



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Author: Czesław Martysz

Citation style: Martysz Czesław. (2017). Ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. "Przedsiębiorczość i Zarządzanie" (T. 18, z. 2, cz. 1 (2017), s. 123-134).



Uznanie autorstwa - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie pod warunkiem oznaczenia autorstwa.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Czesław Martysz | cmartysz@gmail.com

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wydział Prawa i Administracji

Ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

The Evolution of the Legal Basis of the Organization and Functioning of Local Government in Poland

Abstract: In the article some amendments of statutes on local self-government made in the last twenty six years will be presented. There is no doubt about the fact that the way of interpretation of several legal provisions was far from the original interpretation concept based on the original purpose of these provisions. Although some activities of local self-government authorities could not in fact be considered illegal, negative social perception of these activities was intelligible to all – they were regarded as legal, but at the same time as unethical or contradictory to the rules of social community life. Local authorities representatives were sometimes unaware of such contradiction and let in this way the private interest dominate over the public interest. Such practice infringed also one of the basic principles of self-government according to which local authorities are obliged to realize and protect the common social interest of the local community. Moreover, this is also influencing the law modification and amendment process of the local self-government statutes; however this process is mainly politically driven. On one hand, this process shall actually have a perpetual character and it shall be adjusted to the evolving and changing social relationships; on the other hand, in the area of the administrative law often even unnecessary law is enacted as the local legislator knows this law might easily be changed or announced ineffective if needed. Frequent processing of law amendments decreases its substantive importance, contradicts its stability and consistency. For these reasons the impact of the modern legislative process is a cause of ever-growing concern.

Key words: administrative law, self-government, local authorities, law amendments, legislative process, illegal, rules of common social life

Wprowadzenie

W opracowaniu przedstawione zostaną niektóre zmiany w ustawach samorządowych, a przede wszystkim w Ustawie o samorządzie gminnym, dokonane wskutek konkretnych zachowań organów samorządu. Działania te nazywane są także, zwłaszcza w publicystyce jako „obejście prawa”, „naginanie prawa” czy „działanie na granicy prawa”. Nie ulega jednak wątpliwości, że sposób interpretacji niektórych przepisów daleki był od pierwotnego założenia, któremu dany przepis miał służyć. Niektórym jednak działaniom nie można było przypisać naruszenia prawa, organy nadzoru, a także sądy administracyjne nie mogły tych działań unieważnić, jednakże w społecznym odbiorze działania te budziły zrozumiałe oburzenie. Można więc było te działania ocenić jako w pełni legalne, ale niezgodne z normami etycznymi czy zasadami współżycia społecznego. Osoby pełniące funkcje publiczne nie dostrzegały lub niekiedy nie chciały dostrzec, że ich działania naruszają te zasady, przedkładały tym samym interes własny nad interes publiczny. Godziło to także w jedną z podstawowych zasad samorządności, wedle której organy samorządu są zobowiązane zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. To także wpływało i wpływa nadal na procesy nowelizacyjne omawianych ustaw, choć decydujące znaczenie mają, jak się wydaje względy polityczne. Proces ten ma charakter ciągły i winien być dostosowany do zmieniających się stosunków społecznych, z drugiej jednak strony zgodzić się należy z tezą, że w obrębie „prawa administracyjnego mamy do czynienia częstokroć z ustanawianiem bez rzeczywistej potrzeby nowych przepisów, z nadmierną łatwością do ich zmieniania” [Duniewska 1998, s. 214]. Częste nowelizowanie prawa obniża jego merytoryczną doniosłość, podważa jego stabilność i trwałość. Z tego też powodu rozmiary współczesnej działalności ustawodawczej budzą zrozumiałe zaniepokojenie [Nowacki, Tobor 1994, s. 130]. Należy jednak postawić pytanie, czy tak częste zmiany wynikają jedynie z nieprecyzyjnej regulacji, czy też uwarunkowane są takimi zachowaniami osób wchodzących w skład organów gminy, których racjonalny ustawodawca nie przewidział, gdyż nie mieszczą się one w standardach zachowań osób pełniących funkcje publiczne?

Ustawa o samorządzie terytorialnym została uchwalona przez Sejm RP w dniu 8 marca 1990 r. Z dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy został zmieniony na mocy Ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa [Dz. U. Nr 162, poz. 1126]. Obecnie ustawa nosi tytuł „Ustawa o samorządzie gminnym” i opublikowana jest w Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.

Ponad 26-letnie istnienie odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce skłania więc do refleksji nad jego ustrojem, zadaniami, a także nad zakresem sprawowanego nad nim nadzoru. Można także postawić pytanie, czy istniejąca w tym zakresie regulacja prawna odpowiada wymogom współczesności, a co za tym idzie, czy koncepcja

samorządu terytorialnego została już w pełni ukształtowana [Rabska 1999, ss. 310–320]. Pytania takie w nauce prawa administracyjnego stawiano zresztą już wcześniej, wskazując przy tym na doświadczenia innych demokratycznych krajów, w których debata tego rodzaju występuje nader często [Łączkowski 1997, s. 289]. Jak się bowiem podkreśla w literaturze, także w tych krajach samorząd terytorialny znajduje się w procesie stałego przekształcania [Schmidt-Assmann 1985, ss. 100–103].

Nie inaczej jest w Polsce. Dowodem tego są liczne nowelizacje prawa samorządowe, którego niektóre ustawy zmieniano nawet kilka razy rocznie. Ustawa o samorządzie gminnym w pierwotnej wersji liczyła niespełna 12 stron, natomiast po ponad 70 nowelizacjach liczy obecnie 21 stron. Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.] nowelizowano 41 razy, a Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.] – 45 razy. Różne były przyczyny tych zmian: niekiedy była to zła konstrukcja przepisów, pozwalająca na niejednorodną ich interpretację nie tylko przez organy samorządu, ale także przez sądy administracyjne, niekiedy niezbyt precyzyjna regulacja prawna pozwalająca na nadużywanie prawa do celów politycznych, co znacząco utrudniało sprawne funkcjonowanie organów samorządu (np. w zakresie nieskrępowanej niczym możliwości odwoływania zarządu gminy przed upływem kadencji), wreszcie niektóre zmiany przepisów wynikały z konieczności dostosowania ich do wymogów wynikających z Konstytucji lub z ustaw szczególnych, np. w zakresie zwiększenia jawności działania organów samorządu oraz radnych czy ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Należy podkreślić, że wskutek tych zmian omawiane ustawy znacznie rozszerzyły swoją treść normatywną, niekiedy niemal dwukrotnie.

W odniesieniu do samorządu gminnego – zmiany dotyczyły przede wszystkim rozszerzeniu zadań i kompetencji organów gmin. Przyjęta w 1990 r. koncepcja tzw. jednolitej gminy, nieuwzględniająca zasadniczych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi gminami z punktu widzenia ich wielkości i zdolności realizowania różnorodnych zadań, była sprzeczna z zasadą subsydiarności, wyrażoną w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. [Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607], wedle której odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy, które znajdują się najbliżej obywateli. Z kolei art. 3 ust. 1 Karty przyznał prawo gminom do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, co oznacza, że gminom winny być przekazane zadania i kompetencje z uwzględnieniem ich terytorialnego zróżnicowania. Przyjęty zatem wówczas w Polsce model podziału kompetencji pomiędzy gminy i organy administracji rządowej nie był właściwy, nie uwzględniał bowiem owego zróżnicowania [Podgórski 1993, ss. 122–123]. Dążenie jednak do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej pociągało za sobą konieczność nabywania owych zadań i kompetencji poprzez poro-

zumienia z organami administracji rządowej, co w praktyce rodziło trudną do ustalenia siatkę kompetencyjną [Martysz 2000, s. 13]. Miało to także negatywny wpływ na procedurę wydawania decyzji administracyjnych, powstawały bowiem spory o właściwość nie tylko pomiędzy organami gmin a organami administracji rządowej, ale nawet wewnątrz struktury samorządowej [Leoński 1998, ss. 50–53].

Od początku istnienia samorządu gminnego kontrowersje budziły zasady ilościowej reprezentacji społeczności lokalnych przez radnych w poszczególnych gminach. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, pierwotnie wyróżniono aż 11 kategorii gmin. Wprawdzie przyjęto zasadę ustalania liczby radnych gminy proporcjonalnie do liczby jej mieszkańców, niemniej zawsze występowała tu zależność nieliniowa. Oznaczało to, że zawsze najbardziej reprezentatywna w stosunku do liczby mieszkańców była rada w małych gminach, a najmniej reprezentatywna w dużych. Najmniej liczna była rada w gminach do 4 tys. mieszkańców, liczyła bowiem 15 radnych. Z kolei w gminach liczących od powyżej 100 tys. do 200 tys. mieszkańców rada liczyła 45 radnych. W gminach liczących powyżej 200 tys. mieszkańców w skład rady, oprócz 45 radnych, wchodziło także po 5 radnych na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców. Rada gminy nie mogła jednak liczyć więcej niż 100 radnych.

Ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.] zmniejszono najmniejszy skład rady z 15 do 12 radnych, największa rada nie mogła liczyć więcej niż 60 radnych, zmniejszono także zasady proporcji liczby radnych do liczby mieszkańców gminy. Ostatecznie liczbowy skład rady gminy został ukształtowany na podstawie Ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym [Dz. U. Nr 23, poz. 220 z późn. zm.]. Jedną z przesłanek kolejnego zmniejszenia liczby radnych było – jak się wydaje – zwiększenie sprawności działania tego organu kolegialnego, a jednocześnie zmniejszenie kosztów jego funkcjonowania. Znamioną cechą ustawowego składu rady gminy jest nieparzysta liczba radnych w odniesieniu do każdego przedziału określającego wielkość (liczbę mieszkańców) gminy, czego nie było w rozwiązaniu pierwotnym.

Znaczącą ewolucję zaobserwować można także w odniesieniu do pozycji prawnej organu wykonawczego gminy. Aż do 2002 r. organem tym był organ kolegialny (zarząd gminy), liczący początkowo od 4 do 7 osób, od 1995 r. od 3 do 7 osób, wreszcie od 2001 od 3 do 5 osób. Wobec wielu trudności z wyborem statutowego składu zarządu, głównie z powodu występowania podziałów politycznych w łonie rady, a także (z tych samych powodów) częstych prób odwoływania zarządu lub poszczególnych jego

członków, Ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Dz. U. Nr 113, poz. 984], zniesiona została instytucja kolegiального organu wykonawczego w gminie, na rzecz organu monokratycznego: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, pochodzących z wyborów powszechnych. Tym samym została wzmocniona pozycja prawna tego organu kosztem rady gminy, obecnie bowiem rada jako organ stanowiący i kontrolny w gminie nie posiada uprawnień do odwołania wójta w trakcie jego kadencji. Uprawnienie takie przysługuje obecnie wyłącznie mieszkańcom gminy, którzy mogą odwołać wójta wyłącznie poprzez zarządzone w tej sprawie referendum, na podstawie Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [Dz. U. z 2016 r., poz. 400]. Co ciekawe, zarówno w powiecie, jak i w województwie zachowany został dotychczasowy ustrój organów wykonawczych i funkcje te pełnią organy kolegialne: zarząd powiatu i zarząd województwa.

Ważne zmiany w ustawodawstwie samorządowym wprowadziła Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.], wprowadzając m.in. zasadę jawności działania organów publicznych oraz prawo do informacji publicznej. Zasadnicze znaczenie miał tutaj art. 61, wedle którego każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Omawiany przepis zastrzega jednocześnie, że ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ogólna regulacja konstytucyjna została uzupełniona przez Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz. U. z 2016 r., poz. 1764] oraz odpowiednimi zmianami w ustawach samorządowych.

Zasadnicze znaczenie mają tutaj przepisy Ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.], we wszystkich ustawach samorządowych wprowadzone zostały unormowania idące jeszcze dalej. Należy podkreślić, że o ile Konstytucja umożliwia wstęp na posiedzenia rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, to ustawy samorządowe pozwalają również na wstęp na posiedzenia komisji tych rad (sejmików) jako ich organów wewnętrznych. Przepisy nie wprowadzają w tym względzie żadnych ograniczeń, zatem każdy może uczestniczyć w posiedzeniu każdej komisji rady, nie wyłączając np. komisji rewizyjnej. Nie trzeba też uzasadniać swego zainteresowania obradami komisji ani wykazywać jakiegokolwiek interesu prawnego lub faktycznego. Na-

leży jednak podkreślić, że pomimo ponad 15-letniego obowiązywania tego przepisu, w praktyce zdarzają się jeszcze przypadki odmowy wstępu na posiedzenie komisji rady nawet dziennikarzom [Barszewicz 2016].

Kontrowersyjną sprawą, która od początku funkcjonowania Ustawy o samorządzie gminnym budziła wiele wątpliwości, był skład komisji rewizyjnej. Zgodnie z art. 18 ust. 3 oraz art. 21 ust. 2 i 3 tej ustawy w wersji pierwotnej z dnia 8 marca 1990 r., rada gminy, wykonując swą funkcję kontrolną, mogła powoływać komisję rewizyjną, nie było to jednak zadanie obligatoryjne. Komisję tę, jak i pozostałe komisje wybierała rada gminy, przy czym w jej skład mogli wchodzić zarówno radni, jak i osoby spoza składu rady, z zastrzeżeniem, że osób spoza rady nie może być więcej niż połowa osobowego składu komisji. Taka regulacja nie budziła początkowo wątpliwości, do czasu jednak, gdy w skład komisji zaczęto wybierać radnych pełniących funkcje przewodniczącego rady lub jego zastępcy, a także osoby będące członkami zarządu. Tak więc w sytuacji, gdy w skład tej komisji zaczęli być wybierani także członkowie zarządu, sytuacja ta nie była niezgodna z prawem, niemniej nie ulegało wątpliwości, że jej kontrolne działanie nie będzie w pełni obiektywne. Jej działanie było więc sprzeczne z jedną z podstawowych zasad kontroli, jaką jest właśnie zasada prawdy obiektywnej: członkowie zarządu byli więc poniekąd sędziami we własnej sprawie. Wprawdzie niektóre rady gmin, widząc takie niebezpieczeństwo, wprowadzały statutowe ograniczenia w składzie komisji rewizyjnej, niemniej działania te nie zawsze były w pełni skuteczne. Przypomnieć przy tym należy, że łączenie tych funkcji nie było przecież niezgodne z prawem.

Gdy zjawisko to zaczęło się rozpowszechniać, to pomimo swej legalności sytuacja ta doprowadziła do nowelizacji omawianej ustawy w 1995 r. Wskutek nowelizacji zabroniono udziału w składzie komisji rewizyjnej zarówno członkom zarządu, jak i osobom pełniącym funkcje przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego rady, a także osobom niebędącym radnymi. W tym ostatnim przypadku chodziło o to, by odpowiedzialność za skutki kontroli ponosili tylko członkowie rady gminy, bowiem to rada oceniała działalność kontrolną komisji. W wyniku nowelizacji zrezygnowano także z fakultatywnego powoływania komisji rewizyjnej, stąd obecnie jest to jedyna komisja rady, której wybór ma charakter obowiązkowy. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte także w Ustawie o samorządzie powiatowym i w Ustawie o samorządzie województwa.

Bardzo istotnych zmian dokonano w przepisach regulujących prawa i obowiązki radnych [Olejniczak-Szałowska 1997, s. 9]. W tej części ustawy gminnej, różnice pomiędzy regulacją z 1990 r. a obecnie obowiązującą są najbardziej jaskrawe. Przede wszystkim bardzo mocno została rozbudowana treść art. 24 Ustawy, z uwzględnieniem tzw. przepisów antykorupcyjnych, wprowadzonych Ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne [Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.]. Początkowo, w związku z powtarzającymi się

przypadkami łączenia stanowisk radnego i pracownika urzędu gminy, w którym radny uzyskał mandat, zakazano łączenia tych funkcji (art. 24a i art. 24b Ustawy). Przepis ten objął także kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Motywy takiej regulacji nie budziły wątpliwości: radny będący jednocześnie urzędnikiem był z jednej strony pracownikiem urzędu podporządkowanym wójtowi lub burmistrzowi jako kierownikowi urzędu, z drugiej natomiast, zasiadając w radzie wykonywał funkcje kontrolne wobec zarządu, a więc także wobec swojego przełożonego. W obecnym stanie prawnym nawiązanie przez radnego takiego stosunku pracy jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Kolejne zmiany dotyczyły ograniczenia przez radnych i członków zarządu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego [Jagoda 1998, s. 33]. Dodatkowo radnym zakazano łączenia mandatu z członkostwem we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych. Wreszcie radni nie mogą mieć obecnie pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. W celu przeciwdziałania korupcji, wprowadzono również obowiązek składania publicznie dostępnych oświadczeń majątkowych przez członków organów gminy.

Wprowadzenie powyższych ograniczeń nie rozwiązało jednak całkowicie problemów korupcji w gminie. O ile więc radni nie mogli wchodzić w skład rad nadzorczych spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych, to zakaz ten nie dotyczył początkowo członków ich rodzin. Stawiano więc sobie pytanie, jak daleko mają sięgać przepisy antykorupcyjne, by to zjawisko całkowicie wyeliminować lub przynajmniej w sposób znaczący ograniczyć? Problem ten został rozwiązany dopiero w wyniku nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym w 2002 roku poprzez objęcie tym zakazem także małżonków: radnych, wójtów zastępców wójtów, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi. Analogiczne rozwiązanie przyjęto później w pozostałych ustawach samorządowych.

Pierwotna wersja Ustawy o samorządzie gminnym nie przewidywała także możliwości tworzenia klubów radnych. Rozwiązanie takie wprowadzono do ustawy w 1995 r. wzorując się zapewne na rozwiązaniach funkcjonujących w Sejmie, gdzie zgodnie z art. 8 regulaminu Sejmu posłowie mogą tworzyć kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej. Był to pierwszy sygnał wskazujący na postępujące upolitycznienie samorządów. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje jednak tworzenia kół radnych, lecz jedynie tworzenie klubów. Statusu prawnego klubów nie można utożsamiać ze statusem komisji rady. O ile bowiem komisje rady tworzone są dla usprawnienia prac rady poprzez merytoryczne przygotowanie projektów uchwał rady gminy, to

przynależność do klubu radnych ma charakter polityczny, choć ustawa wyraźnie tego nie stanowi. Tworzenie klubów radnych ma miejsce przede wszystkim w dużych radach, gdzie rozwarstwienie polityczne może ujawnić się ze szczególną ostrością i jest konsekwencją zasad wyborów do rady gminy, bowiem głosowanie odbywa się na kandydatów poszczególnych ugrupowań politycznych. W literaturze słusznie zatem się podnosi, że możliwość tworzenia klubów radnych stanowi zagrożenie dla idei mandatu wolnego, która nie wiążąc radnego instrukcjami wyborców, zakazuje jednocześnie preferowania określonej ich grupy [Jaworska-Dębska 2001, s. 286]. Należy jednak podkreślić, że tworzenie klubów radnych nie musi opierać się wyłącznie na kryteriach politycznych, bowiem mogą one być tworzone na innych, pozapartyjnych zasadach, np. wyznaniowych.

Podobne rozwiązania przyjęto w pozostałych ustawach samorządowych. Nie określają one żadnych zasad tworzenia klubów radnych, odsyłając w całości w tej sprawie do rozwiązań statutowych. Można zatem założyć, że także rozwiązania statutowe nie mogą być zbyt sztywne, a w szczególności nie mogą naruszać prawa radnego do zrzeszania się w takich klubach. Regulacja ta przede wszystkim powinna określać wzajemne stosunki pomiędzy klubami a radą i jej organami wewnętrznymi [Martysz 2016, s. 474].

Pomimo wielu nowelizacji w moim przekonaniu nie został prawidłowo uregulowany tryb zwoływania sesji organów stanowiących, gdy z taką inicjatywą wystąpi ustawowo określona grupa radnych lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie ustawy wskazują w tym przypadku na obowiązek zwołania takiej sesji przez przewodniczącego rady lub wskazanego przez niego zastępcę (zob. np. art. 20 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym), niemniej żadna z ustaw nie reguluje sytuacji, w której pomimo złożenia wniosku o zwołanie sesji rady przez uprawnione do tego podmioty, przewodniczący rady lub jego zastępca (zastępcy) nie wykonują ciążących na nich obowiązków w ustawowo określonym terminie. Trzeba zaznaczyć, że interesujące rozwiązanie w tym względzie przewidywał obowiązujący do dnia 30 maja 2001 r. art. 15 ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym, wedle którego, gdy przewodniczący nie zwołał nadzwyczajnej sesji rady powiatu w ustawowym terminie, prawo do zwołania tej sesji przechodziło na starostę, który zwoływał ją w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Z niezrozumiałych powodów przepis ten nie tylko nie został zaadaptowany do Ustawy o samorządzie gminnym i do Ustawy o samorządzie województwa, ale został zniesiony w Ustawie o samorządzie powiatowym, podczas jej nowelizacji w 2001 r. W obecnym zatem unormowaniu przewodniczący rady jest jedynym podmiotem uprawnionym do zwołania sesji, także w przypadku złożenia w tej sprawie wniosku grupy radnych czy organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego. Gdyby nawet radni chcieli skorzystać z przysługującego im prawa do odwołania przewodniczącego rady, to i tak musiałoby się to odbyć na sesji zwołanej przez przewodniczącego rady (sejmiku) lub przez wyznaczonego przez niego zastępcę. Jest więc to luka prawna, która powinna być usunięta.

Ponad 11 lat trwały kontrowersje związane z trybem głosowania rady gminy oraz zarządu gminy. W wersji pierwotnej art. 14 Ustawy o samorządzie gminnym stanowił, że „1. Uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. 2. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego”. W oparciu o racjonalną wykładnię tego przepisu nie budziło wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy było przyznanie rozstrzygającego głosu przewodniczącemu obrad w głosowaniu jawnym. Innymi słowy, przewodniczący rady gminy (lub przewodniczący zarządu gminy), rozstrzygał o wyniku głosowania wtedy, gdy liczba głosów „za” równała się liczbie głosów „przeciw” i w jednej z tych grup był przewodniczący obrad. Problem pojawiał się wówczas, gdy przewodniczący obrad był w grupie wstrzymujących się od głosu, bowiem w przypadku zwykłej większości głosów, głosy te nie były brane pod uwagę. W takim przypadku głosowanie nie rozstrzygało sprawy.

Problem pojawiał się natomiast wtedy, gdy ten tryb rozstrzygania stosowano także w głosowaniu tajnym. Wprawdzie, jak zaznaczyłem wyżej, tryb ten nie powinien być stosowany do głosowania tajnego, bowiem w takim przypadku przewodniczący obrad musiałby ujawnić jak głosował albo nie ujawniając jak głosował, rozstrzygał o wyniku głosowania, oznajmiając po głosowaniu, za którą grupą głosujących się opowiada. W praktyce dochodziło zatem do sytuacji, w której przy równej liczbie głosów „za” i „przeciw”, przewodniczący rady oznajmiał, że wprawdzie głosował przeciw projektowi uchwały, ale teraz korzystając z przyznanego mu prawa (do rozstrzygnięcia w przypadku równej liczby głosów), opowiada się za treścią projektu uchwały. Za poprawnością takiego interpretowania treści art. 14 Ustawy miał rzekomo przemawiać brak wyraźnego zakazu stosowania tego trybu rozstrzygania wyłącznie do głosowania jawnego. Wątpliwości interpretacyjne spowodowały jednak zmianę kontrowersyjnego przepisu w 2001 r. poprzez wyraźne wskazanie, że głosowanie co do zasady powinno odbywać się jawnie, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Jednocześnie skreślono sporny przepis przyznający przewodniczącemu rady prawo rozstrzygnięcia sprawy przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw”, nawet w przypadku głosowania jawnego.

Jako ciekawostkę należy podkreślić, że prawo do rozstrzygnięcia sprawy w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” w głosowaniu jawnym zachował natomiast marszałek województwa podczas podejmowania uchwał przez zarząd województwa (art. 31 ust. 5 Ustawy). Uprawnienia takiego nie posiada natomiast starosta w odniesieniu do trybu podejmowania uchwał przez zarząd powiatu.

Znaczącą ewolucję można dostrzec także w przepisach dotyczących kryteriów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy zaznaczyć, że w wersji pierwotnej nadzór ten sprawowany był na podstawie kryterium zgodności z prawem z zastrzeżeniem, że w sprawach zleconych nadzór ten sprawowany jest po-

nadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Stanowiło to znaczne ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, uzasadniany niekiedy obawą o sprawne i zgodne z prawem wykonywanie zadań publicznych. Po nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym w roku 2001 nadzór ten ograniczony jest tylko do kryterium zgodności z prawem. Co ciekawe, w Ustawie o samorządzie powiatowym i w Ustawie o samorządzie województwa, od daty wejścia w życie tych ustaw (to jest od dnia 1 stycznia 1999 r.) w odniesieniu do nadzoru nad tymi jednostkami samorządu obowiązywało tylko kryterium zgodności z prawem.

Innym zabiegiem porządkującym było sprecyzowanie pozycji prawnej przewodniczącego rady gminy. Choć już w pierwotnej wersji Ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazano, że nie jest on organem gminy, to jednak w praktyce wykonywał on niektóre funkcje przynależne np. wójtowi gminy, zwłaszcza w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz. Takie unormowania zawarte były także w statutach gmin, nie budząc zastrzeżeń organów nadzoru. Dopiero w roku 2001 ustawodawca zmienił treść art. 19 Ustawy, stanowiąc, że „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. To wyraźne podkreślenie roli przewodniczącego pozwoliło wyeliminować istniejące w praktyce wątpliwości odnośnie do pozycji przewodniczącego rady w gminie.

Jak z powyższego wynika, wiele rozwiązań odnoszących się do organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego przeszło w znaczącą ewolucję. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do ustroju powiatu i województwa skorzystano z doświadczeń wyniesionych z praktyki funkcjonowania samorządu gminnego. Uważna lektura tych przepisów pozwala zauważyć, że tych wiele przepisów w ustawach samorządowych ma zbliżoną lub identyczną treść. Dotyczy to w szczególności pozycji ustrojowej tych jednostek, ich osobowości prawnej i sądowej ochrony ich samodzielności, zasady jawnego działania, statusu prawnego radnych, zasad wyboru przewodniczącego organów stanowiących i ich pozycji prawnej, trybu stanowienia prawa miejscowego, zasad współdziałania czy nadzoru nad samorządem. Skłania to zgłoszenia postulatu o unifikację tych przepisów w jednej ustawie, z zachowaniem niektórych odrębności, właściwych dla poszczególnych jednostek samorządu.

Bibliografia

Barszewicz Z. (2016), *Karykatura samorządu*, Tygodnik „NowelInfo” z dnia 26 listopada.

Duniewska Z. (1998), *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź, s. 214.

Jagoda J. (1998), *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.

Jaworska-Dębska B. (2001), *Formuła wykonywania mandatu radnego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków.

Leoński Z. (1998), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.

Łączkowski W. (1997), *Problemy samorządu terytorialnego w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka- Administracja-Samorząd*, Poznań.

Martysz Cz. (2016) [w:] B. Dolnicki (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer.

Martysz Cz. (2000), *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice.

Olejniczak-Szałowska E. (1997), *Status prawny radnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 56.

Nowacki J, Tobor Z. (1994), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.

Podgórski K. (1993), *Przemiany ustroju samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice.

Rabska T. (1999), *Budowanie nowej administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2154, Wrocław.

Schmidt-Assmann E. (1985), *Kommunalrecht* [w:] I. von Münch (red.) *Besonderes Verwaltungsrechts*, Berlin-New York.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa [Dz. U. Nr 162, poz. 1126].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.].

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. [Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607].

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym [Dz. U. Nr 23, poz. 220 z późn. zm.].

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Dz. U. Nr 113, poz. 984].

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [Dz. U. z 2016 r., poz. 400].

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz. U. z 2016 r., poz. 1764].

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne [Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.].