

ROZDZIAŁ IX. SAMORZĄD TERYTORIALNY

1. Uwagi wprowadzające

Pojęcie samorządu, pomimo wielokrotnych prób podejmowanych zarówno przez organy ustrojodawcze, ustawodawcze jak i naukę prawa, nie doczekało się jednolitej definicji. Celem wprowadzenia w problematykę decentralizacji administracji państwowej wskazane zostaną najczęściej spotykane w polskiej literaturze przedmiotu ujęcia omawianego zagadnienia oraz dorobek prawa międzynarodowego w stanowiącym przedmiot zainteresowania niniejszego rozdziału zakresie.

Samorząd w znaczeniu prawnym określa się jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddawane ingerencji państwowej (J. Starościak).

W ujęciu zaprezentowanym przez B. Dolnickiego katalog przesłanek określających cechy samorządu obejmuje: a) podmiot samorządu, który stanowi społeczność lokalna zamieszkująca określony teren, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, b) przedmiot samorządu, który wyraża się w wykonywaniu – w określonym zakresie – administracji publicznej c) zadania samorządu oraz d) nadzór nad samorządem.

Samorząd terytorialny definiowany jest również jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniony z mocy prawa w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki, które umożliwiają realizację nałożonych zadań (Z. Niewiadomski).

Za najistotniejsze dokumenty prawa międzynarodowego, odnoszące się określenia najistotniejszych elementów wyróżniających samorząd terytorialny należy uznać Światową Deklarację Samorządu Lo-

kalnego uchwalona podczas 27 Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu, ratyfikowana przez Polskę 23 kwietnia 1993 r. – jej postanowienia weszły do polskiego porządku prawnego 1 marca 1994 r. (W. Wytrząsek).

Pierwszy z wymienionych dokumentów przewiduje, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”, natomiast zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego: a) zasada samorządności musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji, b) samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do zarządzania – w granicach prawa – zasadniczą częścią zadań z zakresu administracji publicznej, na własną odpowiedzialność i dla dobra mieszkańców, c) podstawowe uprawnienia społeczności lokalnych mają wynikać z konstytucji i ustaw – nie wyłącza to możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, d) społeczności lokalne mają prawo działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub zastrzeżona dla innych organów, e) generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić organy znajdujące się najbliżej obywateli, f) społeczności lokalne powinny być konsultowane, o ile jest to możliwe, we wszystkich sprawach dotyczących ich bezpośrednio, g) status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien gwarantować swobodne wykonywanie mandatu, h) nadzór nad działalnością społeczności lokalnych może być sprawowany jedynie w sposób o raz w przypadkach przewidzianych w konstytucji i ustawach; nadzór powinien respektować zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi w ramach nadzoru środkami a chronionymi interesami, i) społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach realizacji swych uprawnień; j) społeczności lokalne mają prawo zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi dla wykonywania zadań stanowiących

przedmiot ich wspólnego zainteresowania, k) zasada samorządności terytorialnej podlega ochronie prawnej.

Samorząd lokalny został restytuowany w Polsce na szczeblu gminy na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (t.j. Dz. U. 1996, Nr 13, poz. 74 ze zm.). Obecny tytuł ustawy – „o samorządzie gminnym” (dalej u.s.g., t.j. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wprowadzony został na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.). Wprowadzenie samorządu terytorialnego w powiatach i województwach nastąpiło 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej u.s.p., tj. Dz. U. 2001, Nr 141, poz. 1592 ze zm.) oraz uchwalonej tego samego dnia ustawy o samorządzie województwa (dalej u.s.w., t.j. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu określone są zarówno w zasadach naczelnych obowiązującej Ustawy Zasadniczej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2, „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”, zaś samorząd terytorialny uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu z mocy ustaw istotną część zadań publicznych na odpowiedzialność i we własnym imieniu), jak również w poświęconym samorządowi terytorialnemu odrębnemu, VII Rozdziale Konstytucji (K. Paják).

Przepisy konstytucyjne znajdują rozwinięcie w przywołanych powyżej ustawach samorządowych. Ustawa o samorządzie gminnym, definiując pojęcie gminy wskazuje, iż składają się na to pojęcie 2 czynniki: tworzona z mocy prawa (czyli z faktu zamieszkiwania na terenie danej gminy) wspólnota samorządowa oraz określone terytorium. W doktrynie wskazuje się, iż nie jest właściwe określanie wspólnoty samorządowej jako organizacji przymusowej: skoro przystąpienie do niej nie wynika z aktu woli, to znaczy, że członek wspólnoty po prostu nie może odmówić uczestnictwa w niej, a co za tym idzie nie występują środki przymusu, które miałyby wpłynąć na pod-

jęcie decyzji o przystąpieniu (B. Dolnicki). Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie, aby członek wspólnoty samorządowej pozostawał bierny i nie uczestniczył w jej działaniach.

Gminy tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia – rozporządzenie takie może zostać również wydane na wniosek zainteresowanej rady gminy. Ustrój gminy określony jest w jej statucie: art. 3 ust. u.s.g. przewiduje, że w przypadku gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców, projekt statutu musi zostać uzgodniony z Prezesem Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej. Z art. 4 i 4a u.s.g. wynika ponadto – pomimo iż ustawa nie dokonuje takiego podziału – że mamy w istocie do czynienia z dwoma rodzajami gmin: miejskimi i wiejskimi – decyduje o tym nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Rozróżnienie to wpływa na nomenklaturę organów gminy.

Gmina może również po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy tworzyć tzw. jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic i osiedli. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Zauważyć należy, iż ustawowe wyliczenie ma charakter przykładowy i gminy mogą tworzyć również inaczej nazwane jednostki pomocnicze, dodatkowo dopuszczalne jest także powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2 u.s.g.). Organy jednostek pomocniczych gminy nie są organami gminy i nie przysługują im uprawnienia stanowiące (E. J. Nowacka)

Zwrócić uwagę należy na odrębnie uregulowany status komunalny Warszawy, która na mocy ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) stanowi obecnie jedną gminę na prawach powiatu, składającą się z 18 jednostek pomocniczych (dzielnic), które tworzone są obligatoryjnie (M. Żukowski).

Podobny do wyżej przywołanych przepisów charakter mają postanowienia u.s.p. dotyczące konstrukcji i zasad działania powiatu: jest to lokalna wspólnota samorządowa, tworzona *de iure* przez zamieszkujących teren powiatu mieszkańców. I tu, chociaż ustawa milczy na ten temat, można wyróżnić powiaty ziemskie, które obejmują obszar graniczących ze sobą gmin oraz powiaty grodzkie (miasta na prawach

powiatu). Co warto podkreślić, miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Status miasta na prawach powiatu przysługuje miastom, 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców; miastom, które z tym dniem przestały być siedzibą wojewodów oraz tym, które ustanowiono miastami na prawach powiatu podczas dokonywania pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Aktem określającym ustrój powiatu, analogicznie jak w przypadku gminy, jest statut.

Województwo stanowi przykład jednostki, w odniesieniu do której zdecydowano się na wprowadzenie dualistycznego modelu zarządzania: z jednej strony mamy do czynienia z administracją rządową, na której czele stoi wojewoda, z drugiej zaś z administracją samorządową, zespoloną pod zwierzchnictwem marszałka województwa. W sensie samorządowym, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa wspólnotę o charakterze regionalnym, zaś do zakresu działań województwa należy wykonywanie działań publicznych o charakterze wojewódzkim, które nie zostały zastrzeżone dla organów administracji rządowej w drodze ustawy. Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.s.w. zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, w stosunku do których organy samorządu wojewódzkiego nie stanowią organów wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym; nie są również organami nadzoru lub kontroli.

O ustroju województwa jako jednostki samorządu terytorialnego przesądza statut, uchwalany po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została osobowość prawna, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji). Osobowość prawna jednostek samorządowych ma podwójny charakter: publicznoprawny, wyrażający się w możliwości wykonywania władzy publicznej oraz prywatnoprawny, umożliwiający j.s.t. występowanie w roli podmiotów stosunków cywilnych, prawnych i majątkowych (M. Kulesza). Samodzielność organów samorządu terytorialnego wyraża się w wyłączeniu podległości

hierarchicznej rządowi centralnemu (E. J. Nowacka) – samorząd podlega nadzorowi organów administracji rządowej jedynie z punktu widzenia legalności. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego polega na podejmowaniu działań służących ochronie praw podmiotowych gminy, powiatu i województwa przez organy jurysdykcyjne: sądy powszechne, sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny (J. Jagoda).

Szczegółowe zasady rządzące funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w polskich warunkach ustrojowych zostaną poddane analizie z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych oraz postanowień ustaw samorządowych, uwzględniając w szczególności: podział oraz tryb wyłaniania organów jednostek samorządu terytorialnego, typizacji zadań z zakresu administracji publicznej spoczywających na gminie, powiecie i województwie, samorządowego prawa miejscowego, zasad współdziałania jednostek samorządowych oraz środków nadzoru nad działalnością samorządową.

2. Organy samorządu terytorialnego

Mieszkańcy wspólnoty samorządowej wywierają wpływ na jej funkcjonowanie w sposób bezpośredni – poprzez wybory i referendum – lub pośrednio, za pomocą organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Organami stanowiącymi i kontrolnymi j.s.t., wybieranymi w wyborach powszechnych i bezpośrednich są rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw, natomiast organami wykonawczymi: w gminie wyłaniany bezpośrednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), zaś na szczeblu powiatu i województwa zarząd, w składzie ustalonym przez organ stanowiący (szczegółowe uwagi na temat zasad wyborów organów samorządowych zob. poniżej).

Działalność wszystkich organów samorządu terytorialnego jest jawna – z założenia tego wynikają konkretne uprawnienia członków danej wspólnoty, przejawiające się między innymi w prawie wstępu na sesje organów stanowiących oraz posiedzenia ich komisji, uzyskiwanie informacji, a także dostęp do dokumentów związanych z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych. Ewentualne ogranicze-

nia jawności działania organów samorządowych muszą być określone w przepisach ustawowych.

Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ustalona została na 4 lata, licząc od dnia wyboru (w doktrynie spotykane są propozycje przedłużenia czasu pełnomocnictw do 6 lat oraz wprowadzenie rotacji części składu rady co 3 lata – M. Giżyńska). Liczebność rad i sejmików jest zróżnicowana – ilość radnych wybieranych do konkretnego organu uzależniona jest od liczby mieszkańców j.s.t. i wynika z przepisów ustaw samorządowych: w gminach liczących do 20 000 mieszkańców wybieranych jest 15 radnych, 21 mandatów obsadza się w gminach do 50 000 mieszkańców, 23 w gminach do 100 000, 25 w gminach liczących do 200 000 mieszkańców oraz po 3 dodatkowe mandaty na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, przy założeniu, iż maksymalna liczba radnych nie może przekroczyć 45. Do rady powiatu wybieranych jest 15 radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000, nie więcej jednak niż 29. Sejmik województwa liczy natomiast 30 radnych w województwach do 2 000 000 mieszkańców – dodatkowe 3 mandaty przypadają na każde kolejne rozpoczęte pół miliona mieszkańców.

Organy stanowiące obradują na sesjach, zwoływanych przez przewodniczących rady lub sejmiku – jedynie pierwszą sesję nowo wybranego organu zwołuje komisarz wyborczy, na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów samorządowych na terenie kraju, zaś w przypadku wyborów przedterminowych – osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów samorządu (B. Dolnicki). Zasadą wspólną dla wszystkich ustaw samorządowych jest zwoływanie sesji w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

Zakres uprawnień związanych z działalnością uchwałodawczą organów stanowiących, a należących do wyłącznej właściwości rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa został szczegółowo określony przez ustawy – tytułem przykładu należy wskazać, iż do rady gminy należy decydowanie w sprawach: uchwalenia statutu gminy, ustalenia wynagrodzenia wójta, stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z działalności, uchwalania

budżetu gminy oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium, uchwalania programów gospodarczych, podejmowania uchwał dotyczących podatków i opłat, podejmowania uchwał związanych z przyjęciem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, uchwał odnoszących się do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz nadawania honorowego obywatelstwa gminy; do wyłącznej właściwości rady powiatu należy między innymi: stanowienie aktów prawa miejscowego, wybór i odwołanie zarządu, uchwalanie budżetu powiatu, stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu, uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu; sejmik województwa jest organem wyłącznie właściwym w sprawach: uchwalania przepisów prawa miejscowego, a w szczególności statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz zasad korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalania trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, uchwalania budżetu województwa, określania zasad udzielania dotacji podmiotowych i przedmiotowych z budżetu województwa, uchwalania strategii rozwoju województwa, podejmowania uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego, uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej, wyboru i odwołania zarządu województwa, podejmowania uchwał w sprawie tworzenia i rozwiązywania fundacji i stowarzyszeń, uchwalania przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

Przy braku odmiennej regulacji ustawowej, uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego zapadają zwykłą większością głosów, przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ich ustawo-

wego składu, w głosowaniu jawnym (u.s.w. przewiduje również głosowanie jawne imienne).

W celu sprawowania kontroli nad działalnością organów wykonawczych, samorządowych jednostek organizacyjnych właściwego szczebla oraz – w przypadku gminy – jej jednostek pomocniczych – rada gminy powołuje komisję rewizyjną, której skład odzwierciedla skład polityczny rady. Zadaniem komisji rewizyjnej jest w szczególności opiniowanie wykonania budżetu i występowanie do organu stanowiącego j.s.t. z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub zarządowi powiatu i województwa – wniosek ten wymaga opinii regionalnej izby obrachunkowej. Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym przewidują ponadto możliwość wykonywania przez komisję rewizyjną również innych zadań zleconych przez właściwą radę w zakresie kontroli.

Organy stanowiące samorządu j.s.t. mogą ponadto powoływać ze swojego składu komisje o charakterze stałym i doraźnym, w celu wykonywania określonych zadań. Komisje podlegają konkretnej radzie – przedkładają jej plany prac oraz sprawozdania ze swej działalności.

Samorządowe organy wykonawcze mają charakter monokratyczny lub kolegialny, w zależności od szczebla jednostki samorządu terytorialnego.

W gminie organem wykonawczym (wykonującym uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone w przepisach) jest wójt, którego kadencja powiązana jest z czasem trwania pełnomocnictw rady gminy: rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji organu stanowiącego (lub wyłonienia wójta przez radę w przypadkach określonych w ustawie) i upływa wraz z upływem kadencji rady gminy. Organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium gminy jest burmistrz, natomiast w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców – prezydent miasta. Wójt powołuje swojego zastępcę lub zastępców: ich maksymalna liczba uzależniona jest od zaludnienia gminy – w gminach liczących do 20 000 mieszkańców może zostać powołany tylko jeden zastępca wójta; w gminach do 100 000 – dwóch; w gminach do 200 000 – trzech oraz maksymalnie czterech zastępców w gminach powyżej 200 000

mieszkańców. Po upływie kadencji wójta, wykonuje on swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo wyłoniony organ wykonawczego lub przez osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta.

Do zadań realizowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawa o samorządzie gminnym zalicza: a) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; b) określenie sposobu wykonywania uchwał; c) gospodarowanie mieniem komunalnym; d) wykonywanie budżetu; e) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 2 zd. pierwsze u.s.g. W wykonywaniu swych zadań wójt podlega wyłącznie radzie gminy.

Organ wykonawczy gminy reprezentuje ją na zewnątrz oraz kieruje bieżącymi sprawami gminy. Do wójta należy również wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, w braku odmiennej regulacji przepisów szczególnych.

W powiecie i województwie organ wykonawczy stanowi zarząd, którego skład wyłaniany jest przez radę powiatu i sejmik województwa. Zadania zarządu powiatu u.s.p. określa w sposób zbieżny z zakresem działania organu wykonawczego gminy, natomiast w odniesieniu do zarządu województwa u.s.w. stanowi, iż odpowiada on ponadto m.in. za przygotowywanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych, organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

3. Tryb wyłaniania organów samorządu terytorialnego

3.1. Organy stanowiące

Uchwalenie kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r. przyniosło istotne zmiany w odniesieniu do zasad obsadzania składu stanowiących organów samorządowych szczebla podstawowego, dlatego też

celowym wydaje się zwięzłe omówienie nowych regulacji, na tle uprzednio obowiązującego stanu prawnego. Ponieważ warunki czynnego i biernego prawa wyborczego (w tym przesłanki ujemne) w wyborach samorządowych omówione zostały kompleksowo w Rozdziale IV podręcznika, poniższe uwagi dotyczyć będą głównie przekształceń w obrębie systemu wyborczego *sensu stricto*, tj. mechanizmów głosowania oraz ustalania wyników wyborów, a także wybranych, najistotniejszych elementów składających się na samorządowy proces wyborczy.

Kodeks wyborczy ustanawiając zasady przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw przewiduje, iż organem właściwym do ich zarządzenia jest Prezes Rady Ministrów, który wydaje przedmiotowe rozporządzenie nie wcześniej niż 4 i nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Data wyborów wyznaczana jest na ostatni dzień wolny od pracy, przypadający przed upływem kadencji rad (art. 371 § 1 k.w.). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów podaje się do publicznej wiadomości oraz ogłasza w Dzienniku Ustaw RP najpóźniej w 80 dniu przed dniem wyborów. Stosownie do treści art. 372 kodeksu wyborczego, w przypadku konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych danej rady przed upływem kadencji lub wyborów nowej rady z przyczyn wynikających z ustaw, wybory takie są zarządzane i przeprowadzane w ciągu 90 dni od wystąpienia uzasadniającej je przyczyny. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyborów podawane jest przez wojewodę w formie obwieszczenia do publicznej wiadomości na obszarze działania rady, której sprawa dotyczy. Co warto podkreślić, kadencja tak wyłonionej rady upływa z dniem upływu kadencji organów stanowiących wybranych w wyborach zarządzonych w oparciu o art. 371 kodeksu wyborczego. Wybory przedterminowych nie przeprowadza się, jeśli ich data miałaby przypaść w okresie 12 miesięcy poprzedzających upływ kadencji samorządowych organów stanowiących. W razie wystąpienia takiej sytuacji, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, osobę pełniącą funkcję rady do końca kadencji.

Wśród podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na radnych kodeks wyborczy wymienia cztery rodzaje komitetów wyborczych: a) komitet partii politycznej, b) koalicyjny komitet wyborczy, c) komitet wyborczy organizacji oraz d) komitet wyborczy wyborców. Ostatni z wymienionych podmiotów wymaga zwięzłego komentarza: otóż zasadą w przypadku komitetu wyborczego wyborców jest, iż może być on przez co grupę co najmniej 15 obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu dokonywane jest przez pełnomocnika wyborczego Państwowej Komisji Wyborczej do 70 dnia przed dniem wyborów. Zasada ta doznaje jednak kilku ograniczeń: jeśli komitet wyborczy utworzono w celu zgłoszenia kandydatów tylko w jednym województwie, wówczas minimalna liczba założycieli komitetu ograniczona zostaje do 5 obywateli posiadających prawo wybierania, wymagana liczba podpisów poparcia dla komitetu spada do 20, zaś zawiadomienie o utworzeniu komitetu składa się właściwemu terytorialnie komisarzowi wyborczemu. Gdyby komitet utworzono wyłącznie w celu zgłoszenia kandydatów na radnych do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu, podpisy poparcia nie są wymagane, a pełnomocnik wyborczy komitetu jest jednocześnie jego pełnomocnikiem finansowym.

Kandydaci na radnych zgłaszani są w formie list, przy czym w rozumieniu przepisów kodeksu wyborczego za listę należy uważać zgłoszenie jednego kandydata w wyborach do rady gminy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu (zob. poniżej uwagi dotyczące systemów wyborczych w wyborach samorządowych).

W odniesieniu do wyborów do rad gmin obowiązują następujące zasady zgłaszania list kandydatów: a) komitet wyborczy w każdym z okręgów wyborczych może zgłosić tylko jedną listę kandydatów na radnych, b) lista w wyborach do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu może zawierać nazwisko wyłącznie jednego kandydata, c) na liście kandydatów w wyborach do rady w gminie będącej miastem na prawach powiatu może zostać umieszczonych nie mniej niż 5 nazwisk i nie więcej niż dwukrotność mandatów przypadających na dany okręg wyborczy (wydaje się, że zgłoszenie minimalnej liczby kandydatów jest zabiegiem ryzykownym dla komitetu, ponieważ

w przypadku skreślenia chociażby jednego kandydata z listy przez gminną komisję wyborczą z przyczyn określonych w art. 436 § 1 k.w. – rejestracja listy zostanie unieważniona), d) w przypadku listy kandydatów zgłoszonej w wyborach do rady w mieście na prawach powiatu spełnić należy wymogi ustawy związane z parytetami wyborczymi w ten sposób, że zarówno liczba kandydatów – kobiet, jak i kandydatów – mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów uwidocznionych na liście, e) lista kandydatów na radnych do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu musi zostać poparta podpisami co najmniej 25 wyborców, natomiast w przypadku zgłoszenia listy w mieście na prawach powiatu próg minimalnego poparcia ustalono na 150 podpisów. Zgodnie z art. 427 § 2 kodeksu wyborczego, wyborca może poprzeć dowolną liczbę list, zaś wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych – po pierwsze brak w przepisach ustawy środków pozwalających na dokonywanie bieżącej aktualizacji stanu poparcia dla konkretnej listy, po drugie zaś wydaje się, że ich wprowadzenie nie jest celowe, choćby z tego względu, że znacząco wydłużyłoby to proces rejestracji list.

W wyborach do rad powiatów liczba kandydatów na radnych zgłoszonych na liście nie może być mniejsza niż 3 oraz większa niż dwukrotność liczby mandatów obsadzanych w okręgu. W razie zgłoszenia jedynie 3 kandydatów, dla zachowania parytetu, lista nie może być jednorodna pod względem płci – liczba kandydatów – kobiet i kandydatów-mężczyzn nie może być mniejsza niż 1. Każda z list kandydatów musi uzyskać poparcie co najmniej 200 wyborców.

Wyborach do sejmików województw na liście kandydatów na radnych znaleźć się musi co najmniej 5 nazwisk, zaś każda ze zgłoszonych list powinna zostać poparta podpisami co najmniej 300 wyborców.

Jak wiadomo, pod rządami ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r., w odniesieniu do zasad wyłaniania organów stanowiących najniższego szczebla samorządu terytorialnego, mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem dwóch systemów wyborczych, w zależności od liczby mieszkańców gminy. W gminach małych, poniżej 20 tys. mieszkańców obowiązywał system większości względnej, połączony z najkorzystniejszym dla

wyborcy (z punktu widzenia wspólnie rozumianej zasady bezpośredniości wyborów) systemem głosowania rozproszonego, pozwalającym rozdysponować głosy pomiędzy kandydatów z różnych list. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców występował system proporcjonalny, skorelowany z metodą V. d'Hondta w odniesieniu do ustalania wyników wyborów (w latach 2006–2008 metodą podziału mandatów w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów oraz sejmików województw był system A. Sainte-Lague'a).

Obecnie obowiązujący kodeks wyborczy tryb wyłaniania radnych do rad gmin uzależnia od faktu, czy gmina stanowi miasto na prawach powiatu, czy też nie. Pierwszy przypadek implikuje system proporcjonalny, w którym mandaty dzielone są pomiędzy listy, które w skali gminy uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Odbywa się to w ten sposób, że liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby naturalne aż do momentu, w którym z otrzymanych w ten sposób ilorazów uda się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile mandatów obsadzanych jest w danym okręgu. Każda z list otrzymuje tyle mandatów, ile przypada na nią największych ilorazów. Mandaty uzyskane przez listę otrzymują kandydaci, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów w jej obrębie. W przypadku uzyskania przez dwóch lub więcej kandydatów równej liczby głosów, zastosowanie znajdują zasady przewidziane w art. 233 kodeksu wyborczego, odnoszące się do wyborów sejmowych (decyduje liczba obwodów głosowania, a w dalszej kolejności losowanie). Dodatkowo należy wskazać, iż okręgi wyborcze tworzone dla potrzeb wyborów do rady gminy będącej miastem na prawach powiatu liczą od 5 do 10 mandatów.

W odniesieniu do gmin niebędących miastami na prawach powiatu obowiązuje system większości względnej, zaś radni wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych – mandat uzyskuje zatem kandydat, który zdobył największą liczbę ważnie oddanych głosów.

Zasady ustalania pierwszeństwa do mandatu w sytuacji uzyskania przez kandydatów lub listy równej liczby głosów uprawniającej do uzyskania mandatu rozstrzygają art. 443 § 2 oraz art. 444 § 2 kodeksu wyborczego. Jeżeli w wyborach do rady gminy niebędącej miastem na

prawach powiatu dwóch lub więcej kandydatów otrzyma taką samą, konieczną do zdobycia mandatu radnego ilość głosów, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których kandydaci uzyskali największą liczbę głosów, gdyby zaś to kryterium okazało się zawodne, decydujące będzie losowanie przeprowadzone przez komisję. W przypadku uzyskania przez dwie lub więcej list kandydatów w wyborach do rady w mieście na prawach powiatu najmniejszego ilorazu uprawniającego do uzyskania mandatu (jeśli list jest więcej niż mandatów do rozdzielenia), w pierwszej kolejności decyduje ogólna liczba głosów oddanych na te listy, następnie brana jest pod uwagę liczba obwodów, w których na konkretną listę oddano więcej głosów, zaś w ostateczności sięga się do instytucji losowania, przeprowadzonego przez gminną komisję wyborczą. Warto zauważyć, że dyskutowane reguły kolizyjne są obecnie bardziej rozbudowane w odniesieniu do wyborów samorządowych niż sejmowych: art. 232 § 2 kodeksu wyborczego nie przewiduje bowiem instytucji losowania w przypadku nieskuteczności dwóch pierwszych omówionych powyżej sposobów przyznania pierwszeństwa konkretnej liście.

Radni do rad powiatów oraz do sejmików województw wyłaniani są w oparciu o system proporcjonalny, połączony z metodą d'Hondta – w omawianym zakresie nie zaszły zmiany w porównaniu z uprzednio obowiązującą ordynacją wyborczą. Okręgi wyborcze liczą od 3 do 10 mandatów (w przypadku rad powiatów) oraz od 5 do 15 mandatów w odniesieniu do sejmików województw. W ostatnim z omawianych przypadków obowiązuje ponadto zasada, zgodnie z którą w żadnym z powiatów stanowiących jeden okręg wyborczy nie mogą zostać wybrani radni w liczbie równej lub większej niż $\frac{3}{5}$ ogólnego składu sejmiku województwa.

Co warto podkreślić, kodeks wyborczy przewiduje sytuacje, w których przeprowadzenie głosowania do organu stanowiącego samorządu terytorialnego w okręgu wyborczym nie będzie konieczne – są to tzw. „wybory ciche” lub „niekonfrontacyjne (M. Chmaj). Stanie się tak w przypadku, gdy zarejestrowana liczba kandydatów na radnych w danym okręgu będzie równa lub mniejsza od liczby mandatów przypadających na ten okręg – wówczas właściwa terytorialna komisja wyborcza uznaje za wybranych prawidłowo zarejestrowanych

kandydatów, zaś ewentualne pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone. Należy zauważyć, iż omawiana instytucja samorządowego prawa wyborczego w odniesieniu do jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu wykazuje wyraźne różnice w zestawieniu z trybem obsadzania mandatu senatorskiego w przypadku zarejestrowania tylko jednego kandydata na senatora: w wyborach samorządowych – jak wskazano wyżej – jedyny zarejestrowany kandydat otrzyma mandat bez głosowania, w wyborach do Senatu mamy do czynienia z sytuacją całkowicie odmienną: w omawianej sytuacji kandydat na senatora, aby uzyskać mandat musi otrzymać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym (co ciekawe kodeks wyborczy nie wskazuje środków zaradczych, gdyby kandydatowi nie udało się zdobyć większości bezwzględnej).

Przeciwko ważności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego może zostać wniesiony protest wyborczy. Ogólne warunki zaskarżania ważności wyborów lub ważności wyboru konkretnej osoby określone zostały w Rozdziale 10 Działu I kodeksu wyborczego. Zgodnie z treścią przywołanych przepisów, protest wyborczy może zostać oparty na zarzucie: a) dopuszczenia się przestępstwa przeciw wyborom, określonego w Rozdziale XXXI, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów lub b) naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Abstrahując od niefortunnej redakcji treści art. 82 § 1 pkt 1 i 2 kodeksu, niejako odgórnie zakładającego konieczność bezspornego wykazania wpływu, jaki dostrzeżone przez skarżącego naruszenia wywarły na przebieg i wyniki postępowania wyborczego, należy stwierdzić, iż uprawnienie do złożenia skargi różnicuje podstawa protestu: protest oparty na zarzucie popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów związanych z głosowaniem, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów może zostać wniesiony przez każdego wyborcę, którego nazwisko figurowało w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania; protest przeciwko ważności wyborów w okręgu lub przeciwko

ważności wyboru radnego złożyć może jedynie wyborca związany z konkretnym okręgiem wyborczym, tj. takie, którego nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu. Art. 82 § 5 k.w. uprawnienie do zaskarżenia ważności wyborów przyznaje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnikowi wyborczemu.

Przepisy szczególne, odnoszące się do zasad ustalania ważności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, ułożone zostały w Rozdziale 6 Działu VII kodeksu wyborczego. Podkreślić należy, iż procedura weryfikacji wyborów samorządowych różni się zasadniczo od systemu ustalania ważności chociażby wyborów parlamentarnych czy prezydenckich, gdzie uprawniony organ (Sąd Najwyższy) podejmuje uchwałę w sprawie prawomocności postępowania wyborczego z urzędu (por. art. 101 ust. 1 oraz art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). W odniesieniu do wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego, procedura weryfikacyjna inicjowana jest jedynie w przypadku zakwestionowania prawidłowości postępowania wyborczego i (lub) jego wyników. Dlatego też na czoło niniejszych rozważań wysuwają się regulację związane z instytucją protestu wyborczego.

Po pierwsze, protest wyborczy, wnoszony do właściwego miejscowo sądu okręgowego, musi sprostać szeregowi warunków formalnych, aby mógł zostać rozpoznany. Wśród przesłanek skutecznego złożenia skargi kodeks wyborczy wymienia: a) formę pisemną, b) dotrzymanie 14-dniowego terminu, liczonego od dnia wyborów, c) sformułowanie przez skarżącego zarzutów oraz przytoczenie dowodów na ich poparcie. Protest wniesiony przez osobę nieuprawnioną lub niepełniający powyżej wskazanych warunków, pozostawiany jest bez dalszego biegu, podobnie jak skarga dotycząca sprawy, co do której kodeks wyborczy przewiduje możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub organu wyborczego przed dniem wyborów.

Sąd okręgowy rozpatruje prawidłowo wniesione protesty w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów, w ciągu 30 dni po upływie terminu do zaskarżenia ważności wyborów, przy udziale komisarza wyborczego oraz przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców.

Rozpatrując wniesione protesty wyborcze, sąd rozstrzyga jednocześnie o ważności wyborów lub o ważności wyboru radnego, stwierdzając nieprawomocność przeprowadzonego postępowania po ustaleniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy podstawą protestu a wynikami elekcji.

Konsekwencją uznania nieważności wyborów lub nieważności wyboru konkretnego radnego jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatów w zakresie unieważnienia oraz zarządzenie wyborów ponownych lub podjęcie niektórych czynności wyborczych. Warto podkreślić, iż od orzeczenia sądu okręgowego przysługuje uczestnikom postępowania prawo złożenia zażalenia do właściwego sądu apelacyjnego – jest to kolejny element postępowania weryfikacyjnego odróżniający wybory do rad od wyborów parlamentarnych i prezydenckich, w odniesieniu do ważności których uchwała Sądu Najwyższego jest ostateczna. Zażalenie złożyć należy w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia sądu okręgowego; jest ono rozpatrywane w ciągu 30 dni, a od orzeczenia sądu apelacyjnego nie przysługuje już żaden środek prawny.

W przypadku konieczności przeprowadzenia wyborów ponownych, są one zarządzane przez wojewodę w ciągu 7 dni od dnia zakończenia postępowania sądowego w sprawie ważności wyborów. Wybory ponowne przeprowadzane są przez te same komisje wyborcze, na podstawie spisu wyborców podlegającego aktualizacji, chyba że podstawą unieważnienia pierwotnie przeprowadzonego postępowania było dopuszczenie się przez komisje wyborcze naruszenia przepisów odnoszących się do głosowania, ustalenia jego wyników albo ustalenia wyników wyborów lub też nieprawidłowości w spisach wyborców. Wówczas powołuje się nowe komisje lub sporządza nowe spisy.

Przeprowadzenie wyborów ponownych nie jest celowe – głównie ze względu na koszty przedsięwzięcia – w okresie 6 miesięcy poprzedzających upływ kadencji rady.

Zasady odwołania organu stanowiącego samorządu terytorialnego w drodze referendum lokalnego przeprowadzonego na wniosek mieszkańców omówione zostały w Rozdziale V podręcznika, stąd też nie stanowią przedmiotu zainteresowania niniejszych wywodów.

3.2. Organy wykonawcze

3.2.1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w przepisach odnoszących się do zasad wyłaniania organów samorządu terytorialnego usankcjonowała powszechne i bezpośrednie wybory do organów stanowiących (art. 169 ust. 2), pozostawiając określenie trybu wyboru i odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego ustawie.

Obsadzanie jednoosobowego organu wykonawczego gminy w drodze wyborów powszechnych wprowadzone zostało na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Kodeks wyborczy utrzymuje ten stan rzeczy, ustanawiając w treści art. 471 podstawowe zasady prawa wyborczego na ten urząd (powszechność, bezpośredniość, równość, głosowanie tajne). Art. 473 kodeksu poszerza powyższy katalog o zasadę większości bezwzględnej.

Wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) powiązane są z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: Prezes Rady Ministrów zarządza wybory organów wykonawczych łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie art. 371 k.w. Należy jednak zaakcentować, iż gdyby zaszła konieczność zarządzenia przedterminowych wyborów wójta, zaś uchwała w sprawie wygaśnięcia jego mandatu zostałaby zaskarżona do sądu administracyjnego, wówczas wybory przedterminowe są zarządzane i dopiero po uprawomocnieniu się wyroku sądu oddalającego skargę, w ciągu 60 dni od dnia uprawomocnienia.

Prawo zgłaszania kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skorelowane zostało w ustawie z rejestracją list kandydatów na radnych: stosownie do treści art. 478 § 2 k.w., zgłosić kandydata na wójta mogą jedynie te komitety wyborcze (partii politycznych, koalicyjne, organizacji i wyborców), które zarejestrowały listy kandydatów na radnych co najmniej w połowie okręgów wyborczych na terenie danej gminy. Kandydatów na wójta zgłosić należy do gminnej komisji wyborczej, najpóźniej w 30 dniu przed wyborami do godz. 24.00. Odstępstwo od stosowania powyższych reguł następuje w razie koniecz-

ności zarządzenia wyborów przedterminowych, jeśli obejmują one jedynie wyłonienie wójta – wówczas zgłoszenie kandydata wymaga dla swej ważności uzyskania poparcia wyborców ujętych w rejestrze: 1) 150 w gminie liczącej do 5 000 mieszkańców; 2) 300 w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców; 3) 600 w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców; 4) 1500 w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców; 5) 2000 w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców oraz 6) 3000 w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

W trosce o zagwarantowanie obsadzenia jednoosobowego organu wykonawczego gminy w drodze głosowania powszechnego, jak również dbając o konkurencyjny charakter wyborów, ustawodawca wprowadził do treści kodeksu wyborczego przepis (art. 482 § 1), zgodnie którym w razie niezgłoszenia w terminie żadnego kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub w przypadku zgłoszenia tylko jednej kandydatury, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa – w formie obwieszczeń – do dokonywania dodatkowych zgłoszeń. W logicznym związku z omawianą instytucją pozostaje wątpliwość, czy wyłonienie organu wykonawczego gminy zawsze nastąpi w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Mając na uwadze aktualny stan prawny, należy na powyższe pytanie odpowiedzieć przecząco. Obsada urzędu wójta przez organ stanowiący nastąpi w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby pomimo wezwania do składania dodatkowych zgłoszeń okazało się, że nie został zarejestrowany żaden kandydat, po drugie zaś gdyby jedyny zarejestrowany kandydat na wójta nie zdołał uzyskać w głosowaniu powszechnym bezwzględnej większości głosów.

W obu powyższych wypadkach, wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Prawo zgłoszenia kandydata w omawianej sytuacji przysługuje – przy zachowaniu formy pisemnej – co najmniej 1/3 ustawowego składu rady gminy, co w połączeniu z możliwością poparcia przez radnego wyłącznie jednej zgłoszonej kandydatury ogranicza liczbę potencjalnych kandydatów do maksymalnie trzech. Jeśli rada gminy nie wybierze wójta w ciągu 2 miesięcy od dnia wyborów, Prezes Rady Ministrów, działając na wniosek ministra właści-

wego ds. administracji publicznej, wyznaczy osobę pełniącą obowiązki wójta do końca kadencji.

Oprócz wskazanych powyżej wyjątków związanych z wyborem organu wykonawczego gminy, również tryb podstawowy uznać należy za interesujący, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę różnice pomiędzy szczegółowymi zasadami wyłaniania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a wyborami prezydenckimi, pozornie opartymi na bardzo zbliżonych założeniach.

Za wybranego na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uważa się tego kandydata, który uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Gdyby żaden z kandydatów nie spełnił tego warunku, wówczas 14 dnia po pierwszym głosowaniu, odbywa się druga tura wyborów, w której biorą udział dwaj kandydaci, którzy pierwotnie uzyskali największe liczby ważnych głosów. W tym miejscu wskazać należy, iż w odniesieniu do wyborów organu wykonawczego gminy kodeks wyborczy przewiduje regułę kolizyjną, której próżno szukać w związku z wyborami prezydenckimi: otóż gdyby do udziału w drugiej turze uprawnionych było więcej niż dwóch kandydatów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów ważnych, zaś gdyby metoda ta okazała się nieskuteczna, decydujące będzie losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Kolejną różnicę pomiędzy wyborami wójta a zasadami wyboru Prezydenta RP zaobserwować można w przypadku śmierci, wycofania zgody na kandydowanie lub utraty prawa wyborczego przez jednego z kandydatów biorących udział w ponownym głosowaniu: w wyborach samorządowych głosowanie odbywa się wówczas na jednego kandydata, co nigdy nie wystąpi w przypadku elekcji głowy państwa. Ostatnim ze szczególnych rozwiązań dotyczących wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wartym omówienia jest (niewystępujący na gruncie wyborów prezydenckich) tryb rozstrzygnięcia kolizji, w przypadku uzyskania przez dwóch kandydatów uczestniczących w drugiej turze wyborów takiej samej liczby głosów ważnych: na podstawie uwag przedstawionych powyżej, stosunkowo łatwo dojść do wniosku, iż w omawianej sytuacji za wybranego uważać będzie się kandydata, który zwyciężył w większej liczbie obwodów głosowania, a w razie zawadności tego

kryterium rozstrzygnięciu losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Rozwiązanie to statuuje art. 473 § 7 kodeksu wyborczego.

3.2.2. Zarząd powiatu i zarząd województwa

W odniesieniu do organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa zastosowanie znajduje pośredni system obsadzania ich składu.

W skład zarządu powiatu wchodzi: starosta, jako jego przewodniczący, wicestarosta oraz członkowie. Organ wykonawczy powiatu liczący od 3 do 5 osób – w tym starostę i wicestarostę – wybierany jest przez radę powiatu, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Ustawa o samorządzie powiatowym precyzuje tryb wyłaniania zarządu powiatu oraz warunki, jakie muszą spełniać jego członkowie. Zgodnie z art. 27 ust. 2 i 3 powoływanej ustawy, starosta wybierany jest większością bezwzględną ustawowego składu rady powiatu, zaś wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu rada powiatu wyłania na wniosek starosty zwykłą większością głosów, przy quorum wynoszącym co najmniej połowę ustawowego składu rady. Oba głosowania mają charakter tajny.

Członkiem zarządu powiatu może być wyłącznie obywatel polski, zaś sprawowania funkcji w organie wykonawczym powiatu nie można łączyć z mandatem posła i senatora, zatrudnieniem w administracji rządowej, jak również członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Zarząd powiatu wykonuje swe zadania do dnia wyboru nowego zarządu, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 29 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym (zob. uwagi poniżej).

W przypadku niewybrania zarządu powiatu przez radę we wskazanym trzymiesięcznym terminie, organ stanowiący ulega rozwiązaniu z mocy prawa i koniecznym staje się przeprowadzenie wyborów przedterminowych. Do czasu wyboru zarządu przez nowo wyłonioną radę powiatu, Prezes Rady Ministrów, działając na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która pełni funkcję organów powiatu. Gdyby radzie powiatu pochodzącej z wyborów przedterminowych nie udało się wyłonić zarządu w termi-

nie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, wówczas ulega ona rozwiązaniu z mocy prawa, zaś kolejnych wyborów przedterminowych nie przeprowadza się – do dnia wyłonienia rady powiatu nowej kadencji oraz wyboru zarządu powiatu kompetencje tych organów wykonuje komisarz rządowy, powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej.

Organy powiatu ulegają rozwiązaniu również w przypadku wprowadzenia zmian w podziale terytorialnym państwa: stosownie do treści art. 390 § 1 pkt 3 kodeksu wyborczego na skutek włączenia jednostki samorządu terytorialnego do innej jednostki lub połączenia dwóch lub więcej jednostek w nową – organy stanowiące tych jednostek ulegają rozwiązaniu z mocy prawa. To samo nastąpi w razie zmniejszenia się składu rady powiatu poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa. W obu przypadkach konsekwencją stanie się przeprowadzenie wyborów do nowych rad, na zasadach określonych w kodeksie wyborczym.

Należy także przypomnieć, iż odwołanie rady powiatu lub sejmiku województwa w drodze referendum lokalnego skutkuje rozwiązaniem organów wykonawczych konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje również możliwość wygaśnięcia pełnomocnictw zarządu na skutek działań rady powiatu lub decyzji starosty.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kategorii wyróżnić trzeba dwa przypadki:

- a) nieudzielenie zarządowi absolutorium przez radę powiatu bezwzględną większością ustawowego składu rady jest jednoznaczne z wnioskiem o jego odwołanie (wyjątkiem jest sytuacja, w której po zakończeniu roku budżetowego zarząd odwołany został z innych przyczyn). Sprawę odwołania zarządu z powodu nieuzyskania absolutorium rada powiatu rozpatruje na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 od dnia podjęcia przedmiotowej uchwały. Po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej oraz uchwałą regionalnej izby obrachunkowej, rada powiatu może odwołać zarząd większością kwalifikowa-

na, wynoszącą co najmniej $\frac{3}{5}$ ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym;

- b) odwołanie starosty z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady powiatu (stosownie do treści art. 31 ust. 4 u.s.p., odwołanie starosty jest jednoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu). Wniosek taki, podlegający zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną, uważa się za przyjęty, jeśli uzyskał większość co najmniej $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby radnych. Odrzucenie wniosku skutkuje 6-miesięczną karencją przed jego powtórным zgłoszeniem, liczoną od dnia głosowania w sprawie odwołania starosty. Odwołanie poszczególnych członków zarządu powiatu następuje na wniosek starosty, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Rezygnacja starosty z pełnionego urzędu wywiera skutki określone w art. 31 ust. 4 u.s.p, tj. traktuje się ją jako rezygnację całego zarządu. Uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji zarządu, rada powiatu podejmuje na najbliższej sesji, zaś w razie jej niepodjęcia uważa się, że rezygnacja zarządu została przyjęta wraz z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja, podczas której omawiana uchwała powinna zapaść.

Powołanie nowego zarządu następuje w ciągu 3 miesięcy, liczonych od dnia odwołania poprzedniego organu wykonawczego lub od dnia przyjęcia jego rezygnacji. W razie uchybienia wskazanemu terminowi, zastosowanie znajduje procedura omówiona powyżej dla przypadków niepowołania zarządu powiatu w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów.

Zarząd województwa liczy 5 członków, w tym marszałka województwa jako przewodniczącego oraz maksymalnie 2 wicemarszałków. W odniesieniu do pozostałych zagadnień, omówionych powyżej w związku z zarządem powiatu, należy zauważyć, że ustawa o samorządzie województwa przewiduje bardzo zbliżone rozwiązania – tym samym nie jest celowa ich powtórna prezentacja.

4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Pod pojęciem zadań samorządu terytorialnego należy rozumieć założone cele, do realizacji których przysługują jednostkom samorządowym określone kompetencje, czyli prawa i obowiązki organów, obejmujące prawne formy działania Z. Leoński).

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy na rzecz organów innych władz publicznych. Zadanie publiczne realizowane przez samorząd podlegają podziałowi na zadania własne i zlecone. Zadania własne to te, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, natomiast pod pojęciem zadań zleconych rozumieć trzeba wynikające z potrzeb państwa cele z zakresu administracji rządowej, których realizacja została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zakresu działania gminy i zadań przez nią wykonywanych, stwierdzić należy, iż zarówno na gruncie konstytucyjnym (art. 164 ust. 3) jak i ustawowym (art. 6 ust. 1 u.s.g.) występuje domniemanie właściwości gminy w realizacji zadań publicznych, niezastrzeżonych dla innych podmiotów. Co więcej, na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g., gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu i województwa, na podstawie porozumienia zawartego z tymi jednostkami.

Zadania własne gminy określone są w art. 7 ust. 1 u.s.g., przy czym zauważyć trzeba, iż ustawowe wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego (przesądza o tym sformułowanie „w szczególności”), wskazując raczej katalog spraw najistotniejszych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej.

Wśród tak rozumianych zadań gminy wymienić można zagadnienia związane z:

- a) ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodną;
- b) gminnymi drogami, ulicami, mostami, placami oraz organizacja ruchu drogowego;

- c) wodociągami, kanalizacją, utrzymaniem czystości i porządku, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- d) telekomunikacją;
- e) lokalnym transportem zbiorowym;
- f) ochroną zdrowia;
- g) pomocą społeczną;
- h) gminnym budownictwem mieszkaniowym;
- i) edukacją publiczną;
- j) kulturą, w tym bibliotekami gminnymi oraz ochroną zabytków;
- k) kulturą fizyczną i turystyką;
- l) targowiskami i halami targowymi;
- m) porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- n) promocją gminy;
- o) współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zadania własne gminy mogą mieć charakter fakultatywny, tj. realizowane są przez gminę z jej inicjatywy oraz obligatoryjny, z którego wynika obowiązek realizacji określonych zadań publicznych. Zakres obligatoryjnych zadań własnych gminy określają ustawy.

Z tożsamym podziałem mamy do czynienia w odniesieniu do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej: obowiązek ich realizacji może wynikać z ustawy (art. 8 ust. 1 u.s.g.), dopuszczalne jest jednak również wykonywanie zadań zleconych na podstawie porozumień, zawartych przez gminę z organami administracji rządowej. Bez względu na formę przekazania zadania publicznego gminie, musi ona uzyskać ze strony administracji rządowej środki finansowe konieczne dla jego wykonania.

Powiat wykonuje tylko takie wynikające z ustaw zadania o charakterze lokalnym, których realizacja przekracza możliwości realizacyjne gminy (B. Dolnicki), zatem ich katalog uznać należy, w odmienności od zadań gminy określonych w u.s.g, za zamknięty (M. W. Sienkiewicz). Do właściwości powiatu zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p. należą zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- a) edukacji publicznej;

- b) promocji i ochrony zdrowia;
- c) wspierania osób niepełnosprawnych;
- d) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- e) geodezji, kartografii i katastru;
- f) gospodarki nieruchomościami;
- g) gospodarki nieruchomościami;
- h) administracji architektoniczno-budowlanej;
- i) gospodarki wodnej;
- j) ochrony środowiska i przyrody;
- k) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- l) ochrony praw konsumenta;
- m) obronności;
- n) promocji powiatu;
- o) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

Wymienione zadania mają charakter typowych zadań własnych, służących zabezpieczeniu interesów lokalnej wspólnoty samorządowej. W odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej przekazanych powiatowi – pomijając ze względu na charakter opracowania prezentowane w doktrynie poglądy o niewystępowaniu na gruncie powiatu i województwa charakterystycznego dla gminy podziału na zadania własne i zlecone – należy wskazać na art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat, zaś drugi statuuje tzw. fakultatywne zadania zlecone, wykonywane na podstawie porozumień pomiędzy powiatem a organem administracji rządowej. Szczególnie interesujący ze względu na omawianą problematykę jest art. 4 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym powiat, w zakresie realizowanych zadań publicznych, zapewnia wykonywanie określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (Komend Powiatowych Policji i Straży Pożarnej oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego). Słusznie podkreśla B. Dolnicki, iż omawiany przepis nie odnosi się do wykonywania zadań przez po-

wiat, a jedynie do zwierzchnictwa powiatu (a konkretnie starosty) nad realizacją zadań przez wskazane instytucje. Tę grupę uprawnień – pozostającą poza klasycznym podziałem na zadania własne i zlecone – określa się umownie jako zadania własne powiatu o charakterze rządowym.

Nakreślenie celów województwa jako regionalnej wspólnoty samorządowej następuje w tzw. strategii rozwoju województwa, obejmującej:

- a) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- b) pobudzanie aktywności gospodarczej;
- c) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- d) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- e) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, w szczególności poprzez: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymywanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych dla realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie działań na rzecz podniesienia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, wspieranie współpracy między sferą nauki i gospodarki, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym, promocję walorów im możliwości rozwojowych województwa, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 11 ust. 2 u.s.w.).

Przykładowe, szczegółowe zadania samorządu województwa określone w art. 14 ust. 1 u.s.w., obejmują m.in. sprawy:

- a) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;
- b) promocji i ochrony zdrowia;
- c) pomocy społecznej;

- d) polityki prorodzinnej;
- e) modernizacji terenów wiejskich;
- f) zagospodarowania przestrzennego;
- g) gospodarki wodnej;
- h) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- i) ochrony praw konsumentów;
- j) obronności;
- k) bezpieczeństwa publicznego;
- l) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Co się zaś tyczy zadań zleconych samorządowi województwa, to – w odróżnieniu od pozostałych ustaw samorządowych – u.s.w. nie przewiduje możliwości zawierania porozumień między wspólnotą regionalną a organami administracji rządowej. Jediną dopuszczalną formą powierzenia województwu zadań mieszczących się w zakresie administracji rządowej pozostaje ustawa (art. 14 ust. 2 u.s.w.).

Dodatkowo należy zauważyć, iż na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego może zostać nałożony w drodze ustawy obowiązek wykonania zadań zleconych o charakterze szczególnym, związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów powszechnych i referendów na ich terytorium.

5. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Konstytucyjne podstawy prawotwórczej działalności organów samorządu terytorialnego określone zostały w art. 94 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Pierwszy z przepisów przewiduje możliwość ustanawiania aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t. oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przyjęte w ten sposób akty normatywne obowiązują na obszarze działania organu wydającego. Art. 87 ust. 2 Ustawy Zasadniczej zalicza natomiast prawo miejscowe do powszechnie obowiązujących źródeł prawa o ograniczonym zakresie terytorialnym, tj. wiążących podmioty przebywające na obszarze da-

nej jednostki samorządowej (gminy, powiatu i województwa) – nie muszą to być mieszkańcy danej jednostki (B. Dolnicki). Akt prawa miejscowego może być adresowany do wszystkich podmiotów przebywających na obszarze działania organu j.s.t. lub tylko do niektórych ich kategorii – o kręgu adresatów decyduje rodzaj aktu normatywnego oraz jego treść (E. Ochendowski).

Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza stanowienie aktów prawa miejscowego w sprawach: a) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, b) organizacji urzędów i instytucji gminnych, c) zasad zarządu mieniem gminy, d) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych aktach powszechnie obowiązującego prawa, gmina może wydawać tzw. przepisy porządkowe, o ile jest to konieczne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Co do zasady, akty gminnego prawa miejscowego wydawane są w formie uchwał podejmowanych przez organ stanowiący (radę gminy) – jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki uprawnienie do wydania przepisów porządkowych posiada wójt. Zarządzenie wydane w omawianym zakresie przez organ wykonawczy gminy podlega zatwierdzeniu przez radę gminy na najbliższej sesji. Nieprzedłożenie aktu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub odmowa jego zatwierdzenia przez organ stanowiący skutkuje utratą mocy obowiązującej.

Przepisy prawa miejscowego wydawane w formie uchwał rady powiatu, zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.p. dotyczą spraw: a) wymagających uregulowania w statucie, b) porządkowych, c) związanych ze szczególnym trybem zarządzania mieniem powiatu, d) dotyczących korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W odniesieniu do zasad wydawania przepisów porządkowych, u.s.p. wprowadza nieznaczące różnice w porównaniu z regulacją ustawy o samorządzie gminnym. Po pierwsze, określając tryb wydania przepisów porządkowych, wprowadza klauzulę „szczególnych przypadków” uzasadniających wydanie przepisów, po drugie do katalogu przesłanek ich ustanowienia dodaje również „ochronę środowiska

naturalnego”, po trzecie zaś przewiduje konieczność wystąpienia przyczyn uzasadniających wydanie przepisów porządkowych na obszarze dwóch lub więcej gmin.

Podobnie jak w to ma miejsce w odniesieniu do gminnych przepisów porządkowych, tak i na szczeblu powiatu w przypadkach niecierpiących zwłoki prawo ich ustanowienia przysługuje organowi wykonawczemu – zarządowi.

Organem uprawnionym do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze województwa lub jego części jest wyłącznie sejmik województwa, działający na podstawie u.s.w. oraz na podstawie i w granicach upoważnień udzielonych w innych ustawach. Samorząd województwa nie posiada prawa wydawania przepisów porządkowych – w nauce prawa administracyjnego podkreśla się, iż intencją ustawodawcy było – w przypadku wystąpienia przesłanek uzasadniających ustanowienie przepisów porządkowych na obszarze województwa lub jego części – przyznanie takiego uprawnienia organowi monokratycznemu (województwie), ze względu na konieczność natychmiastowego działania (E. Ochendowski).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) Akty wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (obowiązek opublikowania aktu spoczywa na wojewodzie). Przepisy porządkowe, ze względu na swą istotę, ogłaszane są w formie obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, a także w środkach masowego przekazu. Nie zwalnia to z obowiązku ich opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

6. Formy zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego

Podstawę przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego prawa zrzeszania się stanowi art. 172 ust. 1 Konstytucji RP. Dodat-

kowo, na mocy art. 172 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, jednostka samorządu terytorialnego może przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz nawiązywać współpracę ze wspólnotami lokalnymi i regionalnymi państw obcych.

W odniesieniu do gmin i powiatów, ustawodawstwo samorządowe wyróżnia trzy formy organizacyjne zrzeszeń: związki, porozumienia i stowarzyszenia.

Związek międzygminny lub związek powiatów tworzony jest – w drodze uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego – w celu wspólnej realizacji zadań publicznych. Powołany związek wykonuje przekazane mu zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, zaś prawa i obowiązki podmiotów go tworzących, związane z realizacją powierzonych zadań, przechodzą na związek z chwilą ogłoszenia jego statutu. Nadmienić trzeba, iż obowiązek utworzenia związku wynikać może jedynie z ustawy, która określi zakres jego działania oraz tryb zatwierdzenia statutu.

Przyjęcie statutu związku przez rady zainteresowanych gmin lub powiatów stanowi konsekwencję jego utworzenia – uchwała w tej sprawie podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. Zgodnie z art. 67 ust. 2 u.s.g. oraz art. 67 ust. 2 u.s.p, statut związku powinien określać w szczególności: 1) nazwę i siedzibę związku, 2) członków i czas trwania związku, 3) zadania związku, 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat, 7) zasady przystępowania i występowania związku oraz zasady rozliczeń, 8) zasady likwidacji związku, 9) inne zasady współdziałania. Ustawa o samorządzie powiatowym dodatkowo wskazuje na konieczność określenia trybu wprowadzania zmian w statucie związku.

Związek międzygminny lub związek powiatów podlega wpisowi do rejestru, prowadzonego przez ministra właściwego ds. administracji publicznej. Rejestracja związku oraz ogłoszenie jego statutu warunkują uzyskanie przez utworzony podmiot osobowości prawnej.

Organami związku międzygminnego lub związku powiatów są zgromadzenie (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd związku (organ wykonawczy).

W odniesieniu do składu zgromadzenia związku, ustawy samorządowe przewidują pewne odrębności w zależności od jego charakteru (gminny czy powiatowy). W skład zgromadzenia związku międzygminnego wchodzi wójtowie tworzących związek gmin – na wniosek wójta, rada gminy może zlecić reprezentację gminy w związku zastępcy wójta lub radnemu. W skład zgromadzenia powiatów wchodzi natomiast po dwóch przedstawicieli partycypujących w związku powiatów. Uchwały zgromadzeń podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby ich członków.

Zarząd związku powoływany jest przez zgromadzenie spośród jego członków – jedynie jeśli statut na to zezwala, możliwe jest powołanie nie więcej niż 1/3 składu zarządu spoza składu organu stanowiącego.

Porozumienia międzygminne i porozumienia powiatów służą powierzeniu jednej jednostce samorządowej realizacji określonych zadań publicznych – nie dochodzi w tym przypadku do utworzenia odrębnego podmiotu wyposażonego w osobowość prawną, jak to ma miejsce w przypadku związku komunalnego czy związku powiatów (M. Granał)

Stowarzyszenia tworzone przez gminy mają na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obronę wspólnych interesów tworzących je podmiotów w sposób określony w statucie (art. 84 ust. 1 i 2 u.s.g.). Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje także powiatom, na podstawie art. 75 ust. 1 u.s.p.

W obu przypadkach do utworzonych stowarzyszeń mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855 ze zm.), przy założeniu, że dla utworzenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3, nie zaś 15 założycieli. Zarówno gminy, jak i powiaty mogą tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego innego szczebla.

Zasady przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych reguluje ustawa z 15 września 2000 r. (Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009 ze zm.).

Jednostki samorządowe mogą wejść w skład zrzeszenia oraz uczestniczyć w nim „w granicach swych zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami” (art. 2 ust. 1 ustawy). W odniesieniu do województw zauważyć należy, iż przystępują one do omawianych organizacji zgodnie z uchwalanymi przez sejmik województwa tzw. „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, określającymi główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Przystąpienie do zrzeszenia następuje w drodze uchwały, podjętej bezwzględną większością głosów przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 ustawy z 15 września 2000 r., uchwała taka wchodzi w życie dopiero po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Akcesja do zrzeszenia o charakterze międzynarodowym nie może się wiązać z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek z jego członków realizacji zadań publicznych polskiej jednostki samorządowej, ani też z przekazaniem nieruchomości lub praw majątkowych na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce.

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły je lub z niego wystąpiły, podlega publikacji w „Monitorze Polskim”.

7. Nadzór nad samorządem terytorialnym

Podstawy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego usankcjonowano w treści art. 171 ust. 1–2 Konstytucji RP z 1997 r. Stosownie do jego postanowień, działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia jej zgodności z prawem, zaś organami nadzoru ustanowiono: a) Prezesa Rady Ministrów, który zgodnie z art. 148 pkt 6 Ustawy Zasadniczej wykonuje uprawnienia nadzorcze w stosunku do samorządu w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach; b) wojewodów; c) regionalne izby obrachunkowe, w odniesieniu do spraw finansowych. Dla instytucji nadzoru istotne znaczenie ma zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP;

nadzór wykazuje również związku z zasadą decentralizacji z art. 15 Ustawy Zasadniczej oraz z konstytucyjną zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (M. Dąbrowski).

Na zasadzie wyjątku od powyższego wyliczenia, Konstytucja przewiduje (art. 171 ust. 3) możliwość rozwiązania przez Sejm, działający na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku rażącego naruszenia przez ten organ Konstytucji lub ustaw (B. Dolnicki).

Ustawy samorządowe precyzują podstawy sprawowania nadzoru przez uprawnione organy, środki im przysługujące w omawianym zakresie, jak również tryb zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych przez organy samorządowe.

W odniesieniu do realizacji uprawnień nadzorczych zasadę stanowi możliwość ingerencji organów nadzoru w działania samorządu jedynie w przypadkach określonych w ustawach. Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom oraz regionalnym izbom obrachunkowym jako organom nadzorczym przysługuje prawo żądania – niezbędnych dla właściwego wykonywania omawianej funkcji – informacji i danych dotyczących zasad organizacji i działania jednostki samorządowej.

Wśród obowiązków jednostek samorządowych w stosunku do organów nadzoru ustawy samorządowe konsekwentnie wymieniają konieczność przedłożenia wojewodzie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starostę i marszałka województwa uchwał podjętych przez organy stanowiące gminy, powiatu i województwa, w terminie 7 dni od ich ustanowienia (jedynie akty ustanawiające przepisy porządkowe podlegają przekazaniu w ciągu 2 dni od ich podjęcia). Ten sam tryb obowiązuje w odniesieniu do przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwał w sprawie absolutorium oraz innych aktów prawnych objętych jej zakresem nadzoru.

Konsekwencją sprawowania nadzoru z punktu widzenia legalności działań samorządu terytorialnego jest konieczność stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń organów samorządowych podjętych *contra legem*. Organ nadzoru uznaje całkowitą lub częściową nieważność wydanego aktu w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Dodatkowo ustawy samorządowe przewidują możliwość wstrzymania

przez organ nadzoru wykonania kwestionowanego rozstrzygnięcia jeszcze w toku prowadzonego postępowania nadzorczego. Stwierdzenie nieważności objętego nadzorem aktu skutkuje wstrzymaniem jego wykonania z mocy prawa – na rozstrzygnięcie organu nadzorczego przysługuje skarga do sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

W przypadku upływu terminu wyznaczonego organowi nadzoru na ustalenie niezgodności z prawem przedłożonej uchwały lub zarządzenia, uprawnienie to wygasa – możliwe jest jedynie zaskarżenie przez organ nadzoru kwestionowanego aktu do sądu administracyjnego, w którego właściwości pozostaje wydanie postanowienia o ewentualnym wstrzymaniu wykonania danego rozstrzygnięcia.

Niedopuszczalne jest również stwierdzenie w trybie nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, jeśli od ich wydania upłynął rok. Wyjątek stanowi tu sytuacja, w której akt organu samorządowego stanowi prawo miejscowe lub jeśli nie dopełniono obowiązku przedłożenia rozstrzygnięcia wojewodzie. Omawiana sytuacja znajduje rozwinięcie w treści art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. oraz art. 83 ust. 2 u.s.w. – jeśli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia w ciągu roku od ich podjęcia, w występują przesłanki nieważności, wówczas sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem – utrata mocy obowiązującej aktu następuje z dniem orzeczenia o jego niezgodności z prawem.

Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawy samorządowe przewidują możliwość wdrożenia szczególnie dotkliwych sankcji w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku ewidentnego i konsekwentnego naruszania przez nie przepisów Ustawy Zasadniczej lub ustaw.

Zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji, Sejm – działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów – może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego w razie rażącego naruszania przez ten organ Konstytucji albo ustaw. Ustawy samorządowe doprecyzowują, iż naruszenie to nie może mieć charakteru jednostkowego – jedynie powtarzające się przypadki łamania przepisów konstytucyjnych lub ustawowych przez organ radę gminy, radę powiatu czy sejmik wojewódz-

twą dają podstawę do ich rozwiązania. W odniesieniu do rady powiatu i sejmiku województwa, ich rozwiązanie jest tożsame z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa. Prezes Rady Ministrów wyznacza wówczas osobę, która pełni funkcje rozwiązanych organów do czasu wyboru nowych. Prawo samorządowe rozciąga konsekwencje wynikające z naruszeń prawa, a odnoszące się do organów stanowiących samorządu terytorialnego również na organy wykonawcze: jeśli powtarzającego się naruszenia się Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub zarząd powiatu (województwa), wówczas wojewoda, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do zaprzestania naruszeń, zwraca się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie organu wykonawczego j.s.t. – do czasu wyłonienia nowego wójta lub zarządu, ich funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Oprócz dopuszczalności rozwiązania bądź odwołania organów stanowiących i wykonawczych gminy, powiatu i województwa w przypadku rażącego naruszania przez nie prawa, ustawodawstwo samorządowe przewiduje również inne środki reakcji organów nadzoru na dostrzeżone nieprawidłowości w działaniu j.s.t.: w razie przedłużającego się i nierokującego nadziei na szybką poprawę braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego, możliwe jest ich zawieszenie przez Prezesa Rady Ministrów, skutkujące ustanowieniem zarządu komisarycznego. Zarząd komisaryczny może być wprowadzony na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do czasu wyboru nowych organów j.s.t., zaś jego ustanowienie następuje dopiero po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom samorządu oraz po wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia planu naprawy sytuacji.

Warto zauważyć, iż określone uprawnienia związane z zapewnieniem zgodnego z prawem działania organów samorządu przekazane zostały również w ręce obywateli: każdy, czyje uprawnienie lub interes prawny zostały naruszone poprzez uchwałę lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego wydane w sprawach z zakresu administracji publicznej, może po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, złożyć skargę do sądu administracyjnego. Omawiane

rozwiązanie odnosi się także do przypadków beczynności organów samorządowych lub naruszenia przez nie praw osób trzecich, nie ma natomiast zastosowania do decyzji w sprawach indywidualnych.

Literatura

1. A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Bydgoszcz–Łódź 2005.
2. Baran M. (red.), *Samorząd – rozwój – integracja*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
3. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2003.
4. Cieślak Z., *Samorząd terytorialny w Polsce. Konstrukcja ustrojowo-prawna i koncepcje rozwoju*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Warszawa 1996.
5. Chmaj M. (red.), *Status prawny rady gminy*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.
6. Dobkowska B., *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, C. H. Beck, Warszawa 2011.
7. Dolata S. (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
8. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
9. Dolnicki B., Tarno J. P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
10. Gilowska Z., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.
11. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
12. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.
13. Janku Z., *Władze gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wyd. WSAiZ, Przemyśl 2000.
14. Kulesza M., *Druga rocznica*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 5.

15. Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1990, nr 1, s. 16–26.
16. Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5(53).
17. Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2002.
18. Nawrot B., Pokładecki J. (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, Wyd. INPiD UAM, Poznań 2003.
19. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
20. Niewiadomski Z., *Společno-polityczne przesłanki kształtowania się instytucji samorządu terytorialnego w Europie*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo-Ekonomia 1994, t. 15, Rzeszów 1994.
21. Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998.
22. Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2010.
23. Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
24. Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
25. Pańko W., *Samorząd terytorialny z perspektywy pięciu lat*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
26. Piasecki A. K., *Władza w samorządzie terytorialnym III RP; teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Wyd. Tęcza, Łódź 2002.
27. Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. Twigger, Warszawa 2005.
28. *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Zielona Góra – Sulechów 26–28 maja 2003 r.*, Zielona Góra 2003.
29. Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
30. Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
31. Sienkiewicz M. W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wyd. UMCS, Lublin 2011.
32. Sikorski J. (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2007.
33. Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

34. Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
35. Stec M., Mączyński M. (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
36. Stępień J., *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, Poznań 1991.
37. Stępień J., *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. I, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11.
38. Szeliga Z. (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
39. Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2006.
40. Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2008.
41. Wytrązek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2009.
42. Żukowski M., *Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja*, Warszawa 2012.