

Wstęp

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 roku spowodowało, że w nauce prawa samorządowego pojawiło się nowe pojęcie „organ jednostki samorządu terytorialnego”. Powstałe jednostki miały bowiem wykonywać swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących (tj. rad gmin) i wykonawczych (tj. zarządów). Ustawodawca przewidział, że oba te organy będą kolegialne. Zatem ówczesnie w systemie organizacyjnym samorządu terytorialnego nie utworzono żadnego monokratycznego organu. Przy tak ukształtowanym ustroju gminy wątpliwości budził jednak status prawny wójta będącego przewodniczącym zarządu. W literaturze przedmiotu pojawiały się bowiem głosy uznające również jego – mimo nieprzyznania mu takiego statusu przez ustawodawcę – za monokratyczny organ gminy w zakresie, w jakim wykonywał swoje osobiste kompetencje. Ponadto od 1 stycznia 1999 roku – w związku z wprowadzeniem samorządu także w powiatach i województwach – podobne wątpliwości wywoływała pozycja prawna starosty i marszałka województwa, która wzorowana była na regulacjach dotyczących wójta.

Sytuacja ta uległa częściowo zmianie z dniem 20 czerwca 2002 roku, kiedy to uchwalono ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Mocą przepisów tej ustawy zlikwidowano w gminie kolegialny zarząd, a w jego miejsce organem wykonawczym ustanowiono monokratycznego wójta. Wówczas po raz pierwszy ustawodawca przyznał wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta status monokratycznego organu gminy. Jednakże ustawa ta wprowadzała zmiany jedynie w ustroju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też wątpliwości w zakresie pozycji prawnej starosty i marszałka nadal pozostają aktualne.

Celem niniejszej publikacji jest analiza konstrukcji prawnej monokratycznego organu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca bowiem nie zdefiniował pojęcia „organ jednostki samorządu terytorialnego”, co powoduje znaczne rozbieżności w rozumieniu tego terminu. Ponadto niedoskonały stan regulacji nie uwzględnia także specyfiki pozycji prawnej samorządu, w którym organy tego samorządu z jednej strony występują jako organy osoby prawnej, z drugiej natomiast jako organy administracji publicznej – z własnymi i niezależnymi od tego samorządu kompetencjami. Dlatego też głównym problemem badawczym niniejszej pracy jest ocena pozycji prawnej starosty i marszałka województwa w strukturze organizacyjnej samorządu powiatu i województwa oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy poza wójtem istnieją jeszcze jakieś inne monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego?

Zakres pracy badawczej

Podjęcie rozważań dotyczących tak szczegółowej problematyki nie jest możliwe bez wstępnego określenia istoty organu administracji publicznej (samorządowej), organu jednostki samorządu terytorialnego, a także monokratyczności organu w ogólności. Z tego też względu pierwsza część opracowania została poświęcona tym zagadnieniom w ujęciu historycznym. Przedstawienie ewolucji pojęcia „organ administracji publicznej (samorządowej)” oraz „organ jednostki samorządu terytorialnego” ma na celu przede wszystkim jego w miarę jednoznaczne zdefiniowanie oraz wskazanie typowych cech charakterystycznych dla tych organów – co wobec mnogości ujęć w tym zakresie okazało się zadaniem niełatwym. „Jednakże bez tego niemożliwe jest dokonanie oceny współczesnych polskich rozwiązań samorządowych”². W dwudziestowiecznej nauce prawa administracyjnego powszechnie przyjęta została tzw. pozytywna teoria organów, zgodnie z którą organem jest tylko taki podmiot, który oprócz posiadania typowych cech został dodatkowo uznany za taki organ przez prawo pozytywne. W obecnym stanie prawnym ustawodawca status monokratycznego organu przyznał jedynie wójtowi. W związku z tym w celu wykazania, iż starosta i marszałek województwa mogliby – pomijając pozytywną teorię organów – zostać także uznani za monokratyczne organy powiatu i województwa, konieczne jest wykazanie, iż spełniają oni – mimo nienazwania ich organami – wszelkie przesłanki stawiane organom jednostek samorządu terytorialnego.

Wójt jest niekwestionowanym organem monokratycznym gminy, w związku z czym porównanie kompetencji starosty i marszałka z kompetencjami wójta pozwoli na sformułowanie wniosków w zakresie tego, czy przewodniczący zarządów odpowiednich jednostek samorządowych posiadają

¹ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 13. 10

² B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 7.11

³ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.12

typowe cechy charakterystyczne dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też zasadnicza część rozważań dotyczy analizy zadań i kompetencji starosty oraz marszałka województwa, ale również i wójta. Wśród tych zagadnień na szczególną uwagę zasługuje kwestia reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, którą dla przejrzystości publikacji przeanalizowałam odrębnie w sferze cywilnoprawnej i odrębnie w sferze publicznoprawnej. Poruszyłam także zagadnienia dotyczące kierowania bieżącymi sprawami oraz odpowiednim urzędem. Odniosłam się również do uregulowań prawnych związanych z uprawnieniami kierowniczymi wynikającymi z zespolenia administracji. W tej części pracy przeprowadziłam ponadto rozważania odnoszące się do uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka województwa. W celu uniknięcia powtórzeń przy omawianiu tej problematyki dokonałam – przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego – podziału zadań i kompetencji na 4 grupy. Do pierwszej z grup zaliczyłam te, które są wspólne dla wójta, starosty i marszałka. W drugiej grupie opisałam zadania i kompetencje starosty i marszałka województwa jako przewodniczących odpowiedniego zarządu. Do kolejnej grupy zaliczyłam zadania i kompetencje wspólne wójtowi i staroście, natomiast w ostatniej kolejności dokonałam analizy zadań i kompetencji przysługujących wyłącznie wójtowi, co wiąże się z przejściem przez niego wszelkich kompetencji zlikwidowanego zarządu gminy.

Bezpośredni związek z główną tezą pracy wykazuje także problematyka nadzoru nad działalnością wójta, starosty i marszałka. Ustawodawca zarówno w ustawach ustrojowych, jak i w Konstytucji posługuje się bowiem ogólnym sformułowaniem, iż działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi. Z kolei jednostki te jako osoby prawne działają – zgodnie z teorią organów osób prawnych – poprzez swoje organy. W związku z tym ustawodawca w przepisach określających środki nadzorcze wskazuje konkretne organy, w stosunku do których środki te mogą być użyte. Dlatego też wydawać się może, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego to nadzór tylko nad działalnością ustawowo określonych organów, czyli rady gminy i powiatu, sejmiku województwa, wójta oraz zarządu powiatu i województwa, ale już nie nad działalnością starosty i marszałka. Prawodawca nie nazywa ich bowiem organami odpowiednich jednostek. W związku z tym podjęłam próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to które środki nadzorcze można stosować w stosunku do starosty i marszałka, działających w ramach przyznanych im indywidualnie zadań i kompetencji, a nie jako przewodniczących kolegialnych zarządów.

Ostatni rozdział poświęcony został pozycji prawnej szczególnego monokratycznego organu, jakim jest prezydent miasta na prawach powiatu. W tej części książki prowadzone są rozważania na temat tego, czy prezydent miasta na prawach powiatu jest zarazem prezydentem miasta i starostą powiatu, czy też może będąc prezydentem pełni jedynie dodatkowo funkcje starosty. Ponadto omówiona została problematyka współdziałania prezydenta miasta na prawach powiatu w postępowaniu administracyjnym oraz kwestia stanowienia przepisów porządkowych w sytuacjach niecierpiących zwłoki.

Niniejsza publikacja ma na celu wykazanie, czy poza wójtem istnieją jeszcze inne podmioty, które, mimo nienazwania ich przez ustawodawcę organami jednostek samorządu terytorialnego, posiadają wszelkie cechy pozwalające uznać je za takie organy. Z tego też względu poza zakresem badawczym znalazły się zagadnienia dotyczące sposobu wyboru i odwołania wójta, starosty i marszałka. Problematyka ta nie ma bowiem żadnego związku ze statusem prawnym poszczególnych podmiotów. Dla uznania starosty i marszałka za organ powiatu i województwa nie ma znaczenia sposób ich wyboru. Organ jednostki samorządu terytorialnego może bowiem pochodzić zarówno z wyborów bezpośrednich, jak i pośrednich.

Problematyka będąca przedmiotem pracy badawczej doczekała się licznych publikacji, w których dokonywano w mniejszym lub większym stopniu analizy wybranych zagadnień dotyczących monokratycznych organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże do tej pory w literaturze nie podjęto próby kompleksowego ujęcia tego zagadnienia, a zwłaszcza dogłębnego przeanalizowania samego pojęcia organu jednostki samorządu terytorialnego. Istniejący w doktrynie problem nazewnictwa jest w rzeczywistości problemem merytorycznym, przez co prowadzi do licznych rozbieżności i kontrowersji. Dlatego też powstała potrzeba wypełnienia istniejącej luki.

¹ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 13. 10

² B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 7.11

³ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.12

W pracy zastosowana została głównie metoda dogmatyczna. F. Longchamps określał istotę tej metody poprzez wskazanie, iż „jest to działalność myślowa, która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapelnianie luk w prawie szuka odpowiedzi na pytanie, *guid iuris*, jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”³. Rozważania zawarte w niniejszej publikacji mają głównie charakter teoretyczny, oparte bowiem zostały na materiale normatywnym, poglądach bogatej literatury oraz doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego. W pracy wykorzystałam także dorobek orzecznictwa sądowego, orzecznictwa organów nadzoru oraz akty prawa miejscowego odnoszące się do podstawowych problemów rozprawy.

Zadaniem każdego badacza jest jednak również formułowanie wniosków służących doskonaleniu badanej instytucji prawnej. Z tego też względu zastosowana metoda analityczna (ale i w pewnym zakresie historyczna) pozwoliła na wydobycie przewodnich idei i zasad. W związku z tym obok rozważań teoretycznych sformułowane zostały także postulaty *de lege ferenda*, które mogą przyczynić się do udoskonalenia regulacji prawnej, w zakresie specyficznej pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego i jego organów.

Publikacja obejmuje stan prawny na dzień 30 czerwca 2011 roku.

¹ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 13. 10

² B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 7.11

³ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.12