



Project part-financed  
by the European Union



BSR INTERREG III B project

**“Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes”**



**Rzeczpospolita Polska**

**Polish language version**

## **I Konstytucja, rząd i administracja**

### **1. Ustrój polityczno-administracyjny**

#### **1.1. Podstawowe zasady konstytucyjne**

Najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja. Zapisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej. Zgodnie z Konstytucją uchwaloną 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem jej wszystkich obywateli. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu. Naród sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli, z wyjątkiem spraw o szczególnym znaczeniu dla Państwa, rozstrzyganych drogą referendum.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Organem władzy ustawodawczej w Polsce jest dwuizbowy Parlament. Składa się z Sejmu i Senatu. Głównymi organami władzy wykonawczej są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Władzę sądowniczą wykonują niezależne sądy i trybunały.

Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność prasy i innych środków komunikacji społecznej. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i funkcjonowania związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych organizacji społecznych i fundacji.

## **1.3 Main specifics of the constitutional system**

### **System ekonomiczny**

System ekonomiczny Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej oraz na solidarności, dialogu i współpracy pomiędzy partnerami społecznymi. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo do jej dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko ze względu na cel publiczny i za uczciwym odszkodowaniem. Ograniczenia wolności gospodarczej dopuszczalne są tylko w drodze ustawowej z ważnych powodów publicznych. Państwo uznaje rodzinne gospodarstwo rolne za podstawową formę działalności rolniczej.

### **System terytorialny**

Zgodnie z Konstytucją system terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Podstawowy podział administracyjny państwa jest ustalany w drodze ustawowej, aby poprzez więzi społeczne, ekonomiczne i kulturalne umożliwić jednostkom podziału terytorialnego spełnianie ich obowiązków publicznych. Państwowe instytucje posiadają kompetencje na jednym ze poziomów podziału terytorialnego państwa: centralnym (kraj), regionalnym (województwo), ponadlokalnym (powiat) i lokalnym (gmina).

#### *Poziom regionalny*

W dniu 31 XII 2006 r. terytorium Polski (312 683 km<sup>2</sup>) podzielone było na 16 województw, odpowiadających poziomowi NUTS 2. Dla celów statystycznych wprowadzono ponadto dwa dodatkowe poziomy podziału terytorialnego bez

jakichkolwiek organów administracji i samorządu, odpowiadające poziomowi NUTS 1 (6 regionów, grupujących kilka województw) oraz poziomowi NUTS 3 (45 subregionów, grupujących kilka powiatów w obrębie województwa). W niedalekiej przyszłości liczba subregionów zostanie zwiększona do 66.

#### *Poziom ponadlokalny*

W dniu 31 XII 2006 r. istniało w Polsce 314 powiatów, oraz 65 miast na prawach powiatu, czyli łącznie 379 jednostek terytorialnych poziomu ponadlokalnego, odpowiadających poziomowi NTS 4.

#### *Poziom lokalny*

Gminy w Polsce dzielą się na miejskie (zwane w skrócie miastami), miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Gminy miejsko-wiejskie obejmują wspólnoty terytorialne, w których występuje miejscowość posiadająca prawa miejskie oraz obszary wiejskie, nieposiadające takich praw. Jednostkami pomocniczymi gmin są dzielnice w większych miastach oraz sołectwa w gminach wiejskich.

W dniu 31 XII 2006 r. w Polsce istniało 2478 gmin, w tym 65 gmin posiadających status miasta na prawach powiatu. Jednostki te odpowiadają poziomowi NTS 5. Prawa miejskie posiadało 889 miejscowości, w tym 307 jako odrębne gminy miejskie, a 582 w gminach miejsko-wiejskich. Resztę stanowiło 1589 gmin wiejskich. Liczba sołectw we wszystkich typach gmin (również w miastach) wynosiła 40 328.

### **Samorząd terytorialny**

Zgodnie z Konstytucją mieszkańcy podstawowych jednostek podziału terytorialnego stanowią zgodnie z prawem społeczność samorządową. Władze samorządowe uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Podstawowe obowiązki publiczne, jakie ustawy nakładają na władze samorządu terytorialnego wykonywane są w ich własnym imieniu i na ich własną odpowiedzialność.

Samorząd terytorialny nie jest w Polsce instytucją nową. Skutecznie funkcjonował przed II wojną światową i w pierwszych latach powojennych. Został zniesiony dopiero w 1950 r. i zastąpiony wzorowanym na ZSRR systemem tzw. jednolitej władzy państwowej w terenie (rady narodowe). Zmiany ustrojowe lat 1989-90 umożliwiły powrót do instytucji samorządu terytorialnego początkowo jedynie na szczeblu

gminnym, aktualnie również na szczeblu powiatu i województwa. Podmiotowość społeczności lokalnych stała się realna.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wypełnia zadania publiczne niezastrzeżone w Konstytucji i ustawach dla innych organów władzy państwowej. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu terytorialnego poziomu lokalnego lub regionalnego (województwo i powiat) określane są w ustawach. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną oraz prawo do własności nieruchomości i inne prawa własności. Samorządowy charakter jednostek samorządu terytorialnego chroniony jest przez sądy. Obowiązki wobec społeczności samorządowej wykonywane są przez władze samorządu terytorialnego w ich własnym imieniu i na ich własną odpowiedzialność. Jeżeli wymaga tego podstawowy interes państwa, władze samorządu terytorialnego mogą zostać zobowiązane ustawą do wykonywania innych zadań publicznych. Zasada zlecania zadań i sposób ich wykonania regulowane są w drodze ustawy. Spory pomiędzy władzami samorządu terytorialnego a organami administracji państwowej rozstrzygają sądy administracyjne.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny dysponować publicznymi środkami finansowymi odpowiednimi do ich obowiązków i powierzanych im zadań. Przychody jednostek samorządu terytorialnego składają się głównie z ich dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Źródła przychodów jednostek samorządu terytorialnego ustalane są w drodze ustawy. Zmiany zakresu obowiązków i odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego winny być dokonywane w powiązaniu z odpowiednimi zmianami ich udziału w dochodach publicznych. W zakresie ustalonym ustawą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo pobierać podatki i opłaty lokalne.

Jednostki samorządu terytorialnego wypełniają swoje zadania za pomocą organów uchwałodawczych i wykonawczych. Wybory do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego są powszechne, bezpośrednie, równe i tajne. Zasady i sposób wyłaniania kandydatów i przeprowadzania wyborów, a także warunki uznania ważności wyborów określa ustawa. Zasady i sposób wyboru i odwoływania organów wykonawczych samorządu terytorialnego określa ustawa. Wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest, w granicach określonych ustawą, przez jej organy uchwałodawcze. Członkowie wspólnoty

samorządowej mogą podejmować decyzje w sprawach istotnych dla tej wspólnoty w drodze referendum, włącznie z odwołaniem organu samorządu terytorialnego, wybranego w bezpośrednich wyborach. Zasady i sposób przeprowadzania lokalnego referendum określa ustawa.

Legalność działań samorządu terytorialnego podlega kontroli. Organami kontrolującymi działania jednostek samorządu terytorialnego są: premier i wojewoda, a w kwestiach finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Na wniosek premiera Sejm może rozwiązać organ uchwałodawczy samorządu terytorialnego, jeżeli rażąco naruszy on Konstytucję lub ustawę. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do stowarzyszania się. Każda jednostka polskiego samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina) ma prawo wstępować do międzynarodowych organizacji lokalnych i regionalnych wspólnot terytorialnych oraz współpracować z lokalnymi i regionalnymi wspólnotami terytorialnymi innych państw.

## **Partie polityczne**

Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę zakładania i działania partii politycznych. Partie polityczne są organizacjami dobrowolnymi i zapewniają równość traktowania obywateli polskich, a ich celem jest wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa przy użyciu metod demokratycznych. Finansowanie partii politycznych podlega kontroli publicznej. Zakazane są partie i inne organizacje, których programy opierają się na metodach totalitarnych i nazistowskich, faszystowskich i komunistycznych sposobach działania, a także te, których programy lub działania akceptujące nienawiść rasową i narodową, stosowanie siły w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa lub utajniają swoją strukturę i członków.

Po przemianach 1989 r. w Polsce zmienił się system polityczny i partyjny. Dotychczasowa hegemonia ideologii socjalistycznej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ustąpiła miejsca politycznemu pluralizmowi. Początkowo istniał wyraźny podział na partie wywodzące się z ruchu "Solidarności" i ugrupowania postkomunistyczne. Obecnie podział ten coraz bardziej traci na znaczeniu a polska scena polityczna upodabnia się do europejskich i światowych standardów.

W Polsce funkcjonują partie reprezentujące różne kierunki polityczne. Można je pogrupować na: socjaldemokratyczne, liberalne, konserwatywne, narodowe, chłopskie

i populistyczne. Istnieją również ugrupowania radykalne, cieszące się niewielkim poparciem społecznym. Niektórzy obserwatorzy polskiej sceny politycznej próbują wprowadzić przyporządkować funkcjonujące na niej partie do tradycyjnego podziału na lewicę, centrum i prawicę, lecz w praktyce niewiele z istniejących partii daje się w ten sposób określić. Największe ugrupowania polityczne w Polsce to (w kolejności alfabetycznej):

- Platforma Obywatelska
- Polskie Stronnictwo Ludowe
- Prawo i Sprawiedliwość
- Sojusz Lewicy Demokratycznej

Platforma Obywatelska to ugrupowanie, które chce reprezentować wyborców o poglądach liberalnych, przedsiębiorców prywatnych i środowiska biznesowe, ale także tych wszystkich, którzy troszczą się o zdrowe i silne państwo, oparte na gospodarce wolnorynkowej i zasadach konkurencji.

Polskie Stronnictwo Ludowe to nowoczesna partia chłopska. PSL reprezentuje interesy producentów rolnych, mieszkańców wsi i małych miejscowości (w dużych aglomeracjach miejskich ma niewielkie poparcie). Działacze PSL nawiązują do tradycji partii chłopskich i ruchu ludowego sprzed II wojny światowej i PSL Stanisława Mikołajczyka (jedynej niezależnej partii politycznej działającej w latach 1945-47).

Prawo i Sprawiedliwość to powstała w 2001 roku partia prawicowa, nawiązująca do tradycji niepodległościowej, wywodząca się z ruchu solidarnościowego lat osiemdziesiątych. PiS reprezentuje tę część prawicowego elektoratu, który opowiada się za tradycyjnym porządkiem społecznym, gospodarką wolnorynkową, silnym i bezpiecznym państwem, walką z korupcją, zwłaszcza wśród polityków.

Sojusz Lewicy Demokratycznej powstał w 1999 roku z kilku ugrupowań socjaldemokratycznych, w znacznej mierze w oparciu o działaczy i struktury partii Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej. Część jej członków wywodzi się z sympatyków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (partii komunistycznej), ale SLD to nowoczesna partia socjaldemokratyczna łącząca troskę o ludzi pracy z polityką odpowiedzialności za finanse publiczne państwa.

## 2. System polityczny i administracyjny

### 2.1. Poziom centralny (kraj)

#### Władza ustawodawcza

Polski parlament składa się z dwóch izb ustawodawczych. Izba niższa to Sejm, wyższa to Senat. W Sejmie zasiada 460 posłów, a w Senacie 100 senatorów. Posłem może zostać każdy polski obywatel, który cieszy się pełnią praw publicznych i w dniu przeprowadzania wyborów parlamentarnych ma ukończone 21 lat. Aby zostać senatorem trzeba ukończyć 30 lat. Posłowie reprezentują okręgi wyborcze, w których uzyskali mandaty poselskie. Granice okręgów wyborczych pokrywają się na ogół z granicami powiatu lub kilku powiatów. W przypadku dużych aglomeracji miejskich okręgi wyborcze obejmują mniejsze niż powiat jednostki administracyjne (gminy, dzielnice). Podczas głosowania w parlamencie ani posłowie, ani senatorowie nie są związani jakimikolwiek instrukcjami swoich wyborców, lecz mają konstytucyjny obowiązek kierować się dobrem całej Rzeczypospolitej.

W komisjach dyskutuje się też projekty nowych rozstrzygnięć legislacyjnych (głosowanie nad projektem ustaw w komisjach sejmowych to niezbędny etap procesu legislacyjnego, którego ukoronowaniem jest uchwalenia nowego prawa, obowiązującego wszystkich obywateli Rzeczypospolitej).

Polski system polityczny oparty jest na systemie partyjnym. Dlatego też zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych (a także prezydenckich) większe szanse mają ci kandydaci, których popiera licząca się partia polityczna. Posłowie z tego samego ugrupowania politycznego tworzą w Sejmie i Senacie swoje kluby parlamentarne. To właśnie w klubach parlamentarnych powstają na ogół projekty ustaw i nowelizacji, gdyż tylko duże grupy posłów są w stanie wprowadzić nowe rozwiązania legislacyjne pod obrady Sejmu.

Posłowie biorą udział w posiedzeniach Sejmu, mają prawo do zadawania pytań i interpelacji poselskich członkom Rady Ministrów. Parlamentarzyści obradują w licznych komisjach (stałych lub specjalnych), powołanych do rozpatrywania różnego rodzaju spraw z zakresu administrowania państwem i życia publicznego. W Sejmie - w komisjach sejmowych, w Senacie – w komisjach senackich.

Prace parlamentu koordynują następujące organy:

- Marszałkowie Sejmu i Senatu
- Prezydium Sejmu i Senatu (marszałkowie i wicemarszałkowie)
- Konwent Seniorów (marszałkowie, wicemarszałkowie i przewodniczący klubów parlamentarnych)
- komisje sejmowe i senackie.

## **Władze wykonawcze**

### *Prezydent*

Urząd Prezydenta ma w polskim systemie politycznym istotne, lecz raczej formalne znaczenie. Według obowiązującej ustawy zasadniczej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest głową państwa, najwyższym przedstawicielem Polski i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Oznacza to, że stoi na czele władzy wykonawczej, jest powołany do reprezentowania polskich interesów na arenie międzynarodowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji i ma obowiązek troszczyć się o bezpieczeństwo państwa.

Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu, w szczególnych przypadkach ma prawo do skracania ich kadencji. Może zarządzić referendum ogólnonarodowe w ważnych dla państwa sprawach, wymagających decyzji wszystkich obywateli (np. w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej).

Prezydent ma wolny wybór w powoływaniu Prezesa Rady Ministrów, w praktyce nie zdarza się jednak, by powierzył zadanie formowania nowego gabinetu politykowi, który nie ma poparcia sejmowej większości.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma bezpośrednią możliwość wpływania na proces stanowienia prawa, poprzez prawo weta wobec ustaw, które Sejm może, co prawda, odrzucić, ale większością aż 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (230). Może też przed podpisaniem ustawy zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, co w praktyce miewa decydujący wpływ na proces legislacyjny.

Pełniąc rolę najwyższego reprezentanta państwa polskiego prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje ambasadorów oraz przyjmuje listy uwierzytelniające od przedstawicieli innych państw. Prezydent decyduje również o przyznawaniu odznaczeń i orderów państwowych. Ma również

prawo łaski, tzn. może uchylać ostateczne orzeczenia sądowe (w praktyce prezydent konsultuje tego rodzaju decyzje z Ministrem Sprawiedliwości).

Prezydent jest również zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców wszystkich rodzajów wojsk, a w czasie wojny mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i może zarządzić powszechną mobilizację.

Prezydent wykonuje swoje zadania z pomocą urzędów: Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Zespołu Doradców Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

### *Rada Ministrów (Rząd)*

Rada Ministrów, czyli rząd, składa się z premiera (oficjalnie Prezesa Rady Ministrów), ministrów, szefów departamentów rangi ministerialnej, szefów niektórych urzędów i instytucji centralnych. Rada Ministrów jest organem władzy wykonawczej. Ustawa o działach administracji publicznej daje premierowi, który stoi na czele Rady Ministrów, duże możliwości kształtowania jej składu osobowego.

Rada Ministrów kieruje bieżącą polityką państwa, zapewnia wykonanie ustaw poprzez wydawanie rozporządzeń, koordynuje i kontroluje prace administracji rządowej, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, chroni interesy Skarbu Państwa oraz uchwala projekt budżetu i kieruje jego wykonaniem. Rada Ministrów zawiera również umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji i może wypowiedać inne umowy międzynarodowe.

Członkowie Rady Ministrów odpowiadają solidarnie przed Sejmem za działalność rządu, mogą też ponosić odpowiedzialność indywidualną za działania powierzone im przez premiera lub leżące w kompetencjach ich ministerstw. Za naruszenie prawa lub popełnienie przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem, każdy minister może odpowiadać przed Trybunałem Stanu, specjalnym sądem powołanym przez Sejm.

Premier może pełnić jednocześnie funkcję szefa jednego z resortów lub przewodniczącego komitetów (obecny premier jest przewodniczącym Komitetu Integracji Europejskiej). Premier może być równocześnie posłem na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Nie może natomiast pełnić urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ani też innych wysokich urzędów państwowych takich, jak Prezes NIK, Prezes NBP czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

Premier może tworzyć, łączyć i rozwiązywać resorty i departamenty, zmieniać zakres ich odpowiedzialności, a nawet składać wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o poszerzenie Rady Ministrów o ministrów bez teki lub koordynatorów przedsięwzięć podejmowanych przez Radę Ministrów, np. reformy systemu edukacyjnego i ochrony zdrowia. Desygnowany premier ma swobodę w doborze współpracowników - członków Rady Ministrów. Wybrany przez niego gabinet musi być zatwierdzony przez Sejm poprzez udzielenie votum zaufania. Nominacje ministerialne podpisuje i wręcza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Premier reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży stabilnych rządów większości parlamentarnej, dlatego odwołanie Prezesa Rady Ministrów z pełnionego stanowiska przed wygaśnięciem kadencji Sejmu jest skomplikowane i trudne do przeprowadzenia. Z powodu rozproszenia polskiej sceny politycznej, większość rządów utworzonych w warunkach demokracji po 1990 r. miała charakter koalicyjny. Premier składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, a także w razie: nie uchwalenia przez Sejm votum zaufania dla Rady Ministrów, wyrażenia Radzie Ministrów votum nieufności lub rezygnacji z innych powodów. Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, zachowując tym samym ciągłość władzy i kontrolę nad działaniem administracji rządowej.

Przedstawicielami Rady Ministrów na terytorium Rzeczypospolitej są wojewodowie. Jest ich tylu, ile województw, czyli szesnastu. Wojewodom podlega administracja rządowa na obszarze poszczególnych województw.

## **Władza sądownicza**

Sądy w Polsce, na czele z Sądem Najwyższym i niezależnymi Trybunałem Stanu i Trybunałem Konstytucyjnym, zapewniają niezależność władzy sądowniczej.

### *Sąd Najwyższy*

Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją odwoławczą od orzeczeń sądów niższych instancji. Podaje także wykładnię przepisów prawnych dla poszczególnych spraw. Sąd Najwyższy nadzoruje orzecznictwo:

- sądów powszechnych - rejonowych, wojewódzkich i apelacyjnych. Orzekają one w sprawach prawa cywilnego, karnego, rodzinnego i pracy;
- sądów wojskowych - okręgowych i garnizonowych. Zajmują się one sprawami związanymi z przestępstwami popełnianymi przez żołnierzy w służbie czynnej, cywilnych pracowników jednostek wojskowych i jeńców wojennych;
- sądów administracyjnych - sądów oddzielnego systemu, które zajmują się orzecznictwem w sprawach decyzji prawnych organów administracji. Rozstrzygają także w sprawach między osobami prawnymi lub prywatnymi a organami administracji.

Sędziowie Sądu Najwyższego są mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Prezydent wybiera także Prezesa Sądu Najwyższego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Kadencja Prezesa Sądu Najwyższego trwa sześć lat, choć może zostać odwołany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

### *Trybunał Konstytucyjny*

Trybunał Konstytucyjny jest organem ustanowionym do rozstrzygania w sprawach konstytucyjności działań instytucji państwowych. Jego głównym zadaniem jest nadzór nad zgodnością praw stanowionych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją traktatów międzynarodowych i ich ratyfikacji, w sporach kompetencyjnych głównych organów konstytucyjnych i celów oraz działalności partii politycznych. Rozstrzyga także zasadność skarg konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15, wybieranych na okres 9 lat, całkowicie niezależnych sędziów. Stanowi on jedną z formalnych gwarancji istnienia państwa prawa.

## *Trybunał Stanu*

Jest to organ sądowy, który rozstrzyga w sprawach konstytucyjnej odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe. Bada sprawy dotyczące łamania Konstytucji i praw oraz przestępstw popełnianych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, członków rządu, prezesa Najwyższej Izby Kontroli (NIK), prezesa Narodowego Banku Polskiego, szefów centralnych organów administracji i wyższych urzędników państwowych.

Trybunał Stanu ma prawo usunąć osobę ze stanowiska publicznego, zakazać ubiegania się o wyższe stanowiska państwowe, pozbawić prawa do głosowania i kandydowania w wyborach, odebrać medale, dystynkcje i tytuły honorowe, a w sprawach karnych nakładać kary przewidziane przez kodeks karny.

Skład Trybunału Stanu jest ustalany na pierwszym posiedzeniu Sejmu i kończy się wraz z jego kadencją. Jego szefem jest Prezes Sądu Najwyższego. Jego dwóch zastępców i 16 członków jest wybieranych spoza posłów na Sejm. Członkowie Trybunału Stanu muszą mieć polskie obywatelstwo, nie mogą być karani ani pozbawieni praw publicznych, ani też zatrudnieni w administracji państwowej.

## **2.3. Poziom regionalny (województwo)**

Administracja publiczna w województwie jest dualistyczna. Ponieważ województwo jest jednostką samorządu terytorialnego, administrację wykonują z jednej strony organy samorządu województwa, z drugiej zaś organy administracji rządowej w województwie. Organami administracji samorządowej w województwie są sejmik województwa i zarząd województwa.

### **Samorząd województwa**

Województwo jako wspólnota samorządowa posiada inny zakres zadań niż gmina oraz inny niż powiat. Wspólnoty te działają niezależnie od siebie. Zadania województwa koncentrują się wokół funkcji o charakterze regionalnym. Dotyczą przede wszystkim trzech kategorii spraw:

- kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego,

- pobudzania aktywności gospodarczej i prowadzenia polityki rozwoju województwa,
- zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Celem samorządu województwa jest kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Istotnymi instrumentami w kreowaniu rozwoju regionu są: strategia rozwoju województwa wraz z regionalnymi programami operacyjnymi, wieloletnie sektorowe programy wojewódzkie (np. ochrony środowiska, wspierania innowacji, rozwoju transportu) oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Realizując zadania województwo może stanowić na swoim obszarze powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego. Stanowienie tych przepisów może odbywać się na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Przepisy te stanowić może wyłącznie sejmik wojewódzki. Jednocześnie w każdej ważnej dla województwa sprawie może zostać przeprowadzone referendum.

Zasadą jest przedstawicielski sposób sprawowania władzy w województwie. W tym celu ustanawia się organy województwa: sejmik województwa oraz zarząd województwa.

### **Sejmik województwa**

Organem uchwałodawczym i kontrolnym województwa jest sejmik województwa. Kompetencje sejmiku obejmują katalog spraw o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia realizacji celów samorządu regionalnego, takich jak:

- uchwalanie strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich,
- uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- uchwalanie i kontrola wykonania budżetu,
- stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym statutu województwa,
- powoływanie i odwoływanie zarządu województwa,
- podejmowanie uchwał w ważniejszych sprawach majątkowych województwa.

Kadencja sejmiku województwa trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Sejmik województwa wybiera ze swego grona przewodniczącego. Komisje sejmiku województwa można powoływać tylko spośród radnych.

## **Zarząd województwa**

Organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa. Odmienne niż w przypadku samorządu gminnego, to zarząd województwa, a nie sejmik województwa jest organem o kompetencji ogólnej. Oznacza to, że do zarządu należą wszystkie sprawy pozostające we właściwości samorządu województwa, chyba że drogą ustawy zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku,
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,
- gospodarowanie mieniem województwa,
- kierowanie, koordynacja i kontrola działalności wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

Zarząd województwa liczy 5 osób. Na jego czele stoi marszałek województwa. Członkowie zarządu mogą być wybierani z grona radnych lub spoza składu sejmiku województwa. Jedynie marszałek województwa musi zostać wybrany spośród radnych tworzących sejmik województwa.

Marszałek województwa kieruje pracami zarządu, a jednocześnie pełni de facto funkcję drugiego, poza zarządem, organu władzy wykonawczej. Kieruje bieżącymi sprawami województwa i reprezentuje je na zewnątrz. W sprawach nagłych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, marszałek podejmuje czynności należące do kompetencji zarządu. Poza tym, posiada uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości województwa.

Aparatem pomocniczym zarządu województwa jest urząd marszałkowski wraz z wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Województwo, współpracując ze społecznościami regionalnymi innych państw, uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji i zrzeszeń regionalnych. Jego działanie oraz funkcjonowanie we wspomnianych strukturach musi być zgodne z prawem

wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami oraz mieścić się w granicach zadań i kompetencji województwa.

### **Administracja rządowa w województwie**

Administracja rządowa w województwie dzieli się na administrację zespoloną i niezespoloną. Administrację niezespoloną w województwie tworzą terenowe struktury centralnych organów administracji, wyspecjalizowanych w wąskich zakresach spraw (np. administracja skarbową, celną, morską, statystyczną itp.).

Administrację zespoloną tworzy wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb (np. ochrony zabytków), inspekcji (np. budowlanej) i straży (np. państwowej straży pożarnej). Służby te, inspekcje i straże znajdują niekiedy przedłużenie w powiecie (np. inspekcja budowlana). Ich zwierzchnikiem jest wówczas starosta. Do wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone dla innych organów tej administracji. Wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów na obszarze województwa,
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (gminą, powiatem, województwem),
- organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym,
- reprezentantem Skarbu Państwa.

Wojewoda może – na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych – stanowić akty prawa miejscowego, dopełniając w ten sposób system prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Wojewodę powołuje i odwołuje premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Wicewojewodów powołuje i odwołuje premier na wniosek wojewody. Wojewoda określa zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów. Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa I wicewojewody rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody. Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z

wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy powołani są jednak za zgodą wojewody.

Organizację zespolonej administracji rządowej określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę. Obejmuje on strukturę urzędu wojewódzkiego oraz jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. W celu usprawnienia działania wojewódzkich organów zespolonej administracji rządowej wojewoda może tworzyć delegatury urzędu wojewódzkiego oraz wspomnianych jednostek organizacyjnych. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami wojewoda może ustanowić, na czas oznaczony, swojego pełnomocnika do prowadzenia spraw w zakresie określonym w pełnomocnictwie. Przy wojewodzie działa kolegium doradcze. W skład kolegium wchodzi:

- wicewojewodowie,
- dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego,
- komendant wojewódzki Policji,
- komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej,
- inne osoby wymienione w statucie urzędu wojewódzkiego.

Wojewoda funkcjonując w ramach administracji rządowej podlega kierownictwu organów zwierzchnich – ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej oraz Prezesowi Rady Ministrów. Premier sprawuje nadzór nad działalnością wojewody w zakresie zgodności jego działania z prawem oraz polityką rządu, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

## **2.4 Poziom ponadlokalny i poziom lokalny**

### **Poziom ponadlokalny (powiat)**

Na poziomie powiatu występują dwa rodzaje administracji publicznej – rządowa i samorządowa. Administracja rządowa to lokalne placówki administracji rządowej niezespolonej i zespolonej (np. policja, straż pożarna, nadzór budowlany, urzędy skarbowe, urzędy pracy), podległe częściowo wojewodzie, a częściowo urządnom regionalnym i centralnym. Po podziału powiatowego dostosowane są również zasięgi oddziaływania licznych przedsiębiorstw prywatnych, organizacji pozarządowych i instytucji świadczących usługi dla ludności. Miasta powiatowe, częściowo o długich

tradycjach, są ośrodkami życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich z dala od wielkich miast.

### **Samorząd powiatu**

Powiat to wspólnota osób zamieszkałych na określonym obszarze, obejmującym kilka gmin lub jedną gminę miejską. Zgodnie z ustawą, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Powiat nie konkuruje z gminą w wykonywaniu zadań publicznych, lecz je uzupełnia. W ten sposób gmina i powiat realizują łącznie całokształt zadań publicznych o charakterze lokalnym. We właściwości samorządu powiatowego pozostają następujące kategorie spraw:

- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, w tym edukacja publiczna wychodząca poza obowiązek szkolny oraz ponadpodstawowa opieka zdrowotna i pomoc społeczna (w szczególności prowadzenie szpitali i domów opieki społecznej),
- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, w tym m.in. ponadgminny lokalny transport publiczny oraz drogi publiczne o zasięgu ponadgminnym,
- porządek publiczny w wymiarze ponadgminnym oraz bezpieczeństwo obywateli,
- ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym ponadgminnym, w tym gospodarka wodna i gospodarka nieruchomościami,
- działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych oraz promocja powiatu na zewnątrz.

Realizując zadania powiat może stanowić na swoim obszarze powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego. Stanowienie tych przepisów może odbywać się na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W realizacji zadań powiat jest samodzielny. Organy nadzoru (premier, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa), mogą wkraczać w sferę jego działalności tylko w wypadku naruszenia prawa (kryterium legalności). Organ nadzoru może wówczas orzec nieważność uchwały organu powiatu, a w wypadku uporczywego naruszania prawa przez określony organ powiatu, rozwiązać go. W razie zaś przedłużającego się braku skuteczności w zarządzaniu, premier może ustanowić zarząd komisaryczny nad

powiatem, nie dłużej jednak niż na dwa lata. Każde rozstrzygnięcie nadzorcze powiat może zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zasadą jest przedstawicielski sposób sprawowania władzy w powiecie. W tym celu ustanawia się organy powiatu: radę powiatu oraz zarząd powiatu. Dopuszcza się jednak formy demokracji bezpośredniej. W formie referendum, mogą być rozstrzygane wszystkie sprawy pozostające we właściwości powiatu. Powiaty mogą tworzyć związki, porozumienia oraz stowarzyszenia powiatów.

### **Rada powiatu**

Rada powiatu jest organem uchwałodawczym i kontrolnym powiatu. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należą m.in.:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,
- uchwalanie budżetu powiatu,
- dokonywanie obsady osobowej organów (w szczególności wybór i odwoływanie zarządu) oraz stanowienie o kierunkach działania zarządu,
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
- podejmowanie uchwał w ważniejszych sprawach majątkowych (zaciąganie długoterminowych pożyczek, emitowanie obligacji itp.).

Kadencja rady powiatu trwa 4 lata, a liczba jej członków, jest ustalana proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego. W przeciwieństwie do komisji rad gmin, komisje rad powiatowych można powoływać tylko spośród radnych.

### **Zarząd powiatu**

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd. Do zadań zarządu należy w szczególności:

- gospodarowanie mieniem powiatu,
- wykonywanie budżetu,
- przygotowywanie projektów uchwał rady i określanie sposobu ich wykonywania.

Zarząd powiatu jest wybierany przez radę w głosowaniu tajnym, spośród radnych lub spoza składu rady. W skład zarządu wchodzi: starosta jako przewodniczący oraz 3-5 członków zarządu, w tym wicestarosta. Starosta kieruje pracami zarządu. Jednocześnie pełni de facto funkcję drugiego, poza zarządem, organu władzy wykonawczej. Kieruje bieżącymi sprawami powiatu i reprezentuje go na zewnątrz. W sprawach nagłych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, podejmuje również czynności należące do kompetencji zarządu. Poza tym, posiada uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu.

## **Poziom lokalny (gmina)**

Podstawową i wyposażoną w największe kompetencje i środki finansowe jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. Gminy dzielą się na miejskie (zwane w skrócie miastami), miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Gminy miejsko-wiejskie obejmują wspólnoty terytorialne, w których występuje miejscowość posiadająca prawa miejskie oraz obszary wiejskie, pozbawione takich praw. Prawa miejskie nadaje premier miejscowościom o miejskim charakterze, liczącym co najmniej 5 tys. mieszkańców. Niektóre miasta liczą jednak mniej mieszkańców. Jednostkami pomocniczymi gmin są dzielnice w większych miastach oraz sołectwa w gminach wiejskich.

## **Samorząd gminy**

Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Do jej zakresu działania należą, zgodnie z zasadą subsydiarności (subsidiarity) wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, ustawowo niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Dotyczą one lokalnych wymiarów i aspektów funkcjonowania i rozwoju następujących dziedzin:

- infrastruktura techniczna (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.),
- infrastruktura społeczna (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.),
- porządek publiczny (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne),
- ład przestrzenny i ekologiczny (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska).

Wyżej wymienione kategorie zadań to zadanie własne gminy, finansowane z własnych środków (wpływy z własnego majątku, podatki i opłaty lokalnych oraz subwencje państwa, a zwłaszcza subwencja oświatowa). Obok własnych, gmina realizuje również zadania zlecone przez administrację rządową otrzymując na to odpowiednie środki finansowe. Realizując zadania gmina może stanowić na swoim obszarze akty prawa miejscowego (przepisy gminne). Stanowienie tych przepisów może odbywać się na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W realizacji zadań gmina jest samodzielna. Organy nadzoru (premier, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa) mogą wkraczać w strefę jej działalności tylko w wypadku naruszenia prawa (kryterium legalności). Organ nadzoru może wówczas orzec nieważność uchwały organu gminy, a w wypadku uporczywego naruszenia prawa przez określony organ gminy, rozwiązać ten organ. W razie zaś przedłużającego się braku skuteczności w zarządzaniu, premier może ustanowić zarząd komisaryczny nad gminą, nie dłużej jednak niż na dwa lata. Każde rozstrzygnięcie nadzorcze gmina może zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zadania nałożone na gminę obarczają jej organy: radę oraz zarząd. W sprawach: samoopodatkowania się oraz odwołania rady przed upływem kadencji, rozstrzygnięcia podejmowane są w referendum. W pozostałych sprawach (o ile nie zostało zwołane referendum fakultatywne) organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada.

Gmina może ustanowić podział na jednostki pomocnicze – sołectwa w gminach wiejskich i osiedla w gminach miejskich. Jednostki te nie mają osobowości prawnej. Ich zakres kompetencji jest ograniczony. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie a wykonawczym sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada dzielnicy, zaś wykonawczym zarząd dzielnicy.

Gminy mogą tworzyć związki międzygminne oraz zawierać porozumienia i tworzyć stowarzyszenia. Związki międzygminne są powoływane w celu wspólnego wykonania zadań publicznych (np. utrzymanie komunikacji publicznej w zespole miejskim). Regułą jest fakultatywny charakter związku. Związek jest podmiotem prawa publicznego i prywatnego (osobowość prawna). Gmina jest reprezentowana w związku przez wójta lub burmistrza (prezydenta). Obowiązek utworzenia związku można nałożyć na gminy tylko drogą ustawy.

Oprócz uczestniczenia w związkach międzygminnych, stanowiących odrębne podmioty prawa publicznego i prywatnego, gminy mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z uczestników określonych zadań (np. wspólnej obsługi obywateli przez jeden urząd).

W celu obrony wspólnych interesów gminy mogą tworzyć stowarzyszenia o charakterze ogólnokrajowym i regionalnym. Przynależność gminy do stowarzyszenia jest fakultatywna. Do najważniejszych polskich stowarzyszeń międzygminnych należą: Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast i Gmin Morskich.

## **Rada gminy**

Rada gminy jest organem uchwałodawczym i kontrolnym gminy. Rada gminy jest organem o kompetencji ogólnej. Należą do niej wszystkie sprawy pozostające we właściwości gminy, jeżeli drogą ustawy nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że sama rada decyduje o tym, co pozostawia we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom (zarządowi i kierownikom jednostek organizacyjnych gminy). Przy tak ukształtowanej zasadzie, przepisy przewidują stosunkowo liczny katalog kompetencji, których rada nie może nikomu przekazać. Do wyłącznej właściwości rady należy sześć kategorii spraw:

- stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy (uchwalanie statutów oraz planów przestrzennych i programów gospodarczych),
- uchwalanie budżetu gminy,
- dokonywanie obsady osobowej organów (w szczególności wybór i odwoływanie zarządu),
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
- decydowanie o współdziałaniu z innymi gminami,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres innego zarządu (zaciąganie długoterminowych pożyczek, emitowanie obligacji itp.).

Kadencja rady gminy trwa 4 lata, a liczba jej członków wynosi od 15 w gminach nieprzekraczających 4 tys. mieszkańców, do 100 radnych w największych gminach miejskich. Pracę rady organizuje przewodniczący wybierany w głosowaniu tajnym spośród radnych. Funkcji przewodniczącego nie można łączyć z funkcją członka zarządu, w tym wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Rada może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady, jednak w liczbie nieprzekraczającej połowy składu komisji.

## **Zarząd gminy**

Organem wykonawczym gminy jest zarząd. Do zadań zarządu należy w szczególności:

- gospodarowanie mieniem gminy,
- wykonywanie budżetu,
- wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową,
- przygotowywanie projektów uchwał rady i określanie sposobu ich wykonywania.

Zarząd gminy w liczbie 3-7 członków jest wybierany przez radę w głosowaniu tajnym, spośród radnych lub spoza składu rady. W skład zarządu wchodzi wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) lub prezydent (w gminach miejskich powyżej 50 tys. mieszkańców) jako jej przewodniczący oraz jego zastępcy i pozostali członkowie zarządu.

Wójt lub burmistrz (prezydent) jako przewodniczący zarządu organizują i kierują pracami zarządu. Jednocześnie pełnią de facto funkcję drugiego poza zarządem organu władzy wykonawczej. Kierują sprawami gminy i reprezentują ją na zewnątrz. W sprawach nagłych, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, podejmują czynności należące do kompetencji zarządu. Poza tym, wydają decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu zadań własnych gminy. Organem pomocniczym zarządu jest urząd gminy. Organizację i zasady jego funkcjonowania rada określa w odrębnym regulaminie organizacyjnym.