

вирівнювання; субвенції на поточні видатки. Цільові субвенції — це субвенції на фінансування завдань гміни згідно законодавства, на фінансування власних програм гміни та на виконання делегованих державою повноважень. Всі субвенції визначаються за чітко встановленим параметричним формульним механізмом (наприклад, освітня субвенція розраховується за формулою, що враховує 21 чинник). Позитивною рисою цієї системи міжбюджетних відносин є її стабільність та неможливість для центрального уряду змінювати її основні параметри в законах про бюджет. В Польщі державні субсидії спрямовуються з центрального бюджету до бюджету гмін, минаючи рівень воєводства та повіту, що дозволяє уникнути суб'єктивності та протекціонізму при розподілі державних коштів. Звичайно, що низові територіальні спільноти Польщі теж стикаються з фінансовими труднощами, але гнучкість фінансової системи цієї держави дозволяє здійснювати оптимальний і оперативний перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи, що дає змогу забезпечити надійну фінансову підтримку виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих державою функцій і повноважень.

#### Висновки для України

1. Успішний досвід Польщі у становленні життєздатної комунізованої територіальної громади — гміни — можна використати в Україні для пошуку оптимальної моделі об'єднання територіальних громад міст, селищ та сіл.

2. Україна повинна врахувати позитивні напрацювання Республіки Польща в процесі реальної децентралізації державної влади, функціонального та організаційного реформування органів державного управління в регіоні.

3. В Україні потрібно проводити комплексний моніторинг стану фінансів місцевого самоврядування на первинному рівні для виявлення та знаходження механізмів ліквідації можливої фінансової незабезпеченості територіального розвитку.

4. Слід активізувати співпрацю польських та українських вчених, депутатів і практичних службовців органів місцевого самоврядування в сфері трансформації державного управління та становлення місцевого самоврядування громад шляхом проведення семінарів, стажувань, науково-практичних конференцій та круглих столів.

## **RADY MIAST I RADNI W SYSTEMIE WŁADZY LOKALNEJ W POLSCIE**

### **1. Wstęp**

Samorząd terytorialny w Polsce odtwarzany był od podstaw po upadku komunizmu stopniowo, począwszy od 1990 roku, gdy został przywrócony na poziomie gminnym. Okres odbudowy samorządu, a także czas jego funkcjonowania w obecnej formie ustrojowej, jest na tyle długi, że pozwala już dostrzegać faktyczne efekty zastosowanych rozwiązań. Taka analiza stanowi podstawę do ich oceny i ewentualnej zmiany, może też, a nawet powinna, służyć za materiał porównawczy dla innych państw reformujących samorządność terytorialną. Dotyczy to w szczególności państw Europy Środkowej i Wschodniej, mających podobne doświadczenia historyczne.

Przedmiotem artykułu jest rola i możliwości funkcjonowania organów kolegialnych władzy stanowiącej samorządu lokalnego, oraz radnych – członków tych organów. Celem pracy jest wskazanie faktycznych uwarunkowań pracy radnych rad gmin i miast, nie tylko w wymiarze prawnym, ale też politycznym, wynikającym z mechanizmów życia politycznego w Polsce. W szczególności chodzi tu o wskazanie okoliczności, które mogą ograniczać poprawne funkcjonowanie rad i radnych.

### **2. Podstawy prawne funkcjonowania rad oraz radnych**

Status prawny rad i ich członków reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz szereg ustaw. Konstytucja wymienia, jako zasadę ustrojową, decentralizację władzy publicznej (art. 15) i stwierdza, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16), zawiera też bardziej szczegółowe przepisy (rozdz. VII). Spośród pozostałych aktów prawnych najważniejsze z punktu widzenia samorządu są trzy tzw. ustawy ustrojowe, określające zasady funkcjonowania samorządów gmin, powiatów i województw, w tym ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która sankcjonowała utworzenie samorządu z organami władzy wykonawczej i stanowiącej, własnym majątkiem i dochodami, oraz szerokim zakresem kompetencji własnych, we wszystkich gminach w Polsce. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ustawy ustrojowe tworzyły organy stanowiące, rady i sejmiki, powoływane w wyborach powszechnych, oraz kolegialne (początkowo 3-7 osobowe) zarządy, wybierane przez radnych. Ważną zmianę wprowadzała

ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, tworząc jednoosobowe i wybierane w wyborach powszechnych organy wykonawcze samorządów gminnych.

Tabela 1

### System podziału władz samorządu terytorialnego

	organy stanowiące	organy wykonawcze
<b>województwa</b>	<b>sejmik województwa</b> (od 30 do 51 radnych)	<b>zarząd województwa</b> (5 osób, przewodniczący: marszałek województwa), wybierany przez sejmik
<b>powiaty</b>	<b>rada powiatu</b> (od 15 do 29 radnych)	<b>zarząd powiatu</b> (5 osób, przewodniczący: starosta), wybierany przez radę
<b>gminy</b>	<b>rada gminy</b> lub <b>rada miasta</b> (od 15 do 60 radnych)	<b>wójt</b> (gm. wiejskie), <b>burmistrz</b> (gm. miejskie) lub <b>prezydent miasta</b> (większe miasta), wybierany w wyborach powszechnych

Zródło: opracowanie własne

### 3. Kompetencje rad i radnych

Według ustawy o samorządzie gminnym rada gminy posiada kompetencje z zakresu stanowienia prawa miejscowego oraz kontroli działania władzy wykonawczej. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy, między innymi, uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu, uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, decydowanie w sprawach podatków lokalnych i spraw majątkowych gminy (art. 18). Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast zobowiązani są do wykonywania uchwał organów stanowiących (art. 30), są oni też kierownikami administracji samorządowej. Rady nie mogą odwołać wójtów, burmistrzów i prezydentów, bez względu na ocenę ich działalności, jest to możliwe wyłącznie w drodze referendum, przy wysokim progu wymaganej frekwencji.

Radny jest członkiem organu kolegialnego (sam nie jest organem władzy publicznej), nie posiada prawa do działania wobec osób trzecich, ale wypełnia swoje funkcje przez uczestnictwo w pracach rady i jej organów, podlega ochronie jako funkcjonariusz publiczny (Izdebski, 2008; Jankowski, 2012). Zgodnie z art. 23 ustawy: „radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców”. Jako

rekompensatę za pełnienie funkcji radny pobiera dietę w wysokości od ok. 100 zł do ponad 2.000 zł miesięcznie (art. 25 ust. 4 usg). Stanowisko to ma charakter niezawodowy – chociaż radni pobierają dietę, oprócz funkcji samorządowej pracują też zawodowo. W związku z tym pracodawca radnego zobowiązany jest do zwalniania radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy (art. 25 ust. 3 usg). W związku z pełnieniem swojej funkcji radny nie może być zatrudniony w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat; radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej; wójt (prezydent miasta) nie może powierzyć radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej (art. 24a i nast. usg; więcej o statusie prawnym radnego: Dolecki, 2012, Jankowski, 2012; Sypniewski Szewczyk, 1999).

Obowiązki radnego można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należą te związane z uczestnictwem w pracach rady, przede wszystkim udział w sesjach plenarnych (które odbywają się co najmniej raz na kwartał, a w większości miast raz w miesiącu lub częściej), oraz w pracach komisji tematycznych rady. W ten sposób radny uczestniczy w kolektywnym wykonywaniu funkcji określonych, przede wszystkim, w art. 18 ustawy, takich, jak stanowienie prawa miejscowego i decydowanie o budżecie samorządu. Druga grupa obowiązków wiąże się z bezpośrednim kontaktem ze społecznością lokalną, nakazanym w ustawie utrzymywaniem stałej więzi z mieszkańcami.

### 4. Studium przypadku – funkcjonowanie Rady Miasta Białystok

Białystok jest miastem na prawach powiatu, stolicą województwa podlaskiego, siedzibą wojewody i władz samorządu wojewódzkiego. Rada Miasta Białystok liczy 28 radnych, wybieranych na czteroletnią kadencję w wyborach powszechnych, tajnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych. Dla miast na prawach powiatu (a także powiatów i województw) Kodeks wyborczy przewiduje zasady wyborów organów stanowiących analogiczne do wyborów do Sejmu RP, z zastosowaniem metody d'Hondta (art. 444).

Aktualny skład rady miasta pochodzi z wyborów, które odbyły się 16 października 2014 roku. Radnych do rady wprowadziły cztery komitety wyborcze, z których trzy były komitetami partii politycznych a jeden komitetem wyborczym wyborców, firmowanym przez prezydenta miasta Tadeusza Truskolaskiego. 78,6% radnych reprezentuje więc komitety ogólnokrajowych partii politycznych. W ubiegłych kadencjach wskaźnik ten wynosił 100%: w 2011 i 2006 roku wszyscy wybrani radni reprezentowali

komitety ogólnopolskich partii.

Tabela 2

### Skład polityczny Rady Miasta Białystok

Lp.	Klub radnych	Liczba radnych
1	Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość	15
2	Klub Radnych Platformy Obywatelskiej	6
3	Klub Radnych Komitetu Truskolaskiego	6
4	Radny niezależny (wybrany z listy Sojuszu Lewicy Demokratycznej)	1

Zródło: opracowanie własne na podstawie serwisu Państwowej Komisji Wyborczej [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)

Skład zawodowy rady, odtworzony na podstawie danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, pokazuje, przynajmniej w pewnym zakresie, strukturę społeczną radnych.

Tabela 3

### Skład zawodowy Rady Miasta Białystok

Lp.	Klub radnych	Liczba radnych
1	Przedsiębiorcy	3
2	Pracownicy przedsiębiorstw	3
3	Urzędnicy	5
4	Wykładowcy akademicy	3
5	Inni pracownicy instytucji publicznych	5
6	Przedstawiciele wolnych zawodów	2
7	Zawodowi działacze związkowi i organizacji społecznych	4
8	Emeryci i bezrobotni	3

Zródło: opracowanie własne na podstawie oświadczeń majątkowych radnych, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Białegostoku, [www.bip.bialystok.pl](http://www.bip.bialystok.pl)

Spośród 28 członków rady zaledwie 3 jest przedsiębiorcami (własna działalność gospodarcza stanowi główne źródło dochodu). Dwóch radnych można zakwalifikować jako przedstawicieli wolnych zawodów (jeden lekarz i jeden prawnik). Wśród radnych znaleźli się też emeryci i zawodowi działacze związkowi. Zdecydowanie największą grupę stanowią pracownicy sektora publicznego, a przede wszystkim urzędnicy. Wskazani niżej „inni pracownicy instytucji publicznych” to m. in. nauczyciele, pracownicy instytucji kultury i mediów publicznych. Można stwierdzić, że największą grupę wśród radnych stanowią osoby zatrudnione, bezpośrednio, lub pośrednio, przez inne szczeble samorządu lub państwo. Rada spotyka się zwykle raz w miesiącu, a kilka razy w miesiącu pracują komisje tematyczne, opiniujące projekty uchwał przed kolejnymi sesjami plenarnymi.

## 5. Wnioski

Po dwudziestu pięciu latach od odrodzenia się samorządu terytorialnego w Polsce można stwierdzić, że projekt ten, generalnie rzecz biorąc, odniósł sukces: samorządy są, realizują swoje funkcje, przeważnie potrafią gospodarować swoim mieniem i rozwijać się. Nie są przy tym wolne od problemów, a jedną z istotnych kwestii jest model relacji pomiędzy radami a niemal niezależną do nich władzą wykonawczą. Na problem ten zwraca się uwagę w debacie publicznej, choć bez widocznych efektów. W opinii części autorów reformy samorządowej z 1990 roku dominacja organu wykonawczego nad stanowiącym jest wadą ustrojową obecnego samorządu gminnego w Polsce. W 2014 roku prof. J. Stępień stwierdził: „Z trudem i rozgoryczeniem przychodzi mi postawić kropkę nad i, ogłaszając szokującą niektórych opinię, że w tej chwili nie możemy już mówić o samorządzie gminnym w ogóle. Zachodnioeuropejski standard cywilizacyjny fundamentu demokracji zamieniliśmy po prostu w samodzierżawie” (Nowakowska, 2014). Już w 2002 roku, gdy wprowadzono bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, prof. M. Kulesza stwierdził, że „w ustawie nie ma mechanizmów zapobiegających walce wójta z radnymi w sytuacji, gdy większość w radzie ma opozycja. Jeśli wójt nadal będzie zobligowany do wykonywania każdej uchwały rady, radni będą mogli zdestabilizować jego działalność” (Kalukin, 2002; podobnie: *Polski system samorządowy...*, 2009).

Konkludując należy stwierdzić, że obecny system samorządu gminy (miasta) pozwala na dominację organu wykonawczego nad stanowiącym, co ma konsekwencje zarówno pozytywne (stabilność egzekutywy, łatwość podejmowania decyzji), jak i negatywne. Z perspektywy realizacji funkcji radnego rady gminy (miasta) ciężar faktycznych kompetencji przesuwają się od *stricte* prawodawczych w stronę kontrolnych (częściowo w typie „społecznej” kontroli, podobnej do tej, którą powinny sprawować niezależne media). Rady, pomyślane pierwotnie jako swego rodzaju lokalne „parlamente”, od 2002 roku mają niewielki wpływ na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ograniczenia radnych wynikają z braku aparatu urzędniczego niemożności odwołania organu wykonawczego i niezależnego od organu wykonawczego, przy znacznej ilości spraw, którymi zajmuje się rada, częstym faktycznym braku merytorycznej wiedzy i braku dostępu do ewentualnego zaplecza eksperckiego (choćby u urzędzie jednostki samorządu). Faktyczne możliwości realizacji funkcji radnego sprowadzają się więc najczęściej do nieprofesjonalnej kontroli działalności administracji i selektywnej korekty jej działalności, takiej, jak zmiany niektórych celów inwestycyjnych w budżecie,

nieprzyjęcie planów zagospodarowania przestrzennego itp., agregacji i artikulacji potrzeb i interesów grup społecznych oraz bieżącego recenzowania działań administracji i informowania opinii publicznej o istotnych wydarzeniach.

#### Literatura

1. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Białegostoku, [www.bip.bialystok.pl](http://www.bip.bialystok.pl)
2. Dolecki, B. (2012), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa
3. Izdebski, H. (2008), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa
4. Jankowski P., (2012), *Status prawny radnego sejmiku województwa*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie 1(5)/2012, Częstochowa
5. Kalukin R. (2002), *Partyjne spory o bezpośrednio wybory w gminach*, Gazeta Wyborcza, 14.04.2002
6. Nowakowska A., (2014), *Nepotyzm i samodzierżawie, czyli klęska samorządów*, Gazeta Wyborcza 12.11.2014
7. Państwowa Komisja Wyborcza, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)
8. *Polski system samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek*, Gazeta Samorządu i Administracji 18/2009
9. Sypniewski Z., Szewczyk M. (1999), *Status prawny radnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra
10. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21 poz. 112)
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595)
12. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984)

## DWIE „FILOZOFIE” ROZWOJU LOKALNEGO W WARUNKACH SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO (NA PRZYKŁADZIE POLSKI)

### 1. Europejskie spory wokół samorządu i lokalnej gospodarki

Europa posiada bardzo bogate doświadczenia w zakresie lokalnej samorządności oraz rozwoju gospodarczego na tym poziomie. Już w średniowieczu tworzone oraz wprowadzane różnorodne rozwiązania mające wspierać zasiedlanie i zagospodarowywanie przestrzeni geograficzno-przyrodniczej. W kolejnych stuleciach wydarzenia historyczne oraz procesy społeczno-gospodarcze wpływały w istotny sposób na funkcjonowanie lokalnych społeczności. Procesy urbanizacji czy rewolucja przemysłowa z jednej strony czy konsekwencje wojen, epidemii, głodu, rewolucji oraz przemian kulturowych przekładały się na istnienie czy funkcjonowanie samorządności terytorialnej i małych społeczności.

Po II wojnie światowej i powstaniu wspólnot europejskich (Unii Europejskiej) problem samorządności i lokalnego rozwoju powrócił w postaci wieloletnich sporów toczonych zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemczech czy krajach skandynawskich. Spory nie dotyczyły zasadności istnienia samorządów lecz sposobów („filozofii”) realizacji ich celów, funkcji czy znaczenia dla lokalnych społeczności. Dyskusja nie przyniosła jednoznacznego rozstrzygnięcia, ale zwróciła uwagę na wiele bardzo ważnych wyzwań i problemów. Pozwoliła również na wypracowanie dwóch „filozofii” rozwoju lokalnego – opartej na lokalizmie i opartej na rynku.

Ostatnie trzy dekady przyniosły jeszcze inne dodatkowe wyzwania dla poszukiwania strategii rozwoju lokalnych społeczności i gospodarek. Pierwsza ich grupa łączy się z szybko narastającą antropopresją na środowisko przyrodnicze i towarzyszącym jej rozwojem koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego. Już w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku znaczna część społeczności lokalnych tworzyła i próbowała wdrażać strategię rozwoju zrównoważonego i trwałego. Druga grupa wyzwań pojawiła się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX stulecia w postaci społecznych (społeczeństwo informacyjne) i gospodarczych (gospodarka oparta na wiedzy) konsekwencji rewolucji informatycznej. Zmieniła ona wiele istotnych aspektów funkcjonowania lokalnych