

Danuta Kurzyna

Samorząd terytorialny : stan obecny i perspektywy

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 1, 68-86

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DANUTA KURZYNA

SAMORZĄD TERYTORIALNY – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

1. WPROWADZENIE

W 1990 roku przywrócono w Polsce samorządowy ustrój gminy, wraz z przydaniem jej samodzielnego statusu w sferze prawa publicznego i cywilnego. Niestety na tym zatrzymała się reforma administracyjna, wprowadzając tylko jednoszczeblowy samorząd na poziomie gminnym. Z uwagi na aktywność obecnych elit rządowych można domniemywać, że reforma administracyjna, będąca jednym z priorytetów obecnego rządu, w najbliższych latach zostanie doprowadzona do końca.¹

W artykule postaram się przedstawić elementy składające się na istotę obecnego samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz podstawowe założenia przyszłych zmian strukturalnych.

2. KSZTAŁT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W USTAWODAWSTWIE POLSKIM

Konstytucja z 2 kwietnia 1997r.² określa podstawowe zasady, dotyczące samorządu terytorialnego. W art. 15 ust. 1 stanowi się, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Myśl tę rozwija art. 16 ust. 1, w którym mówi się, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Znaczną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Podział terytorialny kraju powinien, zgodnie z ustawą zasadniczą, uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych

¹ Patrz np. postanowienia raportu końcowego, opracowanego przez członków Programu Reformy Administracji Publicznej, opublikowanego w „Samorządzie Terytorialnym”, nr 8–9, z 1997 r.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Wydawnictwo Sejmowe; Warszawa 1997.

(art.15 ust.2). Z mocy prawa (art. 16 ust. 1) ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi wspólnotę samorządową.

Rozwinięcie przedstawionych zasad znajdujemy w rozdziale VII Konstytucji oraz w ustawach zwykłych, z których podstawowe znaczenie ma ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym.³

Ustawa samorządowa w art.1 ust.1, mówiąc iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, dokonuje – podobnie jak art.16 ust.1 Konstytucji – upodmiotowienia społeczności lokalnych. Odtąd bowiem mieszkańcy gminy, zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową, sami powinni decydować o swoich sprawach. Przynależność do wspólnoty wynika z mocy prawa i nie zależy od aktywności, czy też bierności mieszkańców.⁴

Wyrazem upodmiotowienia gminy jest przyznanie jej osobowości prawnej oraz zagwarantowanie sądowej ochrony samodzielności.⁵ W art. 2 ustawa samorządowa stanowi, co następuje:

- ust.1: gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- ust.2: gmina posiada osobowość prawną;
- ust.3: samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

„Osobowość prawna oznacza wyposażenie danego podmiotu (w naszym przypadku gminy lub innego podmiotu samorządowego) w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, zarówno w sferze prawa prywatnego (cywilnego), jak i publicznego (administracyjnego)”⁶. Art.2 ust.1 odnosi się do sfery samodzielności w dziedzinie prawa publicznego, zaś ustęp 2 określa samodzielność gminy w sferze prawa prywatnego. W sprawach majątkowych oraz w sferze praw poddanych regulacji cywilnoprawnej gmina działa jak każda inna osoba prawna.⁷

Z kolei samodzielność w sferze prawa publicznego pozwala gminom korzystać ze środków prawnych, właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władztwa administracyjnego.

³ Dz. U. Nr 16, poz.95 z późn. zm.

⁴ Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelak: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*; Warszawa 1990, s. 5-6.

⁵ B. Dolnicki : *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*; Katowice 1994, s.13.

⁶ Cyt. za Z. Leoński, Z. Niewiadomski: *Samorząd Terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*; Zielona Góra 1994, s.13.

⁷ Por. A. Agopszowicz : *Zarys prawa samorządu terytorialnego*; Katowice 1991, s.60 i następne oraz Z. Radwański: *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*; Warszawa 1988, s.27 i następne.

Art.51 ust. 2 przyznaje gminom ponadto samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu (samodzielność finansowa).

Samodzielność gminy objęta jest ochroną sądową z mocy art.2 ust.3 ustawy samorządowej, jak również art.165 ust.2 ustawy zasadniczej. W sferze prawa prywatnego – gmina legitymowana jest do wystąpienia na drogę sądową przed każdym sądem powszechnym na ogólnych zasadach, obowiązujących osoby prawne, gdyż posiada zdolność sądową. Gmina może być pozywana, może być też uczestnikiem postępowania.⁸ W sferze prawa publicznego – ochrona samodzielności gminy polega, najogólniej rzecz ujmując, na przyznaniu jej prawa do wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego⁹. Ochroną objęte zostały zarówno skutki rozstrzygnięć nadzorczych organów administracji państwowej, jak i prawo do samodzielnego wykonywania swoich kompetencji przez gminę.

Pozycję prawną i rolę samorządu terytorialnego najlepiej charakteryzuje zakres zadań gminy.¹⁰ Ustawa o samorządzie terytorialnym przy określeniu zakresu działania gminy posłużyła się klauzulą generalną, polegającą na domniemaniu własności gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art.6 ust.1). Drugim rodzajem zadań wykonywanych przez gminę, są zadania należące do administracji rządowej zlecone do wykonania gminie. „Granica dopuszczalności przekazywania gminie zadań przez państwo zamyka się pomiędzy zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty a sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym. Wszystkie inne sprawy publiczne należą zatem do administracji państwowej”¹¹.

Zadania własne i zlecone łączy podmiot je wykonujący oraz to, że mają charakter publiczny.¹² Różni je już sposób, w jaki trafiają do gmin.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski: *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*; „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 39-40.

⁹ Por. M. Armata: *Ustawa samorządowa a zakres kognicji NSA*; „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s.13 i nast. oraz T. Rabska: *Sądowa ochrona samodzielności gminy*; „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, s.46 i nast.

¹⁰ Zob. szerzej na temat zakresu zadań samorządu terytorialnego np.: K. Podgórski: *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*; Katowice 1990, s.8 i nast.; Z. Leoński: *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*; Poznań 1994, s.24 i nast.; P. Lisowski: *Zadania samorządu (w:)*, W. Mamiec. B. Cybulski: *Samorządowy poradnik na rok 1995*; Warszawa 1995, s.19-37.

¹¹ Cyt. Za: B. Dolnicki : *Modele samorządu...op. cit.*, s.14.

¹² Aktem, który precyzuje podmiotowość publiczną gminy, określając jej poszczególne uprawnienia (kompetencje) decyzyjne w wielu różnych dziedzinach,

Zakres zadań własnych gminy kształtowany jest centralnie erga omnes. Przy zadaniach zleczonych, gminy mogą w części bezpośrednio wpływać na zakres swojego działania np. w drodze porozumienia zawartego z organami administracji rządowej (art.8 ust.2 ustawy samorządowej, uzupełniony art.8 i 40 ustawy o terenowej administracji rządowej).¹³ Zadania własne od zleczonych różni też sposób ich finansowania. Gmina realizując zadania zlecone, otrzymuje na ten cel odpowiednie środki finansowe, natomiast zadania własne finansuje sama (możliwe jest tutaj jedynie dofinansowanie ze strony państwa w postaci subwencji ogólnych, oświatowych, dotacji celowych na dofinansowanie np. dodatków mieszkaniowych).¹⁴ Kolejną konsekwencją dychotomii zadaniowej gminy jest zróżnicowanie organów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym dokonane w art.39 ust.4 i ust.5 ustawy samorządowej – samorządowe kolegia odwoławcze od decyzji w zakresie zadań własnych i wojewoda – przy zleczonych.¹⁵

Administracja rządowa i administracja samorządowa, chociaż zbudowane według odrębnych zasad centralizacji i decentralizacji, są jednocześnie częściami składowymi większej całości, to znaczy administracji publicznej. Zadania, sposób ich wykonywania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są regulowane prawnie. Jedną z tych więzi jest nadzór, który „oznacza kompetencję (możność i powinność prawną) władczego wkraczania właściwego, nadrzędnego (organizacyjnie bądź funkcjonalnie) organu administracji publicznej w działalność organu (podmiotu) nadzorowanego”.¹⁶

Zgodnie z art. 86 ustawy samorządowej, do „organów nadzoru” zalicza się: prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalne izby

jest ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organa gminy a organa administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.

¹³ Dz. U. Nr 21, poz.123 (zm:1991 r. Nr 75.poz.328; 1995 r. Nr 74, poz.368).

¹⁴ W. Mamiec, B. Cybulski : *Samorządowy poradnik budżetowy*; Warszawa 1995, s.30 i nast.

¹⁵ Patrz szerzej na ten temat A. Agopszowicz, Z. Gilowska: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*; Warszawa 1997, s. 223 i nast.

¹⁶ Cyt. za W. Mamiec, B. Cybulski: *Samorządowy poradnik*, op. cit., s.37. Pojęcie „nadzór” należy do grupy tych pojęć prawnych, co do których nie ustalono ich jednoznacznych definicji; zob. także: A. Filipowicz: Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s.53 i nast. oraz J. Boć: Organizacja prawna administracji (w:) J. Boć, T. Kuła: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*; Warszawa 1984, s.122 oraz M. Szewczyk: *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*; Poznań 1996, s.11 i nast.

obrachunkowe.¹⁷ Niemniej jednak, jako organy pełniące funkcje nadzoru – możemy dodatkowo wskazać sejmik (por. art.45 ust.2, postanowienia art.77 czy 96 ust.2) i Sejm (por. art.96 ust.1). W realizacji nadzoru epizodycznie mogą brać udział także inne organy, jak np. właściwi ministrowie resortowi (por. art.95 ust.3).

Ustawa samorządowa w art.85 wprowadza kryteria nadzoru. Podstawową rolę w nadzorze nad działalnością komunalną (w sprawach własnych i zleconych) odgrywa kryterium zgodności z prawem. Stosownie do art. 85 ust. 2 ustawy samorządowej w sprawach zleconych, organy nadzoru uprawnione są do stosowania także kryteriów celowości (jakie działanie jest w danej sytuacji najodpowiedniejsze, aby osiągnąć cel), rzetelności (uczciwości, zgodności z wymogami wiedzy i techniki) i gospodarności (jakie działanie jest najmniej kosztowne z punktu widzenia finansowego).

Organy nadzoru uprawnione są do stosowania środków nadzorczych. W literaturze¹⁸ przyjmuje się różne typologie środków czy

¹⁷ W literaturze pojawiły się rozbieżności co do znaczenia wymienienia w art.86 „organów nadzoru”. Tak np.: według Z. Leońskiego zabieg ten miał na celu określenie, na rozstrzygnięcie których organów służy skarga do N.S.A.; skarga do N.S.A. na rozstrzygnięcie organów nadzoru odnosi się tylko do organów wymienionych w art.86-Z. Leoński: *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 „Państwo i prawo” 1990 nr 12, s.54-55.* Odmienne poglądy wyrażają m.in.: B. Adamiak, J. Borkowski: ”Pod względem podmiotowym zakresem sądowej ochrony samodzielności gminy należy zatem objąć rozstrzygnięcia organu nadzoru, nie ograniczając ich do podjęcia tylko przez organy wymienione w art.86 ustawy”. B. Adamski, J. Borkowski: *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy. „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1-2, s.42.* Porównaj też uwagi L. Gmytrasiewicza: *Właściwości N.S.A. w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną* (tekst opracowany na konferencję sędziów N.S.A. Warszawa 1990, s.4 maszynopis oraz J. Zimermanna: *Elementy procesowe nadzoru i kontroli N.S.A. nad samorządem terytorialnym „Państwo i prawo” 1991 nr 10, s.45.*

¹⁸ Por. np.: B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*; Katowice 1993, s. 92 i nast. lub W. Chróścielewski, Z. Kmiecik: *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*; Warszawa 1995, s.30 czy s.36 i nast., a także wcześniejsze klasyfikacje środków nadzoru dokonane przez m.in. M. Wierzbowskiego: *Nadzór w systemie rad narodowych i terenowych organów administracji* (w:) J. Służewski (red.): *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*; Warszawa 1997, s. 268-270; A. Filipowicz: *Pojęcie i funkcjonowanie nadzoru w administracji*; Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1984, s.67-68; J. Stryszak: *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*; Warszawa 1931, s. 93; J.Starościak: *Decentralizacja administracji*;

form nadzoru. Dzieli się je np. na środki informacyjne, korygujące, personalne lub dzieli się na nadzór prewencyjny, weryfikacyjny, czy też bieżący lub zwierzchni. Dla naszych rozważań przyjmujemy podział środków nadzoru na dwie grupy: środki kontroli oraz środki korygujące działalność organów samorządu.

Środki kontroli – są to zarówno środki dostarczające organom nadzoru informacji o działaniu nadzorowanych organów, jak też środki korygujące działalność nielegalną. O środkach kontroli generalnie mówi art. 88 ustawy samorządowej, zaliczając do nich: żądanie niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, możliwość wizytacji administracji samorządowej, czy też uczestniczenia w posiedzeniach gminy.

Jeśli chodzi o formy nadzoru – wyróżniamy tu zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie (art. 89 ust. 1). Przy zatwierdzeniu do skuteczności prawnej rozstrzygnięcia potrzebna jest zgodna wola dwóch podmiotów-organu gminy oraz organu zatwierdzającego. W przypadku uzgodnienia organ gminy przedstawia organowi nadzorcemu projekt rozstrzygnięcia. Po uzyskaniu pozytywnego stanowiska organ gminy wydaje rozstrzygnięcie. Zaopiniowanie rozstrzygnięcia organu gminy jest środkiem słabszym od poprzednich. Organ gminy przedstawia projekt rozstrzygnięcia organowi nadzorcemu, który wyraża jedynie swe stanowisko o charakterze niewiążącym.

W praktyce zdarza się, że uchwały kolegialnych organów gminy niekiedy mogą być niezgodne z prawem. Z tych powodów art. 91-94 regulują instytucję orzekania o nieważności uchwał, wstrzymaniu ich wykonania, stwierdzeniu o innych naruszeniach prawa, czy wreszcie o zaskarżeniu w określonych sytuacjach uchwał do sądu administracyjnego.¹⁹ Art. 91 wprowadza generalną zasadę, że sprzeczne z prawem uchwały organów gminy są nieważne i że o nieważności uchwały orzeka organ nadzoru. Ustęp drugi omawianego artykułu daje możliwość (nie ma tu obowiązku) wstrzymania wykonania uchwały przez organ nadzorczy w przypadku wszczęcia postępowania o nieważności uchwały. Swego rodzaju „sankcja

Warszawa 1960, s. 21-24; J. Borkowski: *Decyzja administracyjna*; Warszawa 1970, s. 194-197; Z. Leoński: *Problematyka administracji terenowej w ustawie o systemach rad narodowych i samorządzie terytorialnym*; „Problemy Rad Narodowych” 1984, nr 58, s. 84.

¹⁹ Np. art. 101 ustawy samorządowej stanowi, że każdy, czy interes prawny, czy uprawnienia zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

błędu” przewidziana jest w art. 94. Dotyczy to sytuacji, gdy od podjęcia uchwały upłynął rok, chyba, że organowi nadzoru nie przedłożono uchwały w przepisowym terminie.²⁰ „Ową sankcję błędu należy tłumaczyć tym, że ustawodawca wychodzi z założenia, iż jeśli po upływie roku, uchwała rady nie wywołała ujemnych skutków, to prawdopodobnie także po tym terminie nie wystąpią ujemne skutki.”²¹

Swoistym środkiem oddziaływania wojewody na organa samorządu, w ramach wykonywania przez niego zadań zleconych jest przewidziana w art. 95 kompetencja do wstrzymania uchwał i wydania zarządzenia zastępczego.²² Do bardziej drastycznych środków nadzoru ustawa samorządowa zalicza: rozwiązanie rady gminy lub rozwiązanie zarządu gminy (art. 96) oraz zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 97).

Inną ważną kwestią, wpływającą na istotę samorządu terytorialnego jest jego kształt organizacyjny. Przywracając samorząd terytorialny ustawodawca polski stanął przed trudnym problemem unormowania zakresu demokracji bezpośredniej w gminie poprzez wprowadzenie oryginalnego systemu demokracji bezpośredniej. Przepisy ustawy, z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym²³ tworzą system instytucji demokracji bezpośredniej, na którą składają się:

- referendum (obligatoryjne lub fakultatywne);
- zgromadzenie ogółu mieszkańców (zebranie sołeckie lub zebranie mieszkańców osiedla).

Referendum jest podstawową instytucją demokracji bezpośredniej w polskim samorządzie terytorialnym. Zgodnie z art.12 ustawy samorządowej, w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji - rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum lokalnego. Referendum może być również przeprowadzone w każdej innej, ważnej dla gminy sprawie.

Drugą obok referendum instytucją demokracji bezpośredniej w Polsce, jest instytucja zgromadzenia ogółu obywateli uprawnionych do

²⁰ Patrz A. Piekara, Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Warszawa 1996, s. 249.

²¹ Cyt. za A. Piekara, Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s.249.

²² Szerzej na ten temat: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik: *Postępowanie w sprawach...*, *op.cit.*, s. 106-107 oraz J. Grubba: *Konstrukcje zarządzania zastępczego wojewody w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym*; „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11, s. 21-25.

²³ Dz. U. Nr 110 , poz. 475.

głosowania. Występuje ono w jednostkach pomocniczych gminy, obligatoryjnie – w sołectwie oraz fakultatywnie – w osiedlach.

Demokracja bezpośrednia nie jest współcześnie podstawową formą podejmowania rozstrzygnięć w gminie. Regułą jest wykonywanie władzy w systemie demokracji przedstawicielskiej. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada²⁵ art. 15 z zastrzeżeniem art. 12 (referendum). Sytuację prawną rady regulują ustawy.²⁶ Kompetencje rady określane są poprzez domniemanie właściwości. Należą do niej wszystkie sprawy, pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Rada uprawniona jest m.in. do wydawania aktów prawnych, zawierających przepisy prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Według art. 40 ustawy samorządowej, gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na jej obszarze, na podstawie upoważnień ustawowych, zawartych w ustawach szczególnych (ust. 1, 2 i 3 ustawy). Możemy więc dokonać klasyfikacji przepisów według kryterium podstawy prawnej i podmiotu regulacji²⁷:

- uchwały stanowiące na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych;
- uchwały wydawane na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy samorządowej, są to przepisy o charakterze ustrojowo-organizacyjnym – np.: statuty gmin oraz przepisy porządkowe (art. 40 ust. 3).

Organem wykonawczym gminy jest zarząd²⁸ (art.26 ust1). Rada jest organem stanowiącym gminy o kompetencji generalnej, można więc przyjąć, że zarząd wykonuje zadania rady w zakresie przez nią określonym. Do rzadkości należą kompetencje wprost przekazywane przez przepisy prawa zarządowi, z pominięciem rady. Do zadań zarządu należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie

²⁵ Zdaniem NSA rada to „organ uchwałodawczy i nadzorczy” (wyrok z 19.V.1992r., SA/Wr 438/92 „Wokanda”1992, nr 11, s.16).

²⁶ Ustawa o samorządzie terytorialnym (zwłaszcza art.6,7,18,30,39);ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gmin a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz.198 z późniejszymi zmianami; Dz. U. Nr 43, poz. 253;Dz. U. z 1996r. Nr 13, poz.74) a ponadto rozporządzenia wykonawcze do ustaw statuty gmin.

²⁷ Podają za B. Dolnicki: *Modele samorządu...*, op.cit.,s.15.

²⁸ Zob. np. E. Nowacka: *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*; Warszawa 1997, zob. nast.; Z. Zek: *Regulamin w statucie*; „Wspólnota” 1990, nr 16, s. 4; W. Abramowicz: *Skutki odmowy udzielenia absolutorium*; „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 41.

budżetu, wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową oraz przygotowanie projektów uchwał rady i określenie sposobu ich wykonywania (art. 30 ust. 2). Zarząd realizuje zarówno zadania własne gminy, jak i zadania zlecane przez organy administracji rządowej. W realizacji zadań własnych zarząd podlega radzie gminy. W sprawach zleconych zarząd jest podporządkowany organom administracji rządowej²⁹.

Art. 5 ust. 1 ustawy samorządowej z 1990 r. wyodrębnia jednostki pomocnicze w gminach wiejskich oraz dzielnice miejskie i osiedla w miastach.³⁰ Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Konkretnie sołectwo lub dzielnicę tworzy rada gminy – w drodze uchwały, po konsultacji z mieszkańcami. Jeżeli taka uchwała zapadnie, wówczas rada jest zobowiązana do uchwalenia statutu tworzonej jednostki. W rezultacie rada gminy określa zakres działania tej jednostki i odpowiednio do tego kształtuje jej strukturę organizacyjną. Zakres swobody regulacji statutowej jest jednak ograniczony. W uchwalonym statucie powinno znaleźć się – po pierwsze – skonkretyzowanie postanowień ustawowych, np. szczegółowe określenie zakresu działania zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołectwiej zgodnie z ich pozycją prawną. Po drugie – regulacja kwestii przez ustawodawcę nie unormowanych (np. sposób zarządu majątkiem powierzonym).³¹

W sołectwie ustawodawca wprowadza instytucję demokracji bezpośredniej. Organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie. Zebranie wiejskie jest właściwe we wszystkich sprawach nie

²⁹ Zobaczyć uwagi na temat kryteriów nadzoru: Z. Leoński: *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy...op. cit.*, s.54 oraz L. Martan: *O kryteriach kontroli ponownie*; K.P.1993, nr 3, s. 17 i nast.

³⁰ Należy jednak zwrócić uwagę, że dzielnice mogą mieć inny charakter, niż jednostki pomocnicze – tak np. jest w Warszawie, w świetle dotychczasowej ustawy z dnia 18 V 1990r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (art. 1 ust. 2). W miastach natomiast, w których istniały dzielnice do 1 I 1990r., z mocy aktu Prezesa Rady Ministrów (określonego przez art. 5 ust. 4 jako „decyzja”, choć nie jest to klasyczna decyzja administracyjna), dzielnicom tych miast może być nadany status gmin. Szerzej na ten temat: Z. Leoński: *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*; Poznań 1994, s. 67 i nast.

³¹ Wraz z uchwałą o utworzeniu jednostek pomocniczych, rada powinna uchwalić jej statut, nie później jednak, niż na jednej z pierwszych sesji po utworzeniu jednostki pomocniczej. Nie jest prawidłowe uchwalenie statutu bez wskazania sołectwa, w którym ma on obowiązywać. (Wyrok NSA SA Kr 1345/90). Zob. Rozwinięcie tezy wyroku w: Z. Leoński, Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*; Warszawa-Zielona Góra 1994, s. 66.

zastrzeżonych na rzecz sołtysa i rady sołeckiej. Zadania sołtysa prowadzą się do wykonywania uchwał zebrania wiejskiego oraz realizacji spraw powierzonych mu wprost przez przepisy prawa (np. pobór niektórych podatków). Organem wspomagającym (doradczym i opiniodawczym) sołtysa jest rada sołecka. W jakich konkretnie sprawach i w jakim trybie sołtys powinien zasięgać opinii rady sołeckiej – powinien określać statut sołectwa. Sołtysa oraz członków rady sołeckiej wybierają stali mieszkańcy sołectwa. Mogą to uczynić zarówno na zebraniu wiejskim, jak i w sposób przyjęty dla wyboru radnych (za pomocą urn). Wybory są bezpośrednie i tajne. Przy okazji należy również nadmienić, że samorząd mieszkańców wsi ma zdolność sądową – w sprawach należących do jego właściwości – z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy.³²

W przeciwieństwie do demokracji bezpośredniej, stosowanej obligatoryjnie w sołectwie oraz fakultatywnie w osiedlu, wewnętrzna organizacja dzielnicy zbliżona jest do organizacji gminy. W dzielnicy wybiera się przedstawicielski organ uchwałodawczy – radę dzielnicy. Wyrazem zbliżonej organizacji dzielnicy (osiedla) i gminy jest powierzenie funkcji organu wykonawczego dzielnicy (osiedla) zarządowi. Zarząd ten wybierany jest na takich samych zasadach, jak zarząd gminy. Na czele zarządu stoi przewodniczący (nie jest on wójtem, burmistrzem). Statut osiedla (ale nie dzielnicy) może ustalić, że funkcję organu uchwałodawczego w osiedlu pełnić ma ogólne zebranie mieszkańców, a nie rada. Zarząd wybierany jest wówczas przez ogólne zebranie, na zasadach przewidzianych dla wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Ustawa samorządowa nie stworzyła samorządu terytorialnego na wyższym szczeblu niż gminny. Niemniej jednak, powołany tą ustawą sejmik samorządowy, w jakimś stopniu uzupełnia te braki. Sejmik jest „wspólną reprezentacją gmin” (art. 76 ust. 1). Zgodnie z wolą ustawodawcy, sejmik pełni funkcje trojakiego rodzaju:

- reprezentuje gminy wobec administracji rządowej i innych podmiotów publicznych;
- stanowi forum wymiany doświadczeń samorządowych, pełniąc w razie potrzeby funkcje mediacyjne pomiędzy gminami;
- staje się organem kontroli, a nawet nadzoru, w stosunku do gmin.³³

Odnosnie pierwszej grupy zadań, należy wskazać w szczególności na możliwość wyrażania opinii w istotnych sprawach województwa (art. 77 ust. 1 pkt 8). Sejmik może oceniać działalność administracji rządowej

³² Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991r., III CZP 23/91, OSN 1992/2, poz. 20.

³³ Podobne: Z. Leoński, Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 72.

województwa, w tym opiniować kandydatów na wojewodów (art. 77 ust. 1 pkt 8). Może też występować z wnioskiem o uchylenie zarządzenia wojewody, naruszającego interesy lokalne (art. 77 ust. 1 pkt. 9). Druga grupa zadań sejmiku obejmuje możliwość i obowiązek upowszechnienia doświadczeń samorządowych. Do trzeciej grupy zadań sejmiku samorządowego należą zadania kontrolno-nadzorcze w stosunku do gmin. Do tej grupy zadań możemy zaliczyć w szczególności: prawo zwoływania sesji nadzwyczajnej rady gminy, wyrażanie zgody na podejmowanie uchwał przez radę gminy w przypadkach przewidzianych w art. 45 ust. 2 czy rozwiązanie zarządu gminy (art. 77 ust. 1 pkt 4-6).

Przy sejmiku samorządowym funkcjonuje samorządowe kolegium odwoławcze³⁴, będące organem drugiej instancji, powołanym głównie do rozpatrywania odwołań od indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez wójtów i burmistrzów w zakresie zadań własnych gminy.³⁵ Jako organ wyższego stopnia, kolegium orzeka również w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wskazanych decyzji, w sprawie wznowienia postępowania lub przekroczenia ustawowego terminu załatwienia sprawy administracyjnej.³⁶

³⁴ Samorządowe kolegia odwoławcze działają w oparciu o przepisy ustawy z 12 X 1994r, o samorządowych kolegiach odwoławczych; Dz. U. Nr 722, poz. 593; zm. z 1995, nr 74, poz. 368.

³⁵ Szerzej o samorządowych kolegiach odwoławczych – por.: R. Chalimoniuk: *Samorządowe kolegia odwoławcze*, (w:) *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995r.*; Warszawa 1995, s.79-87; Z. Kwieciak: *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*; Warszawa 1995, wyd. Municipium, s. 21-22; zob. też wcześniejsze piśmiennictwo dotyczące kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych – L. Żukowski: *Kolegia odwoławcze. Uwagi w sprawie ustroju i funkcjonowania*; „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10, A. Grysiński: *Uwagi na tle funkcjonowania kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 38 i nast.

³⁶ Od dnia wejścia w życie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, nowelizującej art. 157 § 1 kpa, kolegia są również umocowane (a równi z naczelnymi organami administracji państwowej) do stwierdzenia nieważności własnych decyzji. Natomiast w wyniku nowelizacji art. 126 kpa zawartej w art. 61 pkt 2 ustawy o NSA (Ustawa z 11 maja 1995 o NSA, Dz. U. Nr 74, poz. 368), możliwe jest również wznowienie przez kolegium postępowania zakończonego postanowieniem, na które przysługuje zażalenie, oraz stwierdzenie nieważności takiego postanowienia. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem NSA, należy przyjąć, że kolegia są uprawnione do orzekania w trybie odwoławczym i nadzwyczajnych trybach postępowania w sprawach, w których organy gminy wydały indywidualną decyzję administracyjną, nie mając ku temu stosownego uprawnienia

Zgodnie z rozwiązaniami ustawy o samorządzie terytorialnym gminy mogą:

- tworzyć związki komunalne (międzygminne);
- zawierać porozumienia (umowy cywilno-prawne);
- tworzyć stowarzyszenia.

Związek komunalny³⁷ może być tworzony w celu wykonywania zadań publicznych przez przynajmniej dwie gminy. W formie związku komunalnego gminy mogą realizować zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone gminie z zakresu administracji państwowej. Utworzenie związku wymaga uchwały zainteresowanych rad gmin. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku komunalnym, wynikające z wykonywania przekazanych mu zadań, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek posiadający osobowość prawną, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Istotną sprawą jest dobrowolny charakter tworzenia związków komunalnych. Oznacza to, że gminy mogą je tworzyć samodzielnie, mogą też swobodnie wstępować lub występować ze związku.³⁸ Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin uczestniczących w związku, chociaż – za zgodą rady – gmina może być reprezentowana w związku przez innego członka organu gminy. Organem wykonawczym związku jest zarząd. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.³⁹ Do przewodniczącego zarządu związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza.

Niezależnie od tworzenia związków, gminy mogą zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich

ustawowego. Potwierdzenie tej tezy wynika obecnie także z regulacji art. 1 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³⁷ Z. Leoński: *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym* „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 49; S. Piątek: *Ustawowe podstawy związków komunalnych*; „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 3-12. A. Agopszania: *Zarys prawa...*, op. cit., s. 34-36; R. Mikosz: *Związki komunalne, porozumienia komunalne, stowarzyszenia gmin*, Wyd. ZPP, Katowice 1991.

³⁸ Zobacz odrębność regulacji sytuacji prawnej miasta stołecznego Warszawy, gdzie występuje obowiązek utworzenia związku gmin warszawskich, E. Nowacka: *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 117-118.

³⁹ Statut związku może postanowić, że dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia, w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu zarządu związku; E. Nowacka: *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s. 118.

określonych przez nie zadań publicznych⁴⁰ (art. 74 ust. 1). Gmina, wykonując zadania publiczne objęte porozumieniem, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. (W zakresie nie uregulowanym treścią porozumienia, dla porozumień komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków komunalnych).

Związki komunalne różnią się od porozumień komunalnych⁴⁰. Są one, zgodnie z ustawą, związkami celowymi⁴¹, gdyż powołane są dla realizacji określonych celów lub zadań publicznych samorządów gminnych. Podstawowa różnica sprowadza się do tego, iż związki komunalne dla wykonywania wspólnych zadań uzyskują odrębną osobowość prawną, tworząc odrębne organy, itp., zaś porozumienia komunalne dotyczą przejścia przez jedną z gmin określonych zadań lub kompetencji innych gmin, wykonywanych przez organy gminy przejmującej zadania. Wspólną cechą związku i porozumienia jest wykonywanie zadań subsydiarnie.⁴² W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony interesów gminy mogą tworzyć stowarzyszenia (art. 84 ust. 1). Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut (art. 84 ust. 2 ustawy samorządowej). Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy prawa o stowarzyszeniach.⁴³ Przepisy prawne nie powołują stowarzyszeń do wykonywania funkcji administracji publicznej i stanowienia aktów władczych. Przynależność gmin do stowarzyszenia jest fakultatywna.

Aby gmina mogła wypełniać nałożone na nią zadania, musi posiadać także kompetencje do określania kręgu swych pracowników - ich doboru, szkolenia, awansowania i zwalniania. Całość tych kompetencji gminy można nazwać władztwem kadrowym (osobowym) gminy. Sytuację prawną pracowników samorządowych określają różne akty prawne. Poza ustawą o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990r.⁴⁴, także ustawa z 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych

⁴⁰ L. Kieres: Związki i porozumienia komunalne „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 3; W. Dawidowicz: *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 133 i nast.

⁴⁰ Ustawa samorządowa odróżnia związki komunalne (jako związki międzygminne) od porozumień komunalnych.

⁴¹ Z. Leoński: *Formy współdziałania ...*, op. cit., s. 58.

⁴² Szerzej na ten temat: Z. Leoński: *Formy współdziałania ...*, op. cit., s. 59.

⁴³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989r – Prawo o stowarzyszeniach Dz. U. Z 1989r., nr 20, poz. 104, z późn. zm.).

⁴⁴ Dz.U. Nr 16 ,poz. 95 z późn. zm.

⁴⁵, w niektórych przypadkach – ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 16 września 1982r.⁴⁶ Pracownikami samorządowymi – zgodnie z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych – są wszyscy pracownicy zatrudnieni w urzędach gminy, jej jednostkach pomocniczych, związkach komunalnych, biurach sejmików samorządowych i innych, określonych w przepisach, jednostkach administracyjnych gminy.

Status prawny pracowników samorządowych nie jest jednolity. Zależy przede wszystkim od sposobu nawiązania stosunku pracy: wyboru, powołania, mianowania i umowy o pracę.⁴⁷ Nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru następuje wówczas, gdy z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika (art. 3 §1 KP). Pracownikami samorządowymi, z którymi nawiązany zostaje stosunek pracy na podstawie powołania, są sekretarz gminy i skarbnik gminy (główny księgowy budżetu). Powołanie i odwołanie tych pracowników należy do wyłącznej właściwości gminy. Kolejną podstawą powstania stosunku pracy pracownika samorządowego jest mianowanie. Na tej podstawie nawiązany zostaje stosunek pracy z osobami zajmującymi kierownicze i inne stanowiska, określone w statucie gminy bądź związku lub regulaminie sejmiku. Pozostała, najliczniejsza grupa pracowników samorządowych zatrudniona jest na podstawie umowy o pracę. Pracownicy ci podlegają więc w zakresie stosunku pracy przepisom kodeksu pracy.

3. KIERUNKI ZMIAN PRAWA SAMORZĄDOWEGO

Od kilku lat trwa w Polsce ożywiona dyskusja na temat zmian prawa samorządowego. Zasadność zmian jest ogólnie podkreślana. „Reforma administracji publicznej należy do podstawowych warunków dalszych korzystnych przemian społecznych i gospodarczych w Polsce. Jest także jednym z najpoważniejszych wyzwań dla naszego kraju pod koniec tego stulecia. Chociaż rozpoczęto ją już w roku 1989, reforma ta nie została dokończona, a w ostatnim czteroleciu doszło nawet do jej wyraźnego spowolnienia. Polski system administracyjny jest scentralizowany i opiera się na dominacji nad układem terytorialnym

⁴⁵ Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.

⁴⁷ Szerzej na ten temat np.: E. Ura: *Status prawny pracowników samorządowych*; Warszawa 1992, s.7 i nast., B. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko: *Pracownicy samorządowi*; Gdańsk 1991, s. 7 i nast.

układu branżowego, resortowego.⁴⁸ W latach 90-tych pojawiły się nowe idee dotyczące konieczności dopasowania terytorialnego podziału kraju na województwa do regionalnych struktur zachodnioeuropejskich. Propozycjom tym towarzyszy dość silnie akcentowana konieczność modyfikacji struktur samorządu lokalnego, zarówno w sferze ich rozciągnięcia na poziom ponad gminny, jak i rozszerzenia kompetencji.

W obecnym systemie samorządu terytorialnego gminy mają charakter jednolity, nieuwzględniający zasadniczych różnic między nimi, przede wszystkim z punktu widzenia ich wielkości oraz zdolności realizowania różnorodnych zadań. O potrzebie zróżnicowania gmin mówi między innymi art.5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15.X.1985r.⁴⁹, ratyfikowanej również przez Polskę. Według Karty „samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych [...] do regulowania i zarządzania [...] zasadniczą częścią spraw publicznych” Wydaje się być oczywistą potrzeba takiego uregulowania statusu gmin, który odpowiadałby ustawowo określonym możliwościom wykonywania zadań przez określone kategorie gmin. Jednolita gmina w rozumieniu naszej ustawy o samorządzie terytorialnym powoduje swoiste „uśrednienie” zadań i przejęcie ich części przez administrację rządową, ogólną i specjalną⁵⁰. Na tle tych uwag Karol Podgórski postuluje, aby do ustawowego określenia statusu gminy wprowadzić zróżnicowanie, polegające na wyodrębnieniu trzech kategorii miast: duże np.: liczące ponad 100 tys. mieszkańców, miasta mniejsze oraz gminy o charakterze wiejskim lub miasteczkowym⁵¹. Odpowiednio do tego powinny zostać określone ich zadania, przy uwzględnieniu – wyrażonej w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – zasady subsydiarności (pomocniczości)⁵². Subsydiarność jest zasadą podziału władzy od dołu do góry. Postuluje ona, że „nigdy nie należy

⁴⁸ Cytat z Raportu końcowego, opracowanego przez Program Reformy Administracji Publicznej; op.cit., s. 4.

⁴⁹ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607. Karta weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 1 marca 1994r.

⁵⁰ Patrz: K. Podgórski: *Kierunki zmian prawa samorządowego*; „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 44 i nast.

⁵¹ Tamże, s. 40.

⁵² Zob. M. Radwan: *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*; „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s.12 i nast. oraz B. Dolnicki: *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim*; „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9, s.17.

powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza – w postaci efektywności tego działania⁵³.

W literaturze kształtują się wyraźnie dwie alternatywne koncepcje powiatu⁵⁴. Pierwsza, w której mielibyśmy do czynienia z dwoma szczeblami struktury samorządowej: na niższym – gmina (miejska lub wiejska), na wyższym – powiat. Wszystkie gminy (niezależnie od wielkości) miałyby jednakowe zadania i kompetencje – modyfikowane tylko mniejszą lub większą sferą zadań zleconych. Ponad nimi byłby powiat, ze swymi odrębnymi funkcjami. W takim przypadku powiat mógłby mieć dowolny charakter ustrojowy – rządowy, samorządowy lub mieszany.

powiat		
duże miasto	małe miasto	gmina wiejska

Według drugiej koncepcji powiat miałby charakter ziemski. Byłby więc drugim szczeblem samorządu terytorialnego jedynie na obszarach objętych gminami wiejskimi i mniejszymi miastami. Powiat posiadałby wtedy odrębne od gmin zadania i kompetencje. Większe miasta (jest ich w kraju niecała setka) byłyby miastami „wydzielonymi z powiatu”. Taki powiat musiałby mieć jednoznaczny charakter samorządowy.

Druga z przedstawionych koncepcji wydaje się być bardziej właściwa, ma też znacznie szerszy niż pierwsza zakres zwolenników⁵⁵. Powiat miałby więc posiadać osobowość prawną, w związku z tym wykonywać inne niż gmina zadania publiczne – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Powiat nie miałby przy tym żadnych uprawnień kontrolnych i nadzorczych w stosunku do gmin.

Po odtworzeniu powiatów i utworzeniu kategorii dużych miast, a także po rozpoczęciu reformowania administracji województwa, zasadne stanie się kontynuowanie reformy na poziomie regionu. Uchwalona przez Parlament Europejski „Karta Regionalizacji” określa (w art. 1 ust. 1) regiony (w naszym kraju tę rolę powinny pełnić przyszłe, duże województwa) jako obszary lub kompleksy obszarów stanowiących wyraźne jednostki geograficzne, których ludność wyróżnia się

⁵³ Cyt. za F. Saint-Quen: *Podział władzy w demokracji europejskiej*; „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

⁵⁴ M. Kulesza: *W sprawie reformy samorządowej*; „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 49.

⁵⁵ Tamże, s.49.

określonymi, wspólnymi elementami. Tymi wspólnymi elementami, według art. 1 ust. 2. Karty, są m.in.: język, kultura i tradycja historyczna⁵⁶.

Najogólniej rzecz ujmując, można przyjąć, że wszelkie dotychczasowe usytuowania regionu w strukturze administracyjnej i politycznej kraju dadzą się sprowadzić do czterech propozycji⁵⁷.

Pierwszą z nich możemy określić mianem województwa administracyjnego (dekoncentracja terytorialna władzy centralnej). Organy wojewódzkie wchodziły w skład administracji rządowej i są kierowane przez wojewodę, który jest także przedstawicielem rządu w sprawach politycznych. W takim województwie może działać sejmik samorządowy – jako organ samorządowy. Jest to model najprostszy, mogący być punktem wyjścia dla bardziej zaawansowanych rozwiązań regionalizacyjnych.

Województwo funkcjonalne (dekoncentracja lub decentralizacja funkcjonalna) spotykamy wtedy, gdy dochodzi do wyodrębnienia pewnej grupy zadań publicznych – do wykonania na szczeblu wojewódzkim – w postaci zakładu administracyjnego (publicznego) o określonym podmiotowo zakresie działania, np.: gospodarka wodna, drogi, aktywizacja gospodarcza regionu. W celu realizacji tego typu zadań można powołać odrębną od Skarbu Państwa osobę prawną, na czele której stoi wojewoda (dyrektor), kontrolowany przez radę nadzorczą. Forma ta nie ma jednak tradycji w Polsce.

Województwo samorządowe (decentralizacja terytorialna) uzyskuje odrębną od państwa podmiotowość w sferze prawa publicznego i osobowość cywilnoprawną. Model ten występował już w Polsce międzywojennej na obszarze byłego zaboru pruskiego. Takim województwem zarządza pochodząca z wyborów rada wojewódzka, a wojewoda stoi na czele organu wykonawczego. Wojewoda ma różny status, może być: urzędnikiem samorządowym lub rządowym, może być też zatwierdzany przez prezesa Rady Ministrów.

Województwo autonomiczne (regionalizm i autonomia terytorialna) jest najdalszą formą „upodmiotowienia” regionu, następną jest już tylko mniej lub bardziej ograniczona suwerenność państwowa. W województwie autonomicznym działa sejm regionalny i rząd regionalny z

⁵⁶ Podaję za niemieckim tekstem „Entschliessung des Europäischen Parlaments Zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rake der Regionen” vom 18.November 1988(Amtsblatt c 326 vom 19.12.1988,s.289ff).

⁵⁷ Zob. np.: J.T. Hryniewicz: *Powiaty i regiony w Polsce*; „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 88-89 oraz M. Kulesza: *W sprawie reformy samorządowej...*; op.cit., s. 52-53.

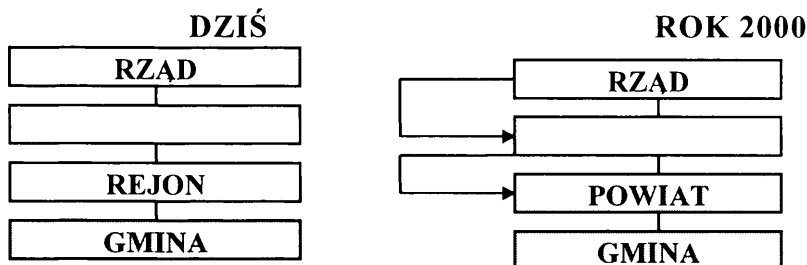
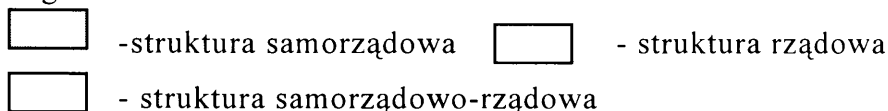
premierem na czele, który z urzędu wykonuje również funkcję reprezentacji rządu centralnego⁵⁸.

Wybór kierunku rozwoju reformy decentralizacji państwa pozostaje otwarty. Myślę, że należy pamiętać o tym, że „Rzeczpospolita samorządna jest ostatecznym celem procesu zmian ustrojowych w naszym kraju, a także o tym, że każdy proces wymaga czasu.

W zasadzie każdy dzień przynosi coraz to nowe projekty i założenia reformy samorządowej. Na razie w Sejmie i środkach masowego przekazu toczy się obszerna debata. Wkrótce całe społeczeństwo wypowie się na temat proponowanych zmian ustrojowych.

Oto jak przedstawiają się podstawowe założenia rządowego projektu reformy samorządowej⁵⁹:

Legenda:



GMINA (zadania nie zmienione)

- szkolnictwo podstawowe i przedszkola;
- opieka zdrowotna i społeczna;
- ulice i drogi lokalne;
- gospodarka komunalna;
- gospodarka lokalowa i budownictwo mieszkaniowe;
- pozwolenia budowlane;

⁵⁸ M. Kulesza: *W sprawie reformy...*, op.cit., s. 53.

⁵⁹ Zob. J.S. Mac, D. Macieja...: *Rzeczpospolita powiatowa*; „Wprost” 1998, nr 4, s. 21-23 i także B. Leśniewski: *Mapa polityczna*; „Wprost” 1998, nr 3, s. 25.

- akta stanu cywilnego;
- rejestr działalności gospodarczej targowiska;
- cmentarze;
- gospodarka terenami;

POWIAT

- szkolnictwo ponadpodstawowe;
- służba zdrowia;
- pomoc społeczna;
- drogi powiatowe i komunikacja;
- kultura;
- wywłaszczanie nieruchomości;
- nadzór budowlany;
- zwalczanie bezrobocia;
- ochrona praw konsumenta;

SAMORZĄD WOJEWÓDZKI

- szkolnictwo wyższe i policealne;
- specjalistyczne placówki służby zdrowia;
- domy pomocy społeczne;
- drogi wojewódzkie;
- instytucje kultury o zasięgu regionalnym;
- zagospodarowanie przestrzenne;
- gospodarka wodna i ochrona środowiska;

WOJEWODA (przedstawiciel rządu)

- kontrola zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez organy samorządu wojewódzkiego;
- koordynacja działań jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej na terenie województwa kierowanie działalnością w wypadku klęsk żywiołowych i zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- reprezentowanie rządu na uroczystościach państwowych i w trakcie wizyt na terenie województwa;
- współdziałanie z organami innych państw, szczególnie sąsiednich;
- przygotowanie projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa.