



Łukasiewicz

ITECH Instytut Innowacji i Technologii



Funkcja kontrolna Rady Gminy – stan obecny i postulowane korekty

Warszawa, lipiec 2025 r.

Autorzy:

Jacek Wojnicki

Redakcja merytoryczna:

Jacek Wojnicki

Projekt graficzny i skład:

Krzysztof Sokołowski

Redakcja językowa:

Jacek Wojnicki

DOI: <https://doi.org/10.36735/UQYB9277>

Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii

ul. Żelazna 87

00-879 Warszawa

tel. (22) 100 14 63; www.itech.lukasiewicz.gov.pl

**Publikacja została opracowana w ramach środków subwencyjnych na 2025 r.
w ramach projektu „Samorząd dla Obywatela”**

SPIS TREŚCI

EXECUTIVE SUMMARY	2
WPROWADZENIE	4
OPIS PROBLEMU.....	7
POLITYKA ADMINISTRACYJNA JAKO JEDNA Z POLITYK PUBLICZNYCH	7
POZYCJA USTROJOWA RADY GMINY a funkcje KONTROLNE	8
ANALIZA WYNIKÓW I DOWODÓW	15
STUDIA PRZYPADKÓW I NAJLEPSZE WYNIKI.....	16
PODSUMOWANIE I WNIOSKI	26
BIBLIOGRAFIA	28

Cel analizy

Analiza jest skoncentrowana na ocenie możliwości zwiększenia funkcji kontrolnych rad gmin, szczególnie w kontekście osłabienia pozycji organów stanowiących po 2002 roku¹. Celem zasadniczym jest ukazanie tematyki w kontekście polityk publicznych, w tym głównie polityki administracyjnej jako polityki typu regulacyjnego i jej oddziaływania na inne polityki publiczne (polityki rozwoju) realizowane w ujęciu bottom-up. Poza tym ważne, aby obok kwestii formalno-prawno-ustrojowych wskazać zakres funkcjonalny analizy, czyli co z tego może wynikać dla realizacji zadań gmin dotyczących lokalnych polityk publicznych.

Wyzwania społeczne i prawno-ekonomiczne

Należy dążyć do wzmocnienia uprawnień kontrolnych rad gminnych, szczególnie odnoszących się do organu wykonawczego i podległej mu administracji lokalnej (której wójt jest kierownikiem). Chodzi o wyposażenie rad oraz samych radnych w kolejne instrumenty kontrolne. Cel powyższy powinien mieć charakter operacyjny wobec celu głównego – wzmocnienia zdolności realizacji zadań gmin w kontekście lokalnych polityk publicznych. (czyli zakres funkcjonalny analizy).

Mechanizmy współpracy między organami samorządu lokalnego poprzez:

- Wyposażenie rady, komisji i radnych w nowe instrumenty kontrolne.
- Wzmocnienie przekazu dobrych praktyk z zakresu współdziałania organów stanowiących i wykonawczych.
- Promowanie modelu współdziałania organów stanowiących i wykonawczych w przygotowaniu i realizacji polityk lokalnych.

Zidentyfikowane wyzwania

Nieznajomość dobrych praktyk współdziałania organów stanowiących i kontrolnych wśród administracji samorządowej (niewłaściwa ocena pozycji ustrojowej rady, zbytnia „prezydencjalizacja” gmin i miast). Sytuacja taka (wbrew pozorom) nie sprzyja prowadzeniu skutecznych i długoterminowych polityk rozwoju lokalnego (co wymaga współpracy obu organów władzy lokalnej, a nie tylko podporządkowania i dominacji jednego z nich).

¹ Czyli w następstwie wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (ustawa z 20 czerwca 2002 roku) oraz zmiany struktury organu wykonawczego z kolegiałnego na monokratyczny.

Rekomendacje

W celu wzmocnienia funkcji kontrolnych rady w polskich samorządach gminnych zaleca się:

1. wyposażenie rady, komisji i radnych w nowe instrumenty kontrolne;
2. zaproponowanie korekty kształtu organu wykonawczego – kolegialny organ z wybieranym w wyborach powszechnych przewodniczącym (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Docelowym zamiarem wprowadzanych rozwiązań powinno być skuteczniejsze realizowanie długoterminowych polityk rozwojowych na poziomie lokalnym.

Przedmiotem analizy jest kwestia wzmocnienia funkcji kontrolnych rady na poziomie samorządów gminnych w kontekście polityki administracyjnej jako polityki publicznej typu regulacyjnego. Wskazano jednocześnie kontekst funkcjonalny w odniesieniu do polityk lokalnych oraz działań rozwojowych. Analizę skoncentrowano na ocenie, w jakim stopniu rady gminne wykorzystują kompetencje kontrolne organu stanowiącego wobec organów wykonawczych oraz całej lokalnej administracji. Analizie poddano również działania w obszarach takich jak: 1/kwestia odpowiedzialności wójta przed radą; 2/skuteczność działań kontrolnych rady, komisji rady czy pojedynczych radnych; 3/formy współdziałania pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym.²

Szczególna uwaga poświęcona została instrumentom kontrolnym posiadanym przez radę gminy³. Przeanalizowano obecne regulacje prawne w powyższym zakresie. Analiza uwzględniła także szerszy kontekst determinant i barier wdrażania modelu samorządu gminnego w III RP, zgodnie ze wskazaniami niezależnych ekspertów, urzędników administracji samorządowej oraz analityków z sektora prywatnego.

Metodologia badania opiera się na trzech uzupełniających się podejściach: analizie porównawczej, analizie systemowej oraz klasyfikacji. Celem analizy porównawczej jest zestawienie działań podejmowanych kontrolnych podejmowanych przez organy stanowiące. Porównanie obejmuje ich formy prawno-organizacyjne, założenia programowe oraz wyniki w kontekście realizacji funkcji kontrolnej. Szczególny nacisk zostanie położony na ocenę stopnia synergii celów (np.: zwiększenie pozycji ustrojowej rady względem organu wykonawczego, większa sprawczość działań kontrolnych i monitorujących administracji lokalnej podległej wójtowi)⁴.

W ramach analizy systemowej w wymiarze średniego zasięgu badane będą wzajemne powiązania pomiędzy elementami polityki lokalnej. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na skuteczność, efektywność, trafność, użyteczność, ważność wykonalność administracyjną oraz wykonalność technologiczną.

Metoda klasyfikacji posłuży do uporządkowania propozycji nowelizacji relacji organ stanowiący vs wykonawczy wedle kryterium jak zakres działań, pozycja ustrojowa,

² Zieliński, E. (2013). *Administracja rządowa i samorządowa*. Warszawa: Aspra JR.

³ Dolnicki, B. (2024). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.

⁴ Caramani, D. (2011), *Introduction to Comparative Politics*. In: Daniele Caramani (ed), *Comparative Politics*. 2nd edition. London, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-19.

docelowa struktura organu wykonawczego czy poziom skuteczności. Klasyfikacja zostanie wsparta analizą przypadków, co pozwoli na dokładniejsze zrozumienie efektywności działania organów gminy w różnych kontekstach. Uporządkowanie danych umożliwi wskazanie najbardziej efektywnych przykładów współdziałania rad i zarządów na polskim gruncie lokalnym.⁵ Zastosowanie znajdzie również metoda instytucjonalno-prawna jako dopełnienie analizy systemowej średniego rzędu oraz neoinstytucjonalizm. Ten ostatni głównie racjonalnego wyboru w celu wskazania potencjalnych korzyści i kosztów przedstawionych rozwiązań dla lokalnych polityk rozwojowych.

Dotychczasową literaturę przedmiotu dotyczącą kwestii funkcji kontrolnych rad samorządowych (przede wszystkim na szczeblu podstawowym) można pogrupować na dwa segmenty – monografie i podręczniki dedykowane tym klasycznym, a także nowym w warunkach polskich, rozwiązaniom prawno-ustrojowym oraz raporty i opracowania odnoszące się do funkcjonowania rad gminnych w warunkach III RP, szczególnie po ustawie z czerwca 2002 roku, wzmacniającej pozycję organu wykonawczego. Studia te opracowywane z reguły przez ośrodki analityczne i think tanki rekomendują pewne zmiany modernizujące i usprawniające ustawowe narzędzia. Ze zbioru pierwszego należy wymienić następujące prace: Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*; Kulesza, M. (2008). *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*; Dolnicki, B. (2024), *Samorząd terytorialny*, Piasecki A. K. (2002), *Władza w samorządzie terytorialnym III RP: teoria i praktyka* oraz Izdebski H. *Samorząd terytorialny: pionowy podział władzy*. Z kolei z prac należących do drugiej grupy można rekomendować: Cyrankiewicz M., (2008). *Jak skontrolować działalność wójta?*, „Rzeczpospolita”; Dorosz-Kruczyński J., *Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych*, FDRL im. Jerzego Regulskiego. Blog Edukacyjny. 2024; Kielbus M, „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”, 2019; Sobiech Ł, *Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd. Infor.pl”, 2008 oraz Liberski P., *Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?*, „Radar Prawny”, 2019. Należy zwrócić jednocześnie uwagę, iż znaczna część wskazanych opracowań pochodzi już z dość odległej przeszłości, a poza tym nawet większość najnowszych raportów nie odnosi się do proponowanych zmian w strukturze władz lokalnych (podnoszonych przez ekspertów, think tanki jak Instytut Spraw Obywatelskich czy Fundacja Batorego i Kongres Ruchów Miejskich. Te kwestie stara się (oczywiście z naturalnych względów w dość szczątkowej strukturze) poddać swojej analizie niniejszy Policy Paper.

⁵ Sidor M, Kuć-Czajkowska K, Wasil J. (2017). Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce. Warszawa: Scholar.

Funkcje kontrolne organu stanowiącego obejmują 4 płaszczyzny działań:

1. weryfikacje działania organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych gminy;
2. powoływanie komisji rewizyjnej jako obligatoryjnego i wyspecjalizowanego ciała roboczego rady;
3. nadzór nad jednostkami pomocniczymi gminy;
4. sprawowanie kontroli nad działalnością gminy.⁶

Analizując funkcje kontrolne sprawowane przez radę gminy na tle działań kontrolnych należy wymienić rodzaje kontroli. W klasycznym ujęciu zalicza się do nich: 1/kontrolę strategiczną skupiającą się na długoterminowych celach organizacji; 2/kontrolę operacyjną dotyczącą codziennych działań i procesów; 3/kontrolę finansową, która monitoruje i ocenia sytuację finansową; 4/kontrolę jakości – zapewnia standard produktów i usług; 5/kontrolę personalną odnoszącą się do zarządzania zasobami ludzkimi i jej wydajnością.⁷

Problem badawczy jaki stawiany jest w Policy Paper dotyczy kwestii stosowania instrumentów kontrolnych rad na szczeblu samorządu gminnego, a także ewentualnych determinantów i ograniczników dla tego instrumentu. Wydaje się bowiem, iż instytucja powyższa nie jest wykorzystywana przez polskie samorządy w wystarczającym zakresie. Konkretnie pytania odnoszą się natomiast do kwestii: 1/czy występują jakieś ograniczenia natury ustawowej lub prawnej dla rozwoju funkcji kontrolnej rad samorządowych?, 2/jaka jest polityka rządu wobec modernizacji struktur władz lokalnych – bierna, aktywna, na czym polega wsparcie udzielane w przedmiotowym zakresie administracji samorządowej, 3/jakie modyfikacje są proponowane przez polskich ekspertów i badaczy z ośrodków akademickich, samorządowych oraz think tanków, 4/gdzie dostrzegać można ewentualne możliwości zwiększenia skuteczności funkcji kontrolnej rad gminnych, 5. Jakie znaczenie dla realizacji lokalnych polityk rozwojowych będą miały sugerowane modyfikacje strukturalne i organizacyjne.

⁶ Sondej M., Rada gminy nie tylko stanowi prawo, ale pełni też funkcje kontrolne, „Prawo.pl”, 2024, 29.05.; <https://www.prawo.pl/samorzad/kontrolna-funkcja-rady-gminy,77332.html> [dostęp: 2.07.25].

⁷ Czyżak, R., Czyżak, M., Kontrola w administracji publicznej – istota, cele i rodzaje, „Przegląd Prawa Administracyjnego”, 2003, nr ¾, ss. 67-91 [dostęp: 03.07.2025].

OPIS PROBLEMU

POLITYKA ADMINISTRACYJNA JAKO JEDNA Z POLITYK PUBLICZNYCH

Jednym z głównych elementów prawnej instytucji funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność. Samodzielność ta opiera się na budowaniu ustroju wewnętrznego, kształtowaniu polityki finansowej, podatkowej, cywilnoprawnej wraz ze zdolnością do wykonywania zadań publicznych. Samorząd terytorialny musi gwarantować w szczególności gospodarność, efektywność, terminowość i skuteczność swoich działań. Autor przedmiotowego PP odwołuje się do przyjętych ustaleń doktrynalnych i wybranego piśmiennictwa, kierując ocenę wybranych struktur organizacyjnych zastosowanych w obecnym modelu na ich kształtowanie poprzez politykę administracyjną. Wskazuje również założenia lege ferenda, których nadrzędnym celem jest zaakcentowanie dysfunkcjonalności funkcjonującego prawnego systemu organizacyjnego gminnego modelu samorządu terytorialnego.

W tym miejscu zasadne jest wskazanie zależności pomiędzy polityką publiczną a tym tradycyjnym elementem systemu nauk administracyjnych jakim jest polityka administracyjna⁸. Według Jerzego Starościaka nauka polityki administracyjnej jest nauką o wykorzystywaniu możliwości w ramach prawa. Zdaniem Jana Szreniawskiego przedmiotem polityki administracyjnej jest analiza, przewidywanie skutków działania i wykorzystywanie możliwości działania w ramach prawa, przygotowywanie programów działania administracji oraz weryfikacja ich realizacji, a także wysuwanie postulatów dotyczących zmian w całokształcie funkcjonowania administracji. Ponadto ważnym elementem polityki administracyjnej jest ocena, na ile przepisy prawa administracyjnego przyczyniają się do realizacji polityki państwa i czy polityka państwa jest podstawą do interpretacji norm prawnych. Tadeusz Kuta natomiast określił politykę administracyjną, jako wiedzę praktyczną, która wypracowuje zasady zapobiegania przez administrację konfliktom w życiu społecznym i gospodarczym. Marcin Jełowicki definiując politykę administracyjną podkreślał, że jest ona jednym z elementów polityki państwa i należy przez nią rozumieć ustalone – na podstawie politycznych programów rozwoju państwa i społeczeństwa – programy, założenia i kierunki działania administracji, obejmujące w szczególności jej cele, a także systemy preferencji i systemy wartościowania służące realizacji tych celów. Z kolei według Zbigniewa Leońskiego polityka administracyjna to dziedzina wiedzy badająca cele i programy administracji, zajmująca się oceną i weryfikacją

⁸ Zob. Kulesza Michał, Sześciło Dawid (2013). Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne. Warszawa: a Wolters Kluwer Business.

tychże celów i programów ustalonych dla poszczególnych działów administracji publicznej oraz wskazująca rozwiązania w zakresie stosowania prawa⁹.

Należy przy tym podkreślić, iż polityka administracyjna jest polityką typu regulacyjnego. We współczesnych państwach cele polityki publicznej osiągane są coraz częściej przez zastosowanie instrumentów regulacyjnych. Istotne jest więc badanie ich właściwości teoretycznych, a także kontekstowe dookreślanie warunków skutecznego i efektywnego ich stosowania. Wyróżnia się trzy rodzaje standardów regulacyjnych (celowe, wynikowe, specyfikacyjne). Wybór określonego standardu uwarunkowany jest często czynnikami kontekstowymi, a ponadto wiąże się z poważnym dylematem – czy powinny one być jednolite dla wszystkich podmiotów, które mają im podlegać, czy też powinny być zróżnicowane ze względu na pewne cechy regulowanych podmiotów. Warto wymienić również problematyka samoregulacji, oznaczająca zespół reguł, które podmioty gospodarcze wytworzyły w sposób dobrowolny (nieformalnie) i uznają wzajemnie za obowiązujące. Należy odnotować, że wybór instrumentów polityki regulacyjnej powinien zależeć od oceny stopnia dojrzałości struktur instytucjonalnych funkcjonujących zarówno w państwie, jak i w gospodarce, a także od zdolności podmiotów do adekwatnej reakcji na społeczne i rynkowe sygnały informacyjne.

Należy również odwołać się do ustawy z grudnia 2006 roku¹⁰ o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W tym kontekście widać wyraźnie obowiązki i zadania organów samorządowych (zarówno stanowiących i wykonawczych) w zakresie prowadzenia określonej polityki publicznej. Warunkiem skutecznego wykonywania zadań jest prawidłowe funkcjonowanie zarówno rad, jak i zarządów w duchu współpracy, a nie dominacji i podporządkowania.

POZYCJA USTROJOWA RADY GMINY A FUNKCJE KONTROLNE

Rada gminy jest nie tylko organem stanowiącym, ale przede wszystkim kontrolnym. Stąd wynikają istotne uprawnienia tego organu samorządu lokalnego. Działania kontrolne rady gminy polegają na badaniu prawidłowości działania jednostki tj. weryfikacji stanu rzeczywistego z postulowanym i ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony. Wyniki kontroli stanowią informację dla organów nadzoru (tj. wojewody, regionalnej izby obrachunkowej) o przestrzeganiu prawa przez radę gminy, a dla mieszkańców potwierdzenie (albo zaprzeczenie) prawidłowości jej funkcjonowania.

⁹ Zob. Izdebski Jan (2018). Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną. „Zeszyty Naukowe KUL”, vol. 60, nr 1 (241).

¹⁰ Zob. Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658.

Kontrola rady gminy w zależności od potrzeb może przybrać formę:

1. kontroli o charakterze opiniodawczo-wnioskowym np. odnośnie wykonania budżetu gminy;
2. kontroli o charakterze prewencyjnym, np. już na etapie przygotowania projektu uchwały w sprawie stanowiącej kompetencje organu wykonawczego gminy;
3. kontroli bezpośredniej tj. kontroli realizacji zadań przez podmiot kontrolowany¹¹.

Rada gminy kontroluje wykonywanie zadań własnych i zleconych przez:

1. /wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - przedmiot kontroli wynika bezpośrednio z zakresu zadań przekazanych wójtowi do wykonywania na podstawie art. 30 ust. 1-2 u.s.g. (np. gospodarowania mieniem komunalnym, wykonywania budżetu, zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych) oraz innych ustaw;
2. gminne jednostki organizacyjne (za pomocą których gmina również wykonuje zadania), głównym przedmiotem kontroli w zakresie działalności takiej jednostki będzie wykonanie przez nią budżetu;
3. jednostki pomocnicze gminy (w razie ich utworzenia). Należy podkreślić, że kontrola jednostek pomocniczych powinna być sprawowana zarówno przez radę gminy (przez komisję rewizyjną) i przez wójta.

Rada gminy powinna ustalić kompetencje obu tych organów, z uwzględnieniem unormowań ustawowych (art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.).¹²

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadziła szereg istotnych zmian do wszystkich trzech ustrojowych ustaw samorządowych. Zmiany te dotyczą uprawnień kontrolnych poszczególnych radnych.

Zgodnie z nowo dodanym art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych

¹¹ Sondej M., Rada gminy nie tylko stanowi prawo, ale pełni też funkcje kontrolne, „Prawo.pl”, 2024, 29.05.; <https://www.prawo.pl/samorzad/kontrolna-funkcja-rady-gminy,77332.html> [dostęp: 2.07.25].

¹² Sondej M., Rada gminy nie tylko stanowi prawo, ale pełni też funkcje kontrolne, „Prawo.pl”, 2024, 29.05.; <https://www.prawo.pl/samorzad/kontrolna-funkcja-rady-gminy,77332.html> [dostęp: 2.07.25].

oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Projektodawcy nowych rozwiązań prawnych wprost podkreślali w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, że celem powyższej regulacji jest nadanie „radnym uprawnienia kontrolnego w zakresie przedmiotowym podobnym posłom oraz senatorom, jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany”. Odzworowanie w ustrojowych ustawach samorządowych rozwiązań obowiązujących od lat w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora umożliwia odpowiednie wykorzystanie w tym zakresie poglądów wyrażanych w doktrynie i orzecnictwie na temat indywidualnych uprawnień kontrolnych parlamentarzystów. Szczególnie pomocne w tym zakresie mogą okazać się opracowania Biura Analiz Sejmowych¹³.

Kontrola nad działalnością organów wykonawczych JST jest formalnie zastrzeżona do właściwości rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Mimo to samodzielnie działający radni mają szerokie możliwości pozyskiwania informacji na temat działalności samorządów. Do kompetencji rad gmin, rad powiatów i sejmików województw poza uchwalaniem prawa miejscowego oraz rozstrzyganiu o kierunkach rozwoju JST należy także bieżące kontrolowanie działalności aparatu wykonawczego tych jednostek (wójta, burmistrza, prezydenta czy zarząd powiatu). Co do zasady większość działalności w tej sferze wykonywana jest przy pomocy wyspecjalizowanego organu pomocniczego rady lub sejmiku – komisji rewizyjnej. Komisja powyższa ma szczególną pozycję w ustroju polskiego samorządu terytorialnego. Ustrojowe ustawy samorządowe wprost przypisują do jej właściwości szczególne kompetencje, np. kompetencję do opiniowania sprawozdania z wykonania budżetu w roku poprzednim oraz do wnioskowania w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Jednakże, niezależnie od komisji rewizyjnej działania kontrolne mogą być prowadzone również przez inne komisje rady lub sejmiku oraz przez poszczególnych radnych.¹⁴

Komisja rewizyjna wykonuje również inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy. Warto jednak pamiętać, że kontrola sprawowana przez komisję rewizyjną, może być realizowana przez radnych, którzy są do tego merytorycznie nieprzygotowani. Na uwagę zasługuje również fakt, że ze

¹³ Kiełbus M, „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”, 2019, 2.11, [„Nowe” uprawnienia kontrolne radnych](#) [2.07.25].

¹⁴ Dorosz-Kruczyński J., Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych, FDRL im. Jerzego Regulskiego. Blog Edukacyjny. 2024. 19.08. [Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych](#) [dostęp: 2.07.25].

zgromadzonych akt kontroli można wyciągnąć niekoniecznie prawidłowe wnioski i zalecenia pokontrolne.¹⁵

Komisja rewizyjna może kontrolować działalność gminnych jednostek organizacyjnych tylko z upoważnienia rady gminy, zawartego w rocznym planie kontroli uchwalonym przez radę, ponieważ kompetencja ta jest wyraźnie przypisana radzie gminy w art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Bez dodatkowego upoważnienia - zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym - komisja rewizyjna opiniuje tylko wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielania lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Jeżeli chodzi o kontrolę gospodarki finansowej w danej gminnej jednostce organizacyjnej, praktyka pokazuje, że komisja rewizyjna będzie najlepiej działać przez powołanie z własnego grona, np. trzyosobowego zespołu kontrolnego, na czele którego powinien stać przewodniczący zespołu. Zespół kontrolny powinien przeprowadzić kontrolę pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności¹⁶.

Radny, korzystając ze swoich uprawnień, wnioskując o dostęp do określonych informacji może to uczynić poprzez złożenie ustnego bądź pisemnego wniosku. Jednym z uprawnień radnego jest możliwość wglądu w działalność danego podmiotu. Wskazany przywilej daje mu możliwość poznania całokształtu działań podejmowanych przez kontrolowany podmiot. Radny może na przykład obserwować pracę komisji konkursowych (np. konkursów na stanowiska, postępowań związanych z rozstrzyganiem zamówień publicznych oraz innych form realizacji zadań m.in. urzędu, czy spółki). Jednym z uprawnień kontrolnych będzie również możliwość uczestnictwa w posiedzeniach wewnętrznych organów danego podmiotu oraz prowadzenie rozmów z jego pracownikami. W tym miejscu rodzi się pytanie, czy zawsze należy akceptować tego typu wnioski? Odpowiedź na to pytanie jest następująca, uprawnienia radnych są ograniczone i nie należy za każdym razem bezwzględnie stosować się do ich żądań. Wniosek o udostępnienie informacji bądź dokumentów danego podmiotu, może być jedynie zainicjowany, wówczas gdy radny pozyskuje określone dane w ramach usprawnienia funkcjonowania i realizacji celów kontrolowanego podmiotu¹⁷.

Radny realizując opisywane uprawnienia nie ma np. prawa do zabierania głosu lub udzielania porad. Spółka, urząd lub inny podmiot wydając zgodę na wstęp do własnej

¹⁵ Sobiech Ł, Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego, „Samorząd. Infor.pl”, 2008. 20.11; [Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego - Infor.pl](#), [dostęp: 2.07.25]

¹⁶ Sobiech Ł, Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego, „Samorząd. Infor.pl”, 2008. 20.11; [Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego - Infor.pl](#), [dostęp: 2.07.25].

¹⁷ Liberski P., Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?, „Radar Prawny”, 2019, 17.04; [Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot? | Radar Prawny](#) [dostęp: 2.07.25].

siedziby bądź wgląd w jej działalność, powinna pamiętać, że radny może otrzymać tylko takie informacje o jakich udostępnienie wnosił oraz te, które były przedmiotowej wcześniejszej analizy pod kątem możliwości ich udostępnienia. Podobnie należy postąpić, gdy radny ma wgląd w działalność np. spółki komunalnej lub urzędu bądź możliwość udziału w jej pracach. Powinien on wówczas zapoznać się jedynie z informacjami, które były przedmiotem jego wniosku oraz, na których udostępnienie dany podmiot wyraził zgodę¹⁸.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa, jakie działania mogą być przedmiotem kontroli. Ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że rada gminy kontroluje wykonanie budżetu gminy przez wójta. Można jednak wskazać również inne działania organu wykonawczego gminy, które rada może i powinna kontrolować. Należą do nich m.in. sposób wykonywania zadań zleconych, wykonywanie funkcji pracodawcy, realizacja gminnych inwestycji, obrót mieniem komunalnym czy sposób opracowywania projektów uchwał rady oraz ich późniejszego wykonywania. Przedmiotem kontroli gminnych jednostek organizacyjnych będzie natomiast sposób realizacji wykonywanych przez nie zadań. Pamiętać jednak należy, że rada nie ma uprawnień do kontroli wydawanych przez wójta oraz kierowników jednostek organizacyjnych gminy i inne uprawnione osoby rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Rada gminy nie posiada zatem kompetencji do wstrzymywania wykonania decyzji administracyjnych czy zastępowania wójta w ich wydawaniu. Nie może również ustanawiać wytycznych, nakazów lub zakazów ingerujących w sposób wykonywania przez wójta tej kompetencji. Jak stwierdził bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 2 sierpnia 2007 r. rada gminy nie może zastępować wójta i podejmować się za niego załatwienia sprawy, która z mocy ustawy została mu powierzona. Może jedynie skontrolować (ocenić) działanie tego organu (sygn. akt IV SA/GI 9/07). Kontrola decyzji administracyjnych sprawowana jest w trybie i przez organy określone w przepisach KPA¹⁹.

REGULACJE PRAWNE

W dniu 8 marca 1990 roku uchwalono trzy ustawy o zasadniczym znaczeniu dla obecnego samorządu terytorialnego. Najważniejszą z nich była ustawa o samorządzie terytorialnym, następnie ustawa – Ordynacja wyborcza do rad gmin, gdyż umożliwiała przygotowanie i

¹⁸ Liberski P., Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?, „Radar Prawny”, 2019, 17.04; [Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot? | Radar Prawny](#) [dostęp: 2.07.25].

¹⁹ Cyrankiewicz M., Jak skontrolować działalność wójta?, „Rzeczpospolita”, 2008, 18.11; [Jak skontrolować działalność wójta - rp.pl](#) [dostęp: 2.07.25].

wprowadzenie wyborów. Dopełnieniem powyższego katalogu aktów prawnych była ustawa o zmianie Konstytucji RP, która dostosowywała regulacje Konstytucji do nowej koncepcji samorządu terytorialnego. Regulacje konstytucyjne odnoszące się do samorządności terytorialnej odnajdziemy w rozdziale siódmym (art. 163-172). Warto odnotować, iż jedynie gmina posiada utrwaloną pozycję konstytucyjną. Wynika to pośrednio z układu chronologicznego polskich reform administracyjnych i konstytucyjnych.

W momencie uchwalania obecnej ustawy konstytucyjnej (1997 rok) samorząd lokalny działał tylko na szczeblu podstawowym. Nie było jeszcze wizji szczegółowej drugiego etapu reformy samorządowej, która dopełniła się za rok (1998 rok), po wyborach parlamentarnych i zmianie koalicji rządowej (AWS-UW)²⁰. W świetle przepisów Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz samorządowych ustaw ustrojowych organy stanowiące JST określają ustrój danych jednostek samorządowych „w granicach ustaw”. Wyrażenie powyższe nie oznacza jednak jednej konkretnej ustawy, lecz całokształt norm statuowanych z przepisów rangi ustawowej. Podstawowe znaczenie w regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Polsce mają samorządowe ustawy ustrojowe. Oprócz tego normy wprowadzenie wyborów. Dopełnieniem powyższego katalogu aktów prawnych była ustawa o zmianie Konstytucji RP, która dostosowywała regulacje Konstytucji do nowej koncepcji samorządu terytorialnego. Regulacje konstytucyjne odnoszące się do samorządności terytorialnej odnajdziemy w rozdziale siódmym (art. 163-172). Warto odnotować, iż jedynie gmina posiada utrwaloną pozycję konstytucyjną. Wynika to pośrednio z układu chronologicznego polskich reform administracyjnych i konstytucyjnych. W momencie uchwalania obecnej ustawy konstytucyjnej (1997 rok) samorząd lokalny działał tylko na szczeblu podstawowym. Nie było jeszcze wizji szczegółowej drugiego etapu reformy samorządowej, która dopełniła się za rok (1998 rok), po wyborach parlamentarnych i zmianie koalicji rządowej (AWS-UW) . W świetle przepisów Konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz samorządowych ustaw ustrojowych organy stanowiące JST określają ustrój danych jednostek samorządowych „w granicach ustaw”. Wyrażenie powyższe nie oznacza jednak jednej konkretnej ustawy, lecz całokształt norm statuowanych z przepisów rangi ustawowej. Podstawowe znaczenie w regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Polsce mają samorządowe ustawy ustrojowe. Oprócz tego normy o charakterze ustrojowym ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych,

²⁰ Regulski J. (2000), Samorząd III Rzeczypospolitej. Warszawa: PWN; Miszczuk A. (2003), Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw,
- ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych,
- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy,
- ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw,
- ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²¹.

W kontekście pozycji ustrojowej rady gminy i wykonywania jej funkcji kontrolnych szczególnie należy zwrócić uwagę na ustawy kształtujące samorząd – gminna (z marca 1990 roku), ustawę o bezpośrednim wyborze organu wykonawczego na szczeblu gminnym (z czerwca 2002 roku) oraz o pracownikach samorządowych (ostatnia z listopada 2008 roku). Z kolei z ustaw szczególnych (*lex specialis*) należy odnotować odrębne regulacje ustawowe odnoszące się do miasta stołecznego Warszawy (ostatnia z marca 2002 roku), scalająca Warszawę w jedną gminę miejską i powiat grodzki. Natomiast w kontekście wykonywania przez gminę lokalnych polityk publicznych i polityki rozwoju należy uwypuklić znaczenie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²¹ Mroczkowski P., Ustawowa regulacja ustroju jednostki samorządu terytorialnego w świetle zasad pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, „Przegląd Prawa Administracyjnego”, 2024, nr 4, ss. 63-80.

ANALIZA WYNIKÓW I DOWODÓW

W dalszej części opracowania – odwołując się do metody studium przypadku – wykorzystano wnioskowanie indukcyjne, pozwalające na identyfikację ewentualnych prawidłowości występowania określonych zjawisk oraz na zaproponowanie rozwiązań problemów zarządzania z przeznaczeniem do ich stosowania. Analizę przypadków przeprowadzono według procedury, na którą składały się następujące czynności badawcze: obserwacja i opis zjawiska, uogólnienia na podstawie obserwacji, wnioski z uogólnień, weryfikacja hipotez na podstawie wniosków.

Przedstawiono kilka propozycji zmian organizacyjno-strukturalnych w polskim samorządzie terytorialnym. Pochodzą one ze zróżnicowanych środowisk: Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego grupującego NGO-sy typu Fundacja Batorego, Fundacja Res Publica, Instytut Spraw Publicznych, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Fundacja Szkoła Liderów czy Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Ważnym komponentem są środowiska ruchów miejskich zgrupowanych w Kongres Ruchów Miejskich. Ważną płaszczyzną w dyskursie publicznym odnoszącym się do postulatów modernizacji polskiego modelu samorządu są również środowiska akademickie i naukowe, po części inicjatorzy i baczni obserwatorzy reform administracyjnych z lat 90-tych XX wieku (Jerzy Regulski, Jerzy Stępień, Andrzej K. Piasecki, Eugeniusz Wojciechowski).²²

Analiza podnoszonych postulatów pozwoli na pogrupowanie ich wedle stopnia złożoności (i radykalności zarazem). Postaramy również udzielić odpowiedzi w zakresie wykonalności polityk publicznych oraz wskazać na zasadność wprowadzenia zmian organizacyjnych i strukturalnych.

²² Zob. *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

STUDIA PRZYPADKÓW I NAJLEPSZE WYNIKI

Grupa organizacji społecznych i think tanków (Fundacja Batorego, Fundacja Res Publica, Instytut Spraw Publicznych oraz Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej) przygotowały w 2015 roku pakiet postulatów zmian organizacyjnych, których wprowadzenie miało za zadanie ułatwienie mieszkańcom wspólnot lokalnych angażowanie się w sprawy ich miejscowości. Drugim zadaniem prezentowanych propozycji zmian było wzmocnienie roli radnych (zarówno pojedynczych, jak i komisji rady) w kontekście wykonywania funkcji kontrolnych.²³

1. Wprowadzenie instytucji głosowania imiennego radnych jako zasady. Obecnie głosowanie imienne jest obligatoryjne tylko w wyjątkowych przypadkach. Tymczasem, mieszkańcy powinni mieć możliwość zapoznania się ze szczegółową informacją nie tylko na temat rozstrzygnięć podejmowanych przez całą radę, ale również decyzji każdego z radnych. To jest fundamentalna kwestia, której wprowadzenie może np. ułatwić podejmowanie bardziej świadomej decyzji w kolejnych wyborach o tym, czy przedłużyć mandat dotychczasowym radnym. Jeżeli wybory są zindywidualizowane, również rozliczalność powinna mieć taki charakter²⁴.
2. Wzmocnienie pozycji komisji rewizyjnej, a w niej pozycji radnych nienależących do koalicji rządzącej poprzez: a/poszerzenie możliwości kontrolnych na wszystkie jednostki organizacyjne dysponujące majątkiem gminy oraz na spółki komunalne, b/nadanie jej możliwości: wzywania na posiedzenia i żądania wyjaśnień oraz informacji od kierowników jednostek organizacyjnych; prowadzenia działań kontrolnych na miejscu, tj. w samej instytucji; c/ zapoznawania się z projektami planów finansowych i działania; d/zlecania audytu zewnętrznego danej instytucji; e/złożenia wniosku o odwołanie kierownika gminnej jednostki organizacyjnej z nałożeniem na wójta/burmistrza/prezydenta miasta obowiązku ustosunkowania się na piśmie z podaniem uzasadnienia dla podjętego rozstrzygnięcia, f/przyjęcie zasady, że przewodniczącym komisji rewizyjnej nie może być radny wybrany z listy komitetu wyborczego, który zgłosił w wyborach kandydata, który został wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta. Zasada nie ma zastosowania, jeśli rada składa się z kandydatów wybranych z list tylko jednego komitetu lub też

²³ Zob. Demokratyzacja samorządu – postulaty. Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. 30.04.2015; [Demokratyzacja samorządu – postulaty – Instytut Spraw Obywatelskich](#) [dostęp: 2.07.25].

²⁴ Zob. Demokratyzacja samorządu – postulaty. Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. 30.04.2015; [Demokratyzacja samorządu – postulaty – Instytut Spraw Obywatelskich](#) [dostęp: 2.07.25].

uprawnione kluby radnych nie zgłosiły kandydata (kandydatów) na przewodniczącego komisji, g/wprowadzenie zasady, że wniosek o udzielenie absolutorium zawiera sprawozdanie merytoryczne „o stanie gminy”, a sprawozdanie z wykonania budżetu stanowi tylko jeden z załączników. Obecnie szczegółowe formy kontroli instytucji gminnych sprawowanej przez komisję rewizyjną powinny być doprecyzowane uchwałą rady gminy. Tymczasem, komisja rewizyjna jest na tyle ważnym instrumentem kontroli, że powinna być wyposażona w ustawowy, minimalny zakres kompetencji kontrolnych względem gminnych jednostek organizacyjnych. Pracami komisji rewizyjnej powinien kierować radny wywodzący się z opozycyjnego klubu²⁵.

3. Zobowiązanie wójta do składania ustnych wyjaśnień oraz pisemnego sprawozdania w sprawie wykonania poszczególnych uchwał rady gminy na wniosek komisji rady gminy. Podstawowym zadaniem wójta jest wykonywanie uchwał rady gminy. Tymczasem Rada nie ma jednak praktycznie żadnych instrumentów skutecznej kontroli. Trudno jej ustalić czy i w jakim zakresie konkretne uchwały zostały wykonane oraz jakie są przyczyny ewentualnego ich niewykonania. Przyznanie komisjom kompetencji do żądania przedstawienia sprawozdania w sprawie realizacji konkretnych to ważny krok w stronę wzmocnienia pozycji rady jako organu kontrolującego wykonywanie uchwał.²⁶
4. Wprowadzenie na wniosek co najmniej 1/3 składu rady gminy instytucji wysłuchania kandydatów na kierownicze stanowiska podczas posiedzeń właściwych merytorycznie komisji rady gminy oraz możliwości wydawania przez komisję rady gminy opinii (o charakterze niewiążącym dla wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Reguła ta dotyczy tylko tych kandydatów, których wybór nie został przeprowadzony w trybie konkursowym. Rada powinna mieć możliwość kontroli procesu obsadzania stanowisk w komunalnych jednostkach organizacyjnych, aby zapewnić bardziej transparentny sposób naboru i zapewnić bardziej dogłębne sprawdzenie kandydatów.²⁷.

²⁵ Zob. Demokratyzacja samorządu – postulaty. Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. 30.04.2015; [Demokratyzacja samorządu – postulaty – Instytut Spraw Obywatelskich](#) [dostęp: 2.07.25].

²⁶ Zob. Demokratyzacja samorządu – postulaty. Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. 30.04.2015; [Demokratyzacja samorządu – postulaty – Instytut Spraw Obywatelskich](#) [dostęp: 2.07.25].

²⁷ Zob. Demokratyzacja samorządu – postulaty. Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. 30.04.2015; [Demokratyzacja samorządu – postulaty – Instytut Spraw Obywatelskich](#) [dostęp: 2.07.25].

Z kolei Zespół roboczy Kongresu Ruchów Miejskich przygotował postulaty Kongresu na temat koniecznych zmian w samorządzie pod hasłem SAMORZĄDNOŚĆ 2.0. Znalazły się w nim postulaty:

1. Utworzenia kancelarii/ biura rady miasta, niezależnej od burmistrza/ prezydenta organizacyjnie, materialnie, w tym finansowo i lokalowo, podlegającej prezydium rady. Zatrudniać ono powinno personel administracyjny i merytoryczny, dla którego pracodawcą jest przewodniczący rady. Biuro winno realizować obsługę prawną rady, zlecać analizy i opracowania, przygotowywać we współpracy z organem wykonawczym projekty uchwał i stanowisk rady.
2. Przewodniczący rady miasta, jego zastępcy i przewodniczący komisji powinni być w miarę potrzeb zatrudnieni na umowie o pracę albo umowie-zleceniu. Nie otrzymują wówczas diety tylko wynagrodzenie za pracę²⁸. Obecna realna dominacja organu wykonawczego nad stanowiącym jest – zdaniem ekspertów Kongresu Ruchów Miejskich – kuriozalna i sprzeczna z ich rolami – to nie prezydent/ burmistrz wykonuje wolę rady, tylko ona często ulega jego oczekiwaniom. Rada uzależniona organizacyjnie, finansowo itd. od prezydenta/ burmistrza nie ma możliwości – tak materialnych jak i merytorycznych – wypracowania własnych stanowisk, zwłaszcza krytycznych wobec działań czy propozycji prezydenta/ burmistrza.
3. Organ wykonawczy miejskiej władzy samorządowej, czyli prezydent/ burmistrz, powinien być powoływany przez organ stanowiący, czyli radę miasta, kwalifikowaną większością głosów określoną w ustawie. Przepisy szczegółowe winny określić szczegółowo gwarancje stabilności pełnienia funkcji prezydenta/ burmistrza, w tym warunki i procedury odwołania z funkcji przez radę. Obecne rozwiązanie kreujące silną, jednoosobową władzę z mandatem pochodzącym z powszechnego wyboru, nie jest wbrew opiniom bardziej „demokratyczne” – jako wyraz vox populi. Prezydent/ burmistrz reprezentuje politycznie dominującą mniejszość, rzadko większą niż kilkunastoprocentową wśród ogółu mieszkańców danej wspólnoty lokalnej.
4. Sekretarza miasta i skarbnika powoływać winna rada miasta kwalifikowaną większością głosów na wniosek burmistrza/ prezydenta lub z własnej inicjatywy. Ustawa powinna sprecyzować procedurę i warunki powoływania/odwoływania oraz gwarancje stabilności pełnienia funkcji. Specyfika zadań wykonywanych na obu funkcjach – nadzór nad przestrzeganiem przepisów i procedur – wymaga bowiem

²⁸ Zob. Demokracja miejska. Samorządność 2.0. Postulaty KRM. 3 lipca 2023 r.; [SAMORZĄDNOŚĆ 2.0 Postulaty KRM](#) [dostęp: 2.07.2025]

silnej i trwałej pozycji osób pełniących te funkcje w miejskim układzie władzy, co zagwarantuje niezależność od zewnętrznych nacisków.

Wśród postulatów Kongresu Ruchów Miejskich znalazły się również:

5. rezygnacja z głosowania przez radę nad absolutorium dla prezydenta/ burmistrza z wykonania budżetu – pozostawienie w zamian tylko głosowanie nad wotum zaufania. Rada bowiem urealnia budżet do ostatniej chwili, by wykorzystać wszystkie środki, co czyni głosowanie nad absolutorium z wykonania budżetu pozornym.
6. Uznanie przez radę miasta za zasadne trzech skarg na burmistrza/prezydenta w jednym roku zobowiązujących radę do nieudzielenia mu wotum zaufania za dany rok. Rozstrzygnięcie w sprawie uznania skargi powinno być zaskarżane do sądu.
7. Odrzucenie wniosku o wotum zaufania jest równoznaczne z nieudzieleniem zaufania, nie trzeba głosować wniosku przeciwnego. Uchwały rady miasta ws. skarg i wniosków mają wiążący charakter dla organu wykonawczego, czyli obligują go do ich wykonania.
8. Wyrażenie przez radę wotum nieufności dla burmistrza/ prezydenta w dwu następujących po sobie latach zobowiązuje radę do rozpisania referendum odwoławczego z zastrzeżeniem, że nie naruszy to wyznaczonych przez ustawę o referendach lokalnych „okresów ochronnych” [dotyczy sytuacji obecnej, kiedy burmistrz/ prezydent wyłaniany jest w wyborach powszechnych]²⁹.

W tym kontekście należy przyrzeć się perspektywie środowisk samorządowych. Przedstawiciele wszystkich ogólnopolskich korporacji samorządowych skierowali w listopadzie 2024 roku do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt zmian legislacyjnych, które mają przywrócić kompetencje samorządom i zwiększyć efektywność usług publicznych. Zaproponowano nowelizację przepisów w 36 obszarach³⁰.

W zakresie kwestii ustrojowych:

1. Zaproponowano rezygnację z regulacji zakazujących zatrudnianie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo wykonywania przez niego innych czynności w takich spółkach. Z oczywistych powodów, jako odpowiedzialni za działanie

²⁹ Zob. Demokracja miejska. Samorządność 2.0. Postulaty KRM. 3 lipca 2023 r.; [SAMORZĄDNOŚĆ 2.0 Postulaty KRM](#) [dostęp: 2.07.2025].

³⁰ Te kompetencje mają wrócić do gmin i powiatów. Znamy szczegóły projektu odwracającego centralizację. „Serwis Samorządowy PAP”, 15.11.2024; [Te kompetencje mają wrócić do gmin i powiatów. Znamy szczegóły projektu odwracającego centralizację | Serwis Samorządowy PAP](#) [dostęp: 2.07.25].

administracji samorządowej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta powinni mieć możliwość sprawowania bezpośredniego nadzoru nad spółkami gminnymi.

2. Zaproponowano usunięcie przepisów wprowadzających ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego gminy. Ponadto w Kodeksie Wyborczym niezbędne jest dokonanie zmian w liczebności stałych obwodów głosowania, które powinny wynosić od 500 do 4000 mieszkańców.
3. Postuluje się zniesienie ograniczeń w zakresie liczby zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Odnoszenie liczby zastępców do liczby mieszkańców gminy liczonych według kryteriów GUS jest niezasadne. Z jednej strony faktyczna liczba mieszkańców gminy może być nawet o kilkadziesiąt procent zaniżona. Z drugiej strony sama liczba mieszkańców nie oddaje skali potrzeb w zatrudnianiu osób o strategicznym znaczeniu dla zarządzania gminą. W tej kwestii powinno się pozostawić autonomię organowi wykonawczemu, który, decydując o liczbie zastępców wójta, burmistrza miasta, będzie uwzględniał dodatkowo np. uwarunkowania społeczne i gospodarcze wspólnoty samorządowej³¹.

Po wyszczególnieniu powyższych kluczowych postulatów środowisk samorządowych widać wyraźnie, iż władze samorządowe inaczej widzą wyzwania organizacyjne i drogi ku modernizacji ustroju samorządu niż organizacje społeczne, badacze czy działacze ruchów miejskich.

Należy w tym miejscu przywołać opinię twórcy reformy samorządowej Jerzego Regulskiego. Warto przypomnieć, iż był on przeciwnikiem zbyt dużego wzmacniania pozycji ustrojowej organu wykonawczego poprzez wprowadzenie jego bezpośrednich wyborów. Organ stanowiący – w jego opinii – stał się faktycznie zarządzającym gminą, a pozycja Rady Gminy „sprowadziła się w istocie do roli mniej lub bardziej życzliwego obserwatora” Jerzy Regulski podkreślał również w konkluzji swojej analizy: „Wzmacniając władzę wykonawczą w gminie uczyniono z wójtów i burmistrzów, osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spoza jakiegokolwiek kontroli”.³²

Z kolei Jerzy Stępień zwraca uwagę, że: „Wójt, Burmistrz, Prezydent Miasta całkowicie uzależnili się od rady. Niektórzy nie przychodzą nawet na jej posiedzenia”. Najważniejsze jest bowiem rozstrzygnięcie – czym ma być rada wobec silnej pozycji Wójta?. W tym kontekście należy wskazać trzy płaszczyzny działania organu stanowiącego i kontrolnego:

³¹ Te kompetencje mają wrócić do gmin i powiatów. Znamy szczegóły projektu odwracającego centralizację. „Serwis Samorządowy PAP”, 15.11.2024; [Te kompetencje mają wrócić do gmin i powiatów. Znamy szczegóły projektu odwracającego centralizację | Serwis Samorządowy PAP](#) [dostęp: 2.07.25].

³² Regulski J. (2023). Warunki rozwoju samorządności lokalnej. W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

1/organ reprezentujący mieszkańców; 2/wyznaczający kierunki polityki i zadania wójta; 3/organ kontrolujący organ wykonawczy. Dlatego J. Stępień wskazywał na konieczność wzmocnienie pozycji rady – możliwość wpływania przez nią na realizację postulatów mieszkańców, ale zarazem „rady pozbawione najważniejszego instrumentu kontroli organu wykonawczego”. W tym kontekście istniały dwie realne możliwości działania rady: a/podporządkowanie kierunkowi nadanemu przez Wójta, b/wchodzenie w permanentny konflikt. J. Stępień dostrzegał zatem konieczność stworzenia aparatu wykonawczego rady – w sensie obsługi radnych i zlecania analiz na potrzeby rady³³.

Model skandynawski – a za nim opowiadał się Jerzy Stępień – działał wedle następującej zasady: Rada wybiera przewodniczącego, on z kolei reprezentuje gminę jako Wójt, Burmistrz, Prezydent Miasta stając na czele zarządu. Ciężar codziennego administrowania spoczywa z kolei na fachowej administracji lokalnej (jej zwierzchnikiem jest dyrektor miejski lub sekretarz (gminy wiejskie). Dzięki powyższej strukturze organizacyjnej możliwy jest efekt synergii: współpraca czynnika politycznego z profesjonalnymi urzędnikami. W warunkach polskich optymalnym rozwiązaniem wydaje się utrzymanie wyboru powszechnego z przypisaniem mu funkcji przewodniczącego Rady – natomiast na czele urzędu stoi inny decydent (dyrektor generalny)³⁴.

Natomiast Andrzej Piasecki postuluje powrót do kolegiального organu wykonawczego – wójt pochodzący z wyborów powszechnych jako przewodniczący Zarządu Gminy, oprócz niego – zastępcy, sekretarz i skarbnik oraz przedstawiciele rady (w liczbie zawodowych liderów czyli Wójta i zastępców). Dodatkowo wójt i jego zastępcy winni być radnymi, a wójt dodatkowo pełnić obowiązki Przewodniczącego Rady Gminy. Jednocześnie postuluje on zmiany w kontekście organu stanowiącego. Proponowane zmiany obejmują następujące kwestie: 1/zwiększenie liczby radnych o 1/3 (sprzed ograniczeń z 2001 roku); 2/wprowadzenie podmiotów wspierających (zastępcy radnego) 3;/modyfikacja ordynacji wyborczej– głosowanie na całą listę w gminie, a nie w okręgach wyborczych; 4/upowszechnienie głosowań imiennych w Radzie Gminy.³⁵

Andrzej K. Piasecki postuluje zatem wzmocnienie obszarów działania Rady Gminy: 1/stanowienie prawa miejscowego; 2/kreacja władz; 3/funkcje kontrolne;

³³ Stępień J. (2023). Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 lat doświadczeń). W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

³⁴ Stępień J. (2023). Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 lat doświadczeń). W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

³⁵ Piasecki K. Andrzej. (2023). Możliwości doskonalenia samorządu terytorialnego. W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

4/odpowiedzialność za partycypację obywatelską; 5/działanie na rzecz wzmocnienia dobrych praktyk; 6/pelniejsza reprezentacja lokalnej wspólnoty samorządowej.

Z kolei Eugeniusz Wojciechowski zakłada trzy scenariusze władz lokalnych na poziomie podstawowym (nie obejmuje to poziomu powiatowego i samorządowego województwa): 1/powrót do kolegiального modelu Zarządu Gminnego (w formule parlamentarno-gabinetowej); 2/organ mieszany – członkowie Zarządu Gminy pochodzący z rady i spoza rady; 3/w całości spoza rady (model amerykański – fachowo-menedżerski) 4/przewodniczącym Zarządu Gminy winien być radny z największą liczbą głosów, jednocześnie należy wprowadzić ustawowy zakaz jednoczesnego zasiadania w radzie i zarządzie).³⁶

W przedstawionych propozycjach naukowców, w tym Ojców założycieli polskiego modelu samorządności w 1990 roku można dostrzec pewne wspólne elementy. Dostrzegają oni słabość pozycji władczej rady, szczególnie w kontekście funkcji kontrolnych. Stąd pojawia się propozycja przywrócenia kolegiального organu wykonawczego, przy czym nie ma zgody co do trybu jego powoływania (część badaczy optuje za pozostawieniem dotychczasowej formuły elekcji powszechnej, część opowiada się za przywróceniem wyborów pośrednich).

OPCJE WYKONALNOŚCI POLITYK PUBLICZNYCH

Wymienione powyżej propozycje zmian w strukturze organizacyjnej gminy odnoszą się ściśle do wykonywania zadań publicznych przez wspólnoty samorządowe, przy czym wskazano również kwestie powiatowe oraz samorządowego województwa dla całokształtu wywodu. Odnoszą się one bezpośrednio do wykonalności polityk publicznych przez administrację samorządową, zgodnie z przyjętym modelem decentralizacji państwa po 1990 roku (i kolejnych fazach reform administracyjnych). Opcje wykonalności polityk publicznych przez samorządowe władze lokalne z wykorzystaniem funkcji kontrolnych rad powinny obejmować kilka kategorii: 1/skuteczności; 2/efektywności; 3/trafności; 4/użyteczności; 5/ważności; 6/wykonalności administracyjnej oraz 7/wykonalności technologicznej. Omówimy obecnie wskazane kategorie w kontekście polityk publicznych realizowanych przez samorządy lokalne (przede wszystkim gminne- jako jednostki podstawowe).

Kwestia skuteczności czyli przewidywany stopień osiągnięcia zakładanych celów polityki publicznej zależy od kilku czynników. Po pierwsze: najważniejsza powinna być perspektywa

³⁶ Wojciechowski E. (2023). Modernizacja systemu samorządu terytorialnego w Polsce. W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar

wykonalności polityki administracyjnej. Jeżeli oba organy władzy lokalnej pozostają w trwałym konflikcie lub blokują się wzajemnie – sytuacja jest dysfunkcjonalna dla rozwoju lokalnego. Po drugie: współpraca obu organów (wymóg wspólnego podejmowania decyzji) przyczynia się do większej skuteczności zarządzania lokalnego rozumianego jako realizowanie polityki administracyjnej na danym terenie. Jest to zatem bardzo ważny czynnik spajający wyborców oraz administrację lokalną.

Aspekt skuteczności działań kontrolnych ze strony rady pozwala na wyeliminowanie zachowań patologicznych, szkodliwych dla całej wspólnoty lokalnej. Stąd wydaje się konieczne – po obserwacji ponad 35 lat funkcjonowania demokracji lokalnej na poziomie gminnym – wprowadzenie pewnych zmian organizacyjno-strukturalnych. Same bowiem nowe kompetencje kontrolne (jak np. raport o stanie gminy) wprowadzane do obecnych struktur nie powodują realnego wzmocnienia pozycji rady względem wójta. Dlatego propozycje wprowadzenia ponownie zarządu gminy w postaci kolegialnej (przy zachowaniu wyboru jego przewodniczącego w wyborach powszechnych) wydaje się rozwiązaniem skutecznym. Podobnie należy ocenić połączenie funkcji burmistrza (jako lidera politycznego) z obowiązkami przewodniczącego rady gminy, przy jednoczesnym wydzieleniu dyrektora administracyjnego gminy. Należy wskazać, iż podobne rozwiązanie obowiązuje w niektórych państwach europejskich (Niemcy, Szwajcaria).

Należy odnieść się do efektywności – czyli porównania wielkości szacowanych nakładów koniecznych do wdrożenia polityki publicznej z zakładanymi korzyściami. Kosztem jest z jednej strony przekonanie środowiska politycznego i samorządowego o dalekosiężnych korzyściach dla rozwoju polskiego modelu samorządowego. Jest to koszt jednorazowy, a planowane korzyści zapowiadają się długofalowo. Efektywność powinna wynikać również z posiadanego bagażu doświadczeń zarówno z okresu kolegialnego zarządu (pierwsze trzy kadencje do 2002), jak i po wprowadzeniu monokratycznego organu wykonawczego. Efektywność winna być mierzona poziomem rozwoju lokalnego oraz skutecznej realizacji poszczególnych polityk publicznych – w tym polityki administracyjnej. Jest to zadanie dla obu organów władzy lokalnej – zarówno stanowiącego jak i wykonawczego, ich zgodnej współpracy i wspólnego procesu podejmowania kluczowych decyzji. Atrakcyjnym modelem wydaje się model menadżerski, szczególnie w kontekście licznych zarzutów o upartyjnienie samorządu. Ale powyższy model pochodzący z anglosaskiej rzeczywistości wydaje się nazbyt odległy od polskich praktyk zarządzania administracyjnego, stąd nie jest to model, który można bez poważniejszych oporów wprowadzić na polskim gruncie.

Istotnym kryterium jest trafność, czyli kwestia na ile przyjęte cele polityki publicznej odpowiadają zidentyfikowanym i oczekiwanym potrzebom wspólnot lokalnych. W badaniach publicznych (np. raport CBOS z 2024 r.) widać tendencję oceniania przez

mieszkańców wspólnego wpływu zarówno rady, jak i wójta na rozwój lokalny. Lokalne wspólnoty zatem oczekują zgodnej współpracy obu ośrodków władzy samorządowej. Powszechna i narastająca krytyka regulacji obecnych (prezydencjalizacja gmin i marginalizacja rad) wydaje się stwarzać pozytywne okoliczności do proponowanych zmian. Innym aspektem są doświadczenia negatywne po długotrwałych rządach wójtów, nie podlegających praktycznie żadnej kontroli ze strony rady czy samej wspólnoty. Polityka rozwojowa (mieszkaniowa, oświatowa, zdrowotna czy kulturalna) winna wynikać ze wspólnych decyzji rady i wójta/burmistrza. Takie jest oczekiwanie mieszkańców.

Z kategorią trafności związana jest kwestia użyteczności – ocena stopnia w jakim oddziaływanie zaplanowanej polityki publicznej służy potrzebom beneficjentów, w omawianym kontekście wspólnot lokalnych oraz rozwiązuje zidentyfikowane problemy. Użyteczność wynika z efektywnej i długoterminowej realizacji polityki publicznej na szczeblu lokalnym – polityki oświatowej, zdrowotnej czy mieszkaniowej. Proponowane rozwiązania przysłużyć się mogą obu stronom. Zarówno rada jako organ przedstawicielski mieszkańców – swoisty „głos wspólnoty lokalnej”, jak i wójt (jako lider polityczny i menadżer na poziomie gminnym) powinni mieć swoje należne miejsce w procedurze identyfikowania potrzeb wspólnoty, jak i ich realizowania. Funkcja kontrolna rady powinna być w tym aspekcie postrzegana jako oddziaływanie funkcjonalne na proces podejmowania decyzji i wydatkowania środków publicznych.

Istotnym aspektem jest również kategoria wykonalności administracyjnej czyli ocena potencjału implementacyjnego podmiotu, który odpowiada bezpośrednio za wdrożenie polityki publicznej. W tym aspekcie należy wskazać na konieczne działania z zakresu administracyjnego (zasoby, aktorzy), które uprawdopodobniają działania z tego zakresu. Wpływać to winno na ostateczne tempo rozwoju lokalnego, poprzez realizację wybranych polityk publicznych. Po ponad 35 latach wiedza o funkcjonowaniu samorządu lokalnego staje się coraz bardziej powszechna. Rosną również zastępy urzędników i działaczy lokalnych posiadających niezbędne kompetencje i doświadczenia. Przygotowanie do zmian strukturalnych również nie wydaje się zadaniem przekraczającym możliwości polskich prawników administratywistów i specjalistów z nauki o polityce i administracji. Bez większych problemów można posilkować się wiedzą i doświadczeniem samorządu lokalnego z innych państw Europy, o długotrwałym działaniu samorządowych władz lokalnych, łącznie z postulowanym modelem (kraje niemieckie, Francja, Szwajcaria).

Z kolei większość postulatów środowisk miejskich wydaje się nie podążać we właściwym kierunku, osłabiając nadmiernie organ wykonawczy (np. zniesienie absolutorium). Stanowić to może powrót do niedobrych i nieefektywnych praktyk z okresu kształtowania polskiego samorządu (pierwsze kadencje władz lokalnych po 1990 roku). Zasadne wydaje

się wyważenie pozycji zarówno rady, jak i organu wykonawczego, aby uniknąć sytuacji „paraliżu władzy” na szczeblu lokalnym.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podsumowując należy wskazać, że przedstawione mechanizmy i inicjatywy stanowią propozycje modyfikacji struktur samorządowych wypracowanych w okresie III RP, przede wszystkim w latach 90-tych XX wieku. Należy pamiętać, iż głównym zadaniem administracji samorządowej jest realizacja polityk publicznych, a przez to służenie rozwojowi lokalnemu danej jednostki samorządowej. W tym kontekście szczególnie należy się odwołać do polityki administracyjnej, która posiada cechy polityki regulacyjnej. Wymaga to współdziałania zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego w skutecznej realizacji tych polityk. Bazując na przedstawionych analizach można pokusić się o wstępne wnioski funkcjonowania rad gminnych (szczególnie w kontekście wykonywania funkcji kontrolnych) w warunkach polskiego samorządu lokalnego (szczególnie na poziomie podstawowym)³⁷.

Można zaobserwować pewne niekonsekwencje w polityce samorządowej, proponowanej przez państwo polskie. Początek restytucji samorządu lokalnego po 1990 roku charakteryzował tendencje wzmacniania uprawnień rady i radnych, jako organu przedstawicielskiego i pochodzącego z wolnych i demokratycznych wyborów. (Taki charakter miały pierwsze wybory do rad gmin w maju 1990 roku). Równocześnie niekorzystne doświadczenia centralizacyjne rodem z PRL powodowały, iż nieufnie wzmacniano organy wykonawcze w polskim modelu gminy. Po nie zawsze budujących i efektywnych doświadczeniach pierwszej kadencji zdecydowano się – przy oporze większości twórców polskiego samorządu z lat 90-tych XX wieku – na jednoznaczne wzmocnienie organów wykonawczych na szczeblu gminnym – poprzez wprowadzenie monokratycznego organu w postaci wójta/burmistrza/prezydenta miasta, a po wtóre – poprzez wyposażenie go w mandat bezpośredniej legitymacji wspólnoty lokalnej. Doprowadziło to jednakże to znacznego osłabienia funkcji rady, przede wszystkim kontrolnych.

Proponowane zmiany w 2015 i 2018 roku, mające zwiększyć kontrolne uprawnienia rady i samych radnych, nie przyniosły jednoznacznych pozytywnych efektów, przy utrzymaniu dominującej pozycji organu wykonawczego (vide: Raport o stanie gminy). Zjawisko to zyskało już miano: „prezydencjalizacji gmin”. Stąd dążąc do zwiększenia funkcji kontrolnych należy dokonać niezbędnych korekt w strukturze organizacyjnej władz lokalnych.

³⁷ Piasecki A., (2006). Menadżer i polityk: wójt, burmistrz, prezydent miasta. Kraków: Projekt.

Takie propozycje – przedstawione w niniejszym Policy Paper – zakładają przywrócenie kolegiального zarządu, przy jednoczesnym utrzymaniu powszechnych wyborów przewodniczącego Zarządu Gminy. Warto również rozważyć wprowadzenie odrębnej obsługi rady gminy, nie zależącej od wójta/burmistrza o ambicjach ekspercko-analitycznych. Dla większej skuteczności funkcji kontrolnych ze strony rady nie wydaje się konieczne, aby wszyscy członkowie zarządu wywodzili się z rady. Istotne wydaje się również – dla większej transparentności – większej liczby głosowań. Za korzystny należy również uznać pomysł przesłuchań kandydatów na kierowników jednostek organizacyjnych przez merytoryczne komisje rady, chyba, że obsada taka nastąpiła w drodze postępowania konkursowego. Większa współpraca ze strony obu organów władzy lokalnej – stanowiącej oraz wykonawczej powinna służyć pełniejszemu wykonywaniu polityk rozwojowych (np. mieszkaniowej, oświatowej, zdrowotnej czy komunikacyjnej) z korzyścią dla mieszkańców.

BIBLIOGRAFIA

Cyrankiewicz M., Jak skontrolować działalność wójta?, „Rzeczpospolita”, 2008, 18.11; Jak skontrolować działalność wójta - rp.pl [dostęp: 2.07.25].

Demokracja miejska. Samorządność 2.0. Postulaty KRM. 3 lipca 2023 r.; SAMORZĄDNOŚĆ 2.0 Postulaty KRM [dostęp: 2.07. 25].

Demokratyzacja samorządu – postulaty. Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. 30.04.2015; Demokratyzacja samorządu – postulaty – Instytut Spraw Obywatelskich [dostęp: 2.07.25].

Dorosz-Kruczyński J., Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych, FDRL im. Jerzego Regulskiego. Blog Edukacyjny. 2024. 19.08. Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych [dostęp: 2.07.25].

Izdebski Jan (2018). Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną. „Zeszyty Naukowe KUL”, vol. 60, nr 1 (241).

Kiełbus M, „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”, 2019, 2.11, „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych [2.07.25].

Kulesza Michał, Sześciło Dawid (2013). Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne. Warszawa: a Wolters Kluwer Business.

Liberski P., Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?, „Radar Prawny”, 2019, 17.04; Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot? | Radar Prawny [dostęp: 2.07.25].

Miszczuk A. (2003), Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Mroczkowski P., Ustawowa regulacja ustroju jednostki samorządu terytorialnego w świetle zasad pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, „Przegląd Prawa Administracyjnego”, 2024, nr 4, ss. 63-80.

Piasecki K. Andrzej. (2023). Możliwości doskonalenia samorządu terytorialnego. W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

Piasecki K. Andrzej, (2006). Menadżer i polityk: wójt, burmistrz, prezydent miasta. Kraków: Projekt.

Regulski J. (2023). Warunki rozwoju samorządności lokalnej. W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

Regulski J. (2000), Samorząd III Rzeczypospolitej. Warszawa: PWN.

Sidor M, Kuć-Czajkowska K, Wasil J. (2017). Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce. Warszawa: Scholar.

Sondej M., Rada gminy nie tylko stanowi prawo, ale pełni też funkcje kontrolne, „Prawo.pl”, 2024, 29.05.; <https://www.prawo.pl/samorzad/kontrolna-funkcja-rady-gminy,77332.html> [dostęp: 2.07.25].

Sobiech Ł., Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego, „Samorząd. Infor.pl”, 2008. 20.11; [Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego - Infor.pl](#), [dostęp: 2.07.25].

Stępień J. (2023). Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 lat doświadczeń). W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

Te kompetencje mają wrócić do gmin i powiatów. Znamy szczegóły projektu odwracającego centralizację. „Serwis Samorządowy PAP”, 15.11.2024; [Te kompetencje mają wrócić do gmin i powiatów. Znamy szczegóły projektu odwracającego centralizację | Serwis Samorządowy PAP](#) [dostęp: 2.07.25].

Wojciechowski E. (2023). Modernizacja systemu samorządu terytorialnego w Polsce. W: *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*. Trutkowski C., Podgórska-Rykała J. (red. nauk.) Warszawa: Scholar.

Autor:



Prof. dr hab. Jacek Wojnicki – kierownik projektu

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Kierownik Katedry Systemów Politycznych. Badacz kwestii systemów politycznych i administracyjnych w Polsce i w Europie. Autor podręczników, artykułów i raportów z zakresu systemów politycznych i administracji publicznej (w tym szczególnie samorządu terytorialnego). Główny specjalista w Dziale Polityk Publicznych Łukasiewicza - ITECH.



Łukasiewicz
ITECH
Instytut Innowacji
i Technologii



ul. Żelazna 87, 00-879 Warszawa



tel. 22 100 14 63



instytut@itech.lukasiewicz.gov.pl