

# Samorząd terytorialny w pigułce

System samorządu w Polsce

Masz  
Głos



- Na czym polega misja gminy?** Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za wszystkie sprawy o zasięgu lokalnym, które – zgodnie z założeniami ustawy o samorządzie gminnym – mogą się przysłużyć „zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Nawet jeśli prawo wyraźnie nie nakazuje gminom podejmowania określonych działań czy rozwiązywania konkretnych problemów, władze gminy nie mogą tego traktować jako wymówki dla swojej bierności. Gmina powinna aktywnie rozwiązywać problemy mieszkańców! Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 16 ust. 1 Konstytucji RP mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Celem działań podejmowanych przez gminę powinno być zaspokajanie konkretnych potrzeb danej wspólnoty samorządowej.
- Na czym polega misja powiatu?** Powiat został utworzony, aby zarządzać usługami publicznymi, z którymi nie poradziłyby sobie gminy, szczególnie mniejsze. Dlatego też powiat ponosi odpowiedzialność za zarządzanie szpitalami, prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, urzędów pracy czy sprawy geodezji. Warto przy tym pamiętać, że wszystkie szczeble samorządu są od siebie niezależne, i tak np. powiat nie jest nadrzędny w stosunku do gmin.
- Na czym polega misja województwa?** Najważniejszym zadaniem województwa jest wspieranie rozwoju całego regionu. W tym celu sejmik przyjmuje strategie opisujące plany rozwoju województwa. Jego znaczenie jest ogromne, bo na realizację strategii przekazywane są fundusze europejskie. To właśnie na samorządzie województwa spoczywają istotne obowiązki z zakresu zarządzania strategicznego. Samorządy województw rozdzielają ponad połowę wszystkich przypadających w Polsce środków z funduszy UE.

<p><b>Województwo</b></p>	<p><b>ZAKRES DZIAŁANIA:</b> zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej; formułowanie strategii rozwoju województwa i realizowanie polityki jego rozwoju.</p> <p><b>ORGANY:</b> sejmik województwa (radni wybierani w wyborach), zarząd województwa, którego przewodniczącym jest marszałek województwa (5 osób wybieranych przez sejmik).</p>
<p><b>Powiat</b></p>	<p><b>ZAKRES DZIAŁANIA:</b> określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne.</p> <p><b>ORGANY:</b> rada powiatu (radni wybierani w wyborach), zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta (3-5 osób wybieranych przez radę powiatu).</p>
<p><b>Gmina</b></p>	<p><b>ZAKRES DZIAŁANIA:</b> zapewnienie podstawowych usług publicznych, czyli wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów - to samorząd „pierwszego kontaktu”.</p> <p><b>ORGANY:</b> rada gminy i wójt/ burmistrz/ prezydent (wybierani w wyborach).</p>

---

## Jednostki pomocnicze gminy

Szczególną rolę pełnią jednostki pomocnicze gmin, do których należą m.in. sołectwa tworzone na obszarach wiejskich oraz dzielnice, osiedla czy okręgi wyodrębniane w miastach. Jednostkę pomocniczą tworzy, łączy lub znosi rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami. Rada gminy nadaje jednostce pomocniczej również statut. Rola właściwie skonstruowanych i aktualnych statutów sołectw czy osiedli jest kluczowa dla funkcjonowania tych jednostek. Samych sołectw mamy obecnie w kraju ponad 40 tysięcy a popularność ruchów miejskich czy aktywność grup nieformalnych w miastach przekłada się na renesans jednostek pomocniczych. W ostatnich latach można zaobserwować wzrost zainteresowania jednostkami pomocniczymi również ze strony samych mieszkańców. Rola jednostek pomocniczych jest coraz większa, głównie za sprawą osób angażujących się w funkcjonowanie samorządu pomocniczego i na nowo określających zadania tego samorządu. Już teraz rady gmin mogą przekazywać jednostkom pomocniczym wiele zadań do realizacji, a mieszkańcy sołectw czy osiedli domagają się egzekwowania przysługujących tym jednostkom uprawnień chociażby dotyczących dysponowania mieniem gminnym czy konsultowania różnych polityk publicznych na poziomie lokalnym. Współcześnie o jednostkach pomocniczych najczęściej można usłyszeć w kontekście budżetu obywatelskiego w formie funduszu sołectkiego bądź budżetu obywatelskiego opartego na zasadach konsultacji społecznych, organizowanych właśnie w oparciu o strukturę jednostek pomocniczych. Współcześnie o jednostkach pomocniczych najczęściej można usłyszeć w kontekście funduszu sołectkiego. Struktura jednostki pomocniczej zbliżona jest do struktury gminy. Takie jednostki posiadają swój organ stanowiący, odpowiednik rady gminy, którym w sołectwach jest zebranie wiejskie a w osiedlach zebranie mieszkańców bądź rada osiedla. Funkcjonuje w nich również odpowiednik wójta, burmistrza czy prezydenta, jakim w sołectwach jest sołtys a w osiedlach zarząd osiedla. Ich uprawnienia uregulowane są w ustawie o samorządzie gminnym oraz w prawie lokalnym.

---

## Zadania samorządów

### USŁUGI KOMUNALNE

Czy nieruchomości na terenie gminy są podłączone do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej? Czy autobusy komunikacji miejskiej są nowoczesne, dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i jeżdżą zgodnie z rozkładem? Czy osoby o najniższych dochodach mają szansę na uzyskanie mieszkania komunalnego? Jak realizowana jest polityka gminy w zakresie transportu? Wreszcie czy śmieci są wywożone regularnie i poddawane recyklingowi? Za te wszystkie sprawy odpowiadają władze gminy, czyli wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. To na nich ciąży obowiązek zapewnienia usług komunalnych: dostarczenie wody, ciepła, zorganizowanie transportu publicznego, odbioru odpadów, utrzymania dróg gminnych, parków, skwerów i obiektów rekreacyjnych. Katalog tych zadań jest bardzo szeroki, co jednak nie oznacza, że wszystkie muszą zostać zrealizowane na jednakowym poziomie. Gmina zarządza przedsiębiorstwami zajmującymi się zapewnieniem usług komunalnych. Posiada również udziały w spółkach komunalnych, organizuje przetargi w których wyłania prywatne firmy, zajmujące się np. odbieraniem odpadów od mieszkańców czy remontami lokalnych dróg. Jakość usług komunalnych zależy przede wszystkim od polityki samorządu oraz od pieniędzy, jakie

**Jakie są zadania gminy?**

<

**Z czego są finansowane usługi komunalne?**

<

gmina ma do dyspozycji. Wielkość budżetu gminy zależy przede wszystkim od tego, jak zamożni są jej mieszkańcy i jak rozwinięta jest jej gospodarka. Na konto gminy wpływa bowiem prawie 40 procent dochodów pozyskiwanych z podatku dochodowego od osób fizycznych, czyli z PIT i blisko 7 procent dochodów z podatku dochodowego od firm, czyli z CIT. Im więcej jest w gminie mieszkańców, a tym samym podatników, tym większe są wpływy do budżetu i finansowe możliwości zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Warto przy tym pamiętać, że przy ograniczonych zasobach, a w takiej sytuacji znajdują się obecnie praktycznie wszystkie samorządy, dobre zarządzanie instytucjami gminnymi oraz spółkami komunalnymi czy zakładami budżetowymi oraz aktywność władz w długofalowym kształtowaniu polityki gminnej, może pozytywnie wpłynąć na jakość usług świadczonych mieszkańcom.

**Dotacje na inwestycje ze środków europejskich i budżetu państwa**

>

W ostatnich latach wiele gmin przeżyło prawdziwy „boom” inwestycyjny, związany z dopływem środków unijnych, przeznaczonych na rozbudowę infrastruktury. Dzięki temu w wielu gminach zbudowano oczyszczalnie ścieków, przyłączono domy czy całe osiedla do sieci wodno-kanalizacyjnej czy wyremontowano drogi i obiekty użyteczności publicznej. Czasami gminy mogą też starać się o specjalne dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie określonych inwestycji. Przykładem jest program modernizacji lokalnych dróg czy program budowy boisk. W obu przypadkach gmina dzieli się z państwem kosztami realizacji inwestycji. Nie należy zapominać, że inwestycje gminne wiążą się często z zacięgnięciem kredytów i koniecznością ich spłaty w przyszłości – czemu warto przyglądać się z perspektywy mieszkańców. Może się bowiem okazać, że koszty utrzymania okazałego obiektu przewyższą spodziewane korzyści z jego powstania, a potrzeby mieszkańców mogłyby być zrealizowane w inny sposób.

## EDUKACJA

**Odpowiedzialność gminy i powiatu**

>

Gmina odpowiada za prowadzenie żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów, a powiat za szkoły ponadgimnazjalne, czyli licea, technika i szkoły zawodowe. Władze samorządowe powołują i odwołują dyrektorów szkół oraz finansują rozbudowę czy remonty tych placówek. Przekazują także szkołom środki na bieżące funkcjonowanie według zasady „pieniądz podąża za uczniem”. To znaczy, że szkoła otrzymuje określoną kwotę na każdego ucznia, który uczęszcza do danej placówki. Środki na ten cel stanowią największą pozycję w budżecie gmin. Samorządy nie byłyby w stanie pokryć kosztów utrzymania szkół z własnych środków, dlatego około połowy ich wydatków na ten cel pochodzi z subwencji oświatowej z budżetu państwa.

Ponieważ wydatki na oświatę stanowią największy punkt gminnych budżetów, coraz więcej samorządów stara się ograniczyć wydatki w tym obszarze. Zamykanie szkół jest jednym z tematów budzących największe kontrowersje w lokalnych społecznościach, dlatego przygotowując się do dyskusji na ten temat warto szczegółowo przeanalizować budżet gminy w zakresie edukacji, ofertę dla mieszkańców i poziom dostępnych usług.

**Jakie są skutki problemów finansowych i niżu demograficznego?**

>

W ciągu ostatnich pięciu lat gminy zlikwidowały blisko tysiąc szkół. Likwidacja placówki wymaga uchwały rady gminy przy wcześniejszym poinformowaniu rodziców o zamiarze likwidacji szkoły. Około 500 najmniejszych szkół zostało przekazanych do prowadzenia podmiotom prywatnym. Rośnie także liczba uczniów w klasach. Między rządem, samorządem i nauczycielami toczy się nieustanny spór o to, kto i w jakim zakresie powinien ponosić koszty utrzymania szkół. W takiej sytuacji istotna staje się społeczna kontrola nad zarządzaniem szkołami.

**Współpraca między powiatem i gminą**

>

Chodzi o zapewnienie uczniom z gminnych gimnazjów spójnej oferty kształcenia. Należy zadbać, aby uczniowie mieli np. możliwość kontynuowania nauki wybranego języka obcego czy możliwie szeroki dostęp do oferty sportowej.

## OCHRONA ZDROWIA

Wykonywanie zadań związanych z opieką zdrowotną należy do jednych z najważniejszych obowiązków władz publicznych. Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, wszyscy obywatele, niezależnie od ich sytuacji materialnej, mają zagwarantowany równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ochrona zdrowia to zadanie zarówno gminy, jak i powiatu. Do obowiązków powiatu należy przede wszystkim zapewnienie mieszkańcom opieki szpitalnej. Rola gmin jest większa jeśli chodzi o podstawową opiekę zdrowotną, czyli zapewnienia profilaktycznych, diagnostycznych, leczniczych, rehabilitacyjnych i pielęgnacyjnych świadczeń z zakresu medycyny ogólnej, rodzinnej i pediatrii, udzielanych w ramach ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, w tym także nocnej i świątecznej. Dla wielu powiatów wielkim problemem jest zadłużenie szpitali. Samorządy mogą jednak przekształcać szpitale działające jako samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe, a nawet sprzedawać udziały w tych spółkach prywatnym inwestorom. Z jednej strony, dzięki komercjalizacji, czyli przekształceniu w spółki, pojawiła się szansa na sprawniejsze zarządzanie szpitalami. Z drugiej, prywatyzowanie szpitali grozi pozbawieniem mieszkańców niektórych świadczeń, które nie będą przynosiły wystarczających dochodów prowadzącej szpital instytucji. W efekcie potrzebne jest wzmocnienie społecznej kontroli nad przekształceniami w samorządowej służbie zdrowia i zapewnienie, że poszukiwanie przez władze powiatowe oszczędności nie odbije się na bezpieczeństwie pacjentów. Gminy realizują zróżnicowane działania w ramach profilaktyki zdrowotnej, w tym programy zdrowotne, czyli zaplanowane działania z zakresu opieki zdrowotnej, polegające na wykrywaniu i realizowaniu określonych potrzeb zdrowotnych określonej grupy mieszkańców. Liczba programów zdrowotnych w gminach jest wciąż niska, dlatego warto dowiadywać się i motywować samorząd, aby takie programy zostały w gminie wprowadzone. Samorządy mają również obowiązek wdrażać w życie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień. Prowadzą w ich ramach m.in. punkty konsultacyjne i ośrodki terapii uzależnień, kierują osoby uzależnione na badania, prowadzą zajęcia w szkołach. Powyższe wydatki finansowane są m.in. z opłat pobieranych przy tej okazji wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu, czyli z tzw. „funduszu korkowego”. Niestety, często podczas kontroli wydatkowania funduszu „korkowego” ujawnia się wiele nieprawidłowości.

## PLANOWANIE PRZESTRZENNE I OCHRONA ŚRODOWISKA

Najważniejszym dokumentem uchwalanym przez rady gmin jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Określa on warunki zabudowy i zagospodarowania nieruchomości położonych na terenie gminy, w tym również prywatnych. Uwzględnia także inwestycje celu publicznego, np. drogi czy obiekty infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej itp. Przygotowanie planów miejscowych powinno odbywać się przy udziale mieszkańców, którzy w ramach konsultacji społecznych mogą wypowiedzieć się i zgłosić uwagi do szczegółowych zapisów przyjętych w planie. Z reguły opracowanie planu wiąże się z kosztami dla gmin i powoduje ograniczenia w dowolności sprzedaży gruntów. Między innymi dlatego pokrycie kraju planami zagospodarowania przestrzennego wynosi zaledwie blisko 30 procent. Tam, gdzie planu nie ma, decyzje o warunkach zabudowy, czyli dokumenty potrzebne do ustalenia warunków sposobu zagospodarowania terenu, tak zwane „wuzetki”, wydawane są przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Brak planów miejscowych to nie tylko przyczyna chaosu przestrzennego i estetycznego, szczególnie w miastach. Brak planu utrudnia również zrównoważony rozwój, uwzględniający potrzebę ochrony środowiska i zapewnienia

**Podział zadań między gminę i powiat**

<

**Problemy systemu ochrony zdrowia**

<

**Rola samorządu w profilaktyce zdrowotnej**

<

**Odpowiedzialność gminy za planowanie przestrzenne**

<

**Skutki braku planów miejscowych**

<

mieszkańcom odpowiedniej ilości miejsc wypoczynku, terenów zielonych czy obiektów rekreacyjnych. Stanowi także barierę rozwoju gospodarczego. Proces inwestycyjny jest krótszy i obciążony mniejszym ryzykiem tam, gdzie zasady zagospodarowania terenu określa plan miejscowy, a nie – często uznaniowa i oparta na nieczytelnych kryteriach decyzja urzędnika o warunkach zabudowy.

## KULTURA

### **Prowadzenie instytucji kultury**

Wspieranie kultury należy do zadań własnych samorządów wszystkich szczebli. Samorządy powinny realizować zadania w tym zakresie przez prowadzenie spójnej polityki kulturalnej opartej m.in. na czytelnym dla mieszkańców systemie oceny jakości funkcjonowania instytucji kultury takich jak muzea, teatry, domy kultury i biblioteki. Samorządowe instytucje kultury np. gminne ośrodki kultury są niezależnymi podmiotami publicznymi, o których podmiotowości traktują jednak decyzje władz samorządu, uchwały rady lub sejmiku. Najwięcej instytucji kultury jest prowadzonych właśnie przez gminy. Ich rola jest szczególnie widoczna w odniesieniu do centrów kultury, domów i ośrodków kultury, klubów, świetlic, a także muzeów w sektorze publicznym. Samorządy wojewódzkie zazwyczaj odpowiadają za największe instytucje, np. opery czy filharmonie. Bardzo ważną rolę w lokalnym życiu kulturalnym odgrywają organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i fundacje. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przewidują, że samorządy mogą powierzać organizacjom pozarządowym m.in. zadania publiczne w sferze kultury na podstawie umowy po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Wyłaniane w takich konkursach organizacje otrzymują dotacje, które wykorzystuje się na finansowanie konkretnych przedsięwzięć np. imprez kulturalnych, wystaw, warsztatów itd. Również coraz więcej samorządów włącza mieszkańców w tworzenie polityk kulturalnych w oparciu o działania partycypacyjne.

## ROZWÓJ GOSPODARCZY

### **Wspieranie prowadzenie biznesu i przeciwdziałanie bezrobociu**

Samorząd gminny i powiatowy ma ograniczony wpływ na warunki prowadzenia biznesu na swoim terenie. Mimo to lokalne władze posiadają instrumenty przyczyniające się do tworzenia przyjaznych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Powinny one dbać o dobre przygotowanie terenów inwestycji, w tym o połączenie z ważnymi węzłami komunikacyjnymi, przyłączenie do sieci wodociągowych czy energetycznych. Gmina może także przyznawać ulgi w podatkach lokalnych, np. w podatku od nieruchomości, aby zachęcić do inwestowania. Może również wykorzystywać lokale komunalne i wynajmować je na specjalnych warunkach przedsiębiorcom, zajmującym się szczególnie wartościową działalnością, zapewniającym miejsca pracy dużej grupie mieszkańców. Innym sposobem przyciągnięcia inwestorów jest zadbanie o odpowiednią jakość obsługi dla firm w urzędzie gminy. Samorząd powiatowy odpowiada za aktywną politykę przeciwdziałania bezrobociu. Do jego istotnych zadań zaliczyć można organizowanie i finansowanie szkoleń, ułatwianie przekwalifikowania i stałą współpracę z pracodawcami. Zadania te wykonywane są przez powiatowe urzędy pracy. Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należą z kolei m. in.: określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy, badania rynku pracy czy łagodzenie skutków zwolnień grupowych. W tym przypadku zadania realizowane są przez wojewódzki urząd pracy. Samorząd województwa odpowiada m.in. za określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia.

## BEZPIECZEŃSTWO

Zapewnienie bezpieczeństwa to domena służb takich, jak policja czy straż pożarna. Stanowią one część administracji rządowej, a zatem samorzady bezpośrednio nie wpływają na ich funkcjonowanie. Komendanci powiatowi czy wojewódzcy policji oraz straże nie są powoływani przez władze samorządowe i nie podlegają radnym czy wójtom, burmistrzom lub prezydentom. Samorzady mogą jednak wspierać działania policji czy innych służb poprzez zakupy sprzętu na ich potrzeby, dofinansowanie etatów dzielnicowych czy patroli, a także udostępnianie samorządowych lokali. Samorządową służbą porządku i bezpieczeństwa publicznego są tzw. straże gminne/miejskie. Ich powołanie leży w gestii rad gmin. Funkcjonowanie straży gminnych bywa kojarzone głównie z aktywnościami takimi jak wyłapywanie źle parkujących kierowców. Przyczyniło się to w wielu gminach do INICJATYW LIKWIDACJI TYCH FORMACJI. Straże gminne mogą jednak odgrywać pożyteczną rolę przy przeciwdziałaniu drobnym naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. niszczeniu wspólnego mienia, graffiti czy zaśmiecaniu miast reklamami. Wiele samorządów finansuje także wspólne patrole policji i straży gminnej.

Ograniczona odpowiedzialność samorządu

<

## Główne problemy i wyzwania dla samorządów

### PROBLEMY FINANSOWE

Kondycja finansowa polskich samorządów od lat systematycznie się pogarsza. Pojawiają się tutaj dwie tendencje: wzrost zadłużenia i spadek dochodów własnych, czyli środków pozyskiwanych z podatków i opłat lokalnych, a także udziałów w podatkach „centralnych” – dochodowym od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT). Wzrost zadłużenia to przede wszystkim efekt permanentnego deficytu w budżetach samorządów. Niewątpliwie czynnikiem zwiększającym zadłużenie w ostatnich latach jest konieczność zapewnienia wkładu własnego w projektach inwestycyjnych, realizowanych ze środków unijnych. Załamanie dochodów własnych jest rezultatem bardzo ograniczonego władztwa podatkowego samorządów. Innymi słowy, mogą one pobierać tylko podatki i inne daniny wyraźnie przewidziane w ustawie oraz według stawek określonych w ustawie, ewentualnie poddać pod referendum kwestię samoopodatkowania mieszkańców, co zdarza się bardzo rzadko. Finansowe załamanie samorządów może stać się zarzewiem wielu problemów i rozwoju niekorzystnych tendencji. Po pierwsze, samorzady polegają coraz bardziej na transferach z budżetu centralnego w postaci subwencji i dotacji, co podważa ich samodzielność finansową i ogranicza możliwości prowadzenia własnej polityki rozwoju. Rosnące zadłużenie może także sprzyjać niekontrolowanej prywatyzacji, np. samorządowych szpitali czy szkół, tym bardziej że obowiązujące ustawodawstwo pozwala na to w coraz szerszym zakresie. Wydaje się, że władze centralne, nie reagując na pogarszającą się kondycję finansową samorządów, wręcz sugerują poszukiwanie wyjścia z sytuacji poprzez prywatyzację majątku komunalnego i kontraktowanie usług publicznych.

Wzrost zadłużenia i kryzys dochodów własnych samorządów

<

Skutki kryzysu finansowego

<

### WIĘCEJ LOKALNEJ DEMOKRACJI

Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast doprowadziło do wykształcenia grupy silnych lokalnych liderów i zwiększyło zainteresowanie mieszkańców wyborami samorządowymi. Z drugiej strony, brak możliwości odwołania przez radę wójta wybranego w głosowaniu powszechnym spowodował ograniczenie funkcji kontrolnych

Marginalizacja rad jako efekt bezpośrednich wyborów wójtów

<

rad gminy oraz ich wpływu na funkcjonowanie gminy. W wielu miejscach stały się one swoistymi komisjami skarg i zażaleń. Prowadzi to do zachwiania równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a uchwałodawczą w gminie.

Jednocześnie sami radni wskazują, że nie są w stanie odpowiednio wykonywać swoich zadań np. w sytuacji braku możliwości korzystania z niezależnego poradnictwa prawnego. Rodzi to konieczność podjęcia działań na rzecz zmiany prawa samorządowego w kierunku większego upodmiotowienia radnych.

**Spadek liczby  
kandydatów na wójtów**

Jednocześnie systematycznie spada liczba kandydatów na stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Wystarczy powiedzieć, że w 2018 roku w 329 gminach na listach wyborczych znajdował się tylko jeden kandydat na wójta. W takiej sytuacji jakakolwiek rywalizacja o głosy mieszkańców wydaje się iluzoryczna. Trudno wskazać jedną przyczynę takiego stanu. Główny problem leży w silnej pozycji urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Szczególnie w mniejszych gminach nie jest łatwo zbudować opozycję wobec wójta i uzyskać realne szanse w wyborczym starciu z nim, jednocześnie np. będąc aktywnym społecznikiem/ społeczniczką przy tak daleko idącym uzależnieniu organizacji pozarządowych od środków finansowych samorządu, jak ma to miejsce w naszym kraju. Innym czynnikiem wpływającym na silną pozycję władz gminy może być wydawanie prasy samorządowej, która nie zawsze spełnia standardy niezależności wobec władzy.

[opracował dr Dawid Sześciło]



# Kompetencje władz samorządowych w gminie

## RADA GMINY

Organ uchwałodawczy gminy

Zgodnie z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji rady gminy należy m.in.:

- uchwalanie statutu gminy,
- ustalanie wynagrodzenia wójta,
- określanie ogólnych kierunków działalności wójta,
- uchwalanie budżetu gminy,
- udzielanie absolutorium czyli stwierdzenie prawidłowości wykonania budżetu,
- uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
- uchwalanie programów gospodarczych i dokumentów strategicznych gminy,
- podejmowanie uchwał o tworzeniu jednostek pomocniczych, ustaleniu zakresu ich działania oraz zasad przekazywania im majątku gminnego oraz środków budżetowych na realizację zadań przypisanych im przez radę,
- podejmowanie decyzji w sprawach podatków i opłat lokalnych, majątku gminnego i nieruchomości,
- podejmowanie decyzji w sprawie emitowania obligacji, zaciągania pożyczek i kredytów,
- podejmowanie decyzji w sprawach tworzenia, likwidacji, reorganizacji i wyposażania w majątek przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych,
- ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta oraz określanie sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

## WÓJT, BURMISTRZ, PREZYDENT

Organ wykonawczy gminy

Zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji wójta należy m.in.:

- wykonywanie uchwał rady gminy (jednak niewykonanie zaleceń rady nie daje podstawy do odwołania wójta),
- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy oraz określanie sposobu ich wykonywania,
- gospodarowanie majątkiem gminy oraz wykonywanie budżetu gminnego,
- zarządzanie gminnymi spółkami (wójt ma decydujący wpływ na obsadę ich władz oraz kontrolowanie ich pracy),
- zatrudnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (np. dyrektorów szkół, ośrodków zdrowia, ośrodków kultury, bibliotek),
- kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym),
- wykonywanie zadań przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym),
- ustalanie regulaminu i zasad funkcjonowania urzędu gminy,
- możliwość powierzenia prowadzenie określonych spraw zastępcy, którego wójt może zatrudnić, lub sekretarzowi gminy.

## Relacje rada – wójt/prezydent/burmistrz

- Funkcja kontrolna rady**  
> Zgodnie z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych (np. szkoły, domu kultury, biblioteki, ośrodka pomocy społecznej, przedszkola) oraz jednostek pomocniczych gminy (np. sołectwa, osiedla, dzielnice). Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, jak również wnioski i petycje składane przez obywateli. W tym celu powołuje ona komisję skarg wniosków i petycji. Zasady i tryb działania tej komisji określa statut gminy. Komisja rozstrzyga sprawy w formie uchwał. Rada gminy sprawuje funkcję kontrolną za pośrednictwem komisji rewizyjnej. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Zasady i tryb działania komisji określa statut gminy. Do dobrego obyczaju należy, aby przewodniczący komisji rewizyjnej nie pochodził z komitetu posiadającego większość w radzie gminy bądź stanowiącego bezpośrednio zaplecze polityczne wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. W takiej sytuacji sprawowanie realnej kontroli nad władzami gminy może budzić uzasadnione pytania o wiarygodność prac komisji.
- Absolutorium**  
> Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje do rady gminy z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie wójtowi absolutorium. Wniosek w sprawie absolutorium musi zostać zaopiniowany przez regionalną izbę obrachunkową i przedstawiony radzie gminy podejmującej uchwałę do 30 czerwca każdego roku. Nieudzielenie wójtowi absolutorium przez radę gminy jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy w sprawie odwołania wójta w drodze referendum. Decyzję o przeprowadzeniu referendum rada gminy podejmuje nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały o nieudzieleniu wójtowi absolutorium; decyzja podejmowana jest bezwzględną większością głosów w głosowaniu imiennym. Komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza jednak uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy. Pozostałe komisje w ramach swojej działalności mogą również kontrolować działalność wójta.
- Mimo że rada gminy pełni funkcję kontrolną wobec wójta, nie może zobowiązać go do podejmowania konkretnych działań. Nie może ona wkraczać w zakres jego ustawowych kompetencji. Nie ma również możliwości nakładania na niego kar za określone działania lub zaniechania.
- Tworzenie projektu budżetu**  
> Dla funkcjonowania gminy kluczowy jest jej budżet. Wyłączne kompetencje do przygotowania projektu budżetu ma wójt. Wójtowi nie przysługuje jednak w tym zakresie dowolność. Rada gminy uchwała bowiem uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, która określa m. in. wymaganą szczegółowość projektu budżetu czy wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które wójt przedłożyć powinien radzie gminy wraz z projektem uchwały budżetowej. Warto zwrócić uwagę na kształt uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, ponieważ od jej jakości zależy w dużej mierze to, na ile mieszkańcy i radni będą w stanie realnie zapoznać się z projektem budżetu gminy. Projekt budżetu musi zostać sporządzony i przedłożony radzie gminy, a także regionalnej izbie obrachunkowej, w celu zaopiniowania, najpóźniej do 15 listopada każdego roku.
- Uchwalanie budżetu**  
> Budżet uchwalany jest przez radę, która może dokonać zmian w projekcie przedłożonym przez wójta o tyle, o ile zmiany te nie zwiększą deficytu budżetowego (np. poprzez zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków gminy). W trakcie prac rady gminy nad uchwaleniem budżetu wójt może zgłaszać autopoprawki do budżetu, które Rada Gminy przyjmuje lub odrzuca na sesji budżetowej.
- Zmiany w budżecie**  
> W uchwalonym przez radę budżecie mogą być wprowadzane zmiany. Z inicjatywą zmian w budżecie może występować wyłącznie wójt. Bez formalnego wniosku wójta rada nie może wprowadzić zmian w budżecie.

Kontakty mieszkańców z radnymi reguluje art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, który zobowiązuje radnych do kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej gminy oraz utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami. Ustawy czy statuty gmin nie określają, w jaki sposób radny ma utrzymywać stałą więź z mieszkańcami, jedną z najbardziej rozpowszechnionych form są dyżury. Radny zobowiązany jest do przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawiania ich do rozpatrzenia przez organy gminy, nie jest jednak związany instrukcjami swych wyborców. Postulatów nie trzeba zgłaszać radnym wybranym z naszego okręgu wyborczego, można je zgłaszać dowolnemu radnemu. Radni bowiem reprezentują mieszkańców całej gminy, a nie tylko tych ze swojego okręgu wyborczego.

Radni

<

---

## Gmina w relacjach z powiatem i województwem

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) są od siebie niezależne. Nie występuje pomiędzy nimi zwierzchność, a jedynie uzupełnianie oraz partnerstwo w wykonywaniu zadań.

Należy jednak pamiętać, że gmina może występować do powiatu i województwa o realizację konkretnych zadań, które należą do kompetencji tych samorządów, a które zdaniem samorządu gminnego nie są realizowane lub realizowane są w stopniu niewystarczającym do zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Dotyczy to np. dróg powiatowych, wojewódzkich. Gmina może wystąpić do powiatu z wnioskiem o naprawę lub budowę drogi czy chodnika, przystanku na drodze powiatowej na koszt gminy lub z wnioskiem o częściowe pokrycie kosztów takiego przedsięwzięcia. Gmina natomiast nie może swych kompetencji przekazywać samorządom wyższego szczebla. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy gmina zrzeka się na rzecz np. powiatu prowadzenia szkoły podstawowej czy innego zadania będącego w kompetencjach gminy.

[opracował Dariusz Kraszewski]



Akcja **Masz Głos** to ogólnopolska inicjatywa, która wspiera mieszkańców w działaniach na rzecz ich najbliższego otoczenia. Od 2006 roku pomagamy osobom z całej Polski wprowadzać zmiany, współpracować z władzami i angażować innych do działania.

Udowadniamy, że wszyscy możemy mieć wpływ na to, co dzieje się na naszym podwórku, w gminie i powiecie.

Jeżeli masz pomysł na zmianę, chcesz działać i mieć wpływ na życie Twojej lokalnej społeczności, dołącz do akcji!

Więcej informacji znajdziesz na stronie  
[www.maszglos.pl](http://www.maszglos.pl)

oraz na naszym profilu na Facebooku  
[www.facebook.com/maszglos](http://www.facebook.com/maszglos).

Skontaktuj się z nami:  
**Fundacja im. Stefana Batorego**  
tel. 22 536 02 62  
[maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

Organizator  
akcji Masz Głos



**FUNDACJA  
BATOREGO**