



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 20 czerwca 2022 r.

BADK.DPK.133.69.2022 MK

<b>P10-29/22</b>	Data wpływu petycji 19 kwietnia 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 15 czerwca 2022 r.

**SAMORZĄD POWIATOWY**

**TEMAT**

**ZMIANA SPOSOBU WYBORU STAROSTY**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, celem zmiany sposobu wyboru starosty.

**UZASADNIENIE WNOSZACEGO PETYCJE:**

Autor wnioskuje o zmianę sposobu wybierania starosty, poprzez wprowadzenie do ustawy o samorządzie powiatowym przepisów w sprawie jego bezpośredniego wyboru. Jako wzór wskazał ustawę o samorządzie gminnym w części dotyczącej wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

Ponadto, wnoszący petycję przedstawił propozycję nowej kompetencji starosty - stanowienie regulaminu starostwa, obecnie jest to zadanie zarządu powiatu. Autor petycji jest zdania, że starosta, kierując pracami urzędu, posiada największą wiedzę na temat organizacji pracy w starostwie.

W uzasadnieniu podniesiono argument, że „wprowadzenie takich regulacji spowoduje większą integrację sąsiadujących ze sobą gmin oraz zajmowanie się sprawami wszystkich gmin w powiecie a nie tylko tej, w której mieszka starosta ze swoimi zastępcami”.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 169 ust. 2 stanowi, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz warunki ich ważności określa ustawa. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa (art. 169 ust. 3).

**Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) w art. 11a określa organy gminy, są to: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady gminy oraz wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określają odrębne ustawy.

**Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2022 r. poz. 528) w art. 27 określa zasady wyboru starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu. Rada powiatu (art. 27 ust. 1) wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób (zgodnie ze statutem), w tym starostę i wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy.

Rada wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu, w głosowaniu tajnym. Natomiast wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu wybierani są na wniosek starosty zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art. 27 ust. 2-3).

**Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319) w art. 369 określa zasady prawa wyborczego w wyborach samorządowych.

Wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 471).

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (druk sejmowy nr 3185) z 20 lutego 2015 r. (VII kadencja Sejmu) zawierał propozycje przepisów, które w sposób zasadniczy wpłynęłyby na ustrój organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z intencją projektodawców starosta oraz marszałek województwa byłiby wybierani w wyborach bezpośrednich (a nie jak dotychczas w wyborach pośrednich).

W Sejmie na 89. posiedzeniu 18 marca 2015 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, a następnie został on skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach.

Do Sejmu 17 czerwca 2015 r. wpłynęło negatywne stanowisko rządu w sprawie przedmiotowego projektu ustawy. Zdaniem rządu, bezpośredni wybór starosty i marszałka województwa, mógłby odwrotnie do zamierzonego celu, skutkować dysfunkcją organu wykonawczego i konfliktami wewnątrz zarządu (powoływanie członków zarządu przez organy uchwałodawcze), a także licznymi nieporozumieniami pomiędzy organami powiatu i województwa samorządowego.

W uzasadnieniu stanowiska podkreślono specyfikę umiejscowienia danego szczebla w trójstopniowym podziale terytorialnym państwa, wskazano na różne obszary podejmowanej działalności dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Wzmocnienie pozycji organu wykonawczego na poziomie gminy, poprzez wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności wójta, burmistrza, prezydenta miasta przed mieszkańcami nastąpiło na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ustawodawca uznał za zasadne by mieszkańcy mieli bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje, bowiem na poziomie gminy realizowane są zadania służące zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców.

Z kolei do powiatu należą zadania o charakterze ponadgminnym (uzupełniające w stosunku do gmin) oraz zadania z zakresu administracji rządowej. Jak wynika z praktyki, wnioski o przeprowadzenie referendum najczęściej składane są przez mieszkańców gmin. Mechanizm jest niezwykle rzadko wykorzystywany na szczeblach powiatowych i wojewódzkich.

Dodatkowo w stanowisku rządu podniesiono, że regulacje w zakresie bezpośredniego wyboru starosty i marszałka województwa zawarte były w **poselskim projekcie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (druk nr 1438), który został odrzucony w pierwszym czytaniu na 45. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 lipca 2013 r.

Do projektu przygotowana została opinia prawna prof. dr hab. Marka Chmaja. Zdaniem eksperta, „ustawodawca polski winien rozważyć systemowe podejście do poruszonego przez projektodawcę zagadnienia. Zasadna jest reforma ustroju jednostek samorządu terytorialnego polegająca na wprowadzeniu modelu, w którym organ wykonawczy jest jednocześnie przewodniczącym organu stanowiącego (na wzór systemu północnoniemieckiego). Projektowana nowelizacja stanowi jedynie pierwszy krok w kierunku wprowadzenia tego modelu. Dopiero jego wprowadzenie zagwarantuje największą sprawność działania organów samorządu, a co za tym idzie realizację interesów społeczności lokalnej”.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Ustawa o samorządzie powiatowym (wzorem ustawy o samorządzie województwa, a wcześniej ustawy o samorządzie gminnym) wprowadziła instytucję tzw. zarządu autorskiego. Oznacza to możliwość wyboru całego zarządu zarówno spośród radnych, jak i osób spoza składu rady powiatu, choć ten ostatni przypadek jest w praktyce stosowany niezwykle rzadko.

Ustawodawca w żaden sposób nie ograniczył możliwości kandydowania na stanowisko starosty, wicestarosty czy pozostałych członków zarządu. W tym, w szczególności w zakresie: wymogów dotyczących wykształcenia kandydatów na poszczególne stanowiska lub posiadania odpowiedniego stażu pracy w administracji publicznej lub doświadczenia w kierowaniu określonymi jednostkami organizacyjnymi. Zagadnienia te mogą być uregulowane w statucie powiatu lub w regulaminie konkursowym poprzedzającym wybór członków zarządu, jeżeli zostanie ogłoszony.

Postępowanie dotyczące wyboru poszczególnych członków zarządu rozpoczyna się od wyboru starosty, który jest ustawowym przewodniczącym zarządu, a następnie (wyłącznie na

jego wniosek) rada dokonuje wyboru zastępcy (wicestarosty) oraz pozostałych członków zarządu.

Jak podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, dla ważności całej procedury wyboru zarządu istotne znaczenie ma prawidłowy tryb wyboru starosty. Ustawa nie wskazuje, kto jest uprawniony do zgłoszenia kandydatury na stanowisko starosty, co oznacza, że uprawnienie to przysługuje każdemu radnemu (nawet temu, który kandyduje na urząd starosty), grupie radnych czy klubowi radnych. Szczegółowo kwestie te może regulować statut.

Wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta są przeprowadzane przy zastosowaniu takich samych zasad jak wybory organów stanowiących, tj. zasady powszechności, równości, bezpośredniości oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast organy wykonawcze pozostałych stopni samorządu terytorialnego są wybierane w wyborach pośrednich.

Zarząd powiatu wybiera rada powiatu, a zarząd województwa – sejmik województwa.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz