panowania Władysława IV*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2018, r. 73, nr 2.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1922.
- Kopaliński W. (red.), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1983.
- Korzeniowska A., *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2004.
- Korzeniowska-Polak A., *Granice uprawnień członków komisji rewizyjnych*, w: J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo” 2019, nr 327.
- Kriegseisen W., *Sejmik Rzeczypospolitej szlacheckiej w XII–XIII w.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Kroński A., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, „Samorząd Miejski VI” 1933, nr 11.
- Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, w: M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski, Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2., PWN, Warszawa 1990.
- Kryszeń G., *Mandat Przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007.
- Kuciński J., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2013.
- Kulesza M., *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2008.

- Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
- Kumaniecki K.W., *Na drodze do zespolenia*, w: K.W. Kumaniecki (red.), *O poprawie Rzeczypospolitej*, Kraków 1922.
- Kumorek B., *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym – kompetencje i zasady działania*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1999.
- Langrod J.S., *3 lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934.
- Lemańska J., *Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego*, w: M. Stec, K. Matysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Lemańska J., *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, w: M. Stec, K. Bandaczewski (red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.
- Leoński Z., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej: informacje i objaśnienia dla praktyki na tle ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa–Zielona Góra 1994.
- Linde S.B. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Drukarnia XX. Piarów, Warszawa 1951.
- Lityński A., *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1988.
- Lutrzykowski A., *Samorząd terytorialny w Polsce po II Wojnie Światowej oraz po roku 1989*, w: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, KPSW Bydgoszcz, Bydgoszcz 2009.
- Majchrowski J., *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Wydawnictwo Magnum, Gorzów Wielkopolski 1999.

- Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Martysz C., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2010.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Mischczuk M., *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*, w: A. Pawłowska (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Norbertinum, Lubin 1999.
- Mordwiłko J., *W sprawie „wezwania radnego do objęcia mandatu”*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 2.
- Niewiadomski Z., Piekara A. (red.), *Samorząd terytorialny: zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 1998.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2004.
- Oertel O., *Die Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Ergänzungen und Erläuterungen*, Liegnitz 1910.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1882.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- *Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen z 19 listopada 1808.*
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- Paruch W., *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, w: G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2006.

- Perkowski M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, Internet, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1982/1/BSP_12_2012_Perkowski_%5b3%5d.pdf [dostęp: 6.01. 20 21].
- Piasecki A.K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Akapit, Zielona Góra 2003.
- Piecha J., Art. 18a [Komisja rewizyjna], w: S. Gajewski, A. Jakubowska (red.), *Ustawy samorządowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Pieracki B., *Reforma ustroju samorządu. Przemówienie Ministra Spraw Wewnętrznych p. Br. Pierackiego, wygłoszone na plenum Sejmu w dniu 22 stycznia 1932 roku*, „Samorząd” 1932, nr 5.
- Pietrzak M., Bardach J., Leśnodorski B., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1952.
- Płaza S., *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, PWN, Warszawa–Kraków 1984.
- Podel W., *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 2015, nr 7.
- Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, t. 1, Łódź 1947.
- Porawski A., *Nowe kompetencje samorządu terytorialnego*, w: *Reforma administracji publicznej. Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, z. 3, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.
- Powell G.B., *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. 1, Warszawa 1924.
- Rabska T., *Decentralizacja i centralizacja administracji*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Rabska T., *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, w: *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce – Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego*

- i Administracji Państwowej pod patronatem marszałka Senatu prof. dr hab. Alicji Grześkowiak 23.05.2000 r., Warszawa 2000.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2.
 - Radomski G. (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2006.
 - Regulski J., *Samorząd III RP: koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.
 - Rönne L. von, Simon H., *Die Verfassung und Verwaltung des Preussischen Staates*, w: *Die Gemeinde-verfassung des Preussischen Staates*, Breslau 1843.
 - Rymarz F., *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007.
 - Sadecki J., *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Universitas, Kraków 2009.
 - Sarnecki P., *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
 - Schinkel H., *Polizei und Stadtverfassung im frühen 19. Jahrhundert. Eine historisch-kritische Interpretation der preussischen Städteordnung von 1808*, Der Staat 1964.
 - Schnapp F., *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
 - Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przeł. M. Rusiński, PWN, Warszawa 1995.
 - Skotnicki K., *Blokowanie list kandydatów jako nowe rozwiązanie prawa wyborczego*, w: A. Sokala, Z. Witkowski, L. Cibulka, I. Dmytriw, J. Filip (red.), *Przemiany prawa wyborczego. Doświadczenia nowych demokracji (Czechy, Słowacja, Ukraina, Polska). Materiały konferencyjne*, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, Bydgoszcz 2007.
 - Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy: wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
 - Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym, Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo UE, Łódź 2000.

- Sobczyk M., Sokala A., *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w siedemdziesiątą rocznicą urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.
- Sobol E. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1995.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Universitas, Kraków 1997.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960.
- Starościak J., *System prawa administracyjnego*, t. 1., Ossolineum, Warszawa 1977.
- Stawicki r., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – Zarys prawno-historyczny*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.
- Stoczewska B., *Projekt utworzenia w 1924 r. ukraińskiego uniwersytetu w Krakowie na tle sporów wokół ukraińskich dążeń do powstania własnej wszechnicy*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego” 2008, t. 11.
- Szczechowicz H., *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Expol, Włocławek 2015.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Szewc T., *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7.
- Szmyt A., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 37.
- Szwed r., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Wydawnictwo WSP, Częstochowa 2000.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Tarnowska A., *Samorządem, jak ongiś, Polska stać będzie. Zagadnienia genezy, podstawy prawnej, funkcjonowania i prób reformy samorządu wojewódzkiego w II RP, ze szczególnym uwzględnie-*

niem Pomorza i Wielkopolski, Studia z dziejów państwa i prawa polskiego, t. 13, Kraków–Lublin–Łódź 2010.

- Tarnowska A., *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, w: H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Włocławek 2015.
- Tarnowska A., *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, t. 2, nr 4.
- Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2012.
- Tuleja P., *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Tuziak B., *Samorząd terytorialny w demokratycznym państwie*, w: A. Czudec, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny – istota, efekty i doświadczenia, XV lat samorządu gminy Tyczyn 1990–2005*, Rzeszów–Tyczyn 2005.
- Urszczak W., *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1971 i 1972 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, nr (6) 3.
- Uruszczak W., *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr (6) 3.
- Uziębto P., *Glosa do wyroku TK z dnia 28 lutego 2005, K 17/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd orzecznictwa” 2005, nr 3.
- Wakar W., *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej. Część II: Zasady ustroju samorządowego w Polsce*, Warszawa 1924.
- Walczak P., *Co wolno komisji rewizyjnej*, „Wspólnota” 2011, nr 44.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.
- Wierzbička A., *Samorząd powiatu*, w: B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz (red.), *Administracja publiczna. Komentarz*, t. 3: *Ustrój administracji samorządowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2.
- Wiktorowska A., *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna?*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- Windakiewicz K., *Samorząd terytorialny z punktu widzenia Konstytucji*, „Samorząd Miejski” 1926, nr 5.

- Wojciechowski M., *Życie polityczne Torunia w latach 1920–1939*, w: M. Biskup (red.), *Historia Torunia*, t. 3, cz. 2: *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego w Toruniu, Toruń 2006.
- Wojnicki J., *Ewolucja samorządu terytorialnego w III RP*, w: T. Herudziński, P. Swacha, *Społeczności lokalne. Konteksty przemian i innowacje*, Warszawa 2018.
- Wołodkiewicz W., Zabłocka M., *Prawo rzymskie. Instytucje*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.
- Zawadzka B., *Czy potrzebne są powiaty*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 11.
- Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Olsztyn 1997.

Akty prawne

1. Powszechna deklaracja prawa człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Internet, https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 22.06.2020].
2. Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (t.j. Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175).
3. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
4. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2008 C 115).
5. Konwencja Rady Europy z dnia 21 maja 1980 r. o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi ratyfikowana przez Polskę 10 marca 1993 r. z mocą obowiązującą od 19 czerwca 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287 ze zm.).

6. Rozporządzenie WE, Nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L 210, s. 19 ze zm.).
7. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju 2006/2235(INI).
8. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1791 r. Konstytucji 3 maja jako jej artykuł III.
9. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48).
10. Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140).
11. Ustawa z dnia 20 lutego 1919 r. Konstytucja mała (Dz.U. z 1919 r. Nr 19, poz. 226).
12. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 64, poz. 385).
13. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395).
14. Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. r.P. Nr 73, poz. 497).
15. Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U.R.P. Nr 117, poz. 768).
16. Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 90, poz. 829).
17. Ustawa z dnia 30 marca 1922 r. w przedmiocie przedłużenia okresu urzędowania organów samorządowych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. Nr 28, poz. 225).
18. Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz.U.R.P. z 1926 r. Nr 6, poz. 29).
19. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1935 r. – Konstytucja kwietniowa (Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227).

21. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).
22. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).
23. Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191).
24. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 54).
25. Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu rad gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 49, poz. 314).
26. Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91).
27. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).
28. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o prawie przewozowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 8).
29. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 293).
30. Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 19, poz. 130).
31. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).
32. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie konstytucji (Dz.U. Nr 19, poz. 101 ze zm.).
33. Ustawa o samorządzie gminnym. Znowelizowano ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).
34. Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.).
35. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).
36. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1062).
37. Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1593 ze zm.).

38. Ustawa dnia z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny: Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415; Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).
39. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1124 ze zm.).
40. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 8).
41. Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
42. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741; Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).
43. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).
44. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 65, poz. 602; Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547).
45. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).
46. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020 r. poz. 920).
47. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983).
48. Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483).
49. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).
50. Ustawa o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 127, poz. 1089 ze zm.).
51. Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).
52. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2327).

53. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 96, poz. 607 ze zm.).
54. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2320).
55. Ustawy 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. poz. 130 ze zm.).
56. Ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2020).
57. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319).
58. Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).
59. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86).

Orzecznictwo

1. Postanowienie SN z dnia 26 maja 2000 r., KKK 4/00, ONSAP 2000 r., Nr 23, poz. 8.
2. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GSK 39/06, Lex 236397.
3. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., sygn. akt K 14/93, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 13.
4. Wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 7/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 31.
5. Wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3/18, poz. 31.
6. Wyrok TK z dnia 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K5/94, OTK 1995/1/3.
7. Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK ZU 1996 Nr 5, poz. 38.
8. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910-917/96, ONSA z 1997 r. Nr 4, poz. 167.
9. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 1997 r., sygn. akt II SA 44/96, Lex 43208.

10. Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1997 r., sygn. akt ONSA 1998 Nr 2, poz. 70.
11. Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, OTK ZU 1998 Nr 2, poz. 12.
12. Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK ZU 1998 Nr 2, poz. 13.
13. Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97, OTK ZU 1998 Nr 3, poz. 31.
14. Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98 (Dz.U. Nr 67, poz. 446).
15. Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, Lex OTK 1999/7/165.
16. Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/01, OTK 2001/7/209.
17. Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02 (Dz.U. Nr 214, poz. 1815).
18. Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt. K 14/02, OTK ZU 2002, seria A, Nr 4, poz. 45.
19. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2003, seria A, Nr 2, poz. 11.
20. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt. K11/03, OTK ZU 2003 Nr 5, poz. 43.
21. Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt SK 20/9 niepubl.
22. Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r. sygn. akt. K 15/04, OTK-A 2004, seria A, Nr 5, poz. 47.
23. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, seria A, Nr 5, poz. 49.
24. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GSK 39/06, Lex 236397
25. Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 689/09, Lex 574240.
26. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11 (Dz.U. z 2011 r. Nr 279, poz. 1644).
27. Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt P 29/13, Lex OTK-A 2014/11/116.
28. Wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13, OTK-A 2015/2/12.
29. Wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 r., I SA 138/91, Lex 10211.
30. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 stycznia 1991 r., SA/Wr 1055/90, Lex 10195.

31. Wyrok NSA z dnia 11 września 1992 r., sygn. akt IV SA 404/92, Lex 10353.
32. Wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993 Nr 4, poz. 113.
33. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., sygn. akt II SA 910-917/96, ONSA 1997 Nr 4, poz. 167.
34. Uchwała NSA z 17 lutego 1997 r., sygn. akt. FPS 8/96, OSP 1997/12/221.
35. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r., I SA/Po 624/98, „Finanse Komunalne” 1999, nr 1.
36. Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1997 r., sygn. akt ONSA 1998 Nr 2, poz. 70.
37. Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1998 r., II SA 1764/92, niepubl.
38. Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 689/09, Lex 574240.
39. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt. II OSK 2351/11, Lex 1113780.
40. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., III SA/Wa 2504/06, Lex 276789.
41. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 93/08, Lex 566765.
42. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt. II SA/Bd 345/08, Lex 519133.
43. Wyrok WSA w Olsztynie z 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 550/10, Lex 2363607.
44. Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2069/11, Lex 1108400.
45. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 371/10, Lex 737769.
46. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 563/17niepubl.
47. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt. NK.III.4131.2.4.2012.KK, Dz.Urz. Woj. Opol. z 2012 r. poz. 532.
48. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt NK.II.BG.0911-30/08, Wsp. 2008, Nr 8, s. 28.



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:
**DOSKONAŁA
NAUKA**

Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY



Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Sejmik województwa

na tle transpozycji
samorządu terytorialnego
Rzeczypospolitej Polskiej

Karolina
Muzyczka



ISBN 978-83-65824-79-0



9 788365 824790