



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

OPINIA nr 16/2022

RELACJE ORGANU WYKONAWCZEGO I ORGANU STANOWIĄCEGO W GMINACH W PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWEJ (POLSKA, REPUBLIKA CZESKA, SŁOWENIA, SŁOWACJA ORAZ WĘGRY)

prof. dr hab. Jacek Wojnicki

Przedmiotem analizy jest kwestia relacji pomiędzy organem wykonawczym a organem stanowiącym w gminach w państwach Europy Środkowej. Omówione będą rozwiązania prawno-konstytucyjne kilku państw należących do wspomnianego regionu: Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry. Analizie zostaną poddane następujące kwestie: sposób kreacji organu wykonawczego; tworzenie aktów prawa miejscowego, kwestie polityki finansowej (w tym budżetu); tryb odwołania organu wykonawczego oraz narzędzia kontroli. Państwa nie zostały wybrane przypadkowo, łączy je tradycja rządów komunistycznych po drugiej wojnie światowej, problemy z rekonstrukcją władz samorządowych w latach 90. XX wieku oraz podobne trudności (choć, co zrozumiałe w zróżnicowanej skali) w kształtowaniu autonomicznych władz lokalnych po pierwszej wojnie światowej. Samorządy lokalne we wszystkich omawianych państwach powstawały w połowie dziewiętnastego stulecia – głównie na bazie rozwiązań austriackich. Dodatkowo w przypadku polskim należy wymienić tradycje pruskiej administracji, a na ziemiach słowackich – węgierskiej.

1.Sposób kreacji

W omawianej grupie państw występują dwa podstawowe modele kreacji organu wykonawczego – pośredni w przypadku Republiki Czeskiej oraz bezpośredni w pozostałej grupie organizmów państwowych. Podkreślić trzeba ewolucję rozwiązań prawno-ustrojowych w przedmiotowym zakresie w przypadku polskim (w roku 2002) oraz w przypadku węgierskim (w roku 1994 i w 2011).

Od 1 stycznia 2003 roku **Republika Czeska** dzieli się na 205 gmin (o poszerzonych kompetencjach) oraz na 14 krajów. Jednocześnie zostały zniesione powiaty jako jednostka administracyjna. Zachowano natomiast niektóre urzędy sądowe, policyjne oraz inne administracji państwowej uprzednio ulokowane w mieście powiatowym. Liczba gmin w 2007 roku wynosiła 6250, z czego 393 gminy posiadają tzw. urząd gminy. Taki status został przyznany gminom liczącym co najmniej 15 tysięcy mieszkańców. Natomiast gminy z rozszerzonymi uprawnieniami wykonują zadania administracji państwowej w ściśle określonych dziedzinach, dysponując odpowiednim personelem oraz funduszami (m.in. rejestr urodzeń, ślubów oraz zgonów).

Podstawę ustroju samorządu gminnego stanowiła ustawa o gminach uchwalona przez Czeską Radę Narodową na posiedzeniu 4 października 1990 roku. W odrębnej ustawie z 9 października 1990 roku uregulowano ustrój samorządowy stolicy – Pragi. Natomiast 6 grudnia 1991 roku została uchwalona ustawa o gminnej policji. Regulacje ustawowe z początku procesów demokratycznych i decentralizacyjnych zostały zmienione. Obecnie w Republice Czeskiej obowiązuje ustawa z 12 kwietnia 2000 roku.

Organem wykonawczym w czeskich gminach jest rada gminy, wyłaniana spośród radnych i odpowiedzialna przed gminnym przedstawicielstwem. W gminach, w których nie ustanowiono rady, zadania organu wykonawczego wypełnia starosta. Odnosi się to do gmin, których gminne przedstawicielstwo liczy mniej niż 15 radnych. W skład rady gminy wchodzi: starosta, jego zastępca oraz członkowie wybrani przez przedstawicielstwo spośród radnych. W miastach statutowych na czele rady stoi burmistrz. Liczba członków rady musi być nieparzysta i powinna wynosić między 5 a 11 (nie może stanowić więcej niż 1/3 radnych przedstawicielstwa). Kandydatury na członków rady podlegają oddzielnemu głosowaniu, a do zatwierdzenia wymagana jest większość spośród ustawowej liczby radnych.

Wybory rady gminnej (tj. organu wykonawczego) przeprowadza się oddzielnie dla powołania starosty, następnie jego zastępcy, a na końcu pozostałych członków rady. We wszystkich omawianych głosowaniach do wyboru wymagane jest uzyskanie poparcia większości ustawowej liczby radnych przedstawicielstwa. W przypadku zmniejszenia się w trakcie kadencji liczby członków rady poniżej 5 i nieuzupełnienia jej składu na następnym posiedzeniu przedstawicielstwa gminnego, kompetencje rady gminnej przechodzą na przedstawicielstwo.

Słowacja dla celów administracyjnych jest podzielona na 79 powiatów oraz 8 krajów. Oddzielną jednostką administracyjną stanowi stolica Bratysława. Zamieszkuje ją ponad 450 tysięcy mieszkańców. Liczba jednostek szczebla podstawowego (gmin) od 2001 roku wynosiła 2883. W 2019 roku ich liczba wzrosła do 2927.

Regulacje prawno-ustawowe kształtujące samorząd lokalny w Republice Słowackiej pochodzą z dwóch ustaw: ustawy Słowackiej Rady Narodowej o ustroju gminy (Zb. Nr 481/1992) oraz ustawy o organizacji terenowej administracji państwowej z 29 października 1990 roku (Zb. Nr 472/1990). Podstawę prawną dla procesu przejmowania uprawnień przez podmioty samorządu terytorialnego stanowiły przepisy ustawy z 20 września 2001 r. o przekazaniu niektórych kompetencji organów administracji państwowej gminom i wyższym jednostkom terytorialnym. Na mocy przepisów wskazanej ustawy, począwszy od stycznia 2002 do stycznia 2004 roku, w kolejnych pięciu etapach odbywało się przejmowanie kolejnych grup uprawnień. W ramach wspomnianego procesu ponad 400 kompetencji administracji rządowej znalazło się w gestii zarówno gmin, jak i wyższych jednostek terytorialnych.

Głównym organem wykonawczym w gminie słowackiej jest starosta pochodzący z wyborów powszechnych. Jego kadencja trwa cztery lata, a kandydat na wspomniany urząd musi mieć ukończone 25 lat w momencie wyboru. Okres kadencji upływa w dniu złożenia ślubowania przez nowo wybranego starostę. Elekcja starosty jest przeprowadzana łącznie z wyborami do przedstawicielstwa gminnego.

Wybory samorządowe zarządza przewodniczący Rady Narodowej Republiki Słowacji na co najmniej 90 dni przed upływem kadencji. Obowiązki zastępstwa starosty wykonuje wicestarosta, wywodzący się z radnych gminnych, a wybrany przez samego starostę. Regulacje prawne stanowią, iż w przypadku, gdy starosta nie wskaże swojego zastępcy w ciągu 60 dni od dnia swojego wyboru, obowiązek powyższy przechodzi do gminnego przedstawicielstwa. W gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców, wicestarostów może być dwóch, jednakże w tym przypadku starosta wskazuje ich rangę urzędową.

Samorząd terytorialny w niezależnej **Republice Słowenii** zaczęto kształtować na początku lat 90-tych XX wieku. Regulacje konstytucyjne pochodziły z grudnia 1991 roku oraz z 2006 roku (dopuszczenie możliwości tworzenia samorządów regionalnych). Pierwsza regulacja ustawowa odnosząca się do samorządów lokalnych pochodzi z 1993 roku. Obecnie liczba gmin wynosi 212, a przeciętna liczba ludności we wspólnocie gminnej to ok. 9700.

Elekcje organów wykonawczych w gminie słoweńskiej (wójta/burmistrza) reguluje ustawa o wyborach lokalnych z 2007 roku. Burmistrz jest wybierany na 4 lata, w elekcji bezpośredniej przeprowadzanej w głosowaniu tajnym przez obywateli Republiki stale zamieszkujących w danej gminie. Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele mający prawo wybierać radę gminy. Natomiast bierne prawo wyborcze posiadają obywatele mający prawo kandydowania do rady gminnej. Elekcje organów wykonawczych w gminie zarządza przewodniczący Zgromadzenia Państwowego. Regułą jest, iż są one przeprowadzane łącznie z wyborami do rad samorządowych, aby zapewnić większą frekwencję i zmniejszyć koszty finansowe ich organizacji.

Ustawodawca przyznaje prawo zgłaszania kandydatów na burmistrzów dwóm podmiotom – partiom politycznym oraz grupom obywateli. Grupy obywateli muszą zebrać podpisy co najmniej 2% wyborców w danej gminie, którzy oddali głos w poprzedniej elekcji. Liczba podpisów nie może być mniejsza niż 15 i większa niż 2000.

Za wybranego burmistrza uważa się tego kandydata, który uzyskał bezwzględną większość spośród ważnie oddanych głosów. W przypadku nie spełnienia powyższego wymogu, po 21 dniach odbywa się ponowne głosowanie (tzw. druga tura). Prawo do jej zarządzenia przysługuje Republikańskiej Komisji Wyborczej. W ponownym głosowaniu bierze udział dwóch kandydatów z największymi rezultatami poparcia. Za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał większą liczbę głosów. Ustawodawca przewidział także możliwość remisu w ponownym głosowaniu, wówczas za wybranego uznaje się kandydata z większą liczbą głosów w pierwszym głosowaniu.

Administracyjnie **Republika Węgierska** podzielona jest na 19 komitatów (województw) oraz jedno miasto wydzielone – Budapeszt. Liczba gmin do 2013 roku wynosiła 3152, w tej liczbie występowało 289 miast oraz 2863 wioski. Z kolei w Budapeszcie występował podział na 23 dzielnice. Obecny podział administracji terenowej Węgier (obowiązujący od stycznia 2013 roku) jest trójstopniowy. Obszar państwa składa się z komitatów (województw - obecnie 19), które dzielą się na powiaty (obecnie - 168), a te z kolei na gminy (miejskie - obecnie 214, oraz wiejskie - obecnie 2898). Rangę równą powiatom posiadają miasta na prawach komitatu (obecnie 23). Szczególny status, równy komitatowi, ma stołeczny Budapeszt, który dzieli się na dzielnice. 1 stycznia 2013 r. wprowadzone zostały na Węgrzech nowe powiaty. W wyniku reformy państwo zostało podzielone na 175 jednostek powiatowych na terenie Węgier oraz 23 jednostki w samym stołecznym Budapeszcie. Powiaty węgierskie należą nie do administracji samorządowej, ale do administracji rządowej w terenie i stanowią najniższy szczebel przywołanej administracji. Zostały przez ustawodawcę wyposażone w kompetencje przeznaczone dla administracji rządowej.

Regulacje ustawowe odnoszące się do władz lokalnych znajdziemy w kilku aktach prawnych pochodzących z początku lat 90-tych oraz po uchwaleniu nowej konstytucji w 2011 roku. Należały do nich: ustawa nr LXV z 1990 roku o samorządach lokalnych; ustawa nr LXIV z 1990 o wyborze przedstawicieli i burmistrzów samorządów lokalnych; ustawa nr XXIV z 1991 roku o samorządzie lokalnym Miasta Stołecznego i jego Dzielnic; ustawa nr XXXIII z 1991 roku o transferze określonej własności państwowej w posiadanie samorządów lokalnych oraz ustawa nr C z 1990 roku o podatkach lokalnych. Nowe regulacje wprowadzono w 1994 roku (np. nowe kompetencje komitatów, zmiana trybu wyboru burmistrza, sposób kreacji Walnego Zgromadzenia na poziomie komitackim) oraz po uchwaleniu nowej ustawy konstytucyjnej w kwietniu 2011 roku. Obecnie w państwie węgierskim obowiązują dwie istotne ustawy - nr CLXXXIX z 2011 roku o samorządzie terytorialnym i nr L z 2010 o wyborach przedstawicieli samorządu lokalnego i burmistrzów.

W pierwszej kadencji samorządów gminnych na Węgrzech (lata 1990-1994) sposób wybierania burmistrza był uzależniony od wielkości gminy. W gminach liczących do 10 tysięcy mieszkańców burmistrz był wybierany w sposób bezpośredni przez mieszkańców. W gminach większych natomiast (z wyjątkiem stolicy) burmistrz pochodził z wyborów pośrednich dokonywanych przez radnych. Warto podkreślić, iż burmistrz nie mógł być odwołany w trakcie kadencji przez radę gminną.

Od drugiej kadencji władz lokalnych (październik 1994 roku) wprowadzono bezpośrednie wybory organów wykonawczych we wszystkich gminach węgierskich. Kandydaci na urząd burmistrza powinni wykazać się poparciem wyrażonym stosownym wykazem podpisów - w gminach liczących poniżej 10 tysięcy mieszkańców - co najmniej 3% wyborców w danej gminie; w gminach powyżej 10 tysięcy mieszkańców - co najmniej 2% wyborców w danej gminie, ale nie mniej niż 300 podpisów; w gminach powyżej 100 tysięcy mieszkańców - co najmniej 1% wyborców w danej gminie, ale nie mniej niż 2000 podpisów; a kandydaci na nadburmistrza stolicy państwa - co najmniej 2% wyborców w Budapeszcie.

Ustawa z 2011 roku wprowadziła kilka istotnych zmian. Wprowadzono zakaz łączenia mandatu burmistrza i deputowanego do parlamentu węgierskiego (w kadencji 2010-2014 około 20% burmistrzów węgierskich gmin zasiadało w Zgromadzeniu Krajowym). Inną ważną zmianą było wydłużenie kadencji radnych i burmistrzów z 4 lat do 5; zmiana obowiązuje od wyborów lokalnych przeprowadzonych jesienią 2014 roku. Utrzymano bezpośrednie wybory burmistrza, który ma wykonywać przywództwo w wymiarze politycznym. Z kolei notariusz (dawny sekretarz) stoi na czele lokalnej administracji. Jest on powoływany przez burmistrza na czas nieokreślony (poprzednio niezbędny był konkurs z wymogiem wykształcenia prawniczego lub ekonomicznego, powoływany był na mocy decyzji rady samorządowej). Do stycznia 2013 roku notariusz pełnił podwójne zadania - zarówno zwierzchnika administracji lokalnej, jak i reprezentanta administracji centralnej. Z kolei burmistrz jest nie tylko organem wykonawczym, ale i przewodniczącym rady gminnej.

Dla porównania - w Polsce po 1990 roku obowiązywały dwa typy wyborów organu wykonawczego. W pierwszych trzech kadencjach odrodzonego samorządu organem wykonawczym w gminie był kolegialny zarząd gminy. Regulacje prawne określała ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Pochodzące z elekcji powszechnej rady gmin powoływały organ wykonawczy - zarząd, na czele którego stał wójt, burmistrz, prezydent miasta. Mógł on być wyłoniony spoza grona rady, a swoje zadania wykonywał przy pomocy urzędu gminy. W realizacji zadań własnych zarząd gminy podlegał radzie gminnej, a w zakresie zadań zleconych - organowi terenowej administracji rządowej - wojewodzie. Pierwotne regulacje prawne z 1990 roku stanowiły, iż powołanie zarządu następowało w drodze tajnego głosowania radnych. W przypadku elekcji wójta (oraz jego odpowiedników w gminach miejskich) ustalono zasadę, iż musi on być wybrany w oddzielnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, przy zwiększonym kworum ustalonym na 2/3 ustawowego składu rady. Wymagano również, aby wybór zastępców wójta (i jego miejskich odpowiedników) następował na wniosek wójta jako przewodniczącego organu wykonawczego.

Jak zauważa Zygmunt Niewiadomski, [Cieślak, Lipowicz, Niewiadomski: 165] polski ustawodawca nie naśladuje żadnego z obowiązujących na świecie modeli organu wykonawczego – najbliższa wydaje się rozwiązaniom przyjętym w państwie niemieckim. Zakładają one, iż organ wykonawczy posiada słabszą pozycję względem organu uchwałodawczego. Liczba członków zarządu gminnego ulegała w następnych latach zmianie – zgodnie z nowelizacją z 1995 roku wójt otrzymał wyłączne prawo zgłaszania kandydatów do zarządu gminnego oraz wnioskowania w sprawie ich odwołania. Jednocześnie określono w przywoływanej nowelizacji, iż odwołanie wójta oznacza odwołanie całego zarządu. Uległa zmniejszeniu liczebność członków organu wykonawczego z 4 do 7, na 3 do 7 osób. Kolejną zmianę liczby członków gminnego zarządu zakładała nowelizacja z 2001 roku. Ustawowe ograniczenie zarządu do 7 osób nie wykluczało z obrad skarbnika i sekretarza gminy, ponadto na obrady zarządu gminnego mogli być zapraszane inne osoby. Inicjatywa w tym zakresie należała do członków organu wykonawczego. Jednakże prawo głosu mieli tylko członkowie zarządu.

W 2002 roku zdecydowano się na radykalne zmiany w zakresie trybu wyboru i struktury organizacyjnej gminnego organu wykonawczego. Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Jak zauważa Marek Barański, [Barański, Kantyka, Kubas, Kuś: 141] cechą charakterystyczną wzajemnych stosunków między organami uchwałodawczymi a organami wykonawczymi w regulacjach ustaw samorządowych, jest brak jednolitej koncepcji tych relacji. Szczególnie wybijają się przedmiotowa nierównowaga w przypadku gminy – mamy tu do czynienia z jednoosobowym organem wykonawczym pochodzącym z elekcji bezpośredniej.

Szczegółowe zasady elekcji wójta określa kodeks wyborczy z 2011 roku. Wybór następuje spośród kandydatów zgłaszanych przez partie polityczne i ich koalicje, stowarzyszenia i organizacje społeczne, również przez samych wyborców. Regulacje prawne stanowią, iż kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) musi mieć ukończone 25 lat, posiadać obywatelstwo polskie (co ważne, kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje). Prawa wybierania nie mają natomiast woosoby pozbawione praw publicznych lub ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu albo pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Aby zostać wybranym kandydat musi uzyskać w pierwszej turze więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, a w drugiej turze – więcej niż ważnie oddanych głosów.

Ustawa – kodeks wyborczy z 2011 roku przewiduje dwie możliwości wyboru organu wykonawczego przez radnych. W pierwszej sytuacji, gdy jedyny ubiegający się kandydat nie uzyskał w głosowaniu powszechnym wymaganej większości (więcej niż połowę ważnie oddanych głosów). Wówczas zadanie wyboru wójta przechodzi do organu stanowiącego, jakim jest rada gminnego. Druga sytuacja odnosi się do przypadku, gdy do wyborów na urząd włodarza gminy nikt się zgłosił. Wyboru wójta dokonuje się wówczas bezwzględnią większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Jeżeli w przedmiotowych sytuacjach rada nie dokona wyboru w ciągu 2 miesięcy od dnia pierwotnych wyborów, obowiązki wójta do końca danej kadencji pełni osoba wyznaczona przez premiera, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ostatnie zmiany w przedmiotowym zakresie zostały wprowadzone w 2018 roku, wydłużono kadencję organów samorządu terytorialnego (w tym rad i burmistrzów do 5 lat). Jednocześnie wprowadzono limit dwóch kadencji dla organów wykonawczych na szczeblu gminnym, począwszy od jesieni 2018 roku.

2.Kompetencje gminnego organu wykonawczego

Szczególna pozycja w zarządzaniu gminą w Republice Czeskiej przysługuje staroście, który jest wybierany przez gminne przedstawicielstwo spośród radnych, na pierwszym posiedzeniu. Do jego zadań należy reprezentowanie gminy w relacjach zewnętrznych oraz wypełnianie istotnych funkcji zarządczych w gminie.

Do jego kompetencji należą kwestie: organizowania i przewodniczenia pracom rady gminy, kierowania urzędem gminy, pełnienia funkcji pracodawcy, powoływania i odwoływania sekretarza urzędu gminnego, powoływania i odwoływania – na wniosek sekretarza – kierowników wydziałów urzędu, zapewnienia porządku publicznego, pełnienia funkcji szefa policji gminnej, a także informowania mieszkańców gminy o działaniach organów gminy. Staroście przysługują również kompetencje skierowane do przedstawicielstwa gminnego: zwoływanie jego posiedzeń i przewodniczenie im czy też wstrzymanie wykonania uchwały, którą uznaje za niezgodną z porządkiem prawnym. W takim przypadku jest obowiązany przedłożyć wspomnianą uchwałę na najbliższym posiedzeniu przedstawicielstwa do ponownego rozpatrzenia.

Starosta w gminie **słowackiej** kieruje administracją gminną oraz reprezentuje gminę na zewnątrz. Do jego kompetencji należy także wykonywanie zobowiązań prawnych w stosunku do mienia komunalnego oraz kontraktów i warunków pracy wobec osób zatrudnionych w gminnej administracji. Gminne przedstawicielstwo powołuje i odwołuje gminnego kontrolera, którego kadencja wynosi 6 lat. Posiada on status pracownika gminnego. Odpowiada przed gminnym przedstawicielstwem za wykonywanie swoich zadań i jest zobowiązany przedkładać mu coroczne sprawozdania z kontroli. Do jego kompetencji należą kwestie finansowe: kontrola nad dochodami i wydatkami z budżetu gminnego oraz gospodarowaniem mieniem komunalnym.

Słoweński burmistrz reprezentuje gminę na zewnątrz oraz zwołuje i przewodniczy posiedzeniom rady. Nie przysługuje mu prawo głosowania. Do kompetencji burmistrza zaliczamy obowiązek przedkładania radzie gminnej projektów aktów prawnych, w tym budżetu. Spoczywa również na nim obowiązek wykonania decyzji rady.

Organem wykonawczym gminy na **Węgrzech** jest burmistrz. Pełni on funkcje polityczne i administracyjne. Burmistrz jest wybierany w głosowaniu powszechnym. Najważniejsze kompetencje burmistrza obejmują: organizowanie prac organów gminnych, przygotowywanie projektów decyzji i wykonywanie decyzji rady gminnej, podejmowanie – w wyjątkowych sytuacjach – decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej. Burmistrz ma prawo także zgłaszać postulaty dotyczące: wewnętrznej organizacji urzędu, regulaminu jego funkcjonowania, zasad obsługi interesantów oraz mianować pracowników urzędu. Burmistrz kieruje do rady wnioski personalne dotyczące swoich zastępców (bądź zastępcy).

Burmistrz reprezentuje na zewnątrz radę gminy węgierskiej. W strukturze rady pozostają następujące organy: burmistrz, komitety rady, urząd gminy. Część kompetencji rada może powierzyć swoim organom – tzn. burmistrzowi, komitetowi, lecz ma prawo to zlecenie anulować. Szczególne przepisy dotyczą kandydatów mniejszości narodowych lub etnicznych. Kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów staje się automatycznie rzecznikiem danej mniejszości na forum rady. Jeżeli natomiast nie został wybrany w skład rady, ma prawo uczestniczyć w jej posiedzeniach.

Polskie regulacje ustawowe bardzo precyzyjnie ustalają kompetencje organu wykonawczego (do 2002 roku – zarządu gminy, później wójta). Wójt (oraz jego miejski odpowiednik) wykonuje uchwały rady gminy i realizuje inne zadania gminy określone przepisami prawa. W szczególności do jego kompetencji należy: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonania uchwały, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonanie budżetu gminnego oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo wójt jest określony ustawowo jako kierownik urzędu gminy, czyli w praktyce główny pracodawca w jednostce podstawowej samorządu lokalnego.

3. Tryb odwołań

Należy wskazać na obowiązujące rozwiązania prawno-ustrojowe w zakresie odwołania organu wykonawczego w gminach państw omawianego regionu.

W przypadku gminy **czeskiej**, rada gminy lub starosta mogą zostać odwołani przez gminne przedstawicielstwo. W takim przypadku Minister Spraw Wewnętrznych mianuje administratora. Pełni on swoje obowiązki do czasu pierwszego posiedzenia gminnego przedstawicielstwa lub wyboru nowego starosty. Dodatkowo w przypadku, gdy liczba członków rady gminnej spadnie poniżej 5 osób, a skład rady nie zostanie uzupełniony, zadania rady może przejąć gminne przedstawicielstwo lub upoważniony przez nie starosta. Mandat członków rady gminy ulega wygaśnięciu w przypadku, gdy w trakcie kadencji liczba radnych przedstawicielstwa gminnego spadnie poniżej 11, a zwolnione mandaty nie zostaną obsadzone.

Na **Słowacji** odwołanie starosty gminnego może zostać przeprowadzone tylko za pomocą referendum lokalnego. Zarządza je gminne przedstawicielstwo w trzech przypadkach – złożenia stosownego wniosku przez grupę liczącą co najmniej 30% wyborców z danej jednostki lokalnej; rażącego i powtarzającego się zaniedbywania obowiązków przez starostę, naruszania przez niego konstytucji i ustaw oraz powszechnie obowiązującego prawa lub w przypadku nieobecności lub niezdolności do pracy przez okres dłuższy niż 6 miesięcy.

W **Słowenii** Zgromadzenie Państwowe ma prawo – działając jednakże na wniosek rządu – odwołać burmistrza. Następuje to w przypadku: niewykonywania przez niego uchwał rady gminnej; niewykonywania innych powierzonych mu zadań na mocy regulacji prawnych; podejmowania przez burmistrza decyzji niezgodnej z prawem (konstytucją lub ustawami) oraz – pomimo upomnień ze strony ministrów – nie podejmowania czynności naprawczych. Parlament słoweński posiada również uprawnienie do odwołania burmistrza – na wniosek rządu – w przypadku odwołania rady gminnej. Wówczas mianuje w gminie tymczasowego zarządcę, który pełni funkcje administracyjne do czasu przedterminowej elekcji.

Rada gminy **węgierskiej** ma uprawnienie do zapoczątkowania procesu odwołania burmistrza w przypadku dopuszczania się przez niego powtarzającego się naruszania prawa, celowego odmawiania przedstawienia oświadczenia majątkowego lub podawania fałszywych informacji. W przedmiotowej kwestii rada gminy jest zobowiązana do uchwalenia stosownego aktu prawnego większością połowy głosów ustawowej liczby radnych. Jednakże ostateczna decyzja należy do sądu, na mocy którego decyzji burmistrz może zostać złożony z zajmowanego urzędu. Równocześnie do czasu wydania rozstrzygnięcia, sąd może zawiesić burmistrza w wykonywaniu obowiązków.

W okresie pierwszych trzech kadencji polskiego samorządu gminnego odwołanie zarządu gminy następowało na posiedzeniu rady gminnej, z powodu nieudzielenia absolutorium lub z innych przyczyn. Należało wyróżnić trzy konkretne przypadki w omawianym zakresie: odwołanie zarządu lub poszczególnych jego członków (jednakże z wyjątkiem przewodniczącego), odwołanie członków zarządu na wniosek przewodniczącego oraz odwołanie przewodniczącego zarządu (co było równoznaczne z odwołaniem całego zarządu).

W **Polsce** po 2002 roku odwołanie wójta (oraz jego miejskiego odpowiednika) przed upływem kadencji jest możliwe tylko w drodze referendum lokalnego (wszystko jedno czy z powodu nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu czy z innych powodów). Podjęcie inicjatywy w przedmiotowym zakresie należy do rady gminy, która w drodze uchwały przyjmuje stosowne postanowienie. Jednocześnie referendum w kwestii odwołania wójta może być zarządzane na wniosek co najmniej 10% wyborców w danej gminie. Aby referendum było ważne frekwencja musi wynosić powyżej 30% uprawnionych do głosowania. Ustawodawca wprowadza regulacje, że do wiążącej decyzji jest wymagana frekwencja wynosząca co najmniej $\frac{2}{3}$ frekwencji z wyborów lokalnych, w których powoływano dany organ wykonawczy samorządu.

10. Narzędzia kontroli

W trzech państwach organ wykonawczy (**Słowacja, Słowenia oraz Węgry**) ma prawo do zwrócenia uchwały organu stanowiącego do jej ponownego rozpatrzenia.

W **Republice Słowacji** starosta ma prawo do wstrzymania uchwały podjętej przez gminne przedstawicielstwo, odmawia wówczas jej podpisania. Może to nastąpić w sytuacji, gdy starosta stwierdza niezgodność wspomnianej uchwały z regulacjami prawnymi lub jej „szkodliwość dla interesu gminnego”. Decyzja starosty może być jednakże uchylona przez przedstawicielstwo gminne, gdy radni ponownie ją uchwalą większością 3/5 głosów. Stosowne głosowanie musi być przeprowadzone w ciągu dwóch miesięcy od pierwotnej decyzji. W przeciwnym przypadku uchwała traci moc.

Burmistrz **słoweński** ma prawo do wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego oraz innych decyzji podejmowanych przez radnych. Powyższa sytuacja może nastąpić, gdy burmistrz jest zdania o niekonstytucyjności (bądź sprzeczności z regulacjami ustawowymi) wspomnianych decyzji rady. Następnym krokiem podjętym przez burmistrza jest zaproponowanie radnym nowego rozwiązania. W przypadku, gdy rada gminy nie uwzględni opinii burmistrza, akty prawa miejscowego podlegają publikacji. Burmistrz posiada uprawnienie do zaskarżenia ich do Sądu Konstytucyjnego w sprawie ich niekonstytucyjności.

Burmistrz **węgierski** może uznać uchwałę rady gminnej za „szkodliwą dla interesu gminnego”. W takim przypadku może (choć tylko raz w odniesieniu do danej kwestii) zaproponować ponowne rozpatrzenie uchwały przez radnych. Termin na złożenie przedmiotowego wniosku został ustalony na trzy dni, licząc od dnia podjęcia decyzji przez radnych. Rada gminy ustosunkowuje się do wniosku organu wykonawczego w ciągu dalszych 15 dni.

Należy wskazać, iż powyższego prawa nie ma **polski** organ wykonawczy w gminie (również pochodzący z elekcji bezpośredniej), ani w **Republice Czeskiej**. W tym drugim przypadku sytuacja jest bardziej zrozumiała, ponieważ organ wykonawczy w gminie jest kolegialny oraz pochodzący z wyboru pośredniego. Odpowiada on politycznie za podejmowane decyzje przed gminnym przedstawicielskim.

Wnioski

Struktury odrodzonego samorządu gminnego w poszczególnych państwach Europy Środkowej są bardzo zróżnicowane, ale można uchwycić cechy wspólne. Oprócz Polski i Węgier, tryb wyboru organu wykonawczego został ustalony w pierwotnych rozwiązaniach z początku lat 90 (Słowenia, Słowacja, Republika Czeska). W przywoływanych dwóch państwach nastąpiła zmiana trybu elekcji – przy czym w Polsce odnosiła się ona do wszystkich gmin (wiejskich i miejskich), natomiast na Węgrzech – tylko do gmin liczących powyżej 10 tysięcy mieszkańców, bowiem w mniejszych już wcześniej ustawodawca przewidział tryb bezpośrednich wyborów. Na tym tle oryginalnie wyglądają rozwiązania czeskie, gdzie występuje kolegialny organ wykonawczy, wyłaniany przez przedstawicielstwo gminne.

Interesujące rozwiązania obowiązują w trzech przypadkach – w Słowacji, Słowenii oraz na Węgrzech w kontekście relacji organu uchwałodawczego i wykonawczego. Organ wykonawczy ma prawo zwrócić akt prawny uchwalony przez radnych, jeżeli ma w stosunku od niego zastrzeżenia odnoszące się do jego konstytucyjności lub legalności. Ostateczna decyzja należy w przedmiotowej kwestii do rady, która może ponownie go uchwalić kwalifikowaną większością głosów. Omawiane trzy przypadki odnoszą się do organu wykonawczego pochodzącego z odrębnych powszechnych wyborów. W tym kontekście nie dziwi pozbawienie takich uprawnień organu wykonawczego w Republice Czeskiej. Ciekawie natomiast na powyższym tle wygląda polski przypadek.

W kontekście odwołania organu wykonawczego należy zwrócić uwagę na prostą zależność – tam gdzie zarząd gminny jest wybierany przez radnych, przed nim ponosi polityczną odpowiedzialność, ze wszystkimi tego faktu konsekwencjami (Republika Czeska). Natomiast w przypadku posiadania legitymacji od lokalnej wspólnoty (przypadki pozostałe) odwołanie przed upływem kadencji jest możliwe tylko na drodze lokalnego referendum. Druga możliwość odwołania organu wykonawczego przed upływem kadencji odnosi się do czynności nadzorczych ze strony organów państwa.

Należy zwrócić uwagę na ostatnie zmiany – odnoszące się do wyborów samorządowych i pozycji samorządu terytorialnego – dokonane w 2011 roku na Węgrzech oraz w 2018 roku w Polsce. Wpisują się one w zauważalne tendencje centralizacyjne w obu państwach środkowoeuropejskich.

Bibliografia

- Ustawa zasadnicza Węgier z 11 kwietnia 2011 roku, Warszawa 2012
- Konstytucja Republiki Węgierskiej, Warszawa 1993
- Konstytucja Republiki Czeskiej, Warszawa 1993
- Konstytucja Republiki Słowackiej, Warszawa 2002
- Konstytucja Republiki Słowenii, Warszawa 2009
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483
- Dz. U z 1990 r. nr 16, poz. 95
- Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984
- Dz. U. z 2018, poz. 130
- Dz. U. z 2018, poz. 1349
- Č. 367/1990 Sb. Została ona zastąpiona nową ustawą o gminach z dnia 12 kwietnia 2000 roku. Č. 128/2000 Sb.
- Uradni list RS, št. 72/1993
- Uradni list RS, št. 94/2007
- Zb. Nr 481/1992
- Zb. Nr 472/1990
- Ustawa nr LXV z 1990 roku - Magyar Kozlöny
- Ustawa nr LCIV z 1990 roku - Magyar Kozlöny
- Ustawa nr C z 1990 roku - Magyar Kozlöny
- Ustawa nr XXIV z 1991 roku - Magyar Kozlöny
- Ustawa nr XXXVIII z 1991 roku - Magyar Kozlöny
- Ustawa nr CLXXXIX z 2011 roku - Magyar Kozlöny
- Ustawa nr L z 2010 roku - Magyar Kozlöny
- Barański M., Czyż A., Słowacja, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [red.] M. Barański, Toruń 2007
- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalny*, Warszawa 2007
- Barański M., *Samorząd terytorialny w Republice Słowacji*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, [red.] M. Barański, Toruń- Katowice 2009
- Böhm A., *The Hungary National Report*, [in:] *Democracy and Local Government. Ten Empirical Studies*, [ed.] B. M. Jacob, K. Ostrowski, H. Teune, Honolulu 1993
- Brostl A., a kolektiv, *Ústavne právo Slovenskej republiky*, Plzeň 2010
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013
- Capkova S., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Słowacji*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994
- Chmaj M., *Zarząd gminy*, [w:] *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, [red.] M. Chmaj, Warszawa 1999
- Chmielewski G., *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014
- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2003
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1999
- Czyż A., Rduch-Michalik T., *Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, [red.] M. Barański, Toruń- Katowice 2009
- Czyż A., *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010
- Czyż A., *Samorząd terytorialny w Republice Węgierskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, [red.] M. Barański, Toruń- Katowice 2009
- Fekete É. C., Lados M., Pfeil E., Szoboszlai Z., *Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary*, [in:] *Consolidation of fragmentarization the Size of Local Government in Central Eastern Europe*, [ed.] P. Swianiewicz, Budapest 2002
- Fitzmaurice J., *Politics and Government in the Visegrad Countries. Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, Macmillan Press 1998

- Horvath T.M., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych na Węgrzech*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994
- Illner M., *The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?*, [in:] *Territorial Consolidation Reform in Europe*, [ed.] P. Swianiewicz, Budapeszt 2010
- Jakubowska A., *Czechy*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, [red.] D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005
- Kaczmarek E., *Słowacja*, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, [red.] D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005
- Klimovský D., *Territorial Consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic*, [in:] *Territorial Consolidation Reform in Europe*, [ed.] P. Swianiewicz, Budapeszt 2010
- Kozioł R., *Czechy*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis*”, „*Studia Politologica IV*”, Kraków 2010
- Krysieniel K., Wojnicki J., *Samorząd terytorialny w Republice Słowenii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, [red.] M. Barański, Toruń- Katowice 2009
- Lacina K., Vajdova Z., *Local Government in the Czech Republic*, [in:] *Decentralization: Experiment and Reform*, [ed.] T. M. Horvath, Budapeszt 2000
- Láštic E., *Územna samospráva*, Bratislava 2010
- Makarovič J., *The Slovenian National Report*, [in:] *Democracy and Local Government. Ten Empirical Studies*, [ed.] B. M. Jacob, K. Ostrowski, H. Teune, Honolulu 1993
- Mikulski P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004
- Nemec J., Bercik P., Kuklis P., *Local Government in Slovakia*, [in:] *Decentralization: Experiment and Reform*, [ed.] T. M. Horvath, Budapeszt 2000
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994
- Olejniczak-Szałkowska E., *Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech*, „*Samorząd Terytorialny*”, nr 9, 1992
- Pevcin P., *Local Government in Slovenia; Structures, Size and Expenditures*, „*Croatian and Comparative Public Administration*”, 2012, god 2, broj 3
- Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009
- Pytlík B., *Ustrój lokalnego samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej ile musi się zmienić, aby wszystko pozostało tak samo?*, „*Studia Politologiczne*”, vol. 64, 2022
- Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019
- Rosłonek A., Węgry, [w:] *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, [red.] D. Jędrzejczyk, Warszawa 2005
- Setnikar-Cancar S., Vljaj S., Klun M., *Local Government in the Czech Republic*, [in:] *Decentralization: Experiment and Reform*, [ed.] T. M. Horvath, Budapeszt 2000
- Sługocki J., *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999
- Somlyódyne Pfeil P., *Hungarian Public Service Reform: Multipurpose Microregional Associations*, [in:] *Territorial Consolidation Reform in Europe*, [ed.] P. Swianiewicz, Budapeszt 2010
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994
- Temesi L., *Local Government in Hungary*, [in:] *Decentralization: Experiment and Reform*, [ed.] T. M. Horvath, Budapeszt 2000
- Vodička K., Cabana L., *Politický systém České republiky. Historie a současnost*, Praha 2007
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013

O AUTORZE

Prof. dr hab. Jacek Wojnicki, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, kierownik Katedry Systemów Politycznych, zainteresowania badawcze koncentrują się wokół procesów przemian ustrojowych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz systemów władz lokalnych i regionalnych w państwach europejskich.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, listopad 2022

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa