

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. umożliwiła odtworzenie samorządu terytorialnego. Proces ten, zapoczątkowany pierwszymi, wolnymi wyborami samorządowymi do rad gmin, które odbyły się 27 maja 1990 r. zakończył się dopiero osiem lat później - utworzeniem jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatów oraz województw.

Obrady Okrągłego Stołu

Samorząd terytorialny był jednym z wielu problemów omawianych podczas obrad Okrągłego Stołu. Tematem tym zajmował się przede wszystkim zespół do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, który następnie został podzielony na dwa zespoły: ds. stowarzyszeń oraz ds. samorządu terytorialnego. Dyskusje w grupie samorządowej odbyły się 25 lutego oraz 3-4 marca 1989 r. Stronę koalicyjno-rządową reprezentowali w zespole przede wszystkim: Wojciech Sokolewicz, Kazimierz Małecki, Kazimierz Secomski i Miłosz Wilkanowicz. Natomiast stronę opozycyjno-solidarnościową – Jerzy Regulski, Michał Kulesza oraz Jerzy Stępień. Według strony opozycyjno-solidarnościowej samorząd terytorialny powinien być jednostką odrębną od władzy i administracji państwowej, posiadać podmiotowość prawną, samodzielność finansową oraz dysponować mieniem komunalnym. Z kolei strona koalicyjno-rządowa sprzeciwiała się przede wszystkim przeciwstawianiu samorządu terytorialnego państwu.

Zespół dość szybko wypracował definicję samorządu terytorialnego jako związku wszystkich mieszkańców gminy (miejskiej, wiejskiej) posiadającego osobowość prawną. Obie strony opowiedziały się także za koniecznością wypracowania demokratycznej ordynacji wyborczej do rad, gwarantującej możliwość wyboru osób o różnych poglądach politycznych.

Ustalono także, że w przypadku zadań własnych samorządu zakres kontroli organów państwa zostanie ograniczony wyłącznie do kryterium legalności. A ponadto zagwarantowano samorządowi możliwość zaskarżania decyzji władz państwa do sądów powszechnych oraz administracyjnych.

Strony opowiedziały się także za przywróceniem własności komunalnej.

Natomiast w kwestii samodzielności finansowej postanowiono, że budżety samorządów będą odrębne, obie strony postulowały zapewnienie stałych dochodów pochodzących ze źródeł własnych oraz dotacji przyznawanych z budżetu centralnego w oparciu o obiektywne kryteria. Przyszły samorząd miał mieć także prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym do powoływania własnych przedsiębiorstw i zakładów oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Jeżeli zaś chodzi o rozbieżności, to te dotyczyły głównie równoczesnego reaktywowania samorządu na poziomie gmin oraz województw. Za takim rozwiązaniem opowiadała się strona koalicyjno-rządowa. Strona solidarnościowo-opozycyjna zgadzała się co do samej idei powołania kolejnych poziomów samorządu terytorialnego, jednak realizację tej koncepcji uzależniała od zmiany podziału terytorialnego kraju, tj. utworzenia dużych województw o charakterze samorządowo-rządowym i powiatu, jako pośredniego poziomu samorządu terytorialnego.

Pierwsza reforma samorządowa

Przywrócenie samorządu terytorialnego stało się możliwe po obradach Okrągłego Stołu, częściowo demokratycznych wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 4 czerwca 1989 r. oraz powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Natomiast plan odbudowy samorządu terytorialnego został uchwalony na

pierwszym posiedzeniu Senatu, które miało miejsce 29 lipca 1989 r. reforma samorządowa, zakończona m.in. uchwaleniem 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym i pierwszymi wolnymi wyborami do rad gmin, które przeprowadzone zostały 27 maja 1990 r. była oparta – przynajmniej częściowo – na wzorach przedwojennych przywracała samorząd terytorialny na poziomie gmin. Miała mieć też charakter tymczasowy, który przetrwał jednak kolejne osiem lat.

Odtworzenie samorządu terytorialnego było też możliwe dzięki uchwaleniu 29 grudnia 1989 r. nowelizacji konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (DzU z 1989 r. nr 75, poz. 444). Ustawą tą została zmieniona treść jej art. 5, który od 31 grudnia 1989 r. stanowił, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu. Zmiana ta pozwoliła na przygotowanie przez Senat projektów ustaw samorządowych, które zostały przez tą izbę przyjęte 18 stycznia 1990 r.

Kolejnym krokiem w reaktywacji samorządu terytorialnego było uchwalenie 8 marca 1990 r. kolejnej nowelizacji Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (DzU z 1990 r. nr 16, poz. 94). Pojawił się w niej rozdział 6 zatytułowany: „Samorząd terytorialny” oraz przepisy (art. 43 – 47), które przesądzały, że samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie, która zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Od 7 maja 1990 r. jasnym się stało, że gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym, na zasadach określonych przez ustawy, a także, że jej samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Konstytucja przesądzała również, że w zakresie uregulowanym ustawami gmina wykonuje zlecone zadania administracji rządowej.

W Konstytucji znalazły się także postanowienia dotyczące ustrojowego usytuowania organów gminy. Art. 45 ust. 1 przesądził bowiem, że organem stanowiącym gminy jest wybierana przez jej mieszkańców rada, która następnie dokonuje wyboru organu wykonawczego. Uchwalona 8 marca 1990 r. nowelizacja Konstytucji wskazywała także, że gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, które stanowią mienie komunalne. Znalazło się w niej również postanowienie przesądzające, że dochody własne gminy są uzupełniane subwencjami na zasadach określonych przez ustawę.

Dla rozpoczęcia funkcjonowania samorządu terytorialnego istotne znaczenie miało także uchwalenie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95) oraz ustawy z 8 marca 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin (DzU z 1990 r. nr 16 poz. 96). Pierwsza ustaliła podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego, druga umożliwiła przeprowadzenie pierwszych wolnych wyborów samorządowych, które odbyły się 27 maja 1990 r. W kolejnych miesiącach Sejm uchwalił kolejne ustawy z tzw. pakietu samorządowego, czyli m.in.:

- ustawę z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (DzU z 1990 r., nr 21, poz. 123);
- ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 1990, nr 21, poz. 124);
- ustawę z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU z 1990 r. nr 32, poz. 191);
- ustawę z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 1990 r. nr 34, poz. 198);
- ustawę z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 1990 r., nr 34, poz. 201);
- ustawę z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania (DzU z 1990 r.

nr 89, poz. 518);

- ustawę z 11 października 1991 r. o referendum gminnym (DzU z 1990 r. nr 110, poz. 473).

Utworzenie gmin w 1990 r. przypieczętowało odejście od obowiązującej przez cały okres PRL zasady jednolitej władzy państwowej i pieczętowało podział kompetencji między administracją centralną, a samorządową.

Mała Konstytucja

17 października 1992 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r. nr 84, poz. 426), która uchyliła postanowienia konstytucji z 1952 r. odnoszące się m.in. do samorządu terytorialnego. Zastąpiły je przepisy rozdziału 5 tzw. Małej Konstytucji zatytułowanego „Samorząd terytorialny”.

Zgodnie z postanowieniami Małej Konstytucji samorząd terytorialny stanowił podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego posiadały osobowość prawną (jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium). Przepisy tej ustawy konstytucyjnej wskazywały, że przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. A co najważniejsze przesądzały, że to gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa ta jednocześnie nie wykluczała utworzenia innych rodzajów samorządu terytorialnego, co miało nastąpić w drodze ustawy.

Samorząd terytorialny wykonywać miał w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej (art. 71 ust. 1). Jednostki samorządu terytorialnego wykonywać miały przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców (art. 71 ust. 2). Jednocześnie Mała Konstytucja przewidywała, iż w zakresie uregulowanym ustawami jednostki samorządu terytorialnego mogły wykonywać zadania administracji rządowej, co wiązało się z obowiązkiem państwa zapewnienia samorządom odpowiedniego finansowania zadań zleconych (art. 71 ust. 3).

Mała Konstytucja odnosiła się także do samorządowego prawa wyborczego. Zgodnie z jej art. 72 wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego miały być powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Mieszkańcy mogli na jej podstawie podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego, przy czym warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określać miała ustawa (art. 72 ust. 2).

W zakresie spraw finansowych Mała Konstytucja przewidywała, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego były dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych miały być gwarantowane ustawowo (art. 73 ust. 1 i 2).

Natomiast w zakresie nadzoru nad działalnością JST Mała Konstytucja ograniczała się do stwierdzenia, że zagadnienie to zostanie uregulowane w ustawie szczególnej.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.

W uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483), oprócz poświęconego samorządowi terytorialnemu rozdziałowi (Rozdział VII Samorząd terytorialny) zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego znalazły się także i w innych jej miejscach. Wymienić w szczególności trzeba tutaj na ulokowany w jej rozdziale I „Rzeczpospolita” art. 15 wprowadzający zasadę decentralizacji władzy publicznej (Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej) oraz art. 16 definiujący samorząd terytorialny (Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową). Oraz przesadzający o tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Natomiast w rozdziale VII Konstytucji RP - całości poświęconym samorządowi terytorialnemu – w pierwszej kolejności wskazano, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163).

W dalszych przepisach tego rozdziału konstytucja przesądza, że gmina jest podstawową, ale nie jedyną, jednostką samorządu terytorialnego (art. 164). Potwierdza przysługującą jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną (art. 165). Dzięki temu JST może być podmiotem praw i obowiązków, może posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Podmiotowość prawną jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im m.in. korzystanie z ochrony sądowej.

Kolejny, art. 166 Konstytucji, wskazuje zakres działania jednostek samorządu terytorialnego, przesadzając, że obejmuje on ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania własne samorządu obejmują zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Z kolei art. 167 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych w stopniu odpowiadającym zakresowi powierzonych zadań. Mogą to być dochody w formie: dochodów własnych, ogólnych subwencji państwa, dotacji celowych z budżetu państwa. Dochodami własnymi gminy są m.in. podatki lokalne, dochody z majątku gminy, darowizny, samoopodatkowanie się mieszkańców itp. Kolejny, artykuł traktuje o władztwie podatkowym samorządu terytorialnego, ale tylko w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych. W tym zakresie może ustalać wysokość tych danin. Władztwo podatkowe samorządu terytorialnego jest zatem mocno ograniczone.

Konstytucja RP reguluje także kluczowe elementy ustrojowego prawa samorządowego stanowiąc, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 1). W przypadku organów stanowiących Konstytucja RP przesądza, iż wybory do nich są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa (art. 169 ust. 2). W przypadku organów wykonawczych Konstytucja RP ogranicza się w art. 169 ust. 3 do wskazania, iż zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Natomiast w art. 170 konstytucja przyznaje członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Art. 171 Konstytucji przesądza zaś, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego może być wykonywany tylko z punktu widzenia legalności. Jednocześnie Konstytucja wymienia jeden, ale za to bardzo rygorystyczny środek nadzoru. Uprawnia ona Sejm do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 01, wrzesień 2017 19:10

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 8596

Ministrów, organu stanowiącego samorząd terytorialny w przypadku, gdy narusza on w sposób rażący Konstytucję lub ustawy.

Reforma roku 1998

W trakcie prac nad nowym samorządem terytorialnym w Polsce najczęściej pojawiały się propozycje trójstopniowego podziału terytorialnego kraju. Przyjęcie koncepcji dużych województw prowadziło do sporów o ich liczbę oraz umiejscowienie. Propozycje wahały się od 12 do 49 województw. Proponowano też utworzenie od 150 do 300 powiatów.

Nowe jednostki samorządu terytorialnego przyjęto na mocy przepisów z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603) uzupełnionej rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (DzU z 1998 r. nr 103, poz. 652), przy czym zasady nadania gminom miejskim praw powiatu zastały określone w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578). Nowa mapa administracyjna składała się z 16 województw, 308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu, tzw. miast grodzkich.

Dopełnieniem reformy samorządowej było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pierwsze takie bezpośrednie wybory odbyły się wraz z kolejnymi wyborami samorządowymi - 27 października i 10 listopada 2002 roku.

Źródło:

- *Problemy samorządu terytorialnego w obradach Okrągłego Stołu, Piotr Olszewski; Polityka i Społeczeństwo nr 4/2007.*
- *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej, Gracjana Dutkiewicz; Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Rocznik II/2010.*
- *Ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989 – 1998, Dominika Teclaw; DOI: 10.14746/r.2015.8.*
- *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, Maciej Kiełbus; prawodlasamorządu.pl, 3 kwietnia 2017 r.*
- *Wiesław Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz; Lex 2013, wyd. VII.*