

**Marcin Dąbrowski<sup>1</sup>**

## **Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** starosta powiatowy, powiat, pozycja ustrojowa, organ władzy publicznej, samorząd terytorialny, kompetencje starosty, zadania własne, zadania zlecone, podział kompetencji, administracja rządowa, administracja samorządowa

**Keywords:** starost of the county (powiat), county, powiat, legal position, legal status, legal authority, self-government, local government, competences of the starost, public duties of local community, division of competences, nationwide public duties, government administration, self-government administration

### **Streszczenie**

Artykuł dotyczy pozycji prawnej starosty powiatowego. W praktyce istnieją wątpliwości, czy w ogóle podmiot ten jest organem władzy publicznej. Z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym wynika, iż jest on członkiem zarządu powiatu – organu wykonawczego tej jednostki samorządowej. Z przepisów prawnych nie wynika wprost, iż starosta jest organem samorządowym ani rządowym. Analiza kompetencji starosty prowadzi do wniosku, że wykonuje on zadania zarówno samorządowe, jak i rządowe. Polska Konstytucja wyraźnie oddziela te dwie strefy funkcjonowania administracji publicznej. Zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej samorząd terytorialny i jego organy są niezależne od organów administracji rządowej podległej Radzie Mini-

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie. E-mail: m\_dabrowski@wp.eu.

<sup>2</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XI Seminarium Badań z Prawa Konstytucyjnego *Centralizacja a decentralizacja administracji publicznej – 25 lat odnowionej samorządu terytorialnego*, Obory k. Konstancina-Jeziorny, 15–17 kwietnia 2015 r.

strów. W praktyce starosta wykonujący zadania administracji centralnej nie jest traktowany jako organ samorządu terytorialnego, tylko jako organ administracji rządowej. W ocenie autora rozwiązanie to jest sprzeczne z przepisami Konstytucji, albowiem gwarantuje ona samorządowi terytorialnemu niezależność i samodzielność.

## Summary

### **The legal position of starost of a county (powiat) which is the statutory mess**

The article regards to legal status of a starost of a county (powiat). There are doubts if this entity is an organ of public authority. According to statutory regulations the starost is a member (chairman) of The Board of Powiat – an executive organ of a powiat. Legal provisions don't provide that a starost is an organ of self – government neither is this subject an organ of government administration. A starost performs self-government functions (obligations) as well as functions of government administration. The Polish Constitution generally separates local administration from government administration. The principle of decentralization provides that local government and its authorities are independent of organs of government administration. In practice the starost executes tasks of local and government administration. Because of this – this entity is treated as one of organs of government administration. The author of the article claims that this solution violates the Constitutional provisions. This legal act guarantees the independence of local – government and its authorities.

✱

## I.

W 1990 r. w Polsce został restytuowany samorząd terytorialny. Początkowo miał on jednoszczeblowy charakter, jednakże od dnia 1 stycznia 1999 r. samorząd jest trójszczeblowy<sup>3</sup>. Reforma z 1998 r. wprowadziła do polskiego ustroju municypalnego powiaty oraz województwa. Na poziomie powiatów doszło do zespolenia administracji rządowej i lokalnej<sup>4</sup>. W konse-

<sup>3</sup> Por. z ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 99, poz. 631).

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, s. 127.

kwencji w szczególności te jednostki samorządu terytorialnego obok zadań własnych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty wykonują zadania zlecone o ogólnokrajowym charakterze. Współczesny powiat charakteryzuje się dualistyczną strukturą organizacyjną i funkcjonalną. Z jednej strony jest wspólnotą samorządową, a z drugiej strony jest jednostką wykonawczą administracji rządowej<sup>5</sup>.

Z treści art. 169 ust. 1 Konstytucji wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>6</sup> powołała do życia, a szczegółowo rzecz ujmując, przywróciła, instytucję starosty powiatowego, którego status prawny wykracza poza konstytucyjne ramy funkcjonowania jednostek municypalnych. Nominalnie jest on przewodniczącym zarządu, tj. właściwego organu wykonawczego powiatu. Jednakże zadania i kompetencje starosty, ich ciężar gatunkowy, czynią z niego niezwykle istotne ogniwo realizacji władzy publicznej zarówno na szczeblu samorządowym, jak i administracji rządowej. Wyprzedzając dalsze rozważania, należy wskazać, iż pozycja ustrojowa starosty jest niezwykle złożona i posiada niejednolity charakter. Jest on nie tylko organem wyłącznie powiatowym i rządowym, ale wykonuje szereg dodatkowych funkcji, które znacznie odbiegają od jego nominalnej pozycji ustrojowej zdefiniowanej w ustawie o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>.

Powszechnie przyjmuje się, iż starosta powiatowy funkcjonuje w dwóch płaszczyznach: samorządowej oraz rządowej. Oznacza to, że raz jest postrzegany jako organ bądź *quasi*-organ powiatu, a raz jako organ administracji rządowej. Większy nacisk kładzie się na rządowy charakter tego organu. W rzeczywistości rola i pozycja prawna starosty jest o wiele bardziej skomplikowana i złożona. W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiona pozycja prawna starosty powiatowego ukształtowana na gruncie norm ustrojowych definiujących jego usytuowanie w relacji do innych organów władzy

---

<sup>5</sup> P. Niemczuk, *Rządowe funkcje powiatu*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 1, s. 158.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DZ.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) – w dalszej części opracowania – u.s.p.

<sup>7</sup> Podobnie: P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2011, nr 1, s. 91.

publicznej oraz na gruncie norm kompetencyjnych wyznaczających jego zadania i funkcje. Pomiędzy tymi grupami norm prawnych składającymi się na jego ogólną pozycję istnieje wiele rozbieżności i niespójności, które w zasadniczej mierze utrudniają ocenę roli i pozycji tego podmiotu. Skupię się przede wszystkim na pozycji starosty powiatów ziemskich. Poza spektrum analiz pozostawię natomiast powiaty grodzkie, gdzie funkcje starosty wykonują prezydenci miast. Dochodzi tam do konsolidacji funkcji gminy, powiatu i administracji rządowej, co jeszcze bardziej komplikuje sytuację i wymaga oddzielnych analiz. Odnosząc się do tytułu niniejszego opracowania, w tym przypadku nie mamy do czynienia z „ustawowym mydłem i powidłem”, tylko z ustawowym dżemem z frytkami, szczypiorkiem i zasmażką. Z tych samych przyczyn poza przedmiotem badań pozostawiam status prezydenta miasta Warszawy. Pozycja prawna tej jednostki samorządowej uregulowana jest w oddzielnych aktach normatywnych.

## II.

Kolegialnym organem wykonawczym w powiecie jest zarząd (art. 23 ust. 1 u.s.p.), który wykonuje zadania powiatu (art. 33 u.s.p.), w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady i je wykonuje, gospodaruje mieniem powiatu, wykonuje jego budżet (art. 33a u.s.p.). W jego skład wchodzi od 3 do 5 osób, w tym starosta, wicestarosta i członkowie (art. 23 ust. 2 u.s.p.). To zarząd powiatu, obok rady, jest ustrojowo nominowanym organem do realizacji zadań i funkcji powiatu. Kierownicze funkcje starosty stanowią wyjątek od zasady przyznającej zarządowi uprawnienie do realizacji zadań powiatu<sup>8</sup>. Nominalnie starosta jest przewodniczącym i zarazem członkiem zarządu powiatu. Jego podstawowe zadania zostały określone w art. 34 i n. u.s.p.

Starostą może zostać obywatel Polski posiadający pełną zdolność do czynności prawych, korzystający z pełni praw publicznych, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 26 ust. 2a u.g.n. w zw. art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>9</sup>).

<sup>8</sup> S. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 118.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

Starostę wybiera w tajnym głosowaniu rada powiatu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Aktualnie obowiązujące przepisy nie wskazują podmiotu bądź grupy podmiotów władnych do wskazania kandydatury na stanowisko starosty. Wydaje się zatem, że prawo to przysługuje każdemu członkowi rady<sup>10</sup>. Starosta zatrudniony jest w urzędzie powiatowym na podstawie wyboru (art. 4 ust. 1 pkt 1 b ustawy o pracownikach samorządowych). Czynności z zakresu prawa pracy wykonuje w stosunku do niego przewodniczący rady. Wysokość wynagrodzenia starosty ustala rada w drodze uchwały. Starosta jest więc pracownikiem samorządowym zatrudnionym w starostwie powiatowym (art. 2 w zw. art. 9 ustawy o pracownikach samorządowych).

Starosta może być odwołany tylko przez radę powiatu w dwóch przypadkach. Po pierwsze – jeżeli zarząd powiatu nie uzyska absolutorium. Uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Ponadto rada może odwołać starostę z innej przyczyny na wniosek 1/4 ustawowego składu rady. Odwołanie starosty następuje większością 3/5 ustawowego składu rady (art. 30–31 u.g.n.). Starosta uprawniony jest również do złożenia rezygnacji. Jej przyjęcie następuje uchwałą rady powiatu wyrażaną zwykłą większością głosów.

Funkcji starosty nie można łączyć w szczególności z członkostwem w organach gminy, województwa oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, funkcją posła, senatora, sędziego, policjanta, żołnierza w służbie czynnej, funkcjonariusza służby celnej itp.<sup>11</sup>

Jako przewodniczący zarządu starosta ma wpływ na skład osobowy tego organu (art. 27 ust. 3 u.s.p.). Pozostali członkowie zarządu powoływani są na jego wniosek przez organ stanowiący. Rada może też tylko na wniosek starosty dokonać zmian w składzie zarządu, co przesądza o jego silnej pozycji. Ponadto odwołanie starosty lub złożenie przez niego rezygnacji jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu albo złożeniem rezygnacji przez

---

<sup>10</sup> Za: K. Lewandowski, E. Wituska, *Dychotomia aktywności starosty powiatowego w strukturze terenowej administracji publicznej*, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKW” 2012, nr 2, s. 27.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat: A.T. Gajewska, *Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, członków zarządów powiatów i województw*, Warszawa 2002, tekst dostępny na stronie: [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf/i-916.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-916.pdf) (3.04.2015).

cały zarząd (art. 31 ust. 3 u.s.p.). Przyznane mu przez ustawę o samorządzie powiatowym kompetencje kreacyjne przesądzają o tym, że pozycja poszczególnych członków zarządu nie jest równa<sup>12</sup>, status starosty ma uprzywilejowany charakter, oraz że pozostali członkowie zarządu ponoszą przed nim odpowiedzialność polityczną.

Na podstawie art. 34 ust. 3 u.s.p. w stanach szczególnego zagrożenia starosta uprawniony jest do przejęcia i wykonywania funkcji całego zarządu powiatu. Wskazany przepis stanowi, że w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu, oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Wszystkie czynności dokonane w tym trybie podlegają zatwierdzeniu przez zarząd. W konsekwencji, w sytuacjach kryzysowych starosta przejmuje całokształt zadań i kompetencji organu wykonawczego powiatu (wyjątek stanowią jedynie kompetencje do wydawania przepisów porządkowych). Funkcja ta czyni ze starosty organ zastępujący zarząd. O ile omawiana kompetencja nadaje staroście przymiot organu samorządowego, to jednak wyjątkowość, warunkowość i jej zastępczy charakter nie czynią z niego organu wykonawczego powiatu<sup>13</sup>.

### III.

W rozumieniu prawa administracyjnego organem władzy publicznej jest podmiot (człowiek lub grupa ludzi) wyodrębniony w strukturze administracji, wyposażony we władztwo administracyjne oraz posiadający własne wyróżniające go kompetencje<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Podobnie: M. Gurdek, *op.cit.*, s. 118.

<sup>13</sup> Podobnie: P. Niemczuk, *op.cit.*, s. 86. W podobnym duchu wypowiadają się również sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że upoważnienie udzielone do wykonania określonych funkcji nie czyni z podmiotu legitymowanego do działań na jego podstawie organem administracji publicznej, bowiem wykonuje tylko funkcje organu, ale nim się nie staje (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2091/06, Lex nr 338271).

<sup>14</sup> P. Winczorek wskazuje, iż w prawie publicznym organem władzy jest podmiot, który posiada ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych, wiążących obywateli

Podstawowym elementem warunkującym uznanie określonego podmiotu za organ jest wyodrębnienie w strukturze władzy publicznej. Na gruncie prawa można mówić o dwóch typach wyodrębnienia: organizacyjnym i funkcjonalnym. Wyodrębnienie organizacyjne ma miejsce, gdy przepis prawa o ustrojowym charakterze wprost określa, iż jakiś podmiot jest organem administracji (rządowej, samorządowej)<sup>15</sup>. Wyodrębnienia funkcjonalnego dokonuje się w oparciu o normy prawa materialnego i procesowego. Posługujemy się nim w sytuacji, gdy z norm prawa ustrojowego wprost nie wynika, że określony podmiot jest organem władzy publicznej. Jego wyodrębnienie następuje poprzez fakt powierzenia mu przez prawodawcę określonych zadań, kompetencji o samodzielnym charakterze oraz środków i instrumentów umożliwiających ich realizację.

Wyróżnienie starosty jako organu administracji publicznej nie przysparza żadnych problemów w oparciu o kryterium funkcjonalne. Prawodawca przyznał mu bowiem szereg samodzielných kompetencji. W szczególności wskazuje się w tym miejscu uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych (art. 38 u.s.p.). Przypisanie ich staroście powoduje, iż spełnia on doktrynalne wymogi bycia organem administracji publicznej<sup>16</sup>. Wątpliwości w powyższej materii nasuwają się jedynie w kontekście pytania, czy jest on organem administracji samorządowej, czy może rządowej. Pewne trudności natomiast nastęrcza wyodrębnienie starosty jako organu władzy w oparciu o kryterium organizacyjne, albowiem żaden przepis o charakterze ustrojowym nie określa starosty mianem organu władzy publicznej.

---

lub inne podmioty prawa (idem, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19.

<sup>15</sup> Podręcznikowymi przykładami wyodrębnienia funkcjonalnego organów władzy jest treść art. 10 ust. 2, art. 95 ust. 1, art. 169 ust. 1, art. 173 Konstytucji RP.

<sup>16</sup> Podobnie: J. Boć, *Powiat a reszta*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Warszawa, Kolonia 2001, s. 49; M. Gurdek, op.cit., s. 134; B. Dolnicki, op.cit., s. 119; K. Lewandowski, E. Wituska, op.cit., s. 26; W. Kisiel, *Tryb określania obowiązków samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 67; C. Martysz, *Pozycja prawna monokratycznych organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 117–118; M.W. Sienkiewicz, *Samorząd Powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 298; E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 328.

W ustawach można odnaleźć szereg przepisów, które wprost zaliczają starostę do organów władzy publicznej, nie przesądzając, czy ma on charakter samorządowy, czy rządowy. Przykładowo w ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>17</sup> w rozdziale 7 zatytułowanym „Obowiązki organów administracji publicznej” wskazano starostę jako organ wydający zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów (art. 39). W art. 80 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane<sup>18</sup> starosta został określony jako organ administracji architektoniczno-budowlanej. Podobnie rzecz się ma z ustawą z dnia 14 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>19</sup>, z jej art. 91 wynika, iż starosta jest organem w zakresie ochrony przyrody<sup>20</sup>.

#### IV<sup>21</sup>.

W świetle przepisów prawa, w szczególności ustawy o samorządzie powiatowym, starosta jest członkiem i zarazem przewodniczącym zarządu. W ujęciu ustrojowym (organizacyjnym) ustawodawca nie przyznaje mu statusu organu władzy<sup>22</sup>. W myśl przepisów Konstytucji RP – starosta został usytuowany w ogóle poza katalogiem podmiotów wykonujących zadania samorządów. Z treści art. 169 ust. 1 Konstytucji wynika, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Z art. 8 ust. 2 u.s.p. wynika, że organami powia-

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 25, poz. 202 ze zm.

<sup>18</sup> T.j. Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.

<sup>19</sup> T.j. Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

<sup>20</sup> Por. w powyższej materii również art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.); art. 376 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

<sup>21</sup> Przedstawione w niniejszej części opracowania kompetencje nie mają charakteru wyczerpującego. Stanowią one przykłady mające na celu zobrazowanie wielości, różnorodności funkcji starosty oraz brak ich wewnętrznej spójności. Z ich zestawienia wynika, iż prawodawca nie ma spójnej wizji koncepcji statusu starosty oraz samego samorządu powiatowego.

<sup>22</sup> M. Gurdek wskazuje, iż jest to niekonsekwencja prawodawcy, który w ustawie nie przyznaje mu statusu organu, a z drugiej strony nadaje mu kompetencje właściwe organom władzy publicznej (M. Gurdek, op.cit., s. 84).



tu są rada powiatu oraz zarząd. Starosta nie jest ani jednym, ani drugim<sup>23</sup>. W konsekwencji, w ujęciu ustrojowym (organizacyjnym) staroście odmawia się statusu organu samorządu terytorialnego<sup>24</sup> (por. *a contrario* art. 8 ust. 2 u.s.p.).

Jak wyżej wskazano – w ujęciu organizacyjnym (ustrojowym) starosta nie został wyodrębniony jako organ samorządu terytorialnego. Nie mieści się on również w konstytucyjnie określonych ramach funkcjonowania samorządu terytorialnego, albowiem nie jest on ani organem wykonawczym, ani organem stanowiącym powiatu. Jednakże w kontekście funkcjonalnym istnieje szereg przesłanek do wyodrębnienia starosty jako organu samorządu powiatowego<sup>25</sup>. Wynika to z faktu przydzielenia staroście szeregu kompetencji i funkcji, które podmiot ten wykonuje samodzielnie we własnym imieniu, realizując równocześnie ustawowe zadania jednostki samorządowej. W ujęciu funkcjonalnym prawodawca zaliczył starostę do organów samorządu terytorialnego. Wynika to wprost z przytoczonych wyżej przepisów administracyjnego prawa materialnego oraz z treści art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.<sup>26</sup>, który wskazuje starostę jako jeden z organów samorządu terytorialnego. Identycznie rzecz się ma z ustawą z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>27</sup>, w której pracodawca wprost określa starostę jako organ jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 1a pkt 14). W orzecznictwie sądów starosta również został zaliczony do organów samorządowych<sup>28</sup>.

Zadania starosty jako organu jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na trzy podstawowe grupy: 1) kompetencje związane z funkcjonowaniem

<sup>23</sup> Podobnie: K. Lewandowski, E. Wituska, *op.cit.*, s. 33.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat: E. Hadrowicz, *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10, s. 23.

<sup>25</sup> Podobnie: D. Dąbek, *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 126; K. Koc, *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Toruń 2013, s. 155. Inaczej: K. Bandarzewski, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 222. W ocenie tego autora przypisanie kompetencji wydawania decyzji administracyjnych nie stanowi wystarczającej podstawy do wyróżnienia określonego podmiotu jako samodzielnego organu administracji publicznej.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r., kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.).

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. 2014, poz. 1619 ze zm.

<sup>28</sup> Por. np. postanowienie NSA z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt I OW 128/12.

powiatu oraz jego jednostek organizacyjnych; 2) wykonywanie zadań własnych powiatu; 3) wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym wynika przede wszystkim, że starosta organizuje pracę zarządu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami powiatu<sup>29</sup> oraz reprezentuje powiat na zewnątrz<sup>30</sup>. Nadto jest on kierownikiem starostwa oraz zwierzchnikiem służbowym zatrudnionych tam pracowników oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>31</sup>. Starosta wykonuje funkcje pracodawcy w stosunku do osób zatrudnionych w starostwie, w szczególności zawiera i wypowiedza umowy o pracę, wydaje polecenia służbowe, stosuje kary porządkowe itp. Funkcje kierownicze starosty stanowią wyjątek od zasady przyznającej zarządowi uprawnienie do wykonywania zadań powiatu<sup>32</sup>.

Na marginesie należy wskazać, iż na poziomie gminy zadania te są wykonywane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta – monokratyczny organ wykonawczy. Już to przesądza, iż prawodawca nie jest konsekwentny w płaszczyźnie konstruowania ustroju poszczególnych jednostek samorządowych. Pozycja organów i podmiotów wykonujących tożsame zadania poszczególnych jednostek samorządowych nie jest symetryczna.

W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do zadań powiatu starosta wydaje decyzje administracyjne (art. 38 u.s.p). Kompetencja ta definitywnie przesądza o fakcie, iż staroście należy przypisać status organu administracji publicznej. Starosta wydaje decyzje administracyjne w swoim imieniu<sup>33</sup>. Uprawnienie to rozwinięte jest w przepisach materialnego prawa administracyjnego, które zawierają szczegółowe upoważnienia do wydawania decyzji w konkretnych sprawach.

Starosta, wydając decyzje administracyjne, wykonuje zadania powiatu, określone w szczególności w art. 4 ust. 1 u.s.p. Zadania te mają charakter zarówno zadań własnych tej jednostki samorządowej, jak i zadań zle-

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat: M. Gurdek, op.cit., s. 116 i n.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: ibidem, s. 83 i n.; I. Skrzydo-Niżnik, *Model samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 400 i n.

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat: ibidem, s. 17 i n.

<sup>32</sup> Za: J. Boć, op.cit., s. 47.

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat: M. Gurdek, op.cit., s. 136 i cyt. tam lit.

conych z zakresu administracji rządowej. Równocześnie starosta wykonuje wiele innych zadań powiatu, które nie kończą się wydaniem decyzji, a polegają na sporządzaniu wniosków, opinii, planów czy zarządzaniu określonymi składnikami mienia.

Do zadań własnych powiatu wykonywanych przez starostę należy zaliczyć w szczególności<sup>34</sup>:

- wydawanie prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej<sup>35</sup>;
- organizowanie publicznego transportu zbiorowego<sup>36</sup>;
- wydawanie karty wędkarskiej, rejestracja sprzętu pływającego służącego połowowi ryb<sup>37</sup>;
- prowadzenie ewidencji uczniowskich klubów sportowych<sup>38</sup>;
- sprawowanie nadzoru nad działalnością szkoły lub placówki w zakresie spraw finansowych i administracyjnych<sup>39</sup>.

Z treści art. 4 ust. 4 u.s.p. wynika, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Do tego typu zadań należy zaliczyć zadania, które wymienione są w art. 4 ust. 1 u.s.p. a, w stosunku do których przepisy szczególne stwierdzają, iż są to zadania z zakresu administracji rządowej i powierzają ich wykonanie jednemu z organów powiatu bądź staroście. Do zadań zleconych powiatu z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez starostę należy zaliczyć w szczególności sprawy dotyczące:

- nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa<sup>40</sup>;

---

<sup>34</sup> Powyższy katalog ma charakter przykładowego wyliczenia.

<sup>35</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p. w zw. z art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2015, poz. 155).

<sup>36</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 6 u.s.p. w zw. z art. 7 ust.1 pkt 3 i ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011, Nr 5, poz. 13 ze zm.).

<sup>37</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 14 u.s.p. w zw. z art. 7 ust. 5, art. 20 ust. 3 i art. 17a ustawy z dnia 17 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t.j. Dz.U. 2009, Nr 189, poz. 1471 ze zm.).

<sup>38</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p. w zw. z art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2005 r. o sporcie (t.j. Dz.U. 2014, poz. 715).

<sup>39</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.p. w zw. z art. 34a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>40</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 14 u.s.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1153 ze zm.).

- przyznawania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości<sup>41</sup>;
- prowadzenia ewidencji szkół i placówek niepublicznych<sup>42</sup>;
- udzielania pomocy społecznej cudzoziemcom<sup>43</sup>.

## V.

W systemie prawa polskiego nie istnieją przepisy, które określałyby starostę jako organ administracji rządowej. Oznacza to, iż w ujęciu organizacyjnym (ustrojowym) nie został również wyodrębniony jako samodzielny organ tej administracji. Równocześnie brak ustrojowego (organizacyjnego) wyodrębnienia starosty jako organu administracji samorządowej otwiera możliwość do uznania go za organ administracji rządowej w ujęciu funkcjonalnym. Można mu bowiem przypisać szereg zadań, które należą do właściwości szeroko pojmowanego aparatu rządowego, które wykonuje samodzielnie i we własnym imieniu. Zadania te nie należą do zadań zleconych powiatowi z zakresu administracji rządowej. Z zasady znajdują się one poza katalogiem zadań powiatu wynikającym z treści art. 4 ust. 1 u.s.p. Oznacza to, iż w tej płaszczyźnie starosta wykonuje zadania, które w ogóle nie należą do właściwości powiatu. W konsekwencji w ujęciu funkcjonalnym w doktrynie prawa<sup>44</sup> i w orzecznictwie<sup>45</sup> starosta również traktowany jest jako organ administracji rządowej.

Starosta podobnie jest traktowany przez ustawodawcę. Z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>46</sup> wynika, iż starosta wykonuje zadania administracji rządowej w województwie. Kwalifikuje to starostę jako swoistą jednostkę administracji rządowej. Zadania te wykonywane są na zasadzie dekon-

<sup>41</sup> Por. art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2014, poz. 518 ze zm.).

<sup>42</sup> Por. art. 5e w zw. z art. 82 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>43</sup> Por. art. 20 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 91 i n. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2013, poz. 182 ze zm.).

<sup>44</sup> Por. np. I. Skrzydło-Niżnik, op.cit., s. 402.

<sup>45</sup> Por. np. postanowienie NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OW 52/11.

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

centracji<sup>47</sup>. Funkcja ta oznacza równocześnie konieczność uwzględniania i działania w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości<sup>48</sup>. Ostatecznie w powyższej płaszczyźnie starosta podporządkowany jest wojewodzie, który zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 w/w ustawy kontroluje działalność starosty wykonującego zadania zlecone pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Powyższe kompetencje wykonywane są przez starostę na podstawie bezpośrednich upoważnień wynikających z przepisów ustaw. Ich cechą charakterystyczną jest to, iż nie należą one do zadań powiatu, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.p. Przepisy prawne również nie wskazują, iż są to zadania zlecone powiatowi z zakresu administracji rządowej. Z ustawy najczęściej wynika, iż zadania starosty wykonywane w ramach realizacji określonej ustawy są zadaniami z zakresu administracji rządowej<sup>49</sup>. Z ustaw tych nie wynika, iż są to zadania powiatu realizowane w ramach zadań zleconych (por. art. 4 ust. 4 u.s.p.). Przypisywanie zadań zleconych staroście, który ustrojowo i organizacyjnie nie jest traktowany jako organ samorządu terytorialnego, jest wyraźnym odstępstwem od konstytucyjnej formuły wynikającej z art. 166 ust. 2. Wynika z niej, iż ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Starosta niewątpliwie nie jest jednostką samorządu terytorialnego, w ujęciu organizacyjnym nie jest nawet jej organem. Przypisywanie staroście zadań z zakresu administracji rządowej, z pominięciem powiatu, w związku z treścią art. 2 pkt 6 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, który stanowi, że starosta wykonuje zadania administracji rządowej – tworzy nową konstrukcję prawną, całkowicie obcą przepisom ustawy zasadniczej.

Do tego typu zadań zaliczam w szczególności zadania starosty powiatowego wynikające z treści ustawy o gospodarce nieruchomościami, które

---

<sup>47</sup> M. Chmaj, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2003, s. 231; P. Niemczuk, *Rządowe...*, s. 159.

<sup>48</sup> Por. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, J. Prutis, M. Stec, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szlachta, J. Zaleski, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 37.

<sup>49</sup> Por. np. art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1153 ze zm.).

związane są z zarządem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa<sup>50</sup>.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 2 u.s.p. starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, które składają się na powiatową administrację zespoloną (art. 33b u.s.p.). Powiatowe inspekcje służby i straże są wyodrębnionymi ze starostwa jednostkami pomocniczymi (organizacyjnymi), ich kierownicy natomiast samodzielnymi organami administracji publicznej wykonującymi zadania administracji rządowej we własnym imieniu (nie w imieniu starosty)<sup>51</sup> w zakresie swojej szczegółowej właściwości. Zespolenie to skoncentrowanie całego pomocniczego aparatu administracyjnego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem<sup>52</sup>. Polega na skupieniu wokół organu właściwości ogólnej organów o właściwości szczególnej. Jego istota sprowadza się do ponoszenia przez jednoosobowy organ odpowiedzialności politycznej za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji przez zespolone organy<sup>53</sup>. Przy czym ta ogólna zasada nie w pełni ma zastosowanie do starosty, albowiem nie ponosi on odpowiedzialności politycznej wobec organów administracji rządowej, w szczególności wobec wojewody. Taką odpowiedzialność ponosi on wobec rady powiatu, która uprawniona jest do jego odwołania w trybie art. 31 ust. 1 u.s.p.

W ramach swojego zwierzchnictwa starosta: powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek; zatwierdza programy ich działania; uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu; w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek; zleca przeprowadzenie ich kontroli. Starosta uprawniony jest również do składania wniosków do wojewody o przekształcenie, likwidację bądź utworzenie jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33a ust. 2 u.s.p.). Zwierzchnictwo to nie ma charak-

<sup>50</sup> Por. art. 4 pkt 9, art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2014, poz. 518 ze zm.).

<sup>51</sup> Por. J. Jagoda, *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 235.

<sup>52</sup> S. Czarnow, *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 28.

<sup>53</sup> Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 241.

teru służbowego, ponieważ kierownicy służb, inspekcji i straży podlegają właściwym organom wojewódzkim<sup>54</sup>. Dodatkowo kompetencje wobec tych podmiotów wynikają z ustaw szczegółowych regulujących zasady ich funkcjonowania. Z ustaw tych też wynikają ograniczenia zadań starosty wynikających z art. 35 ust. 3 u.s.p.

Zasadnicza specyfika tego zwierzchnictwa starosty polega na tym, że kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży w ujęciu ustrojowym stanowią terenowe organy administracji rządowej<sup>55</sup>. Nie wykonują one zadań własnych powiatu, nie są to też zadania zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>56</sup>.

Podsumowując, starosta sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowymi organami administracji rządowej. Zespolenie powiatowych służb inspekcji i straży pod egidą starosty nie ma tak silnego charakteru jak zespolenie administracji rządowej w województwie<sup>57</sup>.

## VI.

Starosta wykonuje jeszcze szereg zadań, które nie mieszczą się w w/w funkcjach. Niekiedy pozostają one w pewnym związku z którąś z nich bądź umożliwiają jej realizację, ale posiadają na tyle wyróżniające je właściwości, że należy zakwalifikować ją do odrębnej kategorii. Cechą istotną tych zadań jest to, że nie wynikają one z treści art. 4 ust. 1 u.s.p., nie są to więc zadania po-

<sup>54</sup> J. Jagoda, op.cit., s. 236.

<sup>55</sup> I. Skrzydło-Niżnik, op.cit., s. 402. Por. art. 2 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

<sup>56</sup> Do dnia 30 maja 2001 r. do zakresu zadań powiatu należało wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży (por. art. 4 ust. 2 w stanie prawnym do 30 maja 2001 r.). Ustawodawca, uznając wadliwość tego rozwiązania, dokonał stosownej zmiany tego przepisu (por. art. 2 pkt 4 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]).

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat: M. Mączyński, *Starosta a powiatowa administracja zespolona II i III RP (w okresie międzywojennym i współcześnie)*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 167; I. Skrzydło-Niżnik, op.cit., s. 402–403.

wiatu i równocześnie prawodawca, przydzielając je staroście, nie wskazuje, iż są to zadania z zakresu administracji rządowej. Wskazane niżej kompetencje mają charakter przykładowy i nie stanowią próby enumeratywnego ich wyliczenia. Ich główną cechą wspólną jest to, że w zasadniczy sposób odbiegają od pozostałych zadań i funkcji starosty.

Prawodawca do zadań własnych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej gminy zaliczył m.in. sprawy dotyczące gminnych dróg, ulic, mostów oraz organizacji ruchu drogowego<sup>58</sup>. Tymczasem zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym<sup>59</sup> starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Zarządzający ruchem w szczególności: rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu; opracowuje projekty organizacji ruchu; zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów; przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji; prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu. Podsumowując, starosta zarządza organizacją ruchu w gminach (na drogach gminnych) w powiecie objętym jego właściwością miejscową – przez co wykonuje zadania własne gmin.

Na podstawie art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa<sup>60</sup> – starosta jest podatkowym organem pierwszej instancji.

Na podstawie art. 130 ustawy prawo o ruchu drogowym policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego oraz przypisanych danym wykroczeniom liczby punktów. Jeżeli kierowca w ciągu jednego roku przekroczy liczbę 20 punktów karnych przyznanych mu za wykroczenia, starosta wydaje decyzję administracyjną, w której cofa uprawnienia do prowadzenia pojazdów mechanicznych (por. art. 140 ust. 1 pkt 3 w/w ustaw).

Stosownie do treści art. 79 kodeksu cywilnego starosta może poświadczyć podpis osoby, która podpisuje oświadczenie woli za osobę, która nie umie pisać, lecz umie czytać. Czynność taką może wykonać również notariusz.

---

<sup>58</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.).

<sup>59</sup> T.j. Dz.U. 2012, poz. 1137 ze zm.

<sup>60</sup> T.j. Dz.U. 2012, poz. 749 ze zm.



Na podstawie art. 951 § 1 kodeksu cywilnego spadkodawca może sporządzić testament także w ten sposób, że w obecności dwóch świadków oświadczy swoją ostatnią wolę ustnie m.in. wobec starosty.

Starosta zobowiązany jest do wykonania wyroków sądów cywilnych orzekających przepadek pojazdów na podstawie przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z treścią art. 130a ust. 10f prawa o ruchu drogowym organ ten wykonuje orzeczenia organów władzy sądowniczej w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Stosownie do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji starosta jest organem właściwym w sprawach egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz obowiązków o charakterze niepieniężnym.

## VII.

Przedstawiony powyżej status kompetencyjny starosty, który w zasadniczej mierze składa się na jego pozycję prawną, charakteryzuje się bardzo dużą dezynwolturą. Wynika z niego, że starostę można traktować i jest traktowany w praktyce, w szczególności w orzecznictwie sądów, zarówno jako organ samorządu powiatowego i jako swoisty terenowy organ administracji rządowej. Problemem nie jest, że istnieją poważne wątpliwości rodzące się na gruncie obowiązujących ustaw, czy starosta jest organem administracji, czy nie. Zasadniczym problemem jest fakt, iż wskutek istotnych wewnętrznych niespójności w aktach normatywnych starosta w dużej mierze działa poza konstytucyjnie wyznaczonymi ramami funkcjonowania samorządów terytorialnych. Wadą tego rozwiązania jest to, że starosta, który wykonuje zadania własne powiatu, który jest członkiem zarządu powiatu i ma istotny wpływ na jego funkcjonowanie, który może zastępować zarząd powiatu i samodzielnie realizować funkcje tego organu, poddany został kontroli administracji rządowej i traktowany jest jak organ administracji rządowej.

Rozwiązanie to stanowi bezpośredni skutek braku wyraźnego, ustrojowego (organizacyjnego) zakwalifikowania starosty przez prawodawcę jako jednego z organów powiatu. Przyczyn tego stanu rzeczy może być kilka. Po pierwsze, prawodawca stworzył wadliwą konstrukcję wskutek błędu,

swoistej ignorancji i nieznajomości przepisów Konstytucji RP. Po drugie, rozwiązanie to mogło być skutkiem zamierzonego działania prawodawcy, który umyślnie do polskiego porządku prawnego wprowadza organ samorządowo-rządowy, nie przypisując mu równocześnie statusu organu samorządu terytorialnego. Nie do końca mieści się ono w konstytucyjnej koncepcji funkcjonowania samorządów terytorialnych, jednakże pozbawienie starosty przymiotu organu samorządu terytorialnego otworzyło drogę do jego hybrydyzacji i nadania mu cech organu administracji rządowej. Takie rozwiązanie nie byłoby możliwe w sytuacji, gdyby ustawodawca nadał mu status organu samorządu terytorialnego. W mojej ocenie taka konstrukcja jest niespójna z przepisami Konstytucji RP, która wyraźnie wskazuje, iż zadania jednostek samorządu terytorialnego wykonywane są przez organy wykonawcze lub stanowiące. Dodanie na poziomie ustawy trzeciego organu zaburza ten konstytucyjny wzorzec. Ponadto, całkowicie niespójne jest to z zasadami niezależności jednostek samorządu terytorialnego i jego organów od administracji rządowej. Konstytucyjne ramy oddziaływania rządu na funkcjonowanie administracji lokalnej wyznaczają zasady nadzoru określone w szczególności w art. 171 Konstytucji. Powołanie w łonie samorządu powiatowego organu, który ma charakter *quasi-rządowy*, narusza te zasady. Rząd i podległe mu agendy uzyskują wpływ na działalność starosty poza standardami wyznaczonymi przez zasady nadzoru. Godzi to w niezależność i samodzielność powiatów. Problem polega na tym, że prawodawca uchwalił ustawę o samorządzie powiatowym już po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. i powinien był uwzględnić standardy ustrojowe obowiązujące w powyższej materii.

Z punktu widzenia Konstytucji RP – dopuszczalne jest przekazanie jednostkom samorządowym (ewentualnie ich organom) zadań z zakresu administracji rządowej. Wynika to wprost z treści art. 166 ust. 2 ustawy zasadniczej. Jednakże niedopuszczalne jest, by w powyższej materii jednostki samorządu terytorialnego traktowane były jako agendy administracji rządowej wyróżnione w oparciu o zasadę dekoncentracji, a nie decentralizacji. A właśnie z takim rozwiązaniem mamy do czynienia w przypadku starosty powiatowego. Nawet jeżeli przyjmiamo, że starosta nie jest organem samorządu terytorialnego, co w mojej ocenie jest niewłaściwe, to nadal pozostaje on immanentną częścią powiatu i elementem struktu-

ry jego zarządzania. W konsekwencji powinien być traktowany jako podmiot o charakterze samorządowym i powinny mieć do niego zastosowanie standardy konstytucyjne odnoszące się do samorządu terytorialnego, a nie administracji rządowej.

Brak ustawowego określenia starosty jako organu powiatowego w swoisty sposób legalizuje przyznanie mu samodzielnych kompetencji z zakresu administracji rządowej, które niewiele mają wspólnego z działaniem powiatu. Otwiera to również drogę do kontroli starosty przez organy administracji rządowej w ramach systemu zdekoncentrowanego, a nie zdecentralizowanego. Ostatecznie brak ustawowego wyróżnienia starosty jako organu samorządowego wymusza doktrynalne dookreślanie jego statusu przy użyciu pomocniczej formuły wyróżnienia funkcjonalnego. To z kolei daje możliwość stwierdzenia, iż starosta pełni dychotomiczną rolę ustrojową jako organu samorządowego i organu rządowego.

Tak poważne wady w rozwiązaniach ustawowych wynikają z kilku zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, tworząc koncepcję ustroju samorządu powiatowego, ustawodawca nawiązał do rozwiązań obowiązujących na gruncie ustawy o samorządzie gminnym w stanie prawnym do dnia 20 czerwca 2002 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>61</sup>. W gminach wówczas organem wykonawczym był kolegialny zarząd z wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta na czele<sup>62</sup>. Rozwiązanie to zostało ukształtowane na gruncie nieobowiązujących już przepisów konstytucyjnych. Ustawodawca odwzorował je w ustawie powiatowej, nie bacząc, iż realia ustrojowe i konstytucyjne uległy bardzo poważnym zmianom. Następnie dychotomiczna konstrukcja prawna pozycji ustrojowej starosty stanowi nawiązanie do pozycji prawnej starosty z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Wówczas starostom powiatowym powierzono wykonywanie zadań zarówno o charakterze samorządowym, jak i rządowym<sup>63</sup>. W mojej ocenie twórcy

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 984.

<sup>62</sup> P. Niemczuk, op.cit., s. 75.

<sup>63</sup> Por. K. Lewandowski, E. Wituska, op.cit., s. 25; M. Mączyński, *Samorząd dwóch Rzeczypospolitych*, „Nasz Powiat” 1998, z. 5, s. 28; idem, *Starosta a powiatowa...*, s. 148 i n.; D. Strus, *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 82, s. 87.

reformy samorządowej, konstruując status prawny starosty powiatowego i odwołując się do koncepcji samorządowych międzywojnia, nie uwzględnili w pełni standardów wynikających z VII rozdziału Konstytucji RP z 1997 r. Ustawa zasadnicza bowiem nie przewiduje takiego połączonego bytu prawno-ustrojowego<sup>64</sup>. Po trzecie, samorząd powiatowy został utworzony w miejsce zlikwidowanych urzędów rejonowych. Prawodawca przekazał starostom kompetencje kierowników urzędów rejonowych, nie bacząc, iż były to terenowe organy administracji rządowej. Miało to stanowić przejaw urzeczywistnienia zasady decentralizacji władzy publicznej. Skutkowało to tym, iż od samego początku starostowie wykonywali zarówno zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty powiatowej oraz zadania z zakresu administracji rządowej. Z przepisów wprowadzających reformę administracji publicznej wynikało, iż do właściwości starosty przechodzą, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów<sup>65</sup>. Oznacza to, iż prawodawca od samego początku zakładał hybrydalny status starosty, mimo obowiązywania w tej materii wyraźnych wytycznych wynikających z Konstytucji RP.

Ostatecznie zapoczątkowana w 1998 r. reforma ustroju samorządu terytorialnego i administracji publicznej nie została dokończona<sup>66</sup> i nie dokonano precyzyjnego rozdziału funkcji starostów. Wszelkie nowelizacje dokonywane już po wejściu w życie reformy miały charakter wypadkowy, incydentalny i nie obejmowały całości zagadnienia funkcjonowania starosty powiatowego i jego pozycji ustrojowej. Ponadto były one dokonywane z pominięciem głębszej refleksji konstytucyjnej. Status ustrojowy starosty od początku miał hybrydalny charakter i nigdy to nie zostało uporządkowane. Kolejne zmiany przepisów prawa tylko pogłębiły istniejący chaos w powyższej materii.

---

<sup>64</sup> K. Lewandowski, E. Wituska, op.cit., s. 40.

<sup>65</sup> Art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872).

<sup>66</sup> Szerzej na ten temat: B. Słobodzian, *Niedokończona reforma? Poszukiwanie nowych rozwiązań modelu samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 79 i n.

Brak organizacyjnego wyodrębnienia starosty jako organu administracji samorządowej umożliwia wyodrębnienie go jako organu samorządowego i administracji rządowej w ujęciu funkcjonalnym. Następuje to w oparciu o kompetencje starosty, który wykonuje zarówno zadania powiatu (własne i zlecone), jak i zadania należące do administracji rządowej. Skutkuje to faktem, iż status starosty powiatowego jest niejasny i niespójny z postanowieniami ustawy zasadniczej. W mojej ocenie dla prawidłowego uregulowania statusu tego organu należy posłużyć się zasadą „co jest cesarskie, cesarzowi, a co jest boże, Bogu”<sup>67</sup>. W konsekwencji potrzebne jest oddzielenie funkcji rządowych starosty i przekazanie ich odpowiednim organom administracji scentralizowanej odrębnych od struktur samorządowych<sup>68</sup> bądź włączenie tych kompetencji do zadań zleconych powiatowi. Obydwa te rozwiązania wymagają dokonania istotnej korekty konstrukcji ustrojowej całego powiatu i w dużej mierze również terenowej administracji rządowej. Reformę taką należy uznać za pożądaną, w szczególności z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. W mojej ocenie ostatnio postulowane w nauce ustawowe określenie starosty jako organu wykonawczego powiatu i powoływanie go w wyborach powszechnych na wzór wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest koncepcją wysoce niewystarczającą. Faktycznie wzmocni to jego pozycję prawną, ale równocześnie znacznie pogłębi deformacje konstytucyjnych wzorców funkcjonowania samorządu powiatowego. Albowiem już organizacyjnie wyodrębniony organ wykonawczy powiatu równocześnie w ujęciu funkcjonalnym nadal pozostanie organem administracji rządowej.

## Literatura

- Bandarzewski K., *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Boć J., *Powiat a reszta*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Warszawa, Kolonia 2001.
- Bukowski Z., *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Chmaj M., [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2003.

<sup>67</sup> Mt. 22, 21.

<sup>68</sup> Podobnie, P. Niemczuk, *op.cit.*, s. 92.

- Czarnow S., *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- Dąbek D., *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Dolnicki S., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Gajewska A.T., *Zakazy i ograniczenia dotyczące radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, członków zarządów powiatów i województw*, Warszawa 2002, tekst dostępny na stronie: [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf/i-916.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-916.pdf).
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis J., Stec M., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szlachta, J. Zaleski, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2.
- Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012.
- Hadrowicz E., *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10.
- Jagoda J., *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Kisiel W., *Tryb określania obowiązków samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Koc K., *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Toruń 2013.
- Lewandowski K., Wituska E., *Dychotomia aktywności starosty powiatowego w strukturze terenowej administracji publicznej*, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKW” 2012, nr 2.
- Martysz C., *Pozycja prawna monokratycznych organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Mączyński M., *Starosta a powiatowa administracja zespolona II i III RP (w okresie międzywojennym i współcześnie)*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Niemczuk P., *Rządowe funkcje powiatu*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 1.
- Niemczuk P., *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2011, nr 1.
- Sienkiewicz M.W., *Samorząd Powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.
- Skrzydo-Niżnik I., *Model samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Słobodzian B., *Niedokończona reforma? Poszukiwanie nowych rozwiązań modelu samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011.

Strus D., *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 82.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.