

## Informator przedwyborczy – samorząd terytorialny w pigułce

### Wprowadzenie

W kwietniu 2024 roku odbędą się w Polsce **wybory samorządowe**. Będziemy wybierać wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz radnych gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Warto więc przypomnieć krótko, czym są samorzady terytorialne, jak działają, jakie są podstawowe kompetencje władz samorządowych oraz kogo i jak będziemy wybierać w nadchodzących wyborach.

Informator składa się z:

- wprowadzenia, wyjaśniającego, czym jest samorząd terytorialny i opisującego ogólne zasady i zakres jego działania,
- części pierwszej poświęconej samorządowi gminnemu,
- części drugiej dotyczącej samorządu powiatowego,
- części trzeciej opisującej samorząd województwa.

### Czym jest i jak działa samorząd terytorialny?

**Samorząd terytorialny to my**, mieszkańcy gminy, powiatu i województwa. Państwo daje nam, w granicach przez siebie wyznaczonych, możliwości **decydowania o naszym terytorium**. Dzięki samorządom możemy o pewnych kwestiach decydować wspólnie z innymi mieszkańcami gminy, powiatu czy województwa, bo wiemy lepiej niż władze centralne, jak powinny być one rozstrzygnięte. Nie podejmujemy tych decyzji bezpośrednio, ale tak jak w przypadku Sejmu czy Senatu, **za pośrednictwem naszych przedstawicieli** wybieranych do władz samorządowych.

Samorzady terytorialne mają **autonomię** w podejmowaniu decyzji w sprawach, które określa prawo, ale realizują również zadania powierzone im przez państwo. Mają więc podwójny

charakter: są **formą zarządzania przez mieszkańców swoją wspólnotą terytorialną**, a jednocześnie pełnią **funkcję administracji państwowej**.

Samorządy są **obowiązkowymi** wspólnotami mieszkańców, tworzonymi z mocy prawa. Stanowi o tym Konstytucja RP i ustawy. Terytorium, które obejmują samorządy jest wskazane przez władze centralne. One także - poprzez ustawy i rozporządzenia - określają sposoby powoływania samorządów, ustalają ich granice, kompetencje i organizację. W Polsce są trzy poziomy samorządów terytorialnych. Dwa to tak zwane **samorządy lokalne**, czyli **gmina i powiat**. Trzeci, to **samorząd regionalny**, czyli **samorządowe województwo**. Gmina jest podstawową formą samorządu terytorialnego, najbliższą mieszkańcom. Powiat obejmuje większe terytorium i podejmuje zadania wykraczające poza możliwości gmin. Województwo to największy terytorialnie samorząd pełniący funkcje, których gminy i powiaty nie byłyby w stanie pełnić. Te trzy rodzaje samorządów **nie podlegają sobie wzajemnie**, każdy z nich ma własny zakres przypisanych mu zadań.

Samorządy terytorialne realizują zadania **własne i zlecone lub powierzone**. Zadania własne to takie, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do kompetencji samorządu. Zadania zlecone lub powierzone samorząd realizuje na podstawie ustaw lub porozumień, ale należą one do kompetencji innych podmiotów. Zadania zlecone najczęściej należą do administracji rządowej, która na ich realizację przekazuje samorządom środki z budżetu państwa. Powiat i samorządowe województwo mogą realizować te zadania własne, które są wskazane w ustawach, do gminy natomiast, zgodnie z Konstytucją RP, należą także zadania, których prawo nie przypisuje innym samorządom i administracji rządowej.

Samorządy terytorialne mają z mocy prawa **osobowość prawną**, mogą zaciągać zobowiązania i dysponować swoim majątkiem. Mają także prawo zrzeszać się i tworzyć stowarzyszenia i związki komunalne. Władze samorządowe podejmują decyzje dotyczące spraw służących zaspokajaniu **potrzeb zbiorowych** mieszkańców gminy, powiatu czy województwa w formie **uchwał i zarządzeń**. Wydają także **decyzje administracyjne** w indywidualnych sprawach mieszkańców.

Władze samorządowe dzielą się na władze stanowiące oraz wykonawcze. **Władze stanowiące** podejmują najważniejsze decyzje dotyczące funkcjonowania samorządu, przyjmują jego budżet i ustalają kierunki działania. Są to  **rady gmin, rady powiatów i sejmiki wojewódzkie**. **Władze wykonawcze** realizują decyzje władz stanowiących, kierują urzędami niezbędnymi do

sprawnego wykonywania zadań, podejmują decyzje administracyjne. Władze wykonawcze to **wójt, burmistrz, prezydent miasta w gminie, zarząd powiatu i zarząd województwa.**

### Najważniejsze zasady działania samorządu terytorialnego

Działalność samorządów terytorialnych w Polsce opiera się na kilku, podstawowych zasadach, które mają wpływ na sposób i zakres działania gminy, powiatu i województwa. Najważniejsze z nich to:

- **unitarność państwa:** Polska jest państwem jednolitym, a wszystkie jednostki administracyjne, w tym samorzady terytorialne, wchodzące w skład państwa są tak samo zorganizowane i podporządkowane organom centralnym, które określają ich ustrój i kompetencje,
- **decentralizacja państwa:** państwo przekazuje szereg kompetencji samorządom terytorialnym przy zachowaniu zasady unitarności, która powoduje, że dla zachowania spójności państwa, o określonych sprawach, na przykład dotyczących bezpieczeństwa, obronności czy polityki zagranicznej, decydują wyłącznie władze centralne,
- **demokracja pośrednia:** władze samorządowe wybierane są przez mieszkańców w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych,
- **praworządność:** samorzady terytorialne działają w ramach i zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem,
- **subsidiarność (zasada pomocniczości):** sprawowanie władzy publicznej powinno spoczywać w rękach instytucji najbliższych obywatelom, a więc państwo powinno w pierwszej kolejności przekazywać zadania publiczne gminom, jako jednostkom administracji publicznej najbliższym obywatelom.

### Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego

Działalność samorządów terytorialnych nadzoruje **administracja rządowa** oraz specjalnie do tego powołane instytucje państwowe. Zgodnie z Konstytucją RP samodzielność samorządów podlega ochronie sądowej, co oznacza, że decyzje podejmowane wobec samorządów przez administrację rządową mogą być **zaskarżane do sądów administracyjnych.**

Nadzór nad gminami, powiatami i samorządowymi województwami sprawuje przede wszystkim Premier oraz wojewodowie. Nadzór dotyczy **zgodności działań samorządów z obowiązującym prawem** i dotyczy przede wszystkim uchwał i zarządzeń władz

samorządowych w zakresie administracji publicznej. Wojewoda stwierdza zgodność z prawem uchwały lub zarządzenia, w przypadku jej braku może podjąć decyzję o ich nieważności. Oznacza to, że uchwała czy zarządzenie uznane za nieważne - nie obowiązuje.

Premier może natomiast:

- zawiesić organy samorządowe w przypadku przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu przez nie zadań publicznych i powołać osobę, która do czasu wyborów nowych władz będzie zarządzać gminą, powiatem lub województwem,
- wnioskować do Sejmu, aby rozwiązał radę gminy, powiatu lub sejmik wojewódzki w przypadku rażącego naruszenia przez te organy obowiązującego prawa; rozwiązanie rady powiatu lub sejmiku wojewódzkiego powoduje rozwiązanie zarządu powiatu i zarządu województwa. Jeżeli tak się stanie, Premier wyznacza osobę, która do momentu wybrania nowych radnych pełni funkcję rady gminy, powiatu lub sejmiku wojewódzkiego,
- na wniosek wojewody odwołać wójta/burmistrza/prezydenta w przypadku rażącego naruszenia przez niego obowiązującego prawa i powołać osobę, która przejmie jego funkcje do czasu wyboru nowego wójta/burmistrza/prezydenta.

Finanse samorządowe są kontrolowane przez **regionalne izby obrachunkowe**. W Polsce jest 16 izb, po jednej w każdym województwie, ich władze powołuje Premier. Izby sprawują nadzór nad finansami samorządów terytorialnych na podstawie kryterium **zgodności z prawem** oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Dodatkowo, w zakresie realizacji przez samorzady zadań zleconych przez rząd oceniają także ich **celowość, rzetelność i gospodarność**. Izba może wezwać samorząd do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a jeżeli samorząd tego nie zrobi, unieważnić jego decyzję w całości lub części. Jeżeli unieważniona zostaje uchwała budżetowa, izba może ustalić tak zwany budżet zastępczy.

Działalność samorządów i ich jednostek organizacyjnych z punktu **widzenia legalności, gospodarności i rzetelności** może także kontrolować Najwyższa Izba Kontroli. Samorzady mogą być także na zasadach ogólnych kontrolowane przez prokuraturę, państwową inspekcję pracy czy krajową administrację skarbową.

Obywatel może również **zaskarżyć uchwałę czy zarządzenie władz samorządowych** do sądu administracyjnego, o ile naruszają jego interes prawny lub uprawnienia. Może także odwołać się od **indywidualnych decyzji administracyjnych i podatkowych** podejmowanych przez władze samorządowe do samorządowego kolegium odwoławczego. Takich kolegiów jest

w Polsce 49, działają w byłych miastach wojewódzkich. Kolegium rozpatruje złożone odwołanie i może skierować sprawę do ponownego rozpatrzenia, może także stwierdzić nieważność decyzji władz samorządowych. Na rozstrzygnięcia kolegium, zarówno samorządowi, jak i obywatelowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

### Wpływ mieszkańców na działalność samorządu terytorialnego

Najważniejszym sposobem wpływania mieszkank i mieszkańców na działalność samorządów terytorialnych są **wybory**. To my decydujemy o tym, kto i jak przez kolejnych 5 lat będzie zarządzał naszą gminą, powiatem i województwem. Ta decyzja jest tym ważniejsza, że choć możemy jako mieszkańcy odwołać w trakcie kadencji wybrane wcześniej władze, ale jest to bardzo trudne. Możemy to zrobić jedynie w ramach **referendum**. Z wnioskiem o jego przeprowadzenie musi wystąpić co najmniej 10% mieszkańców gminy lub powiatu i 5% mieszkańców województwa uprawnionych do głosowania. Referendum w sprawie odwołania władz jest ważne tylko wtedy, gdy weźmie w nim udział co najmniej 3/5 uprawnionych, którzy uczestniczyli w wyborze władz. Władze zostają odwołane, jeżeli za tym zagłosuje więcej niż połowa uczestników referendum. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że dużo referendum jest nieważnych, z uwagi na frekwencję niewystarczającą do odwołania władz.

Referendum jest narzędziem **demokracji bezpośredniej**, dzięki któremu mieszkańcy mogą sami podejmować decyzje nie tylko o odwołaniu władz, ale także w innych, ważnych dla wspólnoty sprawach. Referendum może być przeprowadzone z inicjatywy mieszkańców, ale także z inicjatywy rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa. W przypadku kwestii nie dotyczących odwołania władz, referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Formą bezpośredniego decydowania mieszkańców o wydatkach samorządu jest **budżet obywatelski** polegający na tym, że mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu. Zadania wybrane przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w budżecie samorządu na rok następny. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy. W pozostałych gminach i powiatach oraz w województwach o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego i jego wysokości decydują rady lub sejmiki.

Mieszkańcy mogą także wpływać pośrednio na decyzje podejmowane przez radę gminy, radę powiatu czy sejmik wojewódzki, wykorzystując tak zwaną **obywatelską inicjatywę**

**uchwałodawczą.** Polega ona na tym, że grupa mieszkańców może zgłosić projekt uchwały, który musi być rozpatrzony przez radę gminy, radę powiatu czy sejmik wojewódzki, o ile zdobędzie poparcie określonej liczby mieszkańców:

- w gminie do 5 tys. – co najmniej 100 osób,
- w gminie do 20 tys. mieszkańców – co najmniej 200 osób,
- w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób,
- w powiecie do 100 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób,
- w powiecie powyżej 100 tys. mieszkańców – co najmniej 500 osób,
- w województwie – co najmniej 1 000 osób.

Mieszkańcy mogą również wpływać na decyzje władz samorządowych:

- składając skargi, wnioski i petycje, które zgodnie z prawem muszą zostać rozpatrzone, choć niekoniecznie uwzględnione,
- będąc członkami rad konsultacyjno-doradczych powoływanych przez władze samorządowe,
- uczestnicząc w konsultacjach projektów uchwał czy zarządzeń,
- biorąc udział w sesjach rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa.

\*\*\*

Najważniejsze ustawy dotyczące działania samorządów terytorialnych i wyboru ich władz, na których opiera się Informator:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym:  
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym:  
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa:  
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>

- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy:  
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20110210112>
- ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym:  
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000880985>

W zakresie szczegółowych regulacji dotyczących wyborów samorządowych warto oprzeć się na aktualnym **Kodeksie Wyborczym** oraz informacjach **Państwowej Komisji Wyborczej**, dostępnych na jej stronie internetowej: <https://www.pkw.gov.pl> Od poprzednich wyborów samorządowych w 2018 roku Kodeks Wyborczy został kilkakrotnie zmieniony, stąd informacje i poradniki dotyczące wyborów dostępne np. w internecie mogą być nieaktualne.

Informacje dotyczące funkcjonowania samorządów terytorialnych oraz wyboru ich władz dostępne są m.in. na:

- stronie internetowej akcji Masz Głos prowadzonej przez Fundację Batorego:  
[www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl)
- w serwisie Mam Prawo Wiedzieć prowadzonym przez Stowarzyszenie 61:  
<https://mamprawowiedziec.pl>
- w portalu internetowym Witryna Wiejska prowadzonym przez Fundację Wspomagania Wsi: <https://witrynawiejska.org.pl>
- na portalu informacyjnym Dziennik Warto Wiedzieć prowadzonym przez Związek Powiatów Polskich: [www.wartowiedziec.pl](http://www.wartowiedziec.pl)
- w zakładce Publikacje na stronie internetowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej:  
<https://frdl.org.pl>
- na stronie programu Kształcenie Obywatelskie w Szkole Samorządowej realizowanego przez Centrum Edukacji Obywatelskiej: <https://koss.ceo.org.pl>