



STANISŁAW BULAJEWSKI

Warmia and Mazury University
in Olsztyn, Poland

ORCID iD: 0000-0002-7067-4153

JEDNOOSOBOWE I KOLEGIALNE ORGANY WYKONAWCZE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

ONE-PERSON AND COLLECTIVE
EXECUTIVE BODIES OF LOCAL AND
REGIONAL GOVERNMENT UNITS



ABSTRACT

Monocracy and collegiality of the executive bodies of local and regional government units have been the subject of doctrinal analysis for many years. Against this background, a number of positions have been developed that are often mutually exclusive. Some representatives of the doctrine argue that the district head and the marshal of a province are one-person bodies of local and regional government units, and some believe the opposite and state that these persons are not independent bodies of local and regional government units, but only (as provided by laws on the organization of local and regional government) the heads of executive bodies. There is also a view (it will be presented in the article) that the omission of the district head and marshal as executive bodies in the laws on the organization of local and regional government is a violation of the constitutional dichotomous structure, which does not provide for a third category of bodies. Accordingly, in the article (based on a number of views) I discussed not only the types of executive bodies and their basic powers in local and regional government units, but also listed the advantages and disadvantages associated with one-person or collective executive bodies in general.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie monokratyczności i kolegalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcia te są przedmiotem analizy doktryny już od wielu lat. Na tym tle wypracowano szereg stanowisk, które często wzajemnie się wykluczają. Część przedstawicieli doktryny twierdzi, że organem jednoosobowym jednostki samorządu terytorialnego jest starosta powiatu i marszałek województwa a część uważa wręcz przeciwnie i stwierdza, że te podmioty nie są samodzielnymi organami jednostek samorządu terytorialnego a jedynie (jak stanowią samorządowe ustawy ustrojowe) są przewodniczącymi organów wykonawczych. Istnieją też poglądy (zostaną one przedstawione w artykule), że pominięcie starosty i marszałka jako organów wykonawczych w ustawach ustrojowych, stanowi naruszenie konstytucyjnej konstrukcji dychotomicznej, która nie przewiduje trzeciej kategorii organów. W związku z powyższym w artykule (na bazie wielu poglądów) omówiłem nie tylko rodzaje organów wykonawczych i ich podstawowe uprawnienia w jednostkach samorządu terytorialnego, ale i wymieniłem wady i zalety związane z jednoosobowością lub kolegalnością organów wykonawczych w ogóle.

W opracowaniu zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, opierającą się na analizie aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce. Artykuł uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień 01 września 2024 r.

KEYWORDS: *local government, the collective bodies, the single-person authorities, the decision-making and control bodies, the executive bodies*

SŁOWA KLUCZOWE: *samorząd terytorialny, organy kolegalne, organy monokratyczne, organy stanowiące i kontrolne, organy wykonawcze*

WSTĘP

Przedmiotem niniejszego opracowania jest charakterystyka organów wykonawczych, tak monokratycznych jak i kolegialnych, działających aktualnie w polskim samorządzie terytorialnym. Podział tych organów opiera się o kryterium struktury (składu) organu, która może przybierać postać kolegialną bądź jednoosobową (monokratyczną). W obecnych rozwiązaniach prawnych w tej materii dominują struktury kolegialne tj. wszystkie organy stanowiące i kontrolne oraz (co jest przedmiotem mojego zainteresowania w niniejszym artykule) organy wykonawcze samorządu powiatowego i województwa. Tylko wyjątkowo w przypadku organu wykonawczego samorządu gminnego mamy do czynienia z organem jednoosobowym (wójt, burmistrz, prezydent miasta) (Jagielski, 2020, s. 133).

Oczywiście w ramach artykułu scharakteryzowane zostaną jedynie najważniejsze kwestie odnoszące się do tematyki zawartej w jego tytule.

W obszarze naszego szczególnego zainteresowania będzie się również zawierać problematyka przewodniczących wykonawczych organów kolegialnych funkcjonujących w ramach samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Zostanie także udzielona odpowiedź na pytanie: czy przewodniczący organu wykonawczego powiatu i województwa samorządowego (starosta i marszałek) są organami samorządu, czy też tymi organami nie są a ponadto jak traktowane są te podmioty w kontekście przepisów pozaustrojowych. Scharakteryzowane zostaną również zalety i wady kolegialnych i monokratycznych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ustaw ustrojowych. Zanim jednak przejdziemy do konkretnych rozważań – kilka kwestii wstępnych.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Wynika to z oczywistego faktu, że członkowie terytorialnego związku samorządowego nie są w stanie realizować swoich zadań *in pleno* (Niewiadomski, 1992, s. 165). Dlatego też członkowie tych wspólnot, poprzez uczestniczenie w demokratycznych wyborach samorządowych, kreują skład personalny organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów bezpośrednich. I dopiero te stanowiąco-kontrolne organy,

bezpośrednio wykonują zadania należące do samorządu najczęściej poprzez wybrane przez nie organy wykonawcze (art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). Wyjątkiem jest jednoosobowy organ wykonawczy gminy wybierany w wyborach bezpośrednich.

Zarówno gmina, powiat jak i województwo samorządowe jako wyodrębniona część aparatu państwa posiada swoje organy, których zadania i kompetencje określają ustawy – głównie samorządowe ustawy ustrojowe. Akty te w sposób enumeratywny wyliczają też organy danej jednostki samorządu terytorialnego. Organami gminy są: rada gminy oraz wójt, (burmistrz, prezydent miasta) – art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.); organami powiatu: rada powiatu oraz zarząd powiatu – art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 107); organami samorządu województwa: sejmik województwa oraz zarząd województwa – art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 566). Ww. organy jednostek samorządu terytorialnego występują z jednej strony jako organy osoby prawnej, a z drugiej – jako organy administracji publicznej (samorządowej). *Organy te, działając w sferze dominium, wykonują swoje zadania społeczne i gospodarcze pozbawione charakteru publicznego (władczego), występując w stosunkach cywilnoprawnych o charakterze majątkowym z innymi podmiotami na zasadzie równorzędności (partnerstwa). Natomiast działając w sferze imperium (w charakterze władzy) wykonują swoje zadania publiczne – jako organy administracji publicznej (samorządowej) – nawiązując stosunki administracyjnoprawne* (Gurdek, 2012, s. 31-32).

Jak słusznie zauważył Paweł Cichoń, w postępowaniu administracyjnym znajduje zastosowanie znacznie szersza normatywna definicja organu jednostek samorządu terytorialnego (Cichoń, 2019, s. 4). Zgodnie z art. 5 § 2 pkt. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572) pojęcie to obejmuje: *organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.*

Powyższe organy jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z art. 5 §2 pkt. 3 kodeksu postępowania administracyjnego są organami administracji publicznej, posiadając także cechy, które przedstawiciele doktryny przypisują organowi administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Próby zdefiniowania pojęcia organu administracji publicznej podejmowane były wielokrotnie – przykładowo J. Łętowski wymienia następujące elementy tego pojęcia: „1 organ administracji stanowi wyodrębnioną część aparatu państwowego, tworzoną na podstawie prawa, 2) działa w imieniu i na rachunek państwa, 3) o ile prawo to dopuszcza, jest upoważniony do posługiwania się środkami władczymi, 4) działa w zakresie przyznanej mu przez prawo kompetencji (Łętowski, 1990, s. 62).

W części wstępnej artykułu chciałbym również w kilku zdaniach odnieść się do istotnej z punktu widzenia naszych rozważań kwestii kolegialności i jednoosobowości organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Jak łatwo możemy zauważyć, w strukturze polskiego samorządu terytorialnego dominują organy kolegialne. Na szczeblu województwa samorządowego zarówno organ stanowiący i kontrolny jak również wykonawczy ma charakter kolegialny. Analogiczna sytuacja występuje na szczeblu powiatu. Jedynie w gminie od 2002 r. zastosowano rozwiązanie odmienne, polegające na wprowadzeniu kolegialnego organu stanowiącego i kontrolnego oraz monokratycznego organu wykonawczego, tj. wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który zastąpił dotychczasowy zarząd gminy. Analizując kwestię kolegialności organów administracyjnych należy zwrócić uwagę na dwa aspekty: strukturalny oraz funkcjonalny. Pierwszy ma charakter ilościowy i dotyczy składu organu, który obejmuje pewną liczbę członków. Organ kolegialny to organ wieloosobowy, przy czym, wszyscy jego członkowie mają równe prawa i kompetencje do wspólnego decydowania o różnorodnych kwestiach do których dany organ został powołany. Drugi aspekt dotyczy sposobu podejmowania decyzji i wskazuje na aktywność członków organu, którzy zespołowo podejmują decyzje w formie uchwał. Aby mówić o pełnej kolegialności organu oba aspekty muszą wystąpić jednocześnie (Cichoń, 2019, s. 5).

WÓJT (BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA), JAKO MONOKRATYCZNY ORGAN WYKONAWCZY SAMORZĄDU GMINNEGO

Od przywrócenia samorządu gminnego w 1990 r. do chwili obecnej pozycja ustrojowa wójta, burmistrza i prezydenta miasta uległa istotnym zmianom. W pierwotnym założeniu wójt, burmistrz i prezydent miasta był przewodniczącym zarządu gminy, **będącym kolegialnym organem wykonawczym gminy** (art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95). Co ważniejsze, wójt gminy funkcjonował nie tylko jako przewodniczący kolegialnego zarządu, ale równolegle – jako monokratyczny organ administracji publicznej, działający osobiście bądź za pośrednictwem pracowników, upoważnionych przez wójta gminy do działania w jego imieniu a nie w imieniu zarządu gminy (Wydra, 2023, s. 240). Początkowo zarząd gminy liczył od 4 do 7 członków, po kolejnych zmianach liczył od 3 do 5 osób a w gminach do 20 000 mieszkańców – 3 osoby (art. 1 pkt 31 lit. a i b ustawy o samorządzie terytorialnym). W skład zarządu gminy, obok wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wchodził jego zastępcy oraz pozostali członkowie zarządu (art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Pierwotnie, ustawodawca, nie określił żadnych wymagań w stosunku do osób ubiegających się o stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (minimalnego wieku, pracy czy wykształcenia). Wójt, burmistrz i prezydent miasta zajmował pierwszoplanową pozycję wśród członków zarządu gminy. To na jego wniosek rada gminy (miasta) wybierała jego zastępcę lub zastępców oraz pozostałych członków zarządu (art. 28 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym). Na nim spoczywała organizacja pracy zarządu gminy, kierował bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentował ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie terytorialnym). Specjalnym uprawnieniem było podejmowanie czynności należących do zarządu gminy w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego (art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym). W pierwotnym kształcie pozycja ustrojowa zarządu gminy była znacznie słabsza od pozycji ustrojowej rady gminy. Wybór i odwoływanie zarządu gminy, należał do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym).

W 2002 r. nastąpiła likwidacja zarządu jako kolegialnego organu wykonawczego gminy i wprowadzono w jego miejsce organ jednoosobowy, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W wyniku wprowadzenia przepisów dotyczących bezpośredniego wyboru wójta, w sposób zasadniczy została wzmocniona pozycja tego organu, szczególnie wobec rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego. Zmiana trybu wyboru oraz przekształcenie organu kolegialnego w monokratyczny mocno wzmocniła pozycję organu wykonawczego gminy (Drembkowski; Suwaj, 2003, Legalis – wydanie elektroniczne). Tak więc od 2002 r., wójt jest organem jednoosobowym, wybieranym w wyborach bezpośrednich, na zasadach określonych w Kodeksie wyborczym, w przeciwieństwie do zarządu powiatu (województwa), będącym organem kolegialnym, wybieranym przez radę powiatu (sejmik województwa).

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U z 2024 r., poz. 1135), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zatrudniany jest na podstawie wyboru. Prawną konsekwencją przyjęcia przez organ wykonawczy wyboru jest nawiązanie stosunku pracy, który ma charakter akcesoryjny, co w istocie oznacza, że w opisywanych okolicznościach stosunek pracy nie jest stosunkiem samodzielnym (zob. Rzepecka-Gil, 2009, s. 31). Równoległe w momencie przyjęcia dokonanego wyboru wójt staje się kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem pozostałych pracowników samorządowych funkcjonujących w strukturze administracyjnej urzędu (Kamiński, 2015, s. 39).

Wójt jest organem kadencyjnym. Do jesieni 2018 r., wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie były objęte zasadą kadencyjności. Dochodziło więc do sytuacji, w których jedna osoba mogła zajmować powyższe stanowisko przez kilkanaście lat. *Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast* (Drembkowski; Suwaj (red.), 2003, Legalis – wydanie elektroniczne).

Oczywiście kadencyjność wójta nie stoi na przeszkodzie jego odwołania przed upływem kadencji – nie jest to jednak takie proste, gdyż organ wykonawczy gminy jest od 2002 r., organem pochodzącym z bezpośrednich wyborów. Jak słusznie zauważyła E. Ura „(...) rada gminy nie ma przyznaných samodzielnych uprawnień do odwołania go przed upływem kadencji. Może ona wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem takiej inicjatywy. Również w takim terminie rada może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny aniżeli nieudzielenie absolutorium, z tym że w tym wypadku niezbędny jest uprzedni wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady (art. 28a ust. 1 i art. 28b ust. 1 u.s.g.).

Odwołanie wójta przed upływem kadencji może nastąpić także w wyniku referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców gminy. (...) Odwołanie przed upływem kadencji wójta może nastąpić również w trybie nadzoru, z tym że skorzystanie przez Sejm z uprawnienia konstytucyjnego o charakterze nadzorczym w stosunku do rady gminy (rozwiązanie tego organu) nie skutkuje odwołaniem wójta. Jeżeli jednak powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a gdy wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcje (art. 96 ust. 2 u.s.g.). W tym zakresie uprawnienie wojewody jest takie samo jak w sytuacji, gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu (województwa). Skrócenie kadencji wójta nastąpić może ponadto w związku z wygaśnięciem mandatu wójta przed upływem kadencji. Okoliczności uzasadniające wygaśnięcie mandatu określone zostały w przepisie art. 492 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.” (Ura, 2014, s. 16-17).

Przechodząc do głównych zadań wójta, jako organu wykonawczego, to zaliczamy do nich m.in. wykonywanie uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Do pozostałych zadań wójta (zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) w szczególności należy:

1. przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
2. opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
3. określanie sposobu wykonywania uchwał;
4. gospodarowanie mieniem komunalnym;
5. wykonywanie budżetu gminy;
6. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Co jednak istotne, wójtowi nie służy domniemanie kompetencji w sprawach, w których ustawa wyraźnie nie przewiduje właściwości wójta, bowiem domniemanie to służy radzie gminy na podstawie art. 18 ustawy o samorządzie gminnym (Budzisz, [w:] Chmielnicki (red.), 2013, s. 523).

Ponadto wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i w związku z tym przysługują mu wyłączne kompetencje w dziedzinie:

1. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;
2. emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy;
3. dokonywania wydatków budżetowych;
4. zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy;
5. dysponowania rezerwami budżetu gminy;
6. blokowania środków budżetowych (art. 60 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Jeżeli zaś chodzi o kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej, to obejmują one uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydziałanymi w nim środkami. Rada gminy nie jest upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu gminy, ponieważ jest to wyłączną kompetencją wójta (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 2.11.2015 r., NK-N.4131.75.63.2015.AS, Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r. poz. 4514).

Pozostałe zadania wójta wynikają z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje gminę na zewnątrz. Oczywiście wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jest też zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Nie możemy też zapomnieć, że organ wykonawczy gminy dysponuje także znaczącym uprawnieniem do nadawania urzędowi gminy regulaminu organizacyjnego, określającego organizację i zasady funkcjonowania urzędu (art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Nie wszystkie ustawowo przypisane wójtowi zadania i kompetencje związane są wyłącznie z jego pozycją jako organu wykonawczego (Skrzydło-Niżnik, 2007, s. 392 i n.). Do wójta należy również (w przypadkach określonych ustawą), prowadzenie w I instancji postępowań administracyjnych i wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (Olejniczak-Szałowska, s. 42).

ZARZĄD POWIATU I ZARZĄD WOJEWÓDZTWA, JAKO KOLEGIALNE ORGANY WYKONAWCZE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO STOPNIA POWIATOWEGO I WOJEWÓDZKIEGO

Z punktu widzenia formalnoprawnego w powiecie organem wykonawczym jest tylko i wyłącznie zarząd powiatu. Organ ten podobnie jak rada powiatu jest organem kolegialnym i działa na zasadzie kworum – to znaczy wydaje rozstrzygnięcia poprzez podejmowanie stosownych uchwał w obecności co najmniej połowy składu zarządu. Organ wykonawczy powiatu składa się z przewodniczącego, (którym jest starosta), wicestarosty i członków. Zarząd liczy od 3 do 5 osób, łącznie ze starostą i wicestarostą, przy czym konkretną liczbę członków określa statut każdego powiatu (art. 26-27 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zupełnie w innej formule organ wykonawczy powiatu działa w miastach na prawach powiatu (w tzw. powiatach grodzkich), tu organem wykonawczym nie jest zarząd, tylko prezydent miasta, który zarządza tą jednostką samorządową, wykonując jednocześnie obowiązki wójta oraz jednoosobowo zarządu

powiatu (art. 92 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Prezydent miasta pełni także funkcję starosty, ale starostą nie jest. Dlatego też w powiecie ziemskim organ wykonawczy to organ kolegialny a w powiecie grodzkim to organ jednoosobowy.

Na marginesie pragnę tylko dodać, że przez kilka lat było wiele wątpliwości, czy powiat grodzki to bardziej samorząd gminny czy też powiatowy. Ostatecznie jednak wątpliwości dotyczące statusu miasta na prawach powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego zostały wyeliminowane poprzez wejście w życie z dniem 30 maja 2001 r. nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Odtąd zgodnie z art. 2 pkt 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497 z późn. zm.) przyjęto, iż miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Obecna ustawa o samorządzie powiatowym w nowym brzmieniu art. 91-92 przewiduje, iż obok tzw. powiatów ziemskich istnieją miasta na prawach powiatów (tzw. powiaty grodzkie).

Zgodnie z treścią powyższej normy miastem na prawach powiatu jest:

- a. miasto, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyło więcej niż 100000 mieszkańców;
- b. miasto, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą województwa, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- c. miasto, któremu nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Co ciekawe, kwestie ustrojowe powiatu grodzkiego takie jak: nazwa, skład, liczebność, powoływanie i odwoływanie organów powiatu, a także zasady sprawowania nadzoru, zostały uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym. Natomiast zadania, jakie wykonuje miasto na prawach powiatu, określone są w ustawie o samorządzie powiatowym (Bułajewski, 2012, s. 259-273) .

Wracając do zarządu tj. organu wykonawczego powiatu, to z jednej strony wykonuje on uchwały własnej rady, a z drugiej strony wykonuje zadania

powiatowe określone przepisami prawa (32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). W ustawie (oczywiście w sposób przykładowy) wyliczono zadania należące do tego organu. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, do zadań tych należy w szczególności:

1. przygotowywanie projektów uchwał rady;
2. wykonywanie uchwał rady;
 - 2a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
3. gospodarowanie mieniem powiatu;
4. wykonywanie budżetu powiatu;
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu;
6. uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego.

W realizacji zadań zarząd podlega wyłącznie swojej radzie (art. 32 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). W przypadkach niecierpiących zwłoki zarząd jako organ kolegialny może wydawać przepisy porządkowe, wyręczając w tym zakresie radę powiatu. Tego typu przepisy podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Podobnie jak przepisy porządkowe wydawane przez wójta, tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu (art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym).

Kwestia stabilności pełnienia funkcji członka organu wykonawczego powiatu, diametralnie różni się od pozycji jednoosobowego organu wykonawczego w gminie. Jak pamiętamy wójta wybierają mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej w wyborach bezpośrednich zaś członków zarządu powiatu wybierają radni, którzy niemal w każdej chwili takiego członka ze składu organu wykonawczego mogą odwołać.

Zarząd województwa to z kolei jedyny organ wykonawczy jaki może funkcjonować w ramach samorządu województwa, a więc podobnie jak zarząd powiatu jest organem kolegialnym i działa na zasadzie kworum. W skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie.

O liczbie wicemarszałków decyduje statut województwa (art. 31 ustawy o samorządzie województwa).

Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa – marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa. Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 art. 31 ustawy o samorządzie województwa). Podobnie jak to jest w przypadku zarządu powiatu ustawa wprowadza także i tutaj domniemanie kompetencji na rzecz zarządu i jedynie przykładowo wymienia najważniejsze zadania należące do tego organu. I tak zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

1. wykonywanie uchwał sejmiku województwa;
2. gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
3. przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa;
4. przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, audytu krajobrazowego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie;
- 4a) monitorowanie i analizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych, programów rozwoju i programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
5. organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
6. kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
7. uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

W ustawie o samorządzie województwa nie została jednak ustanowiona podległość zarządu województwa sejmikowi. Zasady wyboru przewodniczącego zarządu w powiecie i województwie jak i pozostałych członków są identycznie określone w ustrojowych ustawach samorządowych. Starosta i marszałek są wybierani przez radę (sejmik), bezwzględną większością ustawowego składu tego organu w głosowaniu tajnym w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Wicemarszałkowie oraz pozostali członkowie zarządu są wybierani na wniosek przewodniczącego zarządu, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym. Tym samym zarząd województwa podobnie jak zarząd powiatu ma *charakter autorski* (art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 32 ustawy o samorządzie województwa). Zarząd województwa działa od momentu jego wyboru do dnia wyboru nowego zarządu przez nowo wybrany sejmik.

W ten sposób kadencja zarządu jest powiązana z kadencją organu stanowiącego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której nie przeprowadza się wyborów przedterminowych do tego organu (art. 42 ustawy o samorządzie województwa). Zarząd województwa (podobnie jak to ma miejsce w przypadku zarządu powiatu) ponosi odpowiedzialność polityczną przed sejmikiem, co oznacza, iż może on zostać przez radnych sejmiku, odwołany przed upływem kadencji. Pośredni charakter wyboru członków zarządu powoduje, że ich odwołanie nie wymaga przeprowadzenia referendum. Warunki i tryb odwołania zarządu jak również rezygnacji z pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu lub całego zarządu określa ustawa (art. 37-40 ustawy o samorządzie województwa).

Oczywiście podobnie jak w powiecie, zarząd jako organ kolegialny podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał w drodze głosowania, które zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 31 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa). Co ciekawe, tylko na szczeblu województwa, ustawodawca wprowadził zasadę, która ma przeciwdziałać niebezpieczeństwu, że przy podejmowaniu uchwały liczba głosów *za* i *przeciw* będzie taka sama (Cichoń, 2019, s. 15-17). W takiej sytuacji rozstrzyga głos marszałka, który posiada *dotatkowy głos*, co pozwoli uzyskać przewagę przez stronę, po której stał marszałek (art. 31 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa).

STAROSTA I MARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA – SZCZEGÓLNA POZYCJA W STRUKTURZE ORGANU WYKONAWCZEGO W POWIECIE I WOJEWÓDZTWIE SAMORZĄDOWYM

W ramach tego punktu nastąpi jedynie krótka analiza kwestii związanych ze szczególną pozycją starosty powiatu i marszałka województwa, tj. podmiotów które to nie znalazły swego umocowania w ramach przepisów samorządowych ustaw ustrojowych jako samodzielne organy w *swoich* jednostkach samorządu terytorialnego (kwestie wyboru i odpowiedzialności ww. podmiotów przed radą (sejmikiem) zostały krótko zasygnalizowane w poprzednim punkcie).

Przechodząc do krótkiej charakterystyki podmiotów wymienionych w niniejszym punkcie, należy stwierdzić, że na mocy przepisów prawa, a w szczególności ustawy o samorządzie powiatowym, starosta jest nie tylko członkiem zarządu, ale i jego przewodniczącym. W ujęciu ustrojowym (organizacyjnym) ustawodawca nie przyznaje mu jednak statusu organu władzy. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, widać tu niekonsekwencję ustawodawcy, który w ustawie nie przyznaje mu statusu organu, a z drugiej strony nadaje mu kompetencje właściwe organom władzy publicznej (Grudek, 2012, s. 84). Zgodnie z normami Konstytucji RP – starosta (choć w konstytucji nie nazwany) został usytuowany poza katalogiem podmiotów wykonujących, zadania samorządu, jako jego organ. Z treści art. 169 ust. 1 Konstytucji wynika, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. J. Boć podkreśla, że na gruncie wskazanego wyżej przepisu, można mówić w zasadzie o dwóch kategoriach organów jednostek samorządu terytorialnego, tj.: stanowiącym i wykonawczym. Skoro więc staroście przysługuje status organu administracji publicznej, to zgodnie z Konstytucją i innymi ustawami precyzującymi samorządowe kompetencje starosty jest on organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Pominięcie go w ustawie powiatowej, w ocenie J. Bocia, stanowi naruszenie konstytucyjnej konstrukcji dychotomicznej, która nie przewiduje trzeciej kategorii organów (Boć, 2001, s. 23-24).

Osobiście nie przekonuje mnie ta argumentacja, natomiast w pełni popieram rozumowanie innego znanego administratysty a mianowicie

K. Bandarzewskiego, który stwierdza, że (...) *kompetencja do wydawania decyzji w sprawach powiatu wynikająca z art. 38 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie nadaje staroście atrybutu organu powiatu. Przepis ten nie stanowi dostatecznej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Niezbędne jest wyraźne upoważnienie wynikające z przepisów prawa materialnego. Sprawy z zakresu administracji publicznej to sprawy regulowane prawem administracyjnym materialnym, przekazane jako zadania własne, zlecone lub powierzone powiatowi, dla których właściwym organem do ich załatwienia w drodze indywidualnego aktu administracyjnego jest starosta. Akty te wydawane są jednak w imieniu starosty, a nie powiatu. Tylko on jest zobowiązany i odpowiedzialny za wykonanie tych kompetencji. Ani rada powiatu, ani inny organ nie może upoważnić innego pracownika starostwa powiatowego do wydawania decyzji administracyjnych »w zastępstwie« starosty. Art. 38 ust. 1 ustawy powiatowej kształtuje więc starostę jedynie jako organ administracyjny, a nie jako ustrojowy organ powiatu* (Bandarzewski, 2005, s. 222, podaje za Niemczuk, 2011, s. 81-82).

Jeżeli zaś chodzi o przepisy powiatowego prawa ustrojowego, to z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że organami powiatu są rada oraz zarząd – starosta nie posiada statusu ani jednego ani drugiego organu. W konsekwencji, w ujęciu ustrojowym (organizacyjnym) staroście odmawia się statusu organu samorządu powiatowego.

Oczywiście co innego wynika z kontekstu funkcjonalnego – bazując na nim można wskazać występowanie szeregu przesłanek niezbędnych do wyodrębnienia starosty jako organu samorządu powiatowego. Wynika to z faktu przydzielenia staroście szeregu kompetencji i funkcji, które podmiot ten wykonuje samodzielnie we własnym imieniu, realizując równocześnie ustawowe zadania jednostki samorządowej.

Tak więc w ujęciu funkcjonalnym prawodawca zaliczył starostę do organów samorządu terytorialnego. Wynika to m.in. z treści art. 5 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.), który wyraźnie wskazuje starostę jako jeden z organów samorządu terytorialnego. Analogicznie rzecz się ma z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.) w której

pracodawca wprost określa starostę jako organ jednostki samorządu terytorialnego (art. 1a pkt 14 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; zob. również – Jamróz, 2013, s. 12-14). Odmiennie w orzecznictwie sądów, starosta nie został zaliczony do organów samorządowych (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt I OW 128/12).

Natomiast o wyodrębnieniu starosty jako organu przekonuje art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 190), który pośród organów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie wymienia wprost starostę (art. 2 ust. 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Co więcej, jak słusznie zauważył P. Niemczuk, prowadzi to do wniosku o próbie ustrojowej kwalifikacji starosty jako odrębnego organu wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, a więc w imieniu i na rachunek państwa (Niemczuk, 2011, s. 80).

Zadania starosty jako organu jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na trzy podstawowe grupy:

1. kompetencje związane z funkcjonowaniem powiatu oraz jego jednostek organizacyjnych;
2. wykonywanie zadań własnych powiatu;
3. wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (obszernie na temat pozycji ustrojowej i kompetencji starosty: Niemczuk, 2011, s. 75-93; Dąbrowski, 2015, s. 98-102).

Podobny status do starosty (w ramach województwa samorządowego) posiada marszałek. Instytucja marszałka jest stosunkowo młoda i nie odnajdziemy jej ani w strukturach prawnych polskiego samorządu terytorialnego okresu II Rzeczypospolitej (lata 1918–1939), ani w okresie od 1945 do 1998 roku. Dopiero w ramach drugiego etapu restytucji prawnej instytucji samorządu terytorialnego w Polsce, zapoczątkowanego od dnia 1 stycznia 1999 roku, utworzono samorząd województwa. W jego strukturach (jak to już we wcześniejszej części artykułu wskazałem) marszałek województwa pełni funkcję przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego województwa,

którym zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa jest zarząd województwa (Ofiarski, 2019, s. 175-176).

Status marszałka województwa zależy w szczególności od regulacji prawnych, które kształtują istotę i pozycję tej jakże ważnej instytucji jako organu władzy publicznej (obszernie na temat statusu prawnego marszałka województwa: Sobczak, 2021, s. 53-122). Istota i pozycja marszałka została unormowana głównie w ustawie o samorządzie województwa i jak słusznie stwierdzają J. Jagoda i M. Jarominek, ustawodawca wymieniając organy województwa w art. 15 ustawy o samorządzie województwa, nie zaliczył do nich marszałka, natomiast w dalszych przepisach ustawy oraz innych ustaw dotyczących samorządu wojewódzkiego niekonsekwentnie wyposażył go w odrębne, własne kompetencje. Takie unormowanie doprowadziło do różnych sporów i wątpliwości dotyczących statusu prawnego marszałka. Na bazie tych sporów w nauce prezentowane są dwa poglądy. Jedno stanowisko zakłada, że marszałek jest wyłącznie przewodniczącym zarządu jako kolegialnego organu wykonawczego samorządu województwa. Drugi pogląd uznaje marszałka za monokratyczny organ samorządu województwa z uwagi na obszerny zakres kompetencji zewnętrznych przyznanych mu przez ustawy, co statuuje jego pozycję jako organu administracji publicznej (Jagoda, Jarominek, 2007, s. 202).

Przechodząc do kompetencji marszałka, łatwo możemy zauważyć, że jego pozycja jest szczególna – nie będąc organem samorządu terytorialnego (poza samodzielnym zakresem zadań wykonawczych wynikających z funkcji przewodniczącego zarządu), pełni też funkcję jednoosobowego organu administracji publicznej wydającym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Przykładowo przewodniczący organu wykonawczego w samorządzie województwa jest też organem egzekucyjnym, czy też organem podatkowym w przypadkach ustawowo określonych (obszernie: Jamróz, 2013, s. 216-218; Ofiarski, 2019, s. 1-18). Marszałek województwa może również upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji.

Zadaniem wynikającym z funkcji organu wykonawczego jest kierowanie bieżącymi sprawami jednostki samorządu terytorialnego i reprezentowanie jej na zewnątrz. Zadanie to na stopniu województwa realizuje, co jest oczywiste, przewodniczący zarządu, którym z mocy ustawy jest marszałek województwa. Tak więc marszałek województwa kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje je na zewnątrz, a ponadto organizuje on pracę zarządu i urzędu marszałkowskiego. Wykonując funkcję reprezentowania województwa na zewnątrz, marszałek jest uprawniony do podejmowania czynności faktycznych i prawnych mających na celu interes województwa we wszelkich stosunkach z organami administracji rządowej i samorządowej. Ma on prawo reprezentowania interesów województwa. Czynności te wykonuje jednoosobowo i nie jest związany żadnymi wytycznymi czy instrukcjami pozostałych członków zarządu lub sejmiku. W tym zakresie działa na takich samych zasadach jak wójt, który określony jest w ustawie jako organ gminy. Jak zauważa C. Martysz, nie ma jednak przeszkód prawnych, by w niektórych wypadkach marszałek zasięgał opinii tych podmiotów w sytuacjach uznanych przez niego za uzasadniające takie działanie (Martysz, 2007, s. 292).

Co istotne (zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa), w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

W kwestii realizacji funkcji marszałka, jego pozycja prawna jest tożsama z pozycją wójta jako organu administracji publicznej, będącego jednak organem samorządu gminnego. W realizacji tej funkcji marszałek, podobnie jak wójt, nie podlega sejmikowi. Decyzje przez niego wydawane podlegają kontroli instancyjnej.

Oczywiście marszałek (podobnie jak starosta i wójt), jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikami służbowym pracowników tego urzędu. Jako kierownik urzędu jest – co do zasady – zobowiązany i odpowiedzialny za zadania związane z kierowaniem i organizacją pracy w urzędzie.

Dodatkowo, marszałek województwa jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa). Wykonuje z tej racji czynności z zakresu prawa pracy. Uprawnienia marszałka województwa w zakresie zwierzchnictwa służbowego nad kierownikami jednostek organizacyjnych nie obejmują zatrudniania i zwalniania tych kierowników. To uprawnienie zastrzeżone jest dla zarządu województwa, gdyż mieści się w zakresie spraw publicznych, ale już czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do tych kierowników wykonuje, zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych – marszałek województwa.

W podsumowaniu tego punktu można stwierdzić, że marszałek województwa jest członkiem zarządu, ale jego pozycja prawna jest równa z pozostałymi członkami tego organu tylko w sytuacji podejmowania przez zarząd działań jako organ kolegialny, natomiast we wszystkich innych sytuacjach jest diametralnie różna (obszernie na ten temat: Ura, 2014, s. 20-26).

ZALETY I WADY JEDNOOSOBOWYCH I KOLEGIALNYCH ORGANÓW WYKONAWCZYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W strukturze polskiego samorządu terytorialnego dominują organy kolegialne. Na szczeblu województwa samorządowego zarówno organ stanowiąco-kontrolny jak i wykonawczy ma charakter kolegialny. Identyczna sytuacja występuje na szczeblu powiatu. Wyjątkiem jest gmina w której od 2002 r. zastosowano rozwiązanie odmienne, polegające na wprowadzeniu kolegialnego organu stanowiąco-kontrolnego oraz monokratycznego organu wykonawczego, tj. wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który zastąpił dotychczasowy zarząd gminy.

Oczywiście nie występują idealne rozwiązania, dlatego też zarówno kolegialność jak i monokratyczność zastosowana jako forma działania organów jednostek samorządu terytorialnego zawiera zalety, ale i wady.

Jak słusznie zauważył Jacek Jagielski obie ww. formy działania organów (...) *okazują się przydatne w konstruowaniu struktur administracyjnych,*

problem zaś polega na takim dobraniu kolegialnej bądź monokratycznej formuły organu, która – ze względu na jej walory – najlepiej korespondowałaby z rolą, funkcjami, zadaniami itd. tego organu. Tak np. kolegialność stwarza dla skupienia płaszczyznę w jednym organie reprezentantów różnych grup społecznych, zawodowych środowisk itp., przez co daje niejako naturalną możliwość wszechstronniejszego, wieloaspektowego rozpatrywania spraw i wyważania podejmowanych rozstrzygnięć. Stąd też organy kolegialne nadają się w pierwszym rzędzie do funkcjonowania w tych obszarach spraw, które polegają na wytyczaniu kierunków działania, ustalaniu celów, określaniu zadań i priorytetów ich realizacji, podejmowania rozstrzygnięć o charakterze generalnym, wypowiedzania się w sprawach ogólnych, złożonych, wymagających szerokiego ich wyświetlenia itd. Przy takich walorach kolegialności wskazuje się równocześnie, że jest to forma powolna w działaniu, »droższa« (w sensie ekonomicznym) niż forma jednoosobowa, trudniejsza przy ustalaniu odpowiedzialności za rozstrzygnięcia (Jagielski, 2020, s. 134).

Do innych przykładowych wad organów kolegialnych możemy zaliczyć również wolniejsze tempo ich działania, czy też mniejsze poczucie odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia. Niekiedy nawet występuje trudność bądź w ogóle niemożność ustalenia osób odpowiedzialnych za treść podjętych uchwał, co najlepiej można zaobserwować przy uchwałach podejmowanych w głosowaniu tajnym (Cichoń, 2019, s. 6).

Z kolei w odniesieniu do jednoosobowej struktury zwykle podnoszone są w szczególności takie zalety, jak szybkość działania, łatwa do sprecyzowania odpowiedzialność, relatywnie mniejsze koszty, natomiast wady to niebezpieczeństwo działań arbitralnych, mniejsze możliwości wyważania ocen i rozstrzygnięć, w efekcie większe prawdopodobieństwo powierzchowności w działaniu itp. Ze względu na walory jednoosobowej struktury uznaje się zazwyczaj, że lokowane powinny być w sferze działalności operatywnej, bieżącego administrowania, gdzie pierwszorzędne znaczenie ma sprawność i szybkość w realizacji przydzielonych funkcji i zadań (Jagielski, 2020, s. 134).

Rozważania w tym punkcie chciałbym zakończyć powrotem na grunt (moim zdaniem najważniejszy) a mianowicie na grunt tematyki organizacyjnej organów samorządu terytorialnego. Analizując kwestię kolegialności bądź monokratyczności struktur organów jednostek samorządu terytorialnego,

należy uznać za rzecz bezdyskusyjną przyjęcie kolegialnej formuły w odniesieniu do organów stanowiących i kontrolnych (nawet Konstytucja w tej kwestii nie pozostawia żadnych wątpliwości). *Są to organy przedstawicielskie kreowane w drodze wyborów, reprezentujące różne grupy społeczne decydujące o sprawach ogólnych, podstawowych kierunkach z punktu widzenia rozwoju terenu oraz potrzeb i interesów mieszkańców. Naturalną kolejną rzeczą zatem muszą one pozostawać w formule kolegialnej. Inaczej natomiast wygląda sprawa w przypadku organów wykonawczych. Ich rola, funkcje i zadania, mieszczące się w sferze bieżącego, operatywnego zarządzania i administrowania, nie narzucają przedstawicielskiej natury tychże organów, a nader ważną determinantą doboru ich struktury organizacyjnej jest zapewnienie sprawności, efektywności i odpowiedzialności w działaniu i realizacji zadań. Stąd w grę mogą tu wchodzić formy kolegialne i monokratyczne, co potwierdzają nie tylko rozwiązania polskie, ale także innych krajów europejskich* (Jagielski, 2020, s. 135).

Ze względu na ramy artykułu (w niniejszym punkcie), zostały wymienione jedynie niektóre wady i zalety związane z kolegialnością lub monokratycznością organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też w tej materii odsyłam do konkretnych i dogłębnych opracowań Pana J. Jagielskiego i Pana P. Cichonia).

PODSUMOWANIE

Zgodnie z Konstytucją RP, każda jednostka samorządu terytorialnego w Polsce musi posiadać tylko dwa typy organów: stanowiący i wykonawczy, co umożliwi kompleksowe i bieżące administrowanie tą jednostką w imieniu członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Na szczeblu gminnym, obowiązuje zasada całkowitej rozdzielnosci personalnej w tych organach a to oznacza, że wójt nie może być członkiem żadnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w powiatowej i wojewódzkiej jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość (z której korzysta się najczęściej) powołania radnego na członka zarządu w tej samej jednostce, oczywiście pod warunkiem, że nie jest on przewodniczącym, wiceprzewodniczącym rady (sejmiku) lub członkiem komisji rewizyjnej (art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,

art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Tym samym w powiecie i województwie samorządowym nie tylko dopuszczalne, ale wręcz wskazane jest łączenie członkostwa w organie stanowiąco-kontrolnym z członkostwem w organie wykonawczym.

W ramach podsumowania warto również zauważyć, że rola starosty i marszałka województwa wynikająca z samorządowych ustaw ustrojowych (jako quasi organów) jest bardzo szeroka. Pozwala to na stwierdzenie, że nie są oni równoprawnymi członkami kolegiального organu jakim jest zarząd. Przedstawiciele doktryny uważają, że starostę oraz marszałka województwa należy traktować, albo jako trzeci organ samorządu powiatowego i wojewódzkiego, lub *de facto* jako drugi organ, zaliczany do kategorii organów wykonawczych. W doktrynie sformułowano też postulat *de lege ferenda*, aby rozważyć zmiany legislacyjne w celu wzmocnienia pozycji ustrojowej starosty (marszałka), wzorem monokratycznego organu wykonawczego w samorządzie gminnym. Najważniejszym krokiem w tym kierunku byłoby wprowadzenie bezpośrednich wyborów na urząd starosty (marszałka) (Cichoń, 2019, s. 20).

Wracając jeszcze na chwilę do kwestii braku uznania w samorządowych ustawach ustrojowych przewodniczącego zarządu powiatu i przewodniczącego zarządu województwa za organy władzy wykonawczej, to najbardziej skrajne stanowisko w tej kwestii zajmuje Jan Boć. Twierdzi on, że na gruncie Konstytucji można mówić w zasadzie o dwóch kategoriach organów jednostek samorządu terytorialnego, tj.: stanowiącym i wykonawczym. A tym samym, skoro staroście (czy też marszałkowi) przysługuje status organu administracji publicznej, to zgodnie z Konstytucją i innymi ustawami precyzującymi samorządowe kompetencje starosty (marszałka) jest on organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Pominięcie go w ustawie powiatowej (wojewódzkiej), w ocenie tego Autora, stanowi naruszenie konstytucyjnej konstrukcji dychotomicznej, która nie przewiduje trzeciej kategorii organów (Boć, 2001, 354).

Przedmiotem naszych rozważań była również kwestia monokratyczności i kolegialności jednostek samorządu terytorialnego. W ramach artykułu padło stwierdzenie, że obok sposobu kreowania istotnym elementem organizacyjnym modelu organów samorządu jest ich struktura, która może przybierać postać kolegialną bądź jednoosobową. Oczywiście w dzisiejszych rozwiązaniach

prawnych w tej materii dominują struktury kolegialne (wszystkie organy stanowiące i kontrolne oraz organy wykonawcze samorządu powiatowego i województwa (tudzież dzielnic m.st. Warszawy). Wyjątek stanowi tu organ wykonawczy samorządu gminnego, który jest organem jednoosobowym (wójt, burmistrz, prezydent) – (podobnie Jagielski, 2020, s. 133).

Osobiście uważam, że również na szczeblu powiatu i województwa organy wykonawcze powinny być nie tylko jednoosobowe, ale i wybierane w wyborach powszechnych na tych samych zasadach, które obowiązują podczas wyboru organu wykonawczego samorządu gminnego.

Z całą pewnością przyczyniłoby się to do zwiększenia legitymacji społecznej starosty i marszałka w procesie wykonywania władzy publicznej, a także zapewniłoby bardziej efektywne (skuteczne) wykonywanie zadań publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bandarzewski, K. [w:] Chmielnicki, P. (red.), (2005). *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Boć, J. (red.). (2001). *Powiat*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław.
- Budzisz, R. (2013). *Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Bułajewski, S. (2012). *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Wydawnictwo Dyfin, Warszawa.
- Cichoń, P. (2019). *Organy kolegialne i monokratyczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia, Problems of Economics and Law*, tom 2, nr 1, Tarnów.
- Dąbrowski, M. (2015). *Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5 (27), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Drembkowski, P., Suwaj, P. J. (red.). (2023). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2023, Legalis – wydanie elektroniczne, Warszawa.
- Gurdek, M. (2012), *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec.
- Jagoda, J., Jarominek, M. (2007). *Pojęcie organu w prawie samorządowym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jagielski, J. (2020). *Z zagadnień prawnoorganizacyjnych władz samorządu terytorialnego (kilka uwag i refleksji w kwestiach wybranych)*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, zeszyt nr 4, Poznań.
- Jamróż, A. (2013). *Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy egzekucyjne*, [w:] (red.) J. Korczak, *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r., Wrocław.
- Kamiński, R. (2015). *Kompetencje, prawne podstawy działania oraz miejsce organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, Zarządzanie innowacyjne w gospodarce i biznesie*, tom 2, nr 21, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź.
- Łętowski, J. (1990). *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Niemczuk, P. (2011). *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, *Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka*, nr 1,
- Martysz, C. (2020). *Komentarz do art. 34 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.

- Niewiadomski, Z. (1992). *Ustrój gminy. Gminne i ponadgminne instytucje samorządu terytorialnego*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Wydawnictwo UW, Warszawa.
- Niżnik-Dobosz, I. (2007). *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Ofiarski, Z. (2019). *Marszałek województwa jako organ podatkowy*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3888, PRAWO CCCXXVII. Publikacja w wersji elektronicznej dostępna na stronie: <http://prawo.wuwr.pl/category/-744>, Wrocław.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2014). *Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rzepecka-Gil, A. (2009). *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Sitek, B. (2006). *Zadania municipium w świetle Lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w starożytnym Rzymie.* *Zeszyty Prawnicze* 6.1, 159-171.
- Sobczak, J. Z. (2021). *Status prawny marszałka województwa, Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin.
- Ura, E. (2014). *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Wydra, A. (2023). *Status prawny wójta gminy, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, tom XVIII, nr 20, Wydawnictwo KUL, Lublin.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWO

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, (Dz. U. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 566).

- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 324 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1135).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 190).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.).
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt I OW 128/12.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2015 r., sygn. NK-N.4131.75.63.2015.AS, Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r. poz. 4514).