

*Piotr Lenik*¹

ORGANY ZARZĄDCZE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – KONTEKST OBIERALNOŚCI

Streszczenie: W opracowaniu opisano poszczególne organy zarządcze funkcjonujące w ramach polskiego systemu administracyjnego. Szczególną uwagę zwrócono na sposób, zasady i specyfikę obieralności poszczególnych publicznych gremiów decyzyjnych sprawujących władzę na poziomach: sublokalnym, lokalnym niższym, lokalnym wyższym, regionalnym, krajowym oraz ponadkrajowym.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, administracja publiczna, organy zarządcze, ordynacja wyborcza, wybory.

Wstęp

W każdym współczesnym państwie określona część gospodarki odpowiada za dostarczanie dóbr i usług społeczeństwu to tzw. sektor publiczny. Jego zadaniem jest zagwarantowanie dostępu obywatelom do opieki socjalnej, zdrowotnej, edukacji, zapewnienie bezpieczeństwa, ładu przestrzennego, czy infrastruktury technicznej. W Polsce do sektora tego zalicza się wszystkie jednostki organizacyjne, w których dominuje własność Skarbu Państwa lub samorządu, ale niekiedy włącza się lub wyłącza z niego przedsiębiorstwa państwowe czy spółki komunalne. Organ administracji publicznej rozumiany jest jako podmiot (osoba lub grupa ludzi) wyodrębniony w strukturze administracji, wyposażony w narzędzia do sprawowania władzy oraz posiadający własne, wyróżniające go kompetencje². Organami administracji publicznej są m.in. ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Aparatem pomocniczym organów administracji są urzędy, stanowiące zespół pracowników oraz składników materialnych, umożliwiających wykonanie

¹ dr inż. Piotr Lenik, Zakład Zarządzania, Instytut Politechniczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. S. Pigoń w Krośnie.

² Por. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 18.

przez organ jego zadań i kompetencji. To, jak one funkcjonują, w dużej mierze zależy od organów zarządczych, sprawujących władzę uchwałodawczą lub ustawodawczą, a także – przede wszystkim – wykonawczą.

Administracja publiczna jako organ sprawowania władzy

Termin „administracja publiczna” bywa używany zamiennie z pojęciem „władza publiczna”. Nie jest to jednak do końca prawdziwe twierdzenie, ponieważ administracja jest jedynie aparatem wykonawczym władzy państwowej, zgodnie z zasadą trójpodziału władzy (ustawodawcza – Sejm i Senat, wykonawcza – Prezydent i Rada Ministrów, sędziowska – sądy i trybunały)³. Pod pojęciem administracji publicznej rozumieć więc należy ogół podmiotów prowadzących działalność stanowiącą własność państwową, komunalną oraz mieszaną z przewagą kapitału sektora publicznego, dzielących się na⁴:

- rządową administrację publiczną,
- samorządową administrację publiczną.

Stosowana jest również nieco inna klasyfikacja, według której administracja publiczna dzieli się na: rządową, samorządową oraz państwową, do której należą jednostki organizacyjne nie będące częściami składowymi, zarówno administracji rządowej, jak i administracji samorządowej⁵.

Biorąc pod uwagę terytorialny zakres działania poszczególnych organów administracji publicznej, można wyróżnić organy centralne (w tym naczelne), których właściwość miejscowa obejmuje cały kraj, a także organy terenowe, których właściwość obejmuje jedynie określoną część kraju w oparciu o podział terytorialny podstawowy lub specjalny⁶. Są wśród nich

³ Por. A. Pawłowska (red.), *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, Norberrinum, Lublin 1999, s. 19. Do podmiotów administracyjnych inni autorzy zaliczają w określonych sytuacjach – również osoby prywatne (J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 15).

⁴ A.R. Chrzanowski, *Dylematy sektora publicznego*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw* 12/2004, s. 32. Pod pojęciem sektora publicznego autor rozumie ogół podmiotów prowadzących działalność, których zarządzanie leży w gestii państwa, m.in.: urzędy, szkoły, szpitale. Stosunkowo nowym zagadnieniem w zakresie sektora publicznego jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), którego ideę stanowi włączanie partnerów prywatnych do realizacji zadań publicznych jako długoletnich dostawców usług publicznych. PPP wprowadza do definicji administracji publicznej m.in. D. Janicka w: *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 37.

⁵ Definicja J. Bocia – źródło: www.dsc.kprm.gov.pl [dostęp: 10.11.2012].

⁶ Polska dzieli się na 16 województw, 379 powiatów (65 grodzkich i 314 ziemskich) i 2479 gmin (306 miejskich, 602 miejsko-wiejskich, 1571 wiejskich) – stan na 1 stycznia 2011 r. Podział specjalny na rejony, regiony, obszary, itd. – nie zawsze pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju. Po drugiej wojnie światowej podział administracyjny Polski

zarówno organy jednoosobowe (organy monokratyczne), jak i wieloosobowe (kolegialne-zespołowe)⁷.

Centralnymi, a zarazem naczelnymi organami administracji państwowej są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Sejm i Senat. Organy centralne, nie będące naczelnymi, są najczęściej powoływane przez Prezesa Rady Ministrów; to m.in.⁸: szefowie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Głównego Urzędu Miar, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendy Głównej Policji, Głównego Urzędu Cel.

Terenowe organy administracji rządowej dzielą się na organy o właściwości ogólnej, tj. wojewodowie i kierownicy służb zespolonych (jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Inspekcji Handlowej i inne) oraz organy o właściwości specjalnej (niezespolone lub szczególne), np.: kurator, regionalny zarząd gospodarki wodnej, czy inni kierownicy wykonujący zadania w imieniu wojewody lub własnym⁹.

Administrację samorządową tworzą zaliczane do podmiotów prawa publicznego grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane do sprawowania funkcji administracji publicznych w systemach zdecentralizowanych, wykonując zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych¹⁰. Działa ona na dwóch poziomach: pierwszym – lokalnym (samorząd gminny i powiatowy), drugim – regionalnym (samorząd wojewódzki).

W klasyfikacji administracji publicznej wyodrębnia się systemy (podsystemy):¹¹ sublokalny (obejmujący dzielnicę, osiedle, czy sołectwo), lokalny niższy (obejmujący gminę), lokalny wyższy (obejmujący powiat), a także regionalny (województwo) i krajowy (państwo).

zmieniał się już kilkakrotnie, kolejno w latach: 1946, 1950, 1975, a obowiązujący obecnie – trójstopniowy podział administracyjny – wprowadzono od 1 stycznia 1999 r.

⁷ Por. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997, s. 121-122. Do jednoosobowych organów zaliczyć można np. wojewodę, a do wieloosobowych – np. Radę Ministrów.

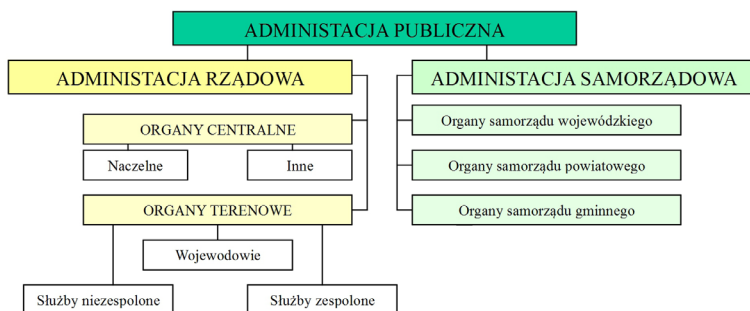
⁸ Por. J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 85. Powołani na wniosek właściwego ministra szefowie centralnych, nienaczelnymi organów podlegają premierowi i właściwemu ministerstwu.

⁹ Por. B. Ziemianin (red.), *Podstawy nauki o administracji*, PPH ZAPOL, Szczecin 2002, s. 91-92.

¹⁰ Z. Mazur, J. Zieziula, *Marketing w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 1999, s. 14.

¹¹ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007, s. 25.

Podział administracji publicznej w Polsce prezentuje poniższy Rysunek 1.



Rys. 1. Podział administracji publicznej w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004 i B. Ziemianin (red.), *Podstawy nauki o administracji*, PPH ZAPOL, Szczecin 2002.

Poza jednostkami administracji rządowej i samorządowej, istnieją także inne podmioty, mające określone znaczenie w procesie administrowania (niektóre jednak nie należą do tzw. sektora publicznego). W Polsce są to m.in.¹²:

- zakłady administracyjne,
- agencje rządowe,
- fundacje publiczne,
- izby samorządu gospodarczego,
- izby samorządu zawodowego,
- izby samorządu rolniczego,
- organizacje społeczne, stowarzyszenia, inne.

„Podstawowym zadaniem administracji publicznej jest wykonywanie prawa, czyli ustaw pochodzących od władzy ustawodawczej”¹³. W praktyce sprowadza się to do sprawowania funkcji właściciela własności państwowej oraz świadczenia usług publicznych. W szczególności chodzi o działalność w zakresie m.in.: bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia środowiska, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom¹⁴.

¹² J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 98-109.

¹³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 232.

¹⁴ Problem szeroko omawia m.in. B. Kozuch w: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

Zakres kompetencji w poszczególnych obszarach stanowi kryterium podziału organów administracji publicznej na organy decyzyjne (decydujące) i pomocnicze. Organy decyzyjne, takie jak minister czy wojewoda – rozstrzygają sprawy w drodze czynności prawnych, np. poprzez wydawanie aktów normatywnych lub aktów administracyjnych. Organy pomocnicze tworzą merytoryczne zaplecze organów decyzyjnych poprzez wydawanie opinii, formułowanie wniosków, działalność doradczą lub wykonywanie określonych czynności przygotowawczych bądź sprawdzająco-kontrolnych¹⁵. Istnieją także inne kryteria podziału organów administracji publicznej, wśród nich – kryterium uwzględniające sposób wynagradzania członków organów: organy społeczne (członkowie nie pobierają wynagrodzenia za swoją pracę) i zawodowe (członkowie związani z organem stosunkiem pracy).

Wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej odbywa się poprzez urząd, który tworzy zespół pracowników merytorycznych i technicznych pracujących na rzecz organu administracyjnego (np. ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd miejski). Składa się on, poza zespołem pracowników, ze składników materialnych umożliwiających wykonanie przez organ jego zadań i kompetencji¹⁶.

Na przestrzeni historii zmieniały się kryteria doboru kadr w administracji. Pierwotnie głównym kryterium była lojalność, z czasem większego znaczenia nabierała fachowość. Stworzony na początku XX wieku model biurokracji Maxa Webera przewidywał funkcjonowanie administracji publicznej w oparciu m.in. o te dwa indykatory. Wiele z zasad modelu biurokratycznego przetrwało w urzędach do dnia dzisiejszego. Według Webera, cechy organizacji biurokratycznej to m.in.: jasno zdefiniowane, długookresowe niezmiennie cele, daleko posunięty podział pracy, standaryzacja i formalizacja, hierarchiczny kształt struktury organizacyjnej. Wiele ze starych zasad jest do dzisiaj aktualnych w administracji, inne, należy stwierdzić, szkodzą urzędom. Tezy sformułowane przez H. Fayola w 1916 roku, ujęte w dziele zatytułowanym *Administracja przemysłowa i ogólna*, tj.: zasada powiązania uprawnień do wydawania poleceń z odpowiedzialnością za nie, sprawiedliwe i humanitarne traktowanie pracowników, inicjatywa oraz *esprit de corps* (duch koleżeństwa, budowanie jedności załogi) są aktualne do dzisiaj. Inne wydawać się mogą przestarzałe lub nieefektywne, np. pozbawione szerszego kontekstu: dyscyplina i posłuszeństwo, hierarchiczny łańcuch poleceń, porządek, stabilność¹⁷.

¹⁵ Por. J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, op. cit., s. 86.

¹⁶ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny – Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 150.

¹⁷ Por. J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 146-153.

Bez względu na system gospodarczy i polityczny, w którym funkcjonuje administracja, wybór, przed którym stają zarządzający, sprowadza się m.in. do rozstrzygnięcia dylematów, na ile apolityczna ma być administracja oraz na ile dobór kadr opierać się powinien na profesjonalnych kompetencjach, a na ile ma bazować na kryteriach politycznych. Literatura przedmiotu opisuje dwa skrajne systemy uwzględniające powyższe dylematy. Pierwszy z nich, nazwany systemem kariery (lub systemem francuskim), wiąże się ze szczególnym prestiżem zawodu urzędnika. Istnieją w nim bardzo duże wymogi związane z wejściem do zawodu, ale jego wykonywanie zapewnia godziwe zarobki, stabilizację życiową i prestiż społeczny. Drugi, tzw. system łupów (lub system amerykański), opiera się na zmianie całej kadry urzędniczej w momencie zdobycia władzy politycznej¹⁸.

Przy ocenie polskiego sposobu zatrudniania w administracji publicznej w tej kwestii trudno zajmować jednoznaczne stanowisko, bowiem nie przeprowadzono dotąd wnikliwszych badań w tym zakresie. Jednak można wysunąć śmiałą tezę, że obsada kadrowa (szczególnie dotyczy to stanowisk kierowniczych) w instytucjach rządowych i samorządowych nie opiera się wyłącznie na kryteriach merytorycznych, ale również politycznych. Jakość administracji publicznej jest więc powiązana w pewnym sensie z wynikami wyborów. Można jednak przypuszczać, że byłoby lepiej, gdyby zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa były bardziej apolityczne, w szerokim tego słowa rozumieniu¹⁹.

W XXI wieku coraz wyraźniej wzrasta rola administracji publicznej w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczeństwa (czyli funkcja świadcząca administracji). Tymczasem dosyć powszechnie panuje przekonanie o nieefektywności sektora publicznego, a winą za to obarcza się sprawujących władzę oraz podmioty reprezentujące organa władzy różnych szczebli. W szczególności dotyczy to urzędów, które od lat utożsamia się z kwintesencją biurokracji. Warto jednak zauważyć, że zarządzanie w administracji – na świecie i w Polsce – jest dynamicznie rozwijającą się i modyfikującą dziedziną. Obecnie od urzędników oczekuje się wyższej efektywności i przyjęcia odpowiedzialności za własne działania. Postuluje się również, aby urzędy nie stały nad społeczeństwem, jak to, należy przyznać, nadal bywa, ale jemu właśnie służyły. Poprawa sprawności działania administracji, zarówno rządowej, jak

¹⁸ Zagadnienie opisuje m.in. J. Łukaszewicz, op. cit., s. 172-173.

¹⁹ Problem poruszają artykuły, m.in. J. Szandurski, *Toksyczne zarządzanie kadrami w urzędzie*, Samorząd Terytorialny 7-8/2007, s. 36-46. Występujące w administracji nieprawidłowości potwierdzają opracowania Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Transparency International, Gallup International Millenium Survey 2000 (materiał powielony), Banku Światowego oraz innych niezależnych instytucji (por. *3 etap reform*, www.case.pl [dostęp: 20.06.2010], s. 28-34).

i samorządowej, staje się więc ważnym wyzwaniem²⁰. W takim samym stopniu dotyczy to osób sprawujących władzę i reprezentujących organy władzy.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej za część składową władzy publicznej uznaje samorząd terytorialny. Władza ta polega na „wykonywaniu ustawowo przekazywanych zadań publicznych przez zrzeszenia obywateli lub inne podmioty prawa”²¹. Od 1990 roku w gminie, a od 1999 roku także w odtworzonym powiecie i nowo ukształtowanym województwie funkcjonuje samorząd terytorialny. Stanowi on standardową instytucję demokratycznego państwa prawnego w gospodarce rynkowej. Przedmiotem działań samorządu jest wykonywanie zadań administracji publicznej. Terenowe związki samorządowe mają prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi. Ich istotą jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio z charakteru działania, inne natomiast zostają powierzone przez państwo. Ze względu na takie kompetencje terenowych jednostek samorządu, ich zadania dzielą się na własne i zlecone. Według aktów normatywnych, zadania własne mają być wykonywane samodzielnie, tzn. bez możliwości nieograniczonej, merytorycznej ingerencji organów państwowych. W przypadku zadań własnych – ingerencja jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem. Zadania zlecone mogą podlegać merytorycznej ingerencji ze strony administracji rządowej²².

Miejsce styku administracji rządowej i samorządowej stanowi województwo, bowiem władzę administracyjną sprawują w nim zarówno władze samorządowe, jak i organy administracji rządowej. Uchwałodawczą władzę samorządową reprezentuje sejmik wojewódzki wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres czterech lat, a także, jako organ wykonawczy, urząd marszałkowski, na którego czele stoi marszałek (wraz z zarządem), wybierany przez sejmik wojewódzki. Administracja rządowa reprezentowana jest przez urząd wojewódzki, na którego czele stoi wojewoda, powoływany przez premiera i sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

Wyłącznie z administracją samorządową można się już spotkać na niższym szczeblu samorządu terytorialnego – w powiatach. Władzę uchwałodawczą stanowi tu rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres czterech lat, natomiast władzę wykonawczą reprezentuje urząd starostwa

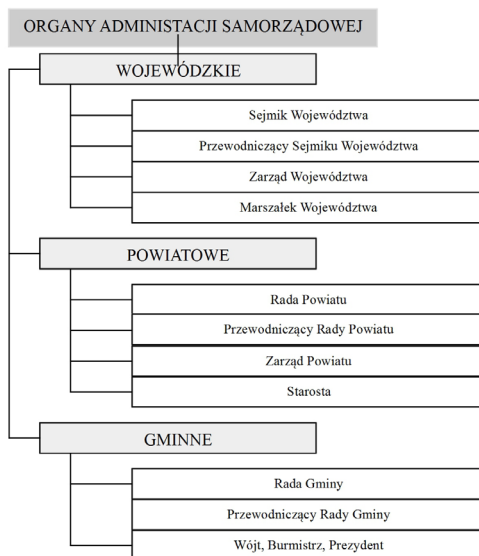
²⁰ Por. W. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005, s. 32.

²¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19.

²² Podział zadań na własne i zlecone regulują zapisy trzech odpowiednich ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim.

powiatowego, na czele którego stoi starosta wybierany przez radę powiatu. Istnieją dwa rodzaje powiatów: ziemskie oraz grodzkie (w miastach na prawach powiatu); miasta na prawach powiatu wykonują zarówno zadania powiatu, jak i gminy. W gminach, stanowiących najniższy szczebel samorządu terytorialnego, władzę uchwałodawczą sprawuje rada gminy, wybierana również na okres czterech lat. Władzę wykonawczą w gminach stanowią wójtowie (w gminach wiejskich), burmistrzowie (w gminach miejsko-wiejskich i miejskich) lub prezydenci (w miastach na prawach powiatu) wybierani w wyborach bezpośrednich. Istnieją trzy rodzaje gmin: gminy wiejskie, obejmujące wyłącznie tereny wiejskie, gminy miejsko-wiejskie obejmujące zarówno obszar miasta, jak i tereny wiejskie, a także gminy miejskie obejmujące wyłącznie obszar miasta.

Podział organów zarządczych w polskiej administracji samorządowej przedstawia Rysunek 2.



Rys. 2. Organy zarządcze w polskiej administracji samorządowej

Źródło: Opracowanie własne.

Podstawowe założenia ordynacji wyborczej w Polsce

Wykorzystując klasyfikację systemów (podsystemów) władzy w ujęciu A. Noworóla, można stwierdzić, że w Polsce wybory różnych szczebli odbywają się na poziomach:

- sublokalnym (np. wybory do rad dzielnic i osiedli, wybory na sołtysa),
- lokalnym niższym (wybory do rad miast i gmin),
- lokalnym wyższym (wybory do rad powiatowych i miast na prawach powiatu),

- regionalnym (wybory do sejmiku wojewódzkiego),
- krajowym (wybory prezydenckie i wybory parlamentarne),
- ponadkrajowym (wybory do parlamentu europejskiego).

W Polsce przepisy prawa wyborczego zawarte są w Kodeksie wyborczym²³. Reguluje on kwestie prawne związane z wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi, samorządowymi oraz wyborami do Parlamentu Europejskiego. Kodeks wyborczy reguluje m.in. zasady: tworzenia i działalności komitetów wyborczych, zgłaszania kandydatów, finansowania, prowadzenia oraz rozliczenia kampanii wyborczych, powoływania i działalności komisji wyborczych bądź innych organów przeprowadzających lub nadzorujących wybory, a także sposobu przeliczania głosów na mandaty (utożsamianego z pojęciem „ordynacja wyborcza”).

Ze względu na sposób przeliczania głosów ordynacje dzieli się na większośćową i proporcjonalną. Aktualnie w Polsce stosowane są odmienne regulacje w wyborach do poszczególnych izb parlamentu, a także w wyborach prezydenckich, samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego. W wyborach do rad w mniejszych gminach stosuje się system większościowy (zasada *First Past the Post* – „pierwszy na mecie” lub „pierwszy bierze wszystko”); podobnie, od 2011 roku, w wyborach do Senatu. W wyborach do pozostałych organów samorządu terytorialnego, w wyborach do Sejmu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego używa się metody proporcjonalnej D’Hondta²⁴. W wyborach prezydenckich oraz w bezpośrednich wyborach organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), głosowanie odbywa się według

²³ Ustawa Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. 2011.21.112 z późn. zm.).

²⁴ Metodę d’Hondta wykorzystuje się do podziału mandatów w proporcjonalnych systemach wyborczych; jej nazwa pochodzi od nazwiska belgijskiego matematyka Victora d’Hondta. Zarzuca się jej czasem, że faworyzuje ona duże ugrupowania, w większym stopniu niż druga spośród najpopularniejszych metod przeliczania głosów – metoda Saint-Laguë (w Polsce została ona użyta w wyborach do Sejmu dwukrotnie – 1991 roku oraz w 2001 roku), chociaż wydaje się, że w młodych systemach demokratycznych pozwala z lepszym skutkiem wykrystalizować i uporządkować scenę polityczną. Metoda d’Hondta polega na znalezieniu największych, kolejno po sobie następujących, ilorazów liczby uzyskanych głosów. Podziału dokonuje się, dzieląc liczbę głosów przypadających każdemu komitetowi przez kolejne liczby naturalne, a następnie, z tak obliczonych ilorazów dla wszystkich komitetów, wybieranych jest tyle, ile jest mandatów do obsadzenia. W przypadku, gdy kilka komitetów uzyskało takie same ilorazy, stosuje się różne metody dodatkowego szeregowania. W Polsce wybrano następujący sposób: jeżeli kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany sposób, a list tych jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów.

zasady większości bezwzględnej (w dwóch turach, o ile w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzyma ponad połowy głosów).

Wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się co pięć lat. Ich główne zasady określone są w tzw. Traktacie Wspólnotowym, natomiast szczegóły dotyczące sposobu przeprowadzania wyborów w poszczególnych państwach członkowskich regulowane są na poziomach krajowych. Dopuszcza się również możliwość wprowadzenia jednolitej ordynacji wyborczej w całej Unii²⁵. Parlament Europejski składa się aktualnie z 754 eurodeputowanych reprezentujących 27 państw członkowskich²⁶. Jest on instytucją, będącą odpowiednikiem jednoizbowego parlamentu, której członkowie są wybierani przez obywatele państw należących do Unii Europejskiej na pięcioletnią kadencję. Oficjalną siedzibą Parlamentu jest Strasburg, chociaż to w Brukseli odbywa się większość obrad; mieszczą się tam również biura poselskie, a także komisje parlamentarne i władze klubów parlamentarnych. Liczba posłów wybieranych w poszczególnych państwach ustalana jest w oparciu o zasadę proporcjonalności w stosunku do liczby mieszkańców (z lekką nadreprezentacją krajów mniej ludnych), stąd też na kadencję 2004-2009 w Polsce wybierano 54 parlamentarzystów, natomiast na kolejną kadencję – 50.

Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje wyborcom oraz partiom politycznym, którym dodatkowo przyznawane jest prawo tworzenia koalicji wyborczych. Utworzenie komitetu obarczone jest wymogiem zebrania tysiąca podpisów poparcia dla tej inicjatywy. Rejestracja listy wymaga zebrania minimum dziesięciu tysięcy podpisów poparcia w skali kraju.

W Polsce głosowanie odbywa się w trzynastu wielomandatowych okręgach wyborczych (ich obszary pokrywają się z granicami województw, chociaż województwo mazowieckie tworzy dwa okręgi, a w przypadku czterech innych okręgów – tworzone są one przez dwa województwa). W podziale mandatów uczestniczą listy okręgowe komitetów, które w skali kraju uzyskały minimum pięć procent ważnych głosów. Mandaty rozdzielane są metodą d'Hondta, a następnie mandaty przypadające danemu komitetowi w skali kraju są dzielone pomiędzy jego listy okręgowe z zastosowaniem metody Hare'a-Niemeyera, zgodnie ze wzorem²⁷:

²⁵ P.J. Borkowski, *Rada Europejska. Instytucje prawodawczo-wykonawcze Wspólnot Europejskich*, [w:] W. Góralski, *Unia Europejska. Geneza – System – Prawo*, WoltersKluwer, Warszawa 2007, s. 229-230.

²⁶ Stan na dzień 31 grudnia 2012 r.

²⁷ Metoda Hare'a-Niemeyera (nazywana także metodą matematycznej proporcji lub największej reszty) jest stosowana do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami komitetów.

$$Q = V_1 \times S / V_t = X, \dots$$

gdzie:

- Q – liczba uzyskanych przez daną listę mandatów,
- V_1 – liczba ważnie oddanych głosów na daną listę w okręgu wyborczym,
- S – liczba mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym,
- V_t – łączna liczba głosów oddanych w danym okręgu wyborczym,
- X – wynik dzielenia z jednostką i resztą po przecinku.

Liczba „X” przed przecinkiem oznacza liczbę mandatów przypadających w okręgu wyborczym danej liście. Jeżeli jednak w odniesieniu do wszystkich list okręgowych nie zostaną rozdzielone wszystkie mandaty, to pozostałe mandaty przydziela się tym listom, dla których wyliczone ilorazy wykazują kolejno najwyższe wartości po przecinku, stosując zasadę największej reszty, np. 0,61; 0,47; 0,25 itd.

Wybory prezydenckie odbywają się w Polsce co pięć lat, chyba że z jakiegoś konkretnego powodu kadencja prezydenta zakończy się wcześniej. Ta sama osoba może sprawować urząd prezydenta nie dłużej, niż przez dwie następujące po sobie kadencje. Bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 35 lat, nie są pozbawieni praw wyborczych i przedstawią Państwowej Komisji Wyborczej przynajmniej sto tysięcy podpisów osób popierających ich kandydaturę. Prezydentem zostaje ten kandydat, który otrzyma ponad połowę wszystkich ważnie oddanych głosów. Frekwencja wyborcza nie wpływa na ważność wyborów, chociaż należy przyznać, że w Polsce, podczas wyborów prezydenckich, jest ona zawsze wyższa w porównaniu z jakimikolwiek innymi wyborami odbywającymi się na terenie kraju. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie otrzyma wymaganej liczby głosów, dwa tygodnie później odbywa się druga tura głosowania, w której uczestniczą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali największą liczbą głosów. Dla zwycięstwa w drugiej turze wystarczy otrzymać więcej głosów niż kontrkandydat (co jednak musi oznaczać ponad połowę ważnie oddanych głosów, ponieważ głos jest ważny wówczas, gdy jest oddany na któregoś z tych dwóch kandydatów).

Wybory parlamentarne w Polsce polegają na wyborze swych przedstawicieli (460 posłów oraz 100 senatorów) do dwuizbowego parlamentu (Sejmu – niższa izba parlamentu i Senatu – wyższa izba parlamentu). Zgodnie z Konstytucją RP, wybory te odbywają się co cztery lata, chyba że zostaną zarządzone wybory przedterminowe (w szczególnych przypadkach, kiedy kadencja Sejmu zostanie skrócona na wniosek Sejmu lub Prezydenta RP). Sposób przeprowadzania wyborów oraz sposób przeliczania głosów na mandaty przedstawicielskie określa ordynacja wyborcza, a przebieg wyborów parlamentarnych w Polsce nadzoruje Państwowa Komisja Wyborcza.

Wybory do Senatu odbywają się równocześnie z wyborami do Sejmu, co cztery lata. Przed rokiem 2011 stosowano w Polsce zasadę *Block List*; wyborca miał wówczas prawo oddania takiej liczby głosów, spośród wszystkich zgłoszonych w danym wielomandatowym okręgu wyborczym kandydatów, jaka była tam wyznaczona liczba mandatów senatorskich (najczęściej 2-3 mandaty w okręgu pokrywającym się powierzchniowo z okręgiem wyborczym do Sejmu). Mandaty senatorskie zdobywali kandydaci z największą ilością zdobytych głosów. Od wyborów parlamentarnych w 2011 roku zastosowano w jednomandatowych okręgach wyborczych zasadę *First Past the Post* (FPTP lub FPP), co umożliwia, w każdym ze stu okręgów wyborczych, dokonanie wyboru jednego senatora, spośród wszystkich zgłoszonych tam kandydatów.

W przypadku wyborów do niższej izby parlamentu, w Polsce funkcjonuje system proporcjonalny²⁸, z nierównymi pod względem wielkości, wielomandatowymi okręgami wyborczymi²⁹. Terytorium państwa, w tym konkretnym przypadku, podzielone jest na czterdzieści jeden okręgów wyborczych, których granice pokrywają się z obszarami kilku wydzielonych powiatów, w których do obsadzenia jest od kilku do kilkunastu mandatów. W poszczególnych okręgach wyborczych o mandaty ubiegają się zarejestrowane, biorące udział w wyborach komitety, pomiędzy które rozdzielane są mandaty, zgodnie z taką zasadą, że wyznaczona liczba mandatów jest rozdzielana wyłącznie pomiędzy te komitety, które przekroczyły w skali kraju tzw. próg wyborczy. Ten próg ustanowiony na poziomie krajowym wynosi 5 procent dla pojedynczych komitetów wyborczych oraz 8 procent dla koalicji wyborczych. W wyborach sejmowych istnieje szczególny wyjątek od zasady progów wyborczych i dotyczy on zarejestrowanych komitetów mniejszości narodowych. W skali kraju do obsadzenia jest 460 mandatów, a ich przydział odbywa się przy użyciu metody d'Hondta. Wyborcy oddają co najmniej jeden głos preferencyjny na konkretną listę, a w zasadzie na kandydatów z tej listy (w przypadku oddania więcej niż jednego głosu na kandydatów z konkretnej listy wyborczej, głos przyznawany jest temu spośród kandydatów, na których wyborca oddał głos, który zajmuje wyższe miejsce na liście)³⁰. W praktyce, lepiej jest więc zdecy-

²⁸ Zgodnie z art. 96 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁹ Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Scholar, Warszawa 2004, s. 166.

³⁰ W myśl Art. 227 § 5 Kodeksu wyborczego, jeżeli na karcie do głosowania znak „X” postawi się w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z tej samej listy kandydatów, to głos taki uważa się za ważnie oddany na wskazaną listę kandydatów, z przyznaniem pierwszeństwa do uzyskania mandatu kandydatowi, którego nazwisko na tej liście umieszczone jest w pierwszej kolejności. Treść tego zapisu dosyć powszechnie nie do końca jest właściwie rozumiana wśród ogółu społeczeństwa, stąd

dawać się wyłącznie na jednego kandydata, bowiem i tak każdemu wyborcy przysługuje jeden głos.

Suma zdobytych przez poszczególnych kandydatów głosów decyduje o sile listy i wpływa na liczbę mandatów uzyskanych w skali okręgu wyborczego. Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów.

Poniżej zaprezentowano prosty przykład zastosowania metody d'Hondta w okręgu wyborczym z ośmioma mandatami do obsadzenia:

Poszczególne komitety uzyskały w danym okręgu wyborczym następujące liczby głosów (suma głosów zdobytych przez wszystkich kandydatów startujących z danego komitetu):

Komitet A – 12000

Komitet B – 15000

Komitet C – 20000

Komitet D – 3000

Komitet E – 6000

Komitet F – 1000

Krok 1: Obliczenie ilorazów

Dzielnik	Komitet A	Komitet B	Komitet C	Komitet D	Komitet E	Komitet F
1	12000 (3)	15000 (2)	20000 (1)	3000	6000 (8)	1000
2	6000 (7)	7500 (5)	10000 (4)	1500	3000	500
3	4000	5000	6666 (6)	1000	2000	333
4	3000	3750	5000	750	1500	250
5	2400	3000	4000	600	1200	200
6	2000	2500	3333	500	1000	166
7	1714	2142	2857	428	857	142
8	1500	1875	2500	375	750	125

Krok 2: Ułożenie ilorazów w kolejności malejącej (w nawiasach komitet):

1. (Komitet C) – 20000
2. (Komitet B) – 15000
3. (Komitet A) – 12000

też bardzo często panuje błędne przekonanie wyborców, że bez względu na to, na kogo odda się głos na danej liście wyborczej, to i tak „przechodzi pierwszy z listy”. Takie mylne przeświadczenie może faworyzować liderów listy i defaworyzować osoby pozostające na kolejnych jej miejscach.

4. (Komitet C) – 10000
5. (Komitet B) – 7500
6. (Komitet C) – 6666
7. (Komitet A) – 6000
8. (Komitet E) – 6000

Krok 3: Przydzielenie mandatów:

W związku z tym, że do rozdzielenia jest osiem mandatów, trzy mandaty uzyska Komitet C (trzy osoby z najwyższymi na tej liście wynikami), po dwa mandaty – Komitet B i Komitet A, a także jeden mandat – Komitet E. W przypadku jednak, gdyby Komitet E nie przekroczył w skali kraju progu wyborczego, wówczas ósmy mandat uzyskałby Komitet C (kolejna suma ilorazu: 5000 z uwzględnieniem zasady dodatkowego szeregowania), tym samym łącznie zdobywając ich aż cztery.

Wybory samorządowe, będące w Polsce wyborami członków organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego do rad gmin, rad powiatów, jak i sejmików wojewódzkich, a także, od 2002 roku, jednoosobowych organów wykonawczych gmin – wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, odbywają się co cztery lata. W gminach nie będących miastami na prawach powiatu, wybory samorządowe odbywają się według ordynacji większościowej, w systemie większości względnej (w okręgach jednomandatowych, według zasady FPP), natomiast w miastach na prawach powiatu, a także w powiatach i województwach – według systemu proporcjonalnego, w którym głosy wyborców przelicza się na mandaty metodą d'Hondta.

Wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, podobnie, jak w przypadku wyborów prezydenckich, zostaje ten kandydat, który otrzyma ponad połowę wszystkich ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie otrzyma wymaganej liczby głosów, dwa tygodnie później odbywa się druga tura głosowania, w której uczestniczą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali największą liczbą głosów.

Gmina, w myśl Ustawy o samorządzie gminnym, może tworzyć jednostki pomocnicze: w miastach dzielnice i osiedla, a na terenach wiejskich – sołectwa, a także inne jednostki niższego rzędu (np. kolonie, przysiółki, sioła). Zasady tworzenia, łączenia, podziału jednostki pomocniczej określa statut gminy. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Jednostka pomocnicza gminy stanowi strukturę społeczno-terytorialną, która przejmuje na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań. Szczególną kompetencją, przysługującą wyłącznie sołectwom, jest dysponowanie od 2009 roku tzw. funduszem sołeckim. Jednostka pomocnicza gminy może obejmować jedną miejscowość, część miejscowości lub kilka miejscowości. W jednej miejscowości może być ustanowione kilka jednostek

pomocniczych. Również części miast mogą stanowić jednostki pomocnicze. Jednostki pomocnicze mogą zostać podzielone na mniejsze jednostki, tzw. jednostki niższego rzędu³¹. Jednostki pomocnicze mają własne władze uchwałodawcze i wykonawcze, których kadencja trwa cztery lata. Rada gminy uchwała ich statut, w którym zawiera się m.in. organizacja i zadania organów, a także tryb wyborczy przewidziany w tych jednostkach³². W statucie określona zostaje także organizacja oraz zakres działania jednostek niższego rzędu, wchodzących ewentualnie w skład jednostek pomocniczych gminy. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Organem uchwałodawczym w osiedlu i dzielnicy może być – wybierana przez ogólne zebranie mieszkańców – rada, której liczba członków nie może przekraczać dwudziestu jeden osób (maksymalna liczba członków, w przypadku jednostki liczącej do piętnastu tysięcy mieszkańców, wynosi maksymalnie piętnaście). Sytuacja ustrojowo-prawna dzielnicy i osiedla jest identyczna, a jedyną różnicą jest ich wielkość, co może wiązać się z przyjęciem za organ uchwałodawczy w osiedlu – ogólnego zebrania mieszkańców. Zebranie wiejskie lub ogólne zebranie mieszkańców wyłania organ wykonawczy jednostki pomocniczej. Organem wykonawczym jednostki pomocniczej gminy jest sołtys bądź zarząd osiedla lub dzielnicy. Sołtys i przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Wybory a gremia decyzyjne na różnych szczeblach władzy

Ideą wyborów odbywających się na różnych szczeblach władzy jest dokonanie selekcji najlepszych, spośród nieograniczonej liczby kandydatów chętnych i spełniających określone wymogi formalne. Zazwyczaj skłonnych do sprawowania władzy jest więcej, niż mandatów do objęcia (zawsze w określonej i ograniczonej liczbie). Dość często zdarza się, że poszczególni pretendenci, w momencie podejmowania decyzji o kandydowaniu, dysponują niewielką lub żadną wiedzą na temat funkcjonowania gremium, do którego, mówiąc kolokwialnie, startują. Tymczasem podstawowa wiedza w tym zakresie wydaje się niezbędna, zarówno z punktu widzenia podejmowania w pełni odpowiedzialnej decyzji o udziale w wyborach, jak i w późniejszym czasie – w kontekście przebiegu kampanii wyborczej. Tym bardziej, że w przypadku części osób, dysonans pomiędzy chęcią kandydowania, a ich autentycznym przygotowaniem do ewentualnego pełnienia przyszłych funkcji, bywa znaczny. Dodatkowo, należy wziąć pod uwagę niską ocenę społeczną profesji związanych ze sprawowaniem władzy pochodzącej z wyborów powszechnych.

³¹ Na przykład w Warszawie, będące jednostkami pomocniczymi dzielnice, podzielone są dodatkowo na „jednostki pomocnicze niższego rzędu” – osiedla i inne.

³² Powoływanie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy reguluje Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001.142.1591 z późn. zm.).

Z badań przeprowadzonych w 2009 roku przez CBOS wynika, że radny gminy cieszy się dużym zaufaniem u 32% społeczeństwa, poseł – 24, a działacz polityczny – 18. To trzy ostatnie miejsca spośród 33 badanych profesji. Nieco tylko wyższym prestiżem cieszy się burmistrz – 42% (dla przykładu – profesor uniwersytecki cieszy się dużym zaufaniem u 84% społeczeństwa)³³. Niewątpliwie, nie są to satysfakcjonujące wskaźniki, ale należy przyznać – w dużej mierze są one odpowiedzią mieszkańców kraju na tzw. kulturę polityczną sprawujących władzę na różnych szczeblach. Bez wątpienia, istotne jest więc zdawanie sobie w pełni sprawy z konsekwencji wiążących się z aktywnym udziałem w wyborach.

Na poziomie gminy organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich) lub rada miasta (w miastach). W gminach nie będących miastem na prawach powiatu, rada gminy jest wybierana w jednomandatowych okręgach wyborczych (tylko jeden możliwy do obsadzenia z danego okręgu wyborczego mandat otrzymuje kandydat, który zdobył najwyższe poparcie społeczne spośród wszystkich kandydujących z danego okręgu wyborczego), a w miastach na prawach powiatu stosowana jest ordynacja proporcjonalna. Sposób funkcjonowania gminy reguluje Ustawa o samorządzie gminnym³⁴. Na czele rady stoi przewodniczący i wiceprzewodniczący w liczbie od jednego do trzech. W skład rady wchodzi radni w liczbie³⁵:

- 15 – w gminach do 20 000 mieszkańców,
- 21 – w gminach do 50 000 mieszkańców,
- 23 – w gminach do 100 000 mieszkańców,
- 25 – w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych (wyjątkiem jest Warszawa, w której jest 60 radnych).

Rada gminy ze swojego grona powołuje stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz ich skład osobowy. Poszczególni radni pracują najczęściej w kilku komisjach problemowych, za prace których odpowiadają wybrani przewodniczący. Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, a w okresach międzysesyjnych – w poszczególnych komisjach problemowych. Za pełnienie swoich obowiązków radni otrzymują diety. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy³⁶:

³³ *Komunikat z badań: Prestiż zawodów*, CBOS, Warszawa 2009, www.cbos.pl

³⁴ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 2001.142.1591 z późn. zm.).

³⁵ Art. 17 Ustawy.

³⁶ Tamże, Art. 18 ust. 2.

1. uchwalanie statutu gminy,
2. ustalanie wynagrodzenia dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
3. powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta,
4. uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,
5. uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
6. uchwalanie programów gospodarczych,
7. ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,
8. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
9. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt (burmistrz, prezydent miasta) może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy, tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich, określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta, tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku budżetowym,
10. określanie wysokości sumy, do której wójt (burmistrz, prezydent miasta) może samodzielnie zaciągać zobowiązania,

11. podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu właściwości powiatu i właściwości województwa na podstawie porozumienia z tymi samorządami,
12. podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,
13. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
14. podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników,
15. nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
16. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
17. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych właściwymi ustawami do kompetencji rady gminy.

Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W jej skład wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich funkcjonujących w ramach rady klubów radnych, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy.

Organ wykonawczy w osobach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta odpowiada w szczególności za następujące zadania³⁷:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
- określanie sposobu wykonywania uchwał,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonywanie budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W przypadku jednostek pomocniczych, której organizację, zadania i kompetencje określa statut uchwalany przez radę gminy, w praktyce ich autentyczne funkcjonowanie (i zaangażowanie) zależy zarówno od rady gminy, jak i od organu wykonawczego, a konkretnie – od wiedzy i poglądów organów decyzyjnych na temat rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Wydaje się jednak, że zwiększanie kompetencji jednostek pomocniczych w gminach jest niezbędne; konieczny jest tutaj postęp.

Na poziomie powiatu, odpowiednikiem rady gminy jest rada powiatu. W jej skład wchodzi radni w liczbie 15 – w powiatach liczących do czterdziestu tysięcy

³⁷ Art. 30 ust. 2 Ustawy.

mieszkańców oraz po dwóch – na każde kolejne rozpoczęte dwadzieścia tysięcy mieszkańców (ale nie więcej niż 29 radnych). Funkcjonowanie rady powiatu reguluje Ustawa o samorządzie powiatowym³⁸. Jej kompetencje są analogiczne do rady gminy; ze swego składu rada powiatu wybiera przewodniczącego oraz jednego lub dwóch wiceprzewodniczących, a radni pracują w niej w ramach klubów radnych oraz komisji problemowych. Zasadnicza różnica dotyczy relacji z władzą wykonawczą; w gminie jest ona wybierana w wyborach bezpośrednich, natomiast w powiatach – starostę i zarząd (w liczbie od trzech do pięciu) wybiera rada powiatu. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy³⁹:

1. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,
2. wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia jego przewodniczącego,
3. powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu,
4. stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej,
5. uchwalanie budżetu powiatu,
6. rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu,
7. podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami,
8. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady powiatu jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę, tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich, tworzenia

³⁸ Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. 1998.91.578 z późn. zm.).

³⁹ Art. 12 Ustawy.

- i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku, tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych w porozumieniu z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego oraz województwem,
9. określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
 10. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych,
 11. uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
 12. uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
 13. dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu,
 14. podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu,
 15. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
 16. podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

Sejmik województwa, potocznie zwany sejmikiem wojewódzkim, jest organem stanowiącym i kontrolnym samorządu województwa. Jego funkcjonowanie reguluje Ustawa o samorządzie wojewódzkim⁴⁰. Sejmik jest odpowiedzialny przede wszystkim za rozwój cywilizacyjny w skali regionu, a więc za politykę regionalną. Ze swego grona wybiera przewodniczącego i nie więcej niż trzech wiceprzewodniczących, którzy, co ważne, nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa (organu wykonawczego). Poszczególni radni, analogicznie do samorządów niższych szczebli, pracują w ramach komisji problemowych, a także w ramach klubów radnych. W skład sejmiku województwa wchodzi radni w liczbie trzydziestu – w województwach liczących do 2 milionów mieszkańców, oraz po trzech radnych – na każde kolejne rozpoczęte 500 tysięcy mieszkańców. Sejmik powołuje zarząd województwa, tzn. marszałka, nie więcej niż dwóch wicemarszałków, a także pozostałych członków zarządu (zarząd liczy

⁴⁰ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. 1998.91.576 z późn. zm.).

pięć osób)⁴¹. Odpowiada on także za strategię rozwoju województwa, wieloletnie programy wojewódzkie, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego oraz inne zadania. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy⁴²:

1. stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, a także zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
2. uchwalanie strategii rozwoju województwa,
3. uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego,
4. podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
5. podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach,
6. uchwalanie budżetu województwa,
7. określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa,
8. rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa,
9. podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa,
10. uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych,
11. podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego,
12. uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”,
13. podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej,
14. wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa,
15. rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji istotnych dla regionu programów,
16. powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa,

⁴¹ Art. 32 Ustawy.

⁴² Art. 18 Ustawy.

17. podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich,
18. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym, tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
19. podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
20. podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa,
21. uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

W pracy poszczególnych gremiów samorządu terytorialnego widoczne są liczne podobieństwa. Nieco inaczej wygląda funkcjonowanie parlamentu. Sejm i Senat stanowią organy uchwalające ustawy, a ponadto sprawują one kontrolę nad działaniem władzy wykonawczej (rządu). Posłowie i senatorowie są przedstawicielami całego narodu. Ich mandaty są: generalne (przedstawiciele narodu w swojej działalności powinni się kierować interesami wszystkich obywateli), niezależne (parlamentarzystów, *de facto*, nie obowiązują instrukcje wyborcze), a także nieodwołalne (wyborcy nie mogą odwołać parlamentarzysty, poza tym, od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu, posłom i senatorom przysługuje immunitet parlamentarny polegający na nietykalności osobistej). Sejm i Senat obradują na posiedzeniach. Są one jawne i mogą zostać utajnione tylko, gdy wymaga tego dobro państwa. Organów poszczególnych izb parlamentu jest kilka. Po pierwsze to Marszałek (wybierany z grona parlamentarzystów na pierwszym posiedzeniu i najczęściej jest przedstawicielem najliczniejszego klubu poselskiego (senatorskiego); w przypadku Marszałka Sejmu jest to druga – po prezydencie – osoba w państwie, zastępuje go w razie niemożności sprawowania przez niego urzędu). Po drugie, do organów zalicza się także: Prezydium Sejmu

(Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie), Konwent Seniorów (organ zapewniający współdziałanie klubów poselskich i senatorskich w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu lub Senatu; w skład Konwentu Seniorów w Sejmie wchodzi członkowie Prezydium Sejmu, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów parlamentarnych oraz przedstawiciele porozumień reprezentujących co najmniej piętnastu posłów. Natomiast w Senacie, obok Marszałka Senatu, są: wicemarszałkowie, przedstawiciele klubów parlamentarnych liczących co najmniej siedmiu senatorów i przedstawiciele porozumień (co najmniej siedmiu senatorów). Poza tym gremia decyzyjne tworzą: Komisje parlamentarne (stałe, nadzwyczajne i dysponujące szczególnymi uprawnieniami – komisje śledcze), Kluby parlamentarne (grupa minimum piętnastu posłów lub siedmiu senatorów, którzy zazwyczaj należą do tej samej partii politycznej, ustalająca własną politykę i stanowisko w poszczególnych sprawach), a także Koła (w Sejmie składające się minimum z trzech posłów). Parlament zasadniczo pełni funkcje:

- ustawodawczą (podstawowa funkcja polegająca na uchwalaniu ustaw w specjalnej procedurze, tzn. procedurze legislacyjnej, decydujących o zasadach funkcjonowania podstawowych dziedzin życia obywateli),
- kontrolną (odnosi się przede wszystkim do rządu i podporządkowanej mu administracji),
- kreacyjną (polega na bezpośrednim powoływaniu i odwoływaniu organów konstytucyjnych państwa oraz osób, które wchodzi w skład tych organów),
- ustrojodawczą (parlament może ustalać lub zmieniać ustrój polityczny, społeczny lub ekonomiczny państwa i dokonywać zmian w obowiązującej konstytucji).

W przypadku Parlamentu Europejskiego, poszczególni kandydaci zwykle startują w wyborach z list jednego z ugrupowań istniejących w macierzystym kraju, jednak po zostaniu eurodeputowanym mają możliwość przyłączenia się do jednej z frakcji politycznych funkcjonujących oficjalnie w Parlamencie, lub, chociaż rzadziej – pozostają niezależni. Frakcje skupiają posłów o podobnych poglądach politycznych, gospodarczych, ideowych i odpowiadają ogólnemu podziałowi partii politycznych w Europie. W praktyce, partie w poszczególnych krajach zazwyczaj są członkami grupy politycznej, do której wchodzi posłowie startujący z list danego ugrupowania w kraju. Posłowie zasiadają w izbie parlamentu według przynależności do frakcji, a nie według przynależności narodowej. Na czele Parlamentu stoi Przewodniczący, który, wraz z czternastoma wiceprzewodniczącymi, tworzy Prezydium. Ma ono zasadniczy wpływ na to, jak na co dzień funkcjonuje Parlament Europejski. Poza tym gremium, w obszarze Parlamentu funkcjonują także: Konferencja Przewodniczących (w jej skład wchodzi przewodniczący Parlamentu oraz przewodniczący

grup politycznych), Konferencja Przewodniczących Komisji (w jej skład wchodzi przewodniczący wszystkich komisji parlamentarnych stałych i czasowych), Konferencja Przewodniczących Delegacji (tworzą ją przewodniczący wszystkich stałych międzyparlamentarnych delegacji), a także komisje i podkomisje (stałe, tymczasowe i śledcze). Najważniejsze kompetencje Parlamentu obejmują:

- uprawnienia legislacyjne polegające na współdziałaniu w tworzeniu prawa poprzez następujące procedury legislacyjne: konsultacji, współpracy, współdecydowania, zgody oraz informacji,
- uprawnienia budżetowe,
- uprawnienia kontrolne,
- uprawnienia zatwierdzające (w tym dotyczące poszerzenia Unii Europejskiej).

Uwagi końcowe

Współcześnie, od organów zarządzających sektorem publicznym, w tym administracją, realizującą zadania władzy publicznej, oczekuje się coraz wyższej efektywności i przyjęcia odpowiedzialności za swoje działania, a także zmiany podejścia do obywatela. W ostatnich dekadach w kraju widoczna jest powolna pozytywna zmiana postawy w stosunku do podmiotu, stanowiącego cel funkcjonowania wszelkiego typu urzędów. Niegdyś obywatela przychodzącego do urzędu nazywano petentem, następnie stroną, współcześnie coraz częściej nazywa się go klientem. W pozytywnych zmianach ważne jest to, aby urzędy nie stały nad społeczeństwem, jak to, należy przyznać, nadal bywa, ale jemu właśnie służyły. Bardzo istotny wydaje się tutaj również postęp w zakresie doboru reprezentantów do różnorodnych gremiów decyzyjnych, mających z kolei wpływ na jakość kadr urzędniczych. Jednym z priorytetowych elementów determinujących dany stan rzeczy w tym zakresie, stają się wybory powszechne.

Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia związane z przeprowadzaniem wyborów na różnych poziomach (sublokalnym, lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadkrajowym), należy stwierdzić, że towarzyszą one stale życiu polskiego społeczeństwa. Wpisują się w krajobraz demokratycznego państwa, i w istocie, od 1989 roku, stały się niemal corocznie obserwowanym wydarzeniem. Gdyby uwzględnić także wybory do jednostek pomocniczych gminy, to prawie każdy rok można byłoby nazwać rokiem wyborczym (Tabela 1).

Tabela 1. Terminy wyborów różnych szczebli w Polsce w latach 1989-2011

Terminy wyborów	Wybory prezydenckie	Wybory parlamentarne	Wybory samorządowe	Wybory do Parlamentu Europejskiego
1989		4 i 18 czerwca		
1990	25 listopada i 9 grudnia		27 maja	
1991		27 października		
1992				
1993		19 września		
1994			19 czerwca	
1995	5 i 19 listopada			
1996				
1997		21 września		
1998			11 października	
1999				
2000	8 października			
2001		23 września		
2002			27 października i 10 listopada	
2003				
2004				13 czerwca

Tabela 1. (cd.)

Terminy wyborów	Wybory prezydenckie	Wybory parlamentarne	Wybory samorządowe	Wybory do Parlamentu Europejskiego
2005	9 i 23 października	25 września		
2006			12 i 26 listopada	
2007		21 października		
2008				
2009				7 czerwca
2010	20 czerwca i 4 lipca		21 listopada i 5 grudnia	
2011		9 października		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: pkw.org.pl [dostęp: 10.12.2012].

MANAGEMENT'S ORGANS IN PUBLIC ADMINISTRATION – CONTEXT OF ESTABLISHING

Summary: The article describes management's organs existing in polish system of administration, particularly the manner, principles and specificity of establishing the public decision assemblies fulfill authority at sub-local, local (low and upper), regional, national and over national level.

Keywords: public management, public administration, management's organs, electoral court act, election.

Translated by Piotr Lenik