

Organy kolegialne i monokratyczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia

The collective bodies and single-person authorities in Polish local government. Selected Issues

Dr hab. Paweł Cichoń (prof. PWSZ)

PWSZ Tarnów; Uniwersytet Jagielloński

adres e-mail: pawel.cichon@uj.edu.pl

Abstrakt

Cel: Celem artykułu jest przedstawienie organów kolegialnych i monokratycznych funkcjonujących w polskim samorządzie terytorialnym. Zwrócono w nim uwagę na cechy tego typu organów oraz ich zalety i wady. Omówiono organizację, zadania i tryb pracy organów stanowiących i kontrolnych działających w gminie, powiecie i województwie, tj. rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw. Scharakteryzowano także organy wykonawcze działające w tych jednostkach samorządowych, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz zarząd powiatu i województwa. Zwrócono też uwagę na wspólne cechy oraz różnice dotyczące tych organów samorządowych.

Materiały i metody: W opracowaniu zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, opierającą się na analizie aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce. Artykuł uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień 31 maja 2019 r.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny - organy kolegialne - organy monokratyczne – organy stanowiące i kontrolne – organy wykonawcze

Wprowadzenie i metodyka pracy

Przedmiotem niniejszego opracowania jest charakterystyka organów kolegialnych (wieloosobowych) i monokratycznych (jednoosobowych) działających aktualnie w samorządzie terytorialnym w Polsce. Podział tych organów opiera się o kryterium struktury (składu) organu. Dla osiągnięcia celu badawczego zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na dokonaniu badania i wykładni tekstów aktów prawnych poprzez stosowanie narzędzi logiki formalnej. Wnioski wyprowadzone w ten sposób stanowią podstawę komparatystycznej analizy ww. organów działających na szczeblu gminy, powiatu i województwa samorządowego. W artykule uwzględniono też poglądy doktryny oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

Od 1 stycznia 1999 r. struktura polskiego samorządu terytorialnego oparta jest na trójszczeblowości. Samodzielnie i osobno, tj. całkowicie niezależnie od siebie, funkcjonują gminy, powiaty i województwa, które są zarówno jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa jak również jednostkami samorządu terytorialnego. Nie ma między nimi żadnej hierarchii, ani zależności. Województwo nie ma żadnych kompetencji władczych wobec powiatów i gmin. Również powiat nie ma tego typu kompetencji wobec gmin. Jednostki poszczególnych szczebli podlegają osobno nadzorowi organów administracji rządowej[1], a dla każdej z nich z osobna organem odwoławczym jest zasadniczo samorządowe kolegium odwoławcze[2].

Fundamentalne znaczenie ustrojowe dla istnienia i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce mają przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a w szczególności art. 15 i art. 16 oraz art. 163-172 (rozdział VII, pt. „Samorząd terytorialny”)[3]. W odniesieniu do samorządu lokalnego, tj. gminnego i powiatowego zbiór przepisów ogólnych zawiera także Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., którą Polska ratyfikowała w 1994 r. (dalej jako E.K.S.L.)[4].

Organizację i funkcjonowanie każdego szczebla samorządu terytorialnego uregulowano w odrębnych ustrojowych ustawach samorządowych, tj. z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.)[5], z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej jako u.s.p.)[6] i z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej jako u.s.w.)[7].

Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada podmiotowość prawną, co oznacza, że stanowi odrębną osobę prawną, działającą w imieniu własnym i na własny rachunek oraz na własną odpowiedzialność (art. 2 u.s.g., art. 2 u.s.p., art. 6 u.s.w.).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przynależnej państwu. Podmiotem władzy publicznej są mieszkańcy gmin, powiatów i województw, którzy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Istnieje ona niezależnie od woli mieszkańców i nie ma prawa samorozwiązania się[8] (art. 3 ust. 1 E.K.S.L., art. 1 ust. 1 u.s.g., art. 1 ust. 1 u.s.p., art. 1 ust. 1 u.s.w.). Może ona decydować o sprawach dotyczących tych wspólnot, korzystając z form demokracji bezpośredniej. Do tego rodzaju form, dostępnych na każdym szczeblu samorządu, zaliczamy: wybory do władz samorządowych, referendum lokalne, konsultacje społeczne z

mieszkańcami, inicjatywę lokalną oraz skargi, wnioski i petycje jako środki prawne o charakterze quasi-partycypacyjnym[9].

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP 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* [10]. Dlatego też członkowie tych wspólnot, poprzez uczestniczenie w demokratycznych wyborach samorządowych, kreują skład personalny organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów bezpośrednich. I dopiero te organy, bezpośrednio wykonują zadania należące do samorządu (art. 3 ust. 2 E.K.S.L.).

Każda jednostka samorządu terytorialnego jako wyodrębniona część aparatu państwa posiada swoje organy, których zadania i kompetencje określają ustawy, w szczególności ww. ustrojowe ustawy samorządowe. Te ustawy w sposób enumeratywny wyliczają też organy danej jednostki samorządu terytorialnego. Organami gminy są: rada gminy oraz wójt, (burmistrz, prezydent miasta) – art. 11a u.s.g.; organami powiatu: rada powiatu oraz zarząd powiatu – art. 8 ust. 2 u.s.p.; organami samorządu województwa: sejmik województwa oraz zarząd województwa – art. 15 u.s.w. 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” [11].

Jak zauważył J. Zimmermann: „to oznacza, że inne organy, działające na terenie tych jednostek, nie mogą już używać tej nazwy, niezależnie od tego jakie kompetencje posiadają. W szczególności w świetle powyższych uregulowań nie można nazwać organem powiatu – starosty, a organem województwa samorządowego – marszałka tego województwa”. Autor ten stwierdził również, że: „nie jest to rozwiązanie prawidłowe, ponieważ niezgodnie z rzeczywistym stanem sugeruje, że organy te mają wyłącznie kompetencje wewnętrzne i są w istocie tylko organami wewnętrznymi zarządów powiatu i województwa” [12]. Kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części tego artykułu.

W postępowaniu administracyjnym znajduje zastosowanie znacznie szersza normatywna definicja organu jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5 §2 pkt. 6 k.p.a., 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”[13]. Wszystkie ww. organy jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z art. 5 §2 pkt. 3 k.p.a. są organami administracji publicznej. Posiadają także cechy, które przedstawiciele doktryny przypisują organowi administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym[14].

„Za R. Michalską-Badziak można wskazać następujące jego cechy:

- organ administracji publicznej stanowi wyodrębnioną część aparatu administracji, która tworzona jest na podstawie przepisów prawa, w określony przez te przepisy sposób,
- organ administracji publicznej działa w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego,
- organ administracji publicznej jest upoważniony do stosowania środków władczych, ma prawo do stanowienia aktów prawnych posiadających moc obowiązującą, z możliwością zastosowania środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do wykonania aktów prawnych,
- organ administracji publicznej wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji,
- organ administracji publicznej posiada określone prawem kompetencje, dysponuje tylko tymi uprawnieniami, które przyznają mu obowiązujące przepisy prawa”[15].

Swoistymi organami jednostek samorządu terytorialnego są osoby wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji: 1) w gminie: rady gminy, wójta albo obu funkcji tych organów jednocześnie (art. 28f, art. 28h, art. 96 ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 67 ust. 4 u.r.l.[16]), 2) w powiecie: rady powiatu, zarządu powiatu albo obu funkcji tych organów jednocześnie (art. 29 ust. 3a, ust. 5, art. 83 ust. 2, art. 84 ust. 3 u.s.p., art. 67 ust. 4 u.r.l.), 3) w województwie: sejmiku, zarządu województwa albo obu funkcji tych organów jednocześnie (art. 33 ust. 4, ust. 6, art. 84 ust. 2, art. 85 ust. 3 u.s.w., art. 67 ust. 4 u.r.l.). Warto podkreślić, że pełnienie funkcji ww. organów przez osoby wyznaczone na podstawie

wskazanych wyżej przepisów nie jest w żaden sposób ustawowo ograniczone, co oznacza, iż posiadają one wszystkie prawa i obowiązki tych organów, które zastępują [17].

Warto podkreślić, że działalność organów samorządowych jest jawna. W szczególności oznacza to, że prawo wstępu na sesje rady gminy, powiatu czy też sejmiku województwa jak również na posiedzenia komisji tych organów mają wszyscy obywatele. Poza tym mają oni prawo do uzyskiwania informacji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów samorządowych i ich komisji. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich regulują statuty gminy, powiatu i województwa (art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p., art. 15a u.s.w.)[18]. Ograniczanie jawności działania władz samorządowych musi odpowiadać normie konstytucyjnej dotyczącej jawności działania władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP)[19].

Organy kolegialne i monokratyczne oraz ich zalety i wady

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.

W tym miejscu zasadnym jest zwrócenie uwagi na zalety i wady kolegialnych organów administracji publicznej [20]. Tego typu organy umożliwiają podejmowanie decyzji w sposób demokratyczny, większością głosów osób obecnych na posiedzeniu takiego organu. Przeprowadzana dyskusja, poprzedzająca głosowanie, powinna pozwolić na staranne rozważenie różnych aspektów danej sprawy, a co za tym idzie na wyważenie przedstawianych

racji oraz argumentów „za” i „przeciw”. Członkami organów kolegialnych są z reguły osoby reprezentujące różne środowiska społeczne i polityczne, często o spolaryzowanych poglądach. W rezultacie podejmowane decyzje powinny mieć charakter kompromisowy, dzięki czemu będą lepsze pod względem merytorycznym i prawnym. Przez to będą akceptowane przez ogół lub tę część społeczeństwa, którą reprezentuje większość rady lub sejmiku. Dlatego też właśnie organom kolegialnym powierza się najważniejsze zadania w samorządzie, które wiążą się z wyznaczaniem kierunku działania organów i jednostek organizacyjnych, określaniem celów strategicznych i kierunków rozwoju, a także ustalaniem założeń polityki w poszczególnych dziedzinach działalności jednostek samorządu terytorialnego. Osiągnięcie konsensusu i wypracowanie akceptowanych przez większość treści, ma szczególne znaczenie w kontekście wydawania aktów prawa miejscowego, które – jako źródło prawa powszechnie obowiązującego – obowiązywać będą na obszarze działania organu, który te akty wydał (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Oczywiście organy kolegialne mają też swoje wady. Na pierwszym miejscu wskazać należy wolniejsze tempo ich działania, co bardzo wyraźnie widać w zestawieniu z organami jednoosobowymi. Wiąże się to z koniecznością, m.in. zwoływania sesji, przeprowadzania obrad i dyskusji zgodnych z ogłoszonym porządkiem, głosowaniami itd. W konsekwencji czas podejmowania decyzji jest znacznie wydłużony i odbywa się w sformalizowanym postępowaniu. Kolejną wadą tego typu organów są wyższe koszty ich utrzymania. Choć sami radni nie pobierają pensji, to jednak przysługują im diety za udział w posiedzeniach oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4 u.s.g., art. 17 ust. 3 u.s.p., art. 24 ust. 3 u.s.w.). Poza tym, znaczne koszty funkcjonowania takich organów generują wydatki na utrzymanie personelu pomocniczego, materiały biurowe i organizację działalności całego „zaplecza technicznego” takiego organu. Następną wadą organów kolegialnych jest 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.

Warto zauważyć, że zalety i wady organów kolegialnych stanowią przeciwieństwo wad i zalet organów jednoosobowych. Bezdyskusyjną zaletą tych ostatnich jest szybkość działania, co bezpośrednio przyczynia się do większej skuteczności i sprawności administrowania. Kolejną ich zaletą jest jasno określona odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Dalej wymienić można relatywnie niższe koszty utrzymania tego typu organów w

porównaniu do organów kolegialnych. Z kolei wadą organów jednoosobowych jest ryzyko wydawania arbitralnych decyzji, co wiąże się z faktem powierzenia im szerokiej władzy, pozostającej faktycznie poza ścisłą i bieżącą kontrolą. Wadą jest także wyższe ryzyko skorumpowania tego organu niż to ma miejsce w przypadku organów kolegialnych.

Ze względu na ramy niniejszego opracowania, w dalszej części artykułu omówione zostaną jedynie wybrane aspekty związane z organami jednostek samorządu terytorialnego, które wiążą się z kolegialnym lub monokratycznym charakterem tych organów oraz trybem ich działania.

Organy stanowiące i kontrolne

Wszystkie organy stanowiące i kontrolne w jednostkach samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednią, demokratyczną genezę. Członkowie rad i sejmików pochodzą z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich, przeprowadzanych w sposób tajny – od wyborów z jesieni 2018 r. – co 5 lat, licząc od dnia wyborów (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, art. 16 u.s.g., art. 9 u.s.p., art. 16 u.s.w.) [21]. Jest to norma bezwzględnie obowiązująca, co oznacza, iż organy samorządowe nie mają możliwości skrócenia ani tym bardziej wydłużenia swojej kadencji [22]. Organy stanowiące rozpoczynają swoją kadencję w dniu wyborów, a kończą po pięciu latach w tym samym dniu i miesiącu co dzień wyborów. Po upływie terminu kadencja tych organów wygasa *ipso iure*.

Ustawy ustrojowe przewidują wszakże wyjątek od tej zasady, który wiąże się z nieskutecznością powołania zarządu na szczeblu powiatu i województwa. Mianowicie, gdy rada powiatu lub sejmik województwa nie dokonają w ustawowo określonym terminie wyboru zarządu (3 miesięcznym, licząc od daty ogłoszenia wyników wyborów), to następuje ich rozwiązanie z mocy prawa. Ten sam skutek następuje w przypadku ponownego niepowołania zarządu przez radę i sejmik wybrany w wyborach przedterminowych (art. 29 ust. 1 u.s.p., art. 33 ust. 1 u.s.w.). Wówczas swoistym organem odpowiednio powiatu lub województwa zostanie osoba, która z nominacji Prezesa Rady Ministrów będzie je zastępować, aż do wyboru takich organów na kolejną kadencję.

Liczba radnych determinowana jest liczbą mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i jest do niej względnie proporcjonalna. Zgodnie z art. 373 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (dalej jako k.w.), liczbę radnych wybieranych do rad (sejmiku) ustala, odrębnie dla każdej rady (sejmiku), wojewoda, po porozumieniu z komisarzem wyborczym, odpowiednio do zasad określonych w tym kodeksie oraz ustawach

odrębnych. Ustalenie liczby radnych dla każdej rady (sejmiku) następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady (sejmiku), ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone [23].

Na szczeblu gminy organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (art. 15 u.s.g.). Ten sam status ma rada miejska, działająca wtedy, gdy siedziba rady znajduje się w mieście położonym na terytorium gminy, a także rada miasta i gminy (art. 15 ust. 2 u.s.g.). W gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, liczba radnych wynosi 15. Gdy gmina liczy do 50 tys., skład rady gminy wynosi 21 radnych, w gminach do 100 tys. mieszkańców jest to 23 radnych, a jeżeli w gminie mieszka 200 tys., radnych jest 25. Za każde kolejne 100 tys. mieszkańców, liczba radnych zwiększa się o trzy osoby. Łączna liczba radnych nie może przekraczać 45 osób (art. 17 u.s.g.).

W miastach na prawach powiatu, które są gminami wykonującymi oprócz zadań samorządu gminnego, dodatkowo zadania powiatu, organem stanowiącym i kontrolnym jest rada miasta. Ustrój i działanie organów tzw. powiatu grodzkiego, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ust. 1 pkt. 1, ust. 2 i 3 u.s.p.) [24].

Art. 18 ust. 1 u.s.g. ustanawia domniemanie kompetencji dla rady gminy, co oznacza, że do jej właściwości należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli nie są przeznaczone dla innego organu. Podział kompetencji pomiędzy organami gminy jest zatem rozłączny. Ponadto art. 18 ust. 2 u.s.g. w sposób enumeratywny wylicza sprawy, które należą do wyłącznej właściwości tego organu. A zatem sprawy te nie mogą zostać przekazane innemu organowi do załatwienia, ani tym bardziej inny organ nie może uzurpować sobie prawa do ich wykonywania [25]. W wyroku z dnia 12 grudnia 2007 r., WSA w Warszawie orzekł, że: „rada gminy nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego podejmować działań wykonawczych przepisanych, co do zasady organowi wykonawczemu. Nie może też według własnego uznania dzielić się z nim kompetencjami stanowiącymi i kontrolnymi” [26].

Na szczeblu powiatu organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu. Składa się z radnych których liczba wynosi 15 radnych w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców oraz po 2 radnych na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców. Maksymalna liczba radnych w powiecie wynosi 29 osób (art. 9 ust. 4 u.s.p.).

Na szczeblu województwa samorządowego organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa. Liczba radnych wynosi 30 radnych w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców (art. 16 ust. 1-3 u.s.w.).

Odmienne niż to ma miejsce w przypadku samorządu gminnego, u.s.p. jak również u.s.w., nie wprowadzają domniemania kompetencji na rzecz organu stanowiącego, czyli rady powiatu [27] i sejmiku województwa [28]. Ustawa określa jednak katalog spraw, które należą do wyłącznej właściwości rady powiatu (art. 12 u.s.p.) oraz sejmiku województwa (art.18 u.s.w.).

Katalog zadań przekazanych organom stanowiącym nie jest zamknięty. Może on być rozszerzany poprzez przekazywanie im w drodze ustawowej nowych kompetencji.

Cechami wspólnymi organów stanowiących i kontrolnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, wynikającymi z ustrojowych ustaw samorządowych jest to, że posiadają one identyczne organy wewnętrzne, tj. przewodniczącego i wiceprzewodniczących – w gminie 1-3, w powiecie 1-2, w województwie nie więcej niż 3 (art. 19 u.s.g., art. 14 u.s.p., art. 20 u.s.w.), mają możliwość tworzenia komisji stałych i doraźnych, w tym obligatoryjnych: komisję rewizyjną oraz komisję skarg, wniosków i petycji (art. 18a, 18b, 21 u.s.g., art. 16, 16a, 17 u.s.p., art. 28, 30, 30a u.s.w.) oraz działają na zasadzie kolegiałności na sesjach i w drodze głosowania (art. 14, 20 u.s.g., art. 13, 15 u.s.p., art. 19, 21 u.s.w.).

Poza tym identycznie określona jest dla nich długość kadencji (art. 16 u.s.g., art. 9 ust. 2 u.s.p., art. 16 ust. 2 u.s.w.), możliwość przedterminowego odwołania tych organów w drodze referendum (art. 170 Konstytucji RP, art. 10 u.s.p., art. 17 u.s.w.), możliwość ich rozwiązania (art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.) jak również zawieszenia ich działalności (art. 97 ust. 1 u.s.g., art. 84 ust.1 u.s.p., art. 85 ust. 1 u.s.w.). Odpowiednio do tych organów odnoszą się także przepisy k.w. dotyczące ich rozwiązania z mocy prawa (art. 390 k.w.).

Organy uchwałodawcze na każdym szczeblu samorządu terytorialnego upoważnione są również do wydawania aktów prawa miejscowego, które są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Dodatkowo rada gminy oraz rada powiatu otrzymały ustawowe upoważnienie do wydawania przepisów porządkowych w zakresie, który nie jest uregulowany w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących i jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz do zapewnienia porządku, spokoju i

bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g.), oraz – dodatkowo jeszcze na szczeblu powiatu – w celu ochrony mienia obywateli, oraz ochrony środowiska naturalnego, o ile ww. przyczyny występują na obszarze więcej niż jednej gminy (art. 41 u.s.p.).

Rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw pełnią także funkcję kontrolną. Adresatem działań kontrolnych są właściwe dla nich organy wykonawcze oraz samorządowe jednostki organizacyjne powołane na danym szczeblu samorządu. W przypadku gminy, dodatkowo jeszcze przedmiotem kontroli jest działalność jednostek pomocniczych w tej gminie. Działania kontrolne wykonywane są przez powołaną przez rady i sejmiki komisję rewizyjną (art. 18a u.s.g., art. 16 u.s.p., art. 30 u.s.w.). Warto podkreślić, że funkcja organu kontrolnego nie należy do komisji rewizyjnej, gdyż jest ona jedynie narzędziem, przy pomocy którego odpowiednio rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa wykonuje swoje funkcje kontrolne [29].

Jak już wcześniej wspomniano, organy stanowiące i kontrolne w samorządzie terytorialnym mają charakter kolegialny. Składają się z radnych, którzy nie są organami rady czy też sejmiku, ani tym bardziej organami całej wspólnoty. Wobec tego uprawnienia przysługujące całej radzie (sejmikowi) nie są uprawnieniami poszczególnych radnych jako członków tego organu.

Rada gminy oraz powiatu jak również sejmik województwa jako organy kolegialne zawsze obradują pod kierunkiem przewodniczącego lub jego zastępcy (art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w.). Warto zauważyć, że przewodniczący reprezentuje radę, czego jednak nie należy utożsamiać z reprezentowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Ww. organy kolegialne wyrażają swoją wolę w formie uchwał, które podejmowane są w trakcie posiedzeń (sesji) zwoływanych przed przewodniczącym, co najmniej raz na kwartał. Dodatkowo ustawodawca wskazał, iż organy te będą się zbierać przede wszystkim w miarę potrzeby (art. 20 ust. 1 u.s.g., art. 15 ust. 1 u.s.p., art. 21 ust. 1 u.s.w.).

Podjęcie każdej uchwały przez rady czy też sejmiki wymaga wskazania w niej podstawy prawnej. Oprócz tego organy stanowiące mogą wypowiadać się, także w innych formach, np. rezolucji, deklaracji, apelu czy oświadczenia, dla których nie musi istnieć podstawa prawna [30].

Działalność organów kolegialnych wymaga spełnienia pewnych warunków formalnych, które są niezbędne do prawnie skutecznego podejmowania uchwał. Po pierwsze,

niezbędne jest prawidłowe zwołanie posiedzenia danego organu oraz określenie programu jego obrad. Po drugie, konieczne jest zebranie ustawowo określonego kworum, czyli minimalnej liczby członków organu, których obecność na posiedzeniu jest konieczna, aby mógł on podejmować ważne decyzje. Ustawy określają, że minimalna wymagana większość radnych, to co najmniej połowa ustawowego składu rady czy sejmiku (art. 14 u.s.g., art. 13 u.s.p., art. 19 u.s.w.) [31].

Należy podkreślić, że wymóg kworum ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie może być zmieniony przez radę czy sejmik w statucie, czy też w innym akcie normatywnym tego organu. Przy czym, kworum musi występować jedynie podczas głosowania, co oznacza, iż w innych momentach działalności organu kolegialnego, liczba obecnych na posiedzeniu nie ma prawnego znaczenia dla ważności poprawnie przegłosowanych później uchwał.

Po trzecie, konieczne jest uzyskanie określonej ustawowo większości głosów niezbędnych do przegłosowania uchwały. Prawnie niedopuszczalne jest podjęcie uchwały w wyniku aklamacji, bowiem uniemożliwia to ustalenie wymaganej przepisami prawa określonej większości głosów [32]. Ustawy samorządowe przewidują podstawową dwuelementową zasadę głosowania, tj. zwykłą większość głosów uzyskiwaną w głosowaniu jawnym. Zwykła większość głosów oznacza, że za przyjęciem uchwały głosował chociażby jeden radny więcej od radnych głosujących przeciw uchwale. W tego typu głosowaniu, głosy radnych wstrzymujących się od głosu nie są brane pod uwagę. W razie uzyskania równej liczby głosów „za” i „przeciw” nie dochodzi do podjęcia uchwały, gdyż ustawy samorządowe nie przyznają przewodniczącemu głosu rozstrzygającego [33].

Z kolei głosowanie bezwzględną większością głosów oznacza, że przyjęty zostaje ten wniosek, który uzyskał co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów – to znaczy głosów przeciwnych i głosów wstrzymujących się razem wziętych [34].

Ustawy samorządowe przewidują też głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu organu, co oznacza, że liczba całkowita głosów oddanych za wnioskiem musi przewyższać połowę głosów ustawowego składu tego organu. W sprawach o bardzo ważnym znaczeniu dla funkcjonowania danej jednostki samorządowej, przewidziano nawet głosowanie kwalifikowaną większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady czy

sejmiku (art. 28b ust. 4 u.s.g., art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 3 u.s.p., art. 34 ust. 3, art., art. 37 ust. 3 u.s.w.).

Po czwarte, głosowanie musi odbyć się w ustawowo określonym trybie. Jak już wyżej wskazano zasadą jest głosowanie jawne, chyba, że ustawy stanowią inaczej. Oznacza to, że podjęcie uchwały poza takimi przypadkami w głosowaniu tajnym będzie skutkować stwierdzeniem ich nieważności. Ponieważ ustawy samorządowe nie regulują kwestii związanych z zasadami przeprowadzania głosowania jawnego czy tajnego, dlatego też te sprawy regulują statuty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Głosowanie jawne odbywa się poprzez podniesienie ręki lub poprzez tzw. głosowanie jawne imienne polegające na tym, że radni wyczytywani są w porządku alfabetycznym przez prowadzącego obrady i wypowiadają słowo „za” lub „przeciw” albo „wstrzymuje się”. W u.s.g. jak również w u.s.w., *expressis verbis* wskazano sytuacje, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie właśnie głosowania jawnego imiennego (art. 28a ust. 5, art. 28b. ust. 4 u.s.g., art. 19 ust. 1 u.s.w.) [35]. W innych przypadkach głosowanie imienne jest niedopuszczalne [36].

Z kolei głosowanie tajne przeprowadza się w sprawach personalnych: w przypadku wyboru przewodniczącego oraz jego zastępców (art. 19 u.s.g., art. 14 u.s.p., art. 21 ust. 1 u.s.w.), wyboru sołtysa oraz członków rady sołectkiej oraz zarządu osiedla (art. 36 ust. 2, art. 37 ust. 4 u.s.g.), powołania i odwołania członków zarządu lub całego zarządu powiatu lub sejmiku województwa (art. 27, 30, 31, 37, 38 u.s.p., art. 32, 34, 37, 38 u.s.w.), powołania i odwołania skarbnika województwa (art. 44 ust. 1 u.s.w.).

Organy wykonawcze

W przypadku organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli występują pomiędzy nimi odrębności, które dotyczą ich charakteru oraz statusu prawnego.

Na szczeblu powiatu i województwa funkcjonują organy kolegialne w postaci zarządów, a w gminie działa monokratyczny organ wykonawczy, którym może być wójt, burmistrz lub prezydent miasta [37]. To rozróżnienie ma tylko znaczenie terminologiczne, gdyż w każdym przypadku chodzi o organ tego samego rodzaju. W gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organ wykonawczy nosi nazwę burmistrza. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, a także w miastach, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym, tzw. organem wykonawczo-zarządzającym był prezydent miasta, organ ten nosi nazwę prezydenta miasta (art. 26 ust. 3 i

4 u.s.g.). A zatem nazwa organu wykonawczego w gminie zależy od kategorii jednostki samorządu terytorialnego, w jakiej on działa.

Członkowie organów wykonawczych samorządu powiatowego i województwa oraz wójt, burmistrz, prezydenta miasta muszą być obywatelami polskimi (art. 26 ust. 2a u.s.p., art. 31 ust. 2a u.s.w., art. 26 ust. 2a u.s.g.).

Organ wykonawczy gminy jest wybierany w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych w głosowaniu tajnym na kadencję równą kadencji rady danej gminy wynoszącą 5 lat (art. 26 ust. 2 u.s.g.). Podobnie jak wybory organów stanowiących także i wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta, odbywają się zgodnie z regułami określonymi w ustawie z 2011 r. – Kodeks wyborczy.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta powołuje i odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę (art. 26a u.s.g.). Nie oznacza to jednak, że zastępstwo to powoduje automatyczne przejęcie przez zastępcę wszelkich kompetencji organu wykonawczego [38].

Organ wykonawczy gminy realizuje szereg zadań, które wiążą się ściśle z bieżącym administrowaniem daną gminą. W tym zakresie wykonuje on uchwały rady własnej gminy, a także realizuje zadania gminne określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 u.s.g.). W pierwszym przypadku, wójt wykonując uchwały rady gminy, dąży do urzeczywistniania „woli organu stanowiącego wyrażanej w formie i trybie przewidzianym przepisami prawa za pomocą dostępnych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych”. W drugim przypadku, wójt wykonując zadania określone przepisami prawa zmierza do urzeczywistniania, „woli prawodawcy za pomocą przypisanych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych” [39]. Wójt poza obowiązkami związanymi z wykonywaniem uchwał rady gminy dysponuje także własnymi kompetencjami.

Art. 30 ust. 3 u.s.g. wskazuje, że wójt, burmistrz, prezydent miasta realizując zadania własne podlega wyłącznie radzie gminy. T. Moll zauważył, że: „wydaje się natomiast, że przy realizacji zadań zleconych na podstawie porozumień wójt nie podlega wyłącznie radzie gminy, lecz także organowi zlecającemu”[40]. Autor ten stwierdził także, że: „w przypadku, gdy wójt wykonuje zadania gminy określone przepisami szczególnymi, działa on jako organ niezależny od rady, która tym samym nie jest władna ingerować w zakres jego zadań i kompetencji wynikających z tych przepisów. Powyższa uwaga odnosi się w szczególności do

wydawania przez wójta decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 39 ust. 1 u.s.g. W takich przypadkach wójt podlega jedynie kontroli instancyjnej ze strony organów wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a.”[41]. Warto też zauważyć, że wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem wykonawczym gminy, a nie rady gminy. W konsekwencji jest on względnie niezależny od własnej rady. Nie do końca harmonizuje to z art. 3 ust. 2 E.K.S.L., który wskazuje na dysponowanie przez radę podległym jej organem wykonawczym [42]. Warto też powtórzyć, że rada gminy nie jest organem władnym do zastępowania wójta i podejmowania się załatwienia sprawy, która z mocy ustawy została mu powierzona.

Po upływie kadencji mandat wójta, burmistrza, prezydenta miasta wygasa z mocy prawa. Odmienne jednak niż to jest w przypadku organu stanowiącego, który z mocy prawa kończy swoją działalność z ostatnim dniem kadencji, organ wykonawczy po upływie swojej kadencji nadal pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji tego organu (art. 29 ust. 1 u.s.g.).

Wójt, burmistrz, prezydent miasta jednoosobowo kieruje też urzędem gminy (urzędem miejskim, urzędem miasta i gminy, urzędem miasta), którego organizację i zasady funkcjonowania określa w regulaminie organizacyjnym, nadawanym w formie zarządzenia (art. 33 u.s.g.).

Ważnym zadaniem organu wykonawczego, które wykonuje samodzielnie lub za pośrednictwem upoważnionej osoby (na zasadzie dekoncentracji uprawnień orzeczniczych) jest wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1 u.s.g.) [43]. Działa on wówczas jako organ administracji publicznej.

W sytuacjach niecierpiących zwłoki wójt jako organ monokratyczny posiada ustawowe upoważnienie do jednoosobowego wydawania przepisów porządkowych w formie zarządzenia. Zastępuje wówczas radę gminy, która nie mogąc zebrać się na posiedzenie nie jest w stanie wydać uchwały zawierającej takie przepisy. Zarządzenie tego rodzaju ma zatem charakter tymczasowy i podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady [44]. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 u.s.g.).

Z punktu widzenia formalnoprawnego w powiecie organem wykonawczym jest tylko zarząd powiatu, który podobnie jak rada powiatu jest organem kolegialnym i działa na zasadzie kworum. Składa się z przewodniczącego, którym jest starosta, wicestarostów 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 u.s.p.) [45].

W miastach na prawach powiatu 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 u.s.p.). Prezydent miasta pełni także funkcję starosty, ale nie jest starostą [46].

Zarząd jako organ wykonawczy powiatu wykonuje uchwały własnej rady, a z drugiej strony wykonuje zadania powiatowe określone przepisami prawa (32 ust. 1 u.s.p.). W ustawie jedynie przykładowo wyliczono zadania należące do tego organu (art. 32 ust. 2 u.s.p.). W realizacji zadań zarząd podlega wyłącznie swojej radzie (art. 32 ust. 3 u.s.p.). 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 u.s.p.).

Kolegialnie zarząd decyduje również o zatrudnianiu i zwalnianiu kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32 ust. 2 pkt. 5 u.s.p.).

Z punktu widzenia formalnoprawnego w województwie organem wykonawczym samorządu jest tylko zarząd, który podobnie jak zarząd powiatu jest organem kolegialnym i działa na zasadzie kworum. Liczba jego członków jest jednakowa we wszystkich województwach i wynosi 5 osób. Sejmik województwa nie może zatem wybrać w skład zarządu ani mniej, ani więcej osób. W skład zarządu wchodzi: marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie. O liczbie wicemarszałków decyduje statut województwa (art. 31 u.s.w.).

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 u.s.w.). 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 (art. 41 ust. 2

u.s.w.). W u.s.w. nie została jednak ustanowiona podległość zarządu województwa sejmikowi.

Zasady wyboru przewodniczącego zarządu w powiecie i województwie jak i pozostałych członków są analogicznie określone w ustrojowych ustawach samorządowych. Starosta i marszałek są wybierani przez organ stanowiący, bezwzględną większością ustawowego składu tego organu w głosowaniu tajnym w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Wicestarości, wicemarszałkowie oraz pozostali członkowie zarządu są wybierani na wniosek przewodniczącego zarządu, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady i sejmiku w głosowaniu tajnym. Tym samym zarząd powiatu i województwa ma „charakter autorski” (art. 27 u.s.p., art. 32 u.s.w.)[47].

Zarząd powiatu oraz województwa działa od momentu jego wyboru do dnia wyboru nowego zarządu przez nowo wybraną radę i sejmik. W ten sposób kadencja zarządu jest powiązana z kadencją organu stanowiącego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której nie przeprowadza się wyborów przedterminowych do tych organów (art. 28 ust. 1 u.s.p., art. 42 u.s.w.).

Zarząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed radą lub sejmikiem, co oznacza, iż może on zostać przez nich odwołany przed upływem kadencji. Ponieważ nie jest on wybierany w wyborach powszechnych jego odwołanie nie wymaga przeprowadzenia referendum. Warunki i tryb odwołania zarządu jak również rezygnacji z pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu lub całego zarządu określają ustawy (art. 30-31c u.s.p., art. 37-40 u.s.w.).

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. A zatem przyjęto w tym wypadku analogiczne warunki formalne jak w przypadku działalności kolegialnego organu stanowiącego (art. 13 u.s.p., art. 31 ust. 4 u.s.w.).

Jedynie na szczeblu województwa, ustawodawca wprowadził zasadę, która ma przeciwdziałać niebezpieczeństwu, że przy podejmowaniu uchwały liczba głosów „za” i „przeciw” będzie taka sama. W takiej sytuacji rozstrzyga głos marszałka, który posiada „dodatkowy głos”, co pozwoli uzyskać przewagę przez stronę, po której stał marszałek (art.

31 ust. 5 u.s.w.). Takie uprawnienie przysługuje również wicemarszałkowi wyznaczonemu przez marszałka do prowadzenia obrad zarządu, podczas jego nieobecności [48].

Ustawowe kompetencje starosty i marszałka województwa są bardzo szerokie i wykraczają poza samo przewodniczenie zarządowi. Są oni upoważnieni do „organizowania pracy zarządu”, co wiąże się z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania tego organu. Obejmuje to, m.in. przygotowanie porządku obrad, wyznaczenie terminów posiedzeń, zapewnienie obsługi posiedzeń zarządu oraz przewodniczenie obradom. Statut powiatu i województwa powinien precyzyjnie określać zakres czynności organizacyjnych należących do przewodniczącego zarządu.

Oprócz tego jednoosobowo pełnią oni funkcję kierowników urzędu jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego (art. 35 ust. 2 u.s.p., art. 38 u.s.w.). Poza tym starosta i marszałek są (nie będąc nominalnie „organem powiatu” czy też „organem województwa samorządowego”) organami administracji publicznej, jednoosobowo wydającymi decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 38 ust. 1 u.s.p., art. 46 ust. 1 u.s.w.) [49].

Starosta i marszałek może także upoważnić inne osoby do wydawania w jego imieniu takich decyzji (art. 38 ust. 2 u.s.p., art. 46 ust. 2 u.s.w.). Decyzje wydawane kolegialnie przez zarząd w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje tylko przewodniczący zarządu. W decyzji wymienia się jednak imiona i nazwiska wszystkich członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji (art. 38 ust. 2a u.s.p., art. 46 ust. 2a u.s.w.).

Przewodniczący zarządów posiadają także szczególne uprawnienia, które aktualizują się w sytuacjach związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrożeniem życia i zdrowia oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Wówczas mogą oni samodzielnie (nawet bez konsultacji z pozostałymi członkami zarządu) i jednoosobowo, podejmować czynności o charakterze prewencyjnym, w sprawach niecierpiących zwłoki. O tym czy występuje takie zagrożenie decyduje, także jednoosobowo przewodniczący zarządu. Czynności podjęte przez przewodniczącego wymagają jednak przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu (art. 34 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 2 u.s.w.). Na szczeblu gminy tego rodzaju kompetencje posiada wójt, burmistrz, prezydent miasta, który jako organ monokratyczny kompleksowo administruje gminą lub miastem na prawach powiatu.

W tym miejscu należy podkreślić, że pomimo nieuznania w przepisach ustrojowych w sposób wyraźny starosty za organ powiatu oraz marszałka województwa za organ samorządu województwa, zarówno doktryna prawa administracyjnego jak orzecznictwo sądowe, pozwalają na użycie w stosunku do nich tego określenia. Jak wskazał B. Dolnicki, jest to uzasadnione powierzonymi im funkcjami, zwłaszcza w zakresie orzekania w sprawach indywidualnych [50].

Organ wykonawczy gminy oraz przewodniczący zarządu powiatu i województwa posiadają także kompetencje do kierowania bieżącymi sprawami swoich jednostek samorządu terytorialnego. Termin „bieżące sprawy” gminy, powiatu i województwa, nie został ustawowo zdefiniowany. Można przyjąć, iż chodzi tu o sprawy wymagające niezwłocznego i szybkiego załatwienia, które umożliwiają sprawne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla. W przypadku gminy nie budzi wątpliwości, iż takie kompetencje powinien posiadać wójt, gdyż to on jest jednoosobowym organem wykonawczym. Natomiast powierzenie staroście oraz marszałkowi województwa takich kompetencji uzasadniają względy praktyczne oraz fakt, iż są oni kierownikami starostwa czy też urzędu marszałkowskiego. Tego rodzaju kompetencje szybciej i sprawniej wykona jedna osoba niż zespół ludzi. A zatem takie rozwiązanie pozwala na zneutralizowanie wady organu kolegialnego jaką jest długotrwałość podejmowania decyzji, wymagająca również zwołania posiedzenia tego organu. Statut gminy, powiatu i województwa powinien także określać podział zadań na bieżące i pozostałe.

Ustrojowe ustawy samorządowe wprowadzają zasadę jednoosobowej reprezentacji danej jednostki samorządowej w sferze czynności publicznych. W przypadku gminy kompetencje w tym zakresie posiada organ wykonawczy [51]. Z kolei na szczeblu powiatu i województwa samorządowego, kompetencje te przyznane zostały przewodniczącemu organu wykonawczego, tj. staroście oraz marszałkowi (31 u.s.g., art. 34 u.s.p., art. 43 u.s.w.). Składane przez nich oświadczenia woli muszą być zgodne z uchwałami rady czy też sejmiku, a na szczeblu powiatu i województwa także z uchwałami całego zarządu. Z kolei tryb składania oświadczeń woli w zakresie czynności cywilnoprawnych i procesowych regulują przepisy szczególne.

Zarząd powiatu może również kolegialnie upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu (art. 48 ust. 2 u.s.p.)[52]. Z kolei sejmik może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania

jednoosobowo także innych oświadczeń woli niż przewidywane w statucie województwa (art. 57 ust. 2 u.s.w.)[53]. Poza tym, ustawy samorządowe przewidują możliwość upoważnienia kierowników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej do jednoosobowego reprezentowania tych jednostek, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta lub zarząd województwa (art. 47 ust. 1 u.s.g., art. 56 ust. 1 u.s.w.)

Ustrojowe ustawy samorządowe odmiennie uregulowały zasady składania oświadczeń woli w zakresie zarządzania mieniem, czyli rozporządzania majątkiem danej jednostki samorządu terytorialnego. Na szczeblu gminy, kompetencje w tym zakresie posiada zasadniczo organ wykonawczy. Składa on jednoosobowo oświadczenia w tym zakresie. Wójt, burmistrz, prezydent miasta może również upoważnić swojego zastępcę do samodzielnego składania takich oświadczeń albo wraz z inną upoważnioną przez siebie osobą (art. 46 ust. 1 u.s.g.). Zasady te mają zastosowanie wyłącznie do oświadczeń woli dotyczących cywilnoprawnej sfery działalności gminy jako osoby prawnej. Wójt składa oświadczenia, działając w charakterze organu gminy jako osoby prawnej, a jego działanie jest traktowane jako działanie gminy (art. 38 k.c.)[54].

Na szczeblu powiatu oświadczenia woli w sprawach majątkowych składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (art. 48 ust.1 u.s.p.). Na szczeblu województwa oświadczenia woli w imieniu tej jednostki samorządowej składają dwie osoby, tj. marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba, że statut stanowi inaczej (art. 57 u.s.w.) [55]. Warto zauważyć, że w tej ustawie wprowadzono obowiązek każdorazowego udziału przewodniczącego zarządu w składaniu oświadczeń woli w imieniu województwa i nie przewidziano możliwości składania oświadczeń woli przez pełnomocnika.

W stosunku do organów wykonawczych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego istnieje możliwość zastosowania analogicznego środka nadzoru w postaci odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub rozwiązania zarządu powiatu oraz województwa. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku stwierdzenia, iż ww. organy dopuszczają się powtarzającego naruszenia Konstytucji RP lub ustaw (art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.w.)[56].

Podsumowanie

Każda jednostka samorządu terytorialnego w Polsce – zgodnie z konstytucją RP może posiadać tylko dwa typy organów: stanowiący i wykonawczy, co umożliwia kompleksowe i

bieżące administrowanie tą jednostką w imieniu wspólnoty samorządowej. W podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, tj. w gminie, obowiązuje zasada całkowitej rozdzielności personalnej w tych organach, co oznacza, iż wójt nie może być członkiem żadnych organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym także członkiem rady we własnej gminie (art. 27 u.s.g.)[57]. Odmienne zostało to uregulowane na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego, w których istnieje możliwość, ale nie obowiązek powołania radnego na członka zarządu w tej samej jednostce, pod warunkiem, że nie jest on przewodniczącym, wiceprzewodniczącym rady (sejmiku) lub członkiem komisji rewizyjnej (art. 14 ust. 2, 16 ust. 2 u.s.p., art. 20 ust. 2, 30 ust. 2 u.s.w.). A zatem na tych szczeblach samorządu istnieje możliwość łączenia mandatu radnego z członkostwem w zarządzie w tej samej jednostce samorządu terytorialnego. Choć takie rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości, to należy podkreślić, że pojedynczy radny jak również członek zarządu nie posiada samodzielnych kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego, czy też wykonawczego. Wobec tego nie stwarza to ryzyka łącznego działania tych organów, co niewątpliwie pozostawałoby w sprzeczności z Konstytucją RP, która – jak wskazano na wstępie – przewiduje działalność dwóch organów samorządowych, tj. organu stanowiącego i organu wykonawczego. Inaczej rzecz wygląda na szczeblu gminy, gdzie wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ monokratyczny, skupia w swych rękach pełną władzę wykonawczą w gminie, czy też w mieście na prawach powiatu.

Ze względu na to, że gmina zgodnie z zasadą pomocniczości jest jednostką samorządową najbliższą obywatelom, powierzenie władzy wykonawczej jednoosobowemu organowi, który *ex definitione* jest szybszy i sprawniejszy w działaniu jest całkowicie uzasadnione. To chyba najważniejszy argument, który przesądził o tym, że od 2002 r. w gminie funkcjonuje jednoosobowy organ wykonawczy [58].

Warto również zauważyć, że rola starosty i marszałka województwa jest bardzo szeroka i odbiega od ich nominalnej pozycji ustrojowej zdefiniowanej w u.s.p., czy też w u.s.w. Mając na uwadze znaczne spektrum ich uprawnień i funkcji można stwierdzić, że nie są oni wyłącznie równoprawnymi członkami kolegiального organu jakim jest zarząd [59]. Jak już wcześniej wskazano, przedstawiciele doktryny uważają, że starostę oraz marszałka województwa należy traktować jako trzeci organ samorządu powiatowego i województwa, a *de facto* zgodnie z konstytucją RP jako drugi organ, zaliczany do kategorii organów wykonawczych [60]. Nie budzi natomiast żadnych wątpliwości, że starosta jak również marszałek województwa są organami administracji publicznej w znaczeniu normatywnym jak

i funkcjonalnym. W doktrynie sformułowano też postulat *de lege ferenda*, aby rozważyć zmiany legislacyjne w celu wzmocnienia pozycji ustrojowej starosty, wzorem monokratycznych organów wykonawczych w samorządzie gminnym. Najważniejszym krokiem w tym kierunku byłoby wprowadzenie bezpośrednich wyborów na urząd starosty [61]. Propozycję tę w pełni można uznać za zasadną również w odniesieniu do marszałka województwa. Niewątpliwie przyczyniłoby się to do zwiększenia ich legitymacji społecznej w procesie wykonywania władzy publicznej, a także zapewniłoby bardziej efektywne (skuteczne) wykonywanie zadań publicznych [62].

Literatura - przypisy

[1] Jednostki samorządu terytorialnego działają też samodzielnie i niezależnie od administracji rządowej – zob. ogólnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28.XI.2013 r., K 17/12. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego – zob. wyrok TK z dnia 6.VI.2006 r., K 23/05 oraz z dnia 31.I.2013 r., K 14/11. Ewentualne jej ograniczenia mogą być dokonywane tylko w drodze ustawowej, a ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności tych jednostek musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach, Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2018, str. 342.

[2] Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, str. 184, 189.

[3] Dz.U.1997, nr 78, poz. 483, z 2001 r., nr 28, poz. 319, z 2006 r., nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946.

[4] Dz.U.1994, nr 124, poz. 607. Pierwotna polska nazwa tego aktu brzmiała: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22.VI.2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U.2006, nr 154, poz. 1107) aktualny tytuł tej umowy brzmi: Europejska Karta Samorządu Lokalnego; zob. też Niewiadomski Z., (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2013, str. 340-349; Skrzydło-Niżnik I., Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, str. 300-303.

[5] T.j.: Dz.U.2019.506.

[6] T.j.: Dz.U.2019.511.

[7] T.j.: Dz.U.2019.512.

[8] Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, str. 183.

[9] Dodatkowo w gminie występują następujące formy demokracji bezpośredniej: młodzieżowe rady gminy, gminne rady seniorów oraz rady seniorów jednostek pomocniczych, inicjatywy uchwałodawcze mieszkańców, budżet partycypacyjny, fundusz sołecki, zarządzanie wspólnotą w jednostce pomocniczej gminy. W powiecie występują także: budżet partycypacyjny, jednostki pomocnicze funkcjonujące w mieście na prawach powiatu, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 384, 434, 463.

[10] Już w 1992 r. Z. Niewiadomski zauważył, że: „podstawowy problem «rzeczywistej» demokracji tkwi nie w rozbudowie instytucji demokracji bezpośredniej, a w optymalnym połączeniu tej demokracji z przedstawicielstwem. Bez sprawnych organów przedstawicielskich nie może dobrze funkcjonować demokracja bezpośrednia. Nie ma nowoczesnej demokracji bez przedstawicielstwa”, Niewiadomski Z., Ustrój gminy. Gminne i ponadgminne instytucje samorządu terytorialnego (w:) Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, Piekara A., Niewiadomski Z. (red.), Warszawa 1992, str. 165.

[11] Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 31-32.

[12] Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, s 193-194. Pogląd ten został także wyrażony w judykaturze – zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 22.XII.2011 r., III SA/Lu 308/11; Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 470; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, str. 157; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007, str. 73-74, 81; Koc K., Powiat przestrzeń władzy publicznej, Toruń 2016, str. 151; Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 67-80.

[13] Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14.VI.1960 r., t.j.: Dz.U.2018.2096; Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 221.

[14] Np. 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 J, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, str. 62. Z kolei J. Boć kładąc większy nacisk na substrat osobowy organu administracji publicznej akcentuje, że jest to: „człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) znajdujący się w strukturze organizacji państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, w granicach przyznanych mu kompetencji”, Boć J. (w:) Boć J. (red.) Prawo administracyjne, Wrocław 1998, str. 117. Zdaniem E. Ury organem administracji publicznej w ścisłym znaczeniu jest: „prawnie wyodrębniona część aparatu administracyjnego działająca w imieniu państwa lub samorządu, w ramach przyznanych kompetencji i upoważniona do stosowania określonych środków prawnych. W znaczeniu szerszym jest to każdy podmiot wykonujący zadania publiczne”, Ury E., Prawo administracyjne, Warszawa 2015, str. 58.

[15] Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 385; Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 15-16.

[16] Ustawa z dnia 15.IX.2000 r. o referendum lokalnym (t.j.: Dz.U.2019.741).

[17] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 199-200.

[18] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 205. O różnych aspektach jawności działania władz samorządowych – zob. Dolnicki B.(red), Jawność w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2015.

[19] Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Kraków 2006, 182-187; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 217.

[20] Skrzydło-Niżnik I., Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, str. 369-370; Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, str. 117-118; Olejniczak-Szałowska E., Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego (w:) Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), Warszawa 2014, str. 31-38; Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 23-28.

[21] Wcześniej kadencja władz samorządowych wynosiła 4 lata.

[22] Rada gminy nie może też modyfikować kadencji jej organów wewnętrznych oraz kadencji jednostek pomocniczych – zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29.X.2009 r., III SA/Łd 404/09, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 385.

[23] T.j.: Dz.U.2019.684.

[24] Ustawodawca zdecydował się w 1998 r. na utworzenie dualistycznej formuły szczebla powiatowego. Powołano do życia powiat, nazywany w doktrynie powiatem ziemskim lub wielogminnym oraz miasto na prawach powiatu, nazywane powiatem grodzkim lub jednogminnym. Wraz z wprowadzeniem w życie z dniem 30.V.2001 r. nowelizacji przepisów rozdziału 9 ustawy o samorządzie powiatowym, skończyły się spory przedstawicieli nauki i samorządowców dotyczące statusu miasta na prawach powiatu w zakresie problemu, czy jest to gmina, czy powiat. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 16.XII.2003 r., TW 80/02 stwierdził, że miasto na prawach powiatu nie przestaje być ani na chwilę gminą, Koc K., Powiat przestrzeń władzy publicznej, Toruń 2016, str. 81, 85; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007, str. 509-514. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że miasto stołeczne Warszawa stanowi gminę mającą status miasta na prawach powiatu, której ustroj reguluje oddzielna ustawa z dnia 15.III.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j.:Dz.U.2018.1817). Realizuje ona zadania przewidziane przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, a dodatkowo jeszcze zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 430-432.

[25] W orzecznictwie Sądu Najwyższego sformułowano zasadę mówiącą o nie zastępowalności organów gminy. Oznacza ona, że bez wyraźnego upoważnienia ustawowego rada nie może zastępować zarządu i odwrotnie (uchwała SN z 27.II.1992 r., III AZP 8/91 i uchwała SN z 30.IX.1992 r.). W wyroku z 20.IV.1999 r., II SA/Wr 364/98, NSA sformułował tezę, że jeżeli przepis ustawy o samorządzie gminnym lub ustawy szczególnej przyznaje kompetencję do działania zarządowi gminy, to podjęcie w tej sprawie uchwały przez radę jest działaniem naruszającym prawo. Rada gminy nie może więc na zasadzie domniemania swych kompetencji przejmować kompetencje przypisane zarządowi, nawet jeżeli przepisy prawne nie zastrzegają, iż zarząd jest wyłącznie właściwy w takiej sytuacji, Kisielewicz A., Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2002, str. 36-37.

[26] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.XII.2017 r., VIII SA/Wa 504/07.

[27] NSA w wyroku z dnia 4.IV.2013 r., II OSK 205/13 wskazał, że: „ustawowe zastrzeżenie określonej kompetencji dla rady powiatu nie ma ściśle określonej postaci. Dla uznania, że dana kompetencja jest zastrzeżona dla rady powiatu wystarczy ogólne wskazanie na «samorząd powiatowy» i uznanie określonej kompetencji za mieszczącą się w ramach «funkcji stanowiącej»”, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 435.

- [28] WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 19.VII.2010 r., II SA/Bk stwierdził, że: „jeżeli istnieją zadania samorządu województwa niezastrzeżone dla sejmiku województwa lub wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, ich wykonawcą jest zarząd województwa”, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 465.
- [29] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 247.
- [30] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 231.
- [31] NSA w wyroku z 21.XI.2006 r., II GSK 194/06 wskazał: „mianem *quorum* określa się liczbę członków danego organu (tu: rad gminy), których obecność umożliwia podjęcie uchwały. Nie jest to natomiast liczba osób, które muszą uczestniczyć w akcie głosowania (tzn. głosować). Oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu. Stąd liczba radnych obecnych w trakcie głosowania i liczba oddanych głosów nie muszą się pokrywać”, Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 237.
- [32] Aklamację można stosować tylko do aktów nieposiadających waloru normatywnego (np. stanowiska, sugestii rad/sejmików), Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 466.
- [33] Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 466-468.
- [34] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 240-243; zob. także wyrok NSA z 16.IX.1993.r, SA/Ka 1351/93; wyrok NSA z dnia 27.IX.1991 r., SA/Wr 785/91, uchwałę TK z dnia 20.IX.1995 r., W 18/94.
- [35] Ten tryb głosowanie nie występuje w przepisach u.s.p., Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 244.
- [36] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 245.
- [37] Ustawa z dnia 20.VI.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta wprowadziła istotną zmianę organów gminy, gdyż miejsce kolegialnego zarządu gminy zastąpił organ monokratyczny – wójt, burmistrz, prezydent miasta (Dz.U.2002 nr 113, poz. 984). J. Zimmermann uznał, że: „dokonanie tak podstawowej zmiany istniejącej struktury samorządu gminnego poprzez przepisy ukryte w ustawie pod innym tytułem było błędem legislacyjnym”, Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, str. 207. Ww. ustawa została uchylona na podstawie art. 10 ustawy z dnia 5.I.2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U.2011.21.113).
- [38] Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12.III.2008r., II SA/Ol 1044/07, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 394; Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 160.
- [39] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 529.
- [40] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 542; zob. także wyrok NSA z dnia 14.X.1993 r., SA/Wr 1197/92.
- [41] T. Moll (w:) Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 543.
- [42] Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, str. 207.

- [43] Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 149.
- [44] Zob. postanowienie NSA z dnia 12.VII.2011 r., II OSK 1336/11, Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2016, str. 412.
- [45] Koc K., Powiat przestrzeń władzy publicznej, Toruń 2016, str. 151.
- [46] Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 26-27.
- [47] Koc K., Powiat przestrzeń władzy publicznej, Toruń 2016, str. 152; Gurdek M., Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego, Sosnowiec 2012, str. 155-158.
- [48] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, str. 397.
- [49] Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 221, 231.
- [50] Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Kraków 2006, str. 115-117; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2007, str. 80; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, str. 157; Koc K., Powiat przestrzeń władzy publicznej, Toruń 2016, str. 151, 157; Skrzydło-Niżnik I., Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, str. 400-404.
- [51] Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 698-699.
- [52] Z uwagi na fakt, iż przepis ten umieszczony został w roz. 5 ustawy zatytułowanej: „Mienie powiatu”, należy przyjąć, że sprawy bieżące dotyczą jedynie zarządu mieniem. A będą to jedynie te sprawy, które wymagają natychmiastowego załatwienia w toku codziennej działalności powiatu, Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Kraków 2006, str. 117.
- [53] B. Dolnicki stwierdził, że w u.s.w., podobnie jak w okresie międzywojennym, występuje zarząd w formie kolegialnej i jednoosobowej. Zarząd kolegialny wykonuje zadania wyraźnie powierzone mu przez ustawę, np. art. 41 ust. 2 lub art. 58 u.s.w., natomiast w pozostałym zakresie działa marszałek województwa jako zarząd jednoosobowy, Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Kraków 2006, str. 159; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, str. 159.
- [54] Ustawa z dnia 23.IV.1964 r. kodeks cywilny, t.j.: Dz.U.2019.1145; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 700.
- [55] Skrzydło-Niżnik I., Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego, Kraków 2007, str. 401; Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 5, Warszawa 2012, str. 241.
- [56] Zastosowanie tego środka nadzoru musi być poprzedzone postępowaniem „sanacyjnym”. Rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów wydane w takiej sprawie staje się wykonalne dopiero po uzyskaniu prawomocności, czyli do tego momentu organy jednostek samorządu terytorialnego działają na dotychczasowych zasadach i w ramach posiadanych kompetencji, Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 901-902.
- [57] Zdaniem Cz. Martysza, ograniczenie to nie dotyczy członkostwa wójta w organach jednostek pomocniczych gminy: zebraniu wiejskim, zebraniu mieszkańców osiedla, radzie sołectkiej, radzie osiedla, dzielnicy, w zarządzie osiedla czy dzielnicy Cz. Martysz (w:) Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, str. 492. Odmienne zdanie w tej sprawie prezentuje M. Augustyniak, która opowiada się za wykładnią rozszerzającą art. 27 u.s.g. i rozumieniem tego przepisu również jako zakazu łączenia funkcji wójta z funkcją w organach jednostki pomocniczej, bowiem *ex lege* wójt jest organem kontroli i nadzoru nad działalnością organów tych jednostek (art. 35 ust. 3 u.s.g.). Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.IV.2004 r., II SA 2255/03: „na mocy art. 27 pkt. 2 u.s.g.

funkcji wójta (burmistrza) oraz jego zastępcy nie można łączyć z członkostwem w organach jednostki samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta. Dotyczy to więc również radnego dzielnicy”, M. Augustyniak (w:) Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne. Cześć ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, str. 395.

[58] W ten sposób połączono w ręku organu monokratycznego funkcję organu wykonawczego, organu administracji publicznej i organu władzy administracji ogólnej. Równocześnie pozwoliło to zakończyć spory co do ustrojowo-prawnego statusu wójta w gminie, Olejniczak-Szałowska E., *Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego* (w:) *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), Warszawa 2014, str. 42.

[59] Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, str. 118; Ura E., *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego* (w:) *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), Warszawa 2014, str. 26-27.

[60] Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, str. 66-67.

[61] Zmiana taka zniósłaby pewną niekonsekwencję w samorządzie terytorialnym, gdzie prezydent miasta na prawach powiatu, który wykonuje kompetencje starosty grodzkiego jest wyłaniany w drodze wyborów bezpośrednich przez członków społeczności lokalnej, a starostą ziemskim, który swój wybór i umocowanie kompetencyjno-prawne czerpie tylko z woli większości rady powiatu, Koc K., *Powiat przestrzeń władzy publicznej*, Toruń 2016, str. 157.

[62] Olejniczak-Szałowska E., *Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego* (w:) *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), Warszawa 2014, str. 47.

Summary

The goal of this article is to present the collective bodies and single-person authorities functioning in Polish local government. It shows the characteristics of these bodies and their advantages and disadvantages. Discussed were the organization, tasks and mode of work of the decision-making and control bodies operating in the municipality, the district and the voivodeship, i.e. councils of communes, county councils and voivodeship councils. The executive bodies operating in these units of local government, i.e. the head of a commune, mayor or president of a city, and the board of the district and the voivodeship, have also been characterized. Attention has also been paid to the common features and differences concerning these local government bodies. The study uses a formal-dogmatic method, based on the analysis of legal acts concerning local government in Poland. The article takes into account the legal status as of May 31, 2019.

Key words: local government - the collective bodies – the single-person authorities - the decision-making and control bodies – the executive bodies
