

Pozycja ustrojowo-prawna starosty

I. W wyniku reform lat 90., z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono powiaty, wraz z którymi w strukturach administracji publicznej pojawił się starosta. Kształtując pozycję ustrojowo-prawną starosty wzorowano się na rozwiązaniach obowiązujących wówczas względem wójta w gminie¹. Uwagi poczynione wobec określenia ówczesnego statusu wójta zachowują więc aktualność dla niniejszych rozważań. Ich tezą było założenie jego niejednoznacznego charakteru, co skutkowało rozbieżnością poglądów na temat pozycji ustrojowo-prawnej wójta. Pogląd zakładający, że wójt jest organem gminnym znajdował poparcie, pomimo braku wyraźnych zapisów w tym względzie². Pojawiały się także głosy uznające wójta za organ gminy, lecz wyłącznie w wymiarze doktrynalnym³. Najczęściej jednak postrzegano go dwoiście, tj. jako przewodniczącego zarządu i jako monokratyczny organ administracyjny posiadający własne kompetencje⁴. Problematyka

¹ Organem wykonawczym w gminie był wówczas zarząd na czele z wójtem (burmistrzem lub prezydentem miasta). W 2002 r. zastąpił go organ monokratyczny – wójt (burmistrz lub prezydent miasta).

² Zob. np. Z. Janku, *Organy gminy. Próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, pod red. S. Dolaty, t. 1, Opole 1998, s. 112.

³ Zob. np. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszek, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 34.

⁴ W tym zakresie zob. np.: Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1991, s. 51; Z. Leoński, [w:] *Ustrój organów samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992, s. 62–63; Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa – Zielona Góra 1994, s. 42–43; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 112–113; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 110; J. Zimmermann, *Glosa*

uznania wójta za organ gminy była sprawą sporną także w orzecznictwie. Przykładem, NSA w wyroku z dnia 13 sierpnia 1991 r.⁵ uznał za organy gminy jedynie radę i zarząd. Podobne stanowisko wynika też z uchwały NSA z dnia 30 września 1996 r.⁶ Zupełnie przeciwne stanowisko zajął natomiast NSA w uchwale z dnia 18 września 1995 r.⁷ stwierdzając, że wójt jest organem gminy co najmniej w sferze działalności samorządu terytorialnego, która obejmuje załatwianie spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi.

Podobnie jak status ówczesnego wójta, tak obecnie charakter starosty jako organu administracji publicznej szczebla powiatowego nie jest w pełni oczywisty. Co prawda, jak trafnie zauważa J. Boć, nikt w nauce nie odważy się odmówić staroście atrybutu organu⁸, to jednak twierdzenie to wymaga stosownego uzasadnienia. W świetle Konstytucji⁹, jak i ustawy powiatowej¹⁰, starosta nie został bowiem ustrojowo zaliczony do organów powiatu. Panuje tutaj dychotomiczny podział na organy stanowiące i wykonawcze, którymi są kolejno rada powiatu i zarząd powiatu. Powyższe regulacje wywołują więc potrzebę uzasadnienia statusu starosty jako organu administracji publicznej szczebla powiatowego. Co więcej, niezbędne zdaje się też być ustalenie jego charakteru jako elementu powiatowej struktury administracyjnej.

II. Starosta jako organ administracji publicznej

Problematyka określenia organu administracji publicznej jest przedmiotem bogatej literatury i orzecznictwa. Zważywszy na złożo-

do wyroku NSA z dnia 4 września 1991 r., SA/Gd 706/91, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 2, poz. 24.

⁵ SA/Wr 673/91, OSP 1992, nr 11–12, poz. 234 z glosą E. Ochendowskiego.

⁶ OPK 18/96, ONSA 1997, nr 1, poz. 14.

⁷ VI SA 10/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 152. Podobnie, zob. także wyrok NSA z dnia 16 maja 1997 r., SA/Kr 476/96, „Wokanda” 1998, nr 1, s. 35; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 r., SA/Wr 1314/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 48.

⁸ Zob. J. Boć, *Powiat a reszta*, [w:] *Powiat*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 23–24.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm. i sprost.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2002 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm., dalej jako „ustawa” lub Usp.

ność tego problemu, jak i ramy niniejszego opracowania, celem koniecznych uproszczeń rozważania w tym zakresie zostaną ograniczone głównie do potrzeb identyfikacji starosty jako organu administracji publicznej. Pozostawiając na marginesie kwestię definiowania organu, niezbędne zdaje się być wskazanie czynników decydujących o statusie organu. Ich analiza w odniesieniu do starosty pozwoli dopiero na formułowanie wniosków, czy jest on organem administracji publicznej i co o tym decyduje. W większości opracowań w tym zakresie pojawiają się stałe elementy składające się na pojęcie organu administracji publicznej. Dokonując ich kompilacji, wymienić należy: 1. prawne wyodrębnienie; 2. realizację zadań państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego w imieniu i na rachunek tego podmiotu prawa; 3. prawnie określone kompetencje obejmujące władztwo administracyjne.

Podstawowym czynnikiem nadającym przymiotu organu jest jego prawne wyodrębnienie. W tym kontekście przyjąć należy tezę, iż na gruncie prawa można mówić o dwóch rodzajach wyodrębnienia, tj. o: wyodrębnieniu organizacyjnym i wyodrębnieniu funkcjonalnym. Jak zauważa J. Boć, w większości poglądów na temat pojęcia organu administracji dokonuje się łączenia cech organizacyjnych z cechami funkcjonalnymi¹¹. Łączenie jednak tych dwóch technik nie jest w pełni poprawne. Pozwala co prawda na ustalenie atrybutu organu co do zasady, to jednak czyni takie ustalenia zbyt ogólnymi, bez precyzyjnego określenia źródła kwalifikacji. Czym innym jest bowiem wyodrębnienie organizacyjne, a czym innym funkcjonalne. Wyodrębnienie organizacyjne ma miejsce, gdy przepis prawa o ustrojowym charakterze wskazuje jakiś organ wprost przyporządkowując go do określonego podmiotu prawa¹² poprzez sformułowanie, iż jest organem administracji rządowej wiążąc go tym samym z państwem, lub że jest organem określonej jednostki samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie funkcjonalne z kolei dokonywane jest głównie na gruncie przepisów materialnych, choć także i proceduralnych. Następuje wówczas, gdy

¹¹ Zob. J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Warszawa 2000, s. 121–122.

¹² W tym znaczeniu pod pojęciem podmiotu prawa rozumieć należy państwo lub określoną jednostkę samorządu terytorialnego.

mimo braku formuły prawnej określającej jakiś podmiot mianem organu przyporządkowanego ustrojowo do państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego, to jednak jego wyodrębnienie następuje poprzez powierzenie mu kompetencji do realizacji zadań któregoś z tych podmiotów prawa. Wraz z wyodrębnieniem organizacyjnym z reguły następuje wyodrębnienie funkcjonalne poprzez przypisanie wyodrębnionym organizacyjnie organom określonych kompetencji. Z kolei z wyodrębnienia funkcjonalnego nie wynika wyodrębnienie organizacyjne. Co więcej, wyodrębniony funkcjonalnie organ nie wymaga wyodrębnienia organizacyjnego. Z kolei wyodrębnienie organizacyjne organu bez określenia jego kompetencji czyni to wyodrębnienie zbędnym.

Odnosząc powyższe uwagi do starosty stwierdzić należy, iż na gruncie ustawy powiatowej nie został on wyodrębniony organizacyjnie. Wyodrębnionymi organizacyjnie organami powiatu, w myśl art. 8 ust. 2 tej ustawy jest rada powiatu i zarząd powiatu. Starosta został tu organizacyjnie pominięty. Art. 38 ust. 1 Usp przyznaje jednak staroście kompetencję do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Zdaniem Cz. Martysza, mnogość organów decyzyjnych powiatu wynika z interpretacji art. 89 w związku z art. 38 ust. 1 Usp¹³. O ile na taki wniosek pozwala treść art. 38 ust. 1 Usp, tak w odniesieniu do art. 89 Usp sprawa nie jest oczywista. Treść art. 89 ustawy odnosi się bowiem do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej wydawanych przez organy powiatów (!), a nie organy powiatu. Tym samym konstatacja o mnogości organów decyzyjnych w ramach jednego powiatu na gruncie tego przepisu nie jest oczywista. Jakkolwiek, treść art. 38 ust. 1 Usp nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości przekonując, iż na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym dokonano dwóch niezależnych wyodrębnień: organizacyjnego oraz funkcjonalnego. Efektem pierw-

¹³ Zob. Cz. Martysz, [w:] K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice – Zielona Góra 1998, s. 34; tenże, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Kraków 2005, s. 72–73.

szego jest rada powiatu i zarząd powiatu, zaś wynikiem drugiego starosta.

Szczególnie widoczne jest wyodrębnienie starosty jako organu administracji publicznej dokonane funkcjonalnie na gruncie prawa materialnego. Szereg przepisów materialnoprawnych precyzuje kompetencje starosty. Jako że ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na pełną ich egzemplifikację, stwierdzić jedynie należy, iż na gruncie przepisów prawa materialnego rola starosty jest wyraźna i wynika z szerokiego katalogu przyznanych mu kompetencji, zwłaszcza w zakresie zadań rządowych¹⁴. Tym samym przyjąć należy, iż poprzez przyznane mu kompetencje funkcjonalnie starosta zachowuje odrębność, co w tym zakresie nadaje mu atrybutu organu.

Funkcjonalnego wyodrębnienia starosty jako organu administracji publicznej dokonuje także art. 5 § 2 pkt 6 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Co prawda, sformułowanie tego przepisu zdaje się nadawać mu charakter wyodrębnienia organizacyjnego, gdyż nie precyzuje kompetencji starosty, lecz określa go pojęciowo jako organ jednostki samorządu terytorialnego, to jednak nim nie jest. K.p.a. jest bowiem ustawą proceduralną, a nie ustrojową. Trudno więc jej przypisywać doniosłość w zakresie kształtowania ustroju administracji publicznej. Dokonana w niej typologia organów ma służyć prawidłowości określenia ich właściwości w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaś narzędziem ustrojowego kształtowania struktury organów administracji publicznej. W odniesieniu do starosty stanowi nawiązanie do art. 38 ust. 1 ustawy powiatowej, która co do zasady wskazuje starostę jako organ właściwy do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Przepis ten, jak już wyżej przyjęto, ma charakter wyodrębnienia funkcjonalnego. Tym samym wyodrębnienie dokonane w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., jako wynikające z wyodrębnienia funkcjonalnego, także zachowuje taki charakter.

¹⁴ W tym zakresie zob. szerz. np. P. Niemczuk, *Rządowe funkcje powiatu*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 1, s. 158 i n.

¹⁵ Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm. dalej jako k.p.a.

O wyodrębnieniu starosty jako organu przekonuje także art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁶, który pośród organów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie wymienia wprost starostę¹⁷. Co więcej, 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. Jak wyżej podkreślono, w zakresie administracji samorządowej starosta nie był organizacyjnie wyodrębniony, lecz jedynie funkcjonalnie. Natomiast na gruncie przepisów o administracji rządowej, jak się zdaje, można mówić o organizacyjnym wyodrębnieniu starosty.

Powyższe dowodzi, iż starosta jest elementem powiatowej struktury organów administracji publicznej. Niezależnie od tego, które funkcje stanowią większą podstawę jego wyodrębnienia, tj. funkcje samorządowe, czy funkcje rządowe, wyodrębnienie to, co do zasady, nie budzi wątpliwości. Starosta jest organem administracji publicznej.

III. Starosta jako organ samorządu terytorialnego

Przyjmując, że starosta jest organem administracji publicznej niezbędne jest ustalenie jego charakterystyki ustrojowo-prawnej. W tym zakresie zasadne zdaje się być pytanie, czy jest on organem samorządowym, czy rządowym, czy może ma charakter dualistyczny samorządowo-rządowy?

W pierwszym zakresie odpowiedź nie jest jednoznaczna. Jak wyżej była już mowa, organami samorządowymi na szczeblu powiatowym są organy powiatu, tj. rada powiatu i zarząd powiatu, co wynika wprost z art. 8 ust. 2 ustawy powiatowej w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji. Starosta nie został wyodrębniony organizacyjnie, ani zakwalifikowany jako organ powiatu. Powierzono mu natomiast funkcje samorządowe szczebla powiatowego. To powoduje, iż jako wyodrębniony funkcjonalnie spośród administracji samorządowej szczebla

¹⁶ Dz. U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 z późn. zm.

¹⁷ Regulacja ta stanowi *novum* w porównaniu z poprzednią ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872.

powiatowego staje się jej organem. Jak wyżej ustalono, starosta jest organem samorządowym szczebla powiatowego poprzez jego wyodrębnienie funkcjonalne. Kwestią dodatkową jest rozważenie, czy nie spełnia znamion organu powiatu. Czy wbrew wyraźnej regulacji ustawy powiatowej, starosta nie zachowuje takiego przymiotu, a jeżeli tak, to w jakim zakresie?

Rozważany charakter prawny starosty jest zagadnieniem spornym. Zwolennicy kwalifikacji starosty jako organu powiatu zarzucają niezgodność art. 8 ust. 2 ustawy powiatowej z Konstytucją poprzez pominięcie starosty jako organu powiatu¹⁸. Głównym argumentem jest tutaj kompetencja do wydawania decyzji w sprawach należących do właściwości powiatu¹⁹. Jak podkreśla J. Boć, na gruncie Konstytucji 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 tego Autora, stanowi naruszenie konstytucyjnej konstrukcji dychoomicznej, która nie przewiduje trzeciej kategorii organów²⁰.

Z kolei, w ocenie K. Bandarzewskiego kompetencja do wydawania decyzji w sprawach powiatu wynikająca z art. 38 ust. 1 Usp nie nadaje staroście atrybutu organu powiatu. Jego zdaniem 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

¹⁸ Zob. J. Boć, [w:] *Powiat, op. cit.*, s. 354.

¹⁹ Tamże, s. 385.

²⁰ Zob. J. Boć, tamże, s. 23–24.

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 powiatu²¹.

Argumentacja drugiego poglądu zdaje się być bardziej przekonująca, stąd też zostanie on przyjęty na potrzeby niniejszych rozważań. To prowadzi do konstatacji, iż uprawnienie starosty do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do właściwości powiatu nie czyni z niego organu powiatu. Przyjąć przy tym jednak należy, iż funkcja ta, jako związana z samorządem powiatowym, nadaje mu atrybut organu samorządowego szczebla powiatowego.

Charakter starosty jest jednak bardziej złożony. Stąd niezbędna jest analiza pozycji prawnej starosty we wszystkich zakresach jego aktywności.

Funkcje starosty wykonywane w ramach samorządu powiatowego precyzuje przede wszystkim art. 34 ust. 1 ustawy powiatowej stanowiąc, iż starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Oznacza to, że na staroście ciąży obowiązek podejmowania czynności mających na celu zapewnienie sprawności funkcjonowania powiatu.

Organizując prace zarządu starosta powinien przede wszystkim podejmować wszelkie czynności o charakterze technicznym, a w szczególności należy do nich: zwoływanie posiedzeń zarządu, przygotowywanie porządku obrad, określanie czasu posiedzeń, zapewnianie obsługi posiedzeń zarządu oraz przewodniczenie obradom²². Powierzenie staroście organizowania pracy starostwa powiatowego wynika z faktu, iż starosta jest kierownikiem tego urzędu i zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych tam pracowników²³. W literaturze podkre-

²¹ Szerzej uzasadnienie tej tezy zob. K. Bandarzewski, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, pod red. P. Chmielnickiego, *op. cit.*, s. 222.

²² Por. M. Mączyński, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, pod red. P. Chmielnickiego, *op. cit.*, s. 208.

²³ Por. Cz. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 265. Autor ten podkreśla jednocześnie, że sprawne funkcjonowanie starostwa ma szczególnie istot-

śla się jednak, iż zakres czynności organizacyjnych powinien jednak konkretyzować statut²⁴. W tym kontekście trudno postrzegać starostę za organ powiatu, lecz co najwyżej za organ wewnętrzny zarządu powiatu. Dla porównania: za organ powiatu nie można uznać także przewodniczącego rady powiatu²⁵. Zarówno na gruncie orzecznictwa, jak i doktryny panuje zgoda co do zaliczenia przewodniczącego rady, jego zastępców, przewodniczących komisji oraz same komisje działające w łonie rady do organów wewnętrznych rady²⁶. Organem powiatu nie jest także komisja bezpieczeństwa i porządku, klub radnych i ich przewodniczący, jak również starostwo powiatowe.

Starościę powierzono także kierowanie bieżącymi sprawami powiatu. Zgodnie z tłumaczeniem Cz. Martysza, funkcja ta obejmuje sprawy o charakterze powtarzalnym, występujące bardzo często, które nie wymagają szczegółowego badania, nie należą do właściwości jakiegokolwiek innego organu i jednocześnie nie powodują znaczącego obciążenia finansowego powiatu²⁷. Konkretnie kompetencje związane z realizacją tej funkcji nie są regulowane na gruncie prawa materialnego. Są to działania zwykłego zarządu, które powinny być szczegółowo określone w statucie powiatu²⁸. Wszelkie działania podejmowa-

ne znaczenie, bowiem tam załatwiane są niemal wszystkie indywidualne sprawy obywateli, należące do właściwości starosty oraz zarządu powiatu.

²⁴ Zob. np. M. Iwaszkiewicz, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2000, s. 133.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 27 maja 1991 r., SA/Po 159/91, „Wokanda” 1992, nr 2, s. 17.

²⁶ Por. odnoszący się do gminy, lecz aktualny w swoim meritum dla powiatu, wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., II SA 695/96, „Wspólnota” 1997, nr 17–18, s. 34. Także S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 28 i n.

²⁷ Zob. Cz. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 265. B. Dolnicki przestrzega jednak przed nadmiernym rozszerzaniem zakresu znaczeniowego tego terminu. B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 53.

²⁸ Por. uwagi A. Agopszowicza w odniesieniu do wójta w okresie funkcjonowania zarządu gminy jako jej organu wykonawczego. Autor ten akcentował potrzebę szczegółowego określenia w statucie gminy jego kompetencji w tym zakresie. W odniesieniu do powiatu postulat ten także zdaje się być trafny. Por. A. Agopszo-

ne z przekroczeniem tych granic, a więc o większej doniosłości dla powiatu, wykraczają poza zwykłe kompetencje starosty. Co więcej, przyjęć należy, iż statuty poszczególnych powiatów mogą swobodnie regulować aktywność swoich starostów w tym zakresie. Ustawowe określenie „bieżące sprawy powiatu” jest nieostre i może być różnie interpretowane przez rady poszczególnych powiatów²⁹. To oznacza, iż zakres tej kompetencji starosty nie jest uniwersalny w omawianym zakresie, a w skrajnych przypadkach ograniczać się może nawet do minimum. Co prawda, na gruncie art. 34 ust. 1 ustawy powiatowej przyjęć należy, iż rola starosty w zakresie kierowania bieżącymi sprawami powiatu musi wystąpić. W tym znaczeniu prawne wyodrębnienie starosty jako organu zdaje się być niewątpliwe. Co więcej, funkcja ta jako związana bezpośrednio z samorządem powiatowym czyni z niego organ samorządowy. Przepis ten jednak w rzeczywistości stanowi jedynie delegację ustawową. Zakres tej funkcji jest bowiem obecnie uzależniony od uznania rady powiatu formułowanego w statucie i w każdym powiecie może być różny. A zatem, w myśl przyjętego rozumowania, starosta jako prawnie wyodrębniony organ samorządowy, pod względem kompetencji związanych z omawianą funkcją nie podlega regulacji ustawowej. Pod tym względem jest zależny od rady powiatu, która precyzuje kompetencje starosty w omawianym zakresie na podstawie delegacji ustawowej.

wicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 207.

²⁹ Obecnie nie ma wzorcowego statutu powiatu, nadającego uniwersalności temu aktowi dla wszystkich powiatów. Początkowo przewidziano jednolity dla wszystkich powiatów wzorzec statutu jako regulowany wydanym na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy powiatowej rozporządzeniem z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz. U. nr 146, poz. 957). Przepis ten został jednak ostatecznie wyeliminowany na mocy 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. nr 45, poz. 497), przez co moc obowiązującą straciło także jego rozporządzenie wykonawcze. Co prawda, przepisy tego rozporządzenia nadal występują wiernie odwzorowane w większości statutów powiatów, to jednak stwierdzić należy, iż obecnie nie jest to rozwiązanie obowiązkowe, a przez to prawnie utrwalone.

Dla porównania, określone w ustawie powiatowej organy powiatu, tj. rada i zarząd pozostają niezależne pod względem swoich kompetencji od innych organów. Rada nie kształtuje kompetencji zarządu i odwrotnie³⁰, lecz następuje to na gruncie ustawowym, w większości przez przepisy materialne. To powoduje, iż w odniesieniu do powiatu organy te są równoprawne, tyle że o innym charakterze i roli. Zarówno ich charakter jak i rola wynikają wprost z przepisów ustawowych, co stanowi podstawę ustrojowej konstrukcji samorządu terytorialnego. Wobec powyższego przyjąć należy, iż atrybutem organu powiatu jest jego ustawowe umocowanie zarówno pod względem wyodrębnienia, jak i określenia kompetencji. Atrybutu tego w omawianym zakresie nie posiada starosta, mimo iż wykonuje kompetencje związane z kierowaniem bieżącymi sprawami powiatu. Zakres tych kompetencji nie jest jednak efektem regulacji ustawowej. Starosta nie jest więc równoprawnym organem z radą powiatu i zarządem powiatu w przyjętym rozumowaniu. Co więcej, stwierdzić należy, iż istniejące rozwiązanie dopuszcza możliwość zróżnicowania poszczególnych starostów w zakresie ich kompetencji składających się na tę funkcję. Podsumowując stwierdzić należy, iż z faktu ustawowego przypisania staroście funkcji kierowania bieżącymi sprawami samorządu powiatowego wynika jego wyodrębnienie jako organu samorządowego tego szczebla. Sposób dokonanego wyodrębnienia oraz zakres tej funkcji nie czyni jednak z niego organu powiatu w przyjętym wyżej znaczeniu.

Ustawa powiatowa dopuszcza także podejmowanie przez starostę czynności wykraczających poza ten zakres, w sprawach należących ustawowo do właściwości zarządu powiatu³¹, przy czym uwarunkowane jest to wystąpieniem określonych przesłanek³². Chodzi tu o sprawy

³⁰ Nie zmienia tego kompetencja zarządu powiatu do realizowania uchwał rady. O ile treść uchwał kształtuje rada, to jednak kompetencji do ich realizacji rada nie może zarządowi ani odebrać, ani przydać.

³¹ Jedynym ograniczeniem jest tutaj brak możliwości wydawania powszechnie obowiązujących przepisów porządkowych.

³² Użycie określeń nieostrych, jak np. „zagrożenie interesu publicznego”, czy „sprawa niecierpiąca zwłoki” powoduje brak możliwości precyzyjnego określenia wystąpienia tych okoliczności. Wszelka kwalifikacja w tym zakresie zdaje się mieć charakter uznaniowy. W tym zakresie przyjąć należy za Cz. Martyszem, że ocena,

nie cierpiące zwłoki, związane z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażające bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz mogące spowodować znaczne straty materialne³³. Będą to więc sytuacje wyjątkowe, występujące sporadycznie, bądź wcale. Wówczas starosta jest obowiązany wykonywać kompetencje zarządu działając w jego zastępstwie. Jak się zdaje, uprawnienie to, poza wyjątkowością sytuacji, musi także być efektem niemożności podejmowania tych działań przez zarząd, co dodatkowo je warunkuje. Z drugiej strony, funkcja ta, co do zasady powierzona staroście, czyni z niego organ zastępczy zarządu powiatu, a więc organ samorządowy. Zakres kompetencji nie jest już jednak precyzowany, gdyż wynika z przyznanych przez ustawy kompetencji zarządu. Jako, że są to działania podejmowane w zastępstwie zarządu, starosta jest obowiązany do ich przedstawienia na najbliższym posiedzeniu zarządu. Przepisy nie zawierają jednak odpowiedzi na pytanie, co się stanie, gdy starosta nie spełni tego obowiązku³⁴. Przyjąć należy za Z. Leońskim, iż wymagają zatwierdzenia³⁵, co oznacza, iż w razie nie zatwierdzenia, a tym samym nie przedstawienia, tracą moc obowiązującą. O ile omawiana funkcja nadaje staroście przymiot organu

czy przesłanki wystąpiły, należy do starosty. Por. Cz. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 266.

³³ Najtrudniejsza do oceny będzie, jak się wydaje, sprawa interesu publicznego, gdyż pojęcie to budzi wiele kontrowersji. W tym zakresie por. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28 i n. A. Agopszowicz proponuje przyjąć, że chodzi tu o korzyści materialne i niematerialne, majątkowe i niemajątkowe odnoszone przez mieszkańców powiatu z racji przynależności do takiej społeczności. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, *op. cit.*, s. 208. H. Izdebski i M. Kulesza rozumieją, że interes publiczny, jako kluczowy dla zrozumienia współczesnej administracji, precyzyjnie wyznacza pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej, a przedtem jeszcze – pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki itp. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96–97.

³⁴ Por. L. Bielecki, *Starosta powiatu. Zarys charakterystyki prawnej*, „Rozprawy z zakresu nauk prawnych” 2010, nr 1, s. 14.

³⁵ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, *op. cit.*, s. 133.

samorządowego, to jednak wyjątkowość, warunkowość i jej zastępczy charakter nie czyni z niego organu powiatu³⁶.

Kolejną kompetencją wymagającą rozpatrzenia z punktu widzenia jej wpływu na charakter starosty jako organu jest prawo reprezentowania powiatu na zewnątrz. Podobnie jak w przypadku funkcji kierowania bieżącymi sprawami powiatu, także i tutaj żadna ustawa nie precyzuje, jakie kompetencje składają się na tę funkcję. Jak się wydaje, na problem ten należy spojrzeć z kilku perspektyw. W ramach tej funkcji można mówić o dwojakich czynnościach. M. Mączyński określa je jako działania propagandowo-społeczne oraz działania prawne³⁷. Z kolei P. Czechowski i S. Piątek nazywają je czynnościami faktycznymi i prawnymi³⁸. Jakkolwiek, pozostawiając na marginesie kwestię ich terminologii, przyjęć należy, iż w zakresie przyznanej staroście reprezentacji powiatu można mówić o dwóch rodzajowo różnych działaniach.

W odniesieniu do pierwszego nasuwa się wątpliwość, czy działalność propagandowo-społeczna jako faktyczne wystąpienia publiczne osoby piastującej funkcję starosty jest przejawem realizacji zadań publicznych na podstawie prawa. Działania te bowiem zdają się mieć doniosłość głównie w wymiarze społecznym i propagandowym o pozaprawnym charakterze. Nie wywołują bezpośrednio żadnych skutków prawnych. Tym samym, jak się zdaje, nie sposób ich poddawać prawnym kryteriom. W efekcie ten zakres reprezentacji nie składa się na podmiotowość administracyjno-prawną starosty jako organu.

Inaczej jest z reprezentacją prawną. Tutaj sprawa jest bardziej złożona. Po pierwsze, starosta jest reprezentantem zarządu jako jego organ wewnętrzny. Reprezentacja ta podejmowana jest w granicach prawem określonych kompetencji zarządu. Starosta nie posiada w tym zakresie odrębnie określonych prawem kompetencji, w ramach których mógłby prawnie reprezentować powiat jako jego organ. Podobny

³⁶ Podobnie jak uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w określonych sytuacjach nie czyni z niego ustrojowego organu władzy ustawodawczej.

³⁷ Zob. M. Mączyński, [w:] *Komentarz do ustawy...*, *op. cit.*, s. 208–209.

³⁸ Zob. P. Czechowski, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 63.

wniosek wyłania się z analizy funkcji reprezentacyjnej starosty w okolicznościach, o których była wyżej mowa, tj. w sytuacji wyjątkowej, gdy zarząd nie może się zebrać. Starosta podejmuje wówczas czynności w zastępstwie zarządu i w granicach jego kompetencji. Ten sposób reprezentacji nie nadaje staroście funkcji reprezentanta powiatu, lecz reprezentanta zarządu powiatu. Tym samym nie występuje tutaj jako organ powiatu, lecz jako reprezentant tego organu. O ile nie czyni to ze starosty organu powiatu, to przymiot organu samorządowego zdaje się być zachowany w tym zakresie. Następnie przypomnieć należy, iż w kompetencji starosty leżą także sprawy zwykłego zarządu, których zakres jest regulowany statutem. Jak się zdaje, sprawy te mogą obejmować czynności podejmowane w ramach reprezentowania powiatu. O ile na gruncie ustawy powiatowej można mówić o takiej reprezentacji, to jednak pamiętać należy, iż zakres takiego zwykłego zarządu pozostaje kwestią regulacji statutowej. To rada powiatu określa w statucie powiatu zakres kompetencji starosty w zakresie reprezentacji powiatu, pamiętając przy tym, aby nie naruszać w tym zakresie kompetencji zarządu powiatu, jak i własnej właściwości³⁹. A zatem, podobnie jak w przypadku realizacji funkcji kierowania bieżącymi sprawami powiatu, także i tutaj uznać należy, iż brak ustawowej konkretyzacji kompetencji starosty w przedmiocie reprezentacji powiatu oraz podporządkowanie go w tym zakresie radzie powiatu powoduje, iż z ustrojowego punktu widzenia starosta nie jest organem powiatu.

Wobec powyższych ustaleń stwierdzić należy, iż starosta jest organem samorządowym szczebla powiatowego. Funkcje, jakie pełni na rzecz samorządu powiatowego oraz sposób jego organizacyjnego powiązania z powiatem nadają mu charakteru samorządowego. Z ustrojowego punktu widzenia nie spełnia jednak znamion organu powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego. Organami tymi jest rada powiatu i zarząd powiatu i w tym zakresie zachowują wyłączność na gruncie obowiązujących rozwiązań ustrojowo-prawnych. O ile więc starosta nie jest organem powiatu, to w omawianym zakresie pozostaje jednak samorządowym organem powiatowym.

³⁹ W tym zakresie zob. art. 12 zwłaszcza pkt 8 i n. ustawy powiatowej.

IV. Rządowy charakter starosty

Starosta jest także elementem konstrukcji organizacyjnej terenowej administracji rządowej. Jak wyżej zauważono, art. 2 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie pośród organów wykonujących zadania tej administracji w województwie wymienia wprost starostę. Co więcej, prowadzi to do wniosku o próbie organizacyjnego wyodrębnienia starosty na gruncie regulacji o ustrojowym charakterze. Jak się zdaje, wynika to przede wszystkim z braku powiatowego organu o właściwości ogólnej administracji rządowej przy jednoczesnej potrzebie funkcjonowania takiego organu na tym szczeblu.

W efekcie starosta sprawuje więc funkcję rządowej administracji ogólnej w powiecie, ponosi odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, spokoju i porządku publicznego, przestrzegania prawa oraz w stanach nadzwyczajnych. Funkcja ta oznacza równocześnie konieczność uwzględniania i działania w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości⁴⁰. Chodzi tu głównie o działania zmierzające do zapobiegania skutkom klęski żywiołowej oraz zapobieganiu zagrożeniom bezpieczeństwa życia ludzi i ich mienia podczas klęsk żywiołowych. Ponadto dotyczy to działań zmierzających do usuwania istniejących już zagrożeń oraz działań prowadzonych podczas wprowadzonego na obszarze powiatu stanu klęski żywiołowej⁴¹.

⁴⁰ Por. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, J. Prutis, M. Stec (red.), J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 37.

⁴¹ Zgodnie bowiem z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.) starosta kieruje w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia na obszarze powiatu, pod warunkiem jednak, że stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze większym niż jednej gminy w powiecie i nie większym niż obszar powiatu. Kierownictwem tym objęto organy wykonawcze gmin, które znalazły się na obszarze objętym klęską. W tym zakresie starosta ponosi za swoje działania także odpowiedzialność o charakterze politycznym, tj. także za skutki działań własnych, a nie tylko za dołożenie należytej staranności, czyli wła-

Starosta jest również zwierzchnikiem powiatowej administracji zespolonej. Administrację zespoloną w powiecie tworzy starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy (będący jednostką organizacyjną powiatu) oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży⁴². Konstrukcja zespolenia aparatu administracyjnego oznacza w swym modelowym kształcie skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem⁴³. W ramach tej kompetencji, w świetle art. 35 ust. 2 ustawy powiatowej, wyróżnić można trzy zasadnicze funkcje starosty, a mianowicie: 1. starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego; 2. starosta jest zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych⁴⁴; 3. starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

Podkreślić jednak przy tym należy, że starosta będąc zwierzchnikiem powiatowej administracji zespolonej, nie jest jej organem, co uniemożliwia pełne jej zespolenie. Funkcjonowanie starosty i starostwa powiatowego pod względem organizacyjnym, jak i finansowym stanowi bowiem obciążenie samorządu powiatowego, a nie budżetu państwa. Udział powiatu w 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami⁴⁵ zdaje się nie sta-

ściwe wykonywanie obowiązków. Por. M. Mączyński, [w:] *Komentarz do ustawy...*, *op. cit.*, s. 209–211.

⁴² Por. np. J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 142.

⁴³ Por. M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Reforma administracji publicznej – materiały szkoleniowe*, z. 2, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998, s. 18.

⁴⁴ Wykonuje on zatem wobec tych osób funkcję określoną w art. 3¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.) – jest reprezentantem formalnego pracodawcy (starostwa lub jednostki organizacyjnej powiatu wobec jej kierownika) i wykonuje za niego i w jego imieniu czynności w sprawach z zakresu prawa pracy – nawiązuje i rozwiązuje stosunki pracy, wydaje polecenia służbowe, stosuje kary porządkowe itp.

⁴⁵ Zob. art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.

nowić wystarczającego udziału budżetu państwa w kosztach utrzymania starosty i jego jednostki pomocniczej będących ważnym ogniwem realizacji funkcji rządowych na tym szczeblu. Co więcej, motywów zespolenia powiatowej administracji rządowej są słabe, a kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży działają zawsze we własnym imieniu. Szersza analiza tego problemu zdaje się jednak wybiegać poza niniejsze rozważania, stąd ograniczam się jedynie do jego uwytklenia.

Starosta jest także wykonawcą szeregu zadań z zakresu administracji rządowej, co wynika z norm kompetencyjnych o charakterze materialnym. Przyjęte ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na pełną ich egzemplifikację. Zasygnalizować jednak należy, iż w kompetencji starosty pozostaje wiele zadań z zakresu administracji rządowej. To dowodzi o potrzebie istnienia w powiecie organu administracji rządowej właściwego do ich realizacji przy założeniu, iż pełna ich komunalizacja nigdy nie będzie możliwa. Na szczeblu powiatowym istnieją bowiem zadania wymagające realizacji w warunkach zestrojenia rządowego.

V. Wnioski

Wobec powyższego przyjąć należy, iż złożoność roli starosty nie czyni go wprost organem wyłącznie samorządowym, czy rządowym, ale na pewno czyni go organem związanym ze szczeblem powiatowym. Jednoczesna obecność zarówno funkcji samorządowych, jak i rządowych powoduje, iż starosty nie można określić jednoznacznie jako organu samorządowego, czy rządowego. Tezę tę zdaje się potwierdzać z jednej strony brak statusu organu powiatu na wzór zarządu, czy rady powiatu, z drugiej zaś brak statusu organu rządowego o właściwości ogólnej, jak wojewoda w województwie. O przewadze funkcji samorządowych, czy rządowych decydować będzie egzemplifikacja kompetencji starosty dokonana na gruncie prawa materialnego. Jakkolwiek, jak się zdaje, w obecnym stanie ustrojowo-prawnym na charakter starosty w omawianym zakresie nie ma wpływu przewaga jednych funkcji, czy drugich. Na specyfikę tego organu składa się obecność obu przy jednoczesnym braku jednoznacznego określenia ustrojowego statusu tego organu. Kluczem więc do ustalenia aktualnego charakteru

starosty nie będzie ilość i rodzaj przyznanych mu kompetencji, czy charakter organizacyjny, lecz szczebel na którym funkcjonuje. Stąd też, na gruncie obowiązujących rozwiązań ustrojowo-prawnych najtrafniejszym zdaje się być postrzeganie starosty nie jako organu samorządowego, czy organu rządowego, lecz jako organu powiatowego.

Nie oznacza to jednak akceptacji istniejącego stanu. Obecna pozycja ustrojowo-prawna starosty wymaga rewizji. Jak się zdaje, symbioza samorządowo-rządowa przejawiająca się w niejednoznacznym charakterze starosty nie odpowiada w pełni potrzebom funkcjonalnym tego szczebla. Konieczne zdaje się tu być rozdzielenie funkcji rządowej od funkcji samorządowej skupionych w kompetencji starosty poprzez ulokowanie w powiecie organu administracji rządowej o właściwości ogólnej odrębnie od struktur powiatowej administracji samorządowej przy jednoczesnym wzmocnieniu motywów zespolenia powiatowej administracji rządowej. Będzie to jednak wymagało korekty konstrukcji ustrojowej powiatu. Problematyka ta jednak wykracza poza ramy niniejszych rozważań. Jakkolwiek przyjąć należy, iż korekta ta jest jednak potrzebna, gdyż pozwoli na rozdzielenie obecnych funkcji starosty na dwa organy: rządowy i samorządowy, co zasadniczo uznać należy za potrzebne.

ABSTRACT

A structural-legal position of a Starost

A key position in structures of the public administration of the county level is held by a Starost. A character of this organ is quite complicated. Since from one hand it remains a functional element of the structure of the county self-government, though in the structural construction of the county it was not included in the organs of the county. On the other hand, however, in a situation of a lack of a county organ of the government administration of general jurisdiction, it constitutes a link uniting this administration on this level. On ground of the substantive law the Starost remains competent to realise public tasks, both of self-government and government ones. This results in non-unified character of the Starost, which causes a need of establishing its structural-legal characteristics. In this scope a question seems to be well-grounded, whether it is a self-government or government organ, or

Pozycja ustrojowo-prawna starosty

whether it has a double character: self-government and government one?
The goal of the hereby elaboration is an effort of approaching nearer answers
to this questions.