

*Jacek Jagielski*

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: [j.jagielski@wpia.uw.edu.pl](mailto:j.jagielski@wpia.uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-3033-3282

## KOLEGIALNOŚĆ I JEDNOOSOBOWOŚĆ W STRUKTURACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### COLLEGIALITY AND MONOCRACY IN SELF-GOVERNMENT STRUCTURES

#### Abstract

The article deals with the subject of collegiality and monocracy in the structure of local government authorities in Poland. The author begins his considerations with the characteristics of the collegial and monocratic form of organization of administrative organs. It indicates their essence, advantages and disadvantages and the related possibilities of their application in public administration. The next part of the study analyzes the existence of collegial and monocratic forms in the organizational system of local government authorities, which are treated in a broader sense than just as organs of individual local government units. The author indicates collegial and monocratic structures, emphasizing that the former are clearly preferred, and discusses the postulate of extending the monocratic form to all local government executive bodies; also draws attention to the need for a legal solution to the emancipation of monocratic offices of heads of collegial organs towards the separate and independent offices. An important role is played by the presentation and evaluation of various collegial bodies with which local government organs are enclosed. The considerations end with summarizing reflections, in which the timeliness and importance of the issues under consideration is emphasized, along with the listing of the most important issues.

## KEYWORDS

collegiality, monocracy, Local government authority, decision – making organs of territorial self-government, administrative board, municipal executive officer, chief district officer, chairman of the board of the province, consultative bodies, permanent committee, signal-purpose committee, youth municipal council, senior council

## SŁOWA KLUCZOWE

kolegialność, jednoosobowość, władze samorządowe, organy stanowiące i kontrolne, organy wykonawcze, zarząd, wójt, starosta, marszałek województwa, kolegia opiniodawczo-doradcze, komisja stała i doraźna, młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów

1. Mija 30 lat od reaktywowania w systemie polityczno-ustrojowym i prawno-administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej instytucji samorządu terytorialnego. Przez cały ten okres samorząd podlegał systematycznemu rozwojowi i wzmocnieniu jako jeden z podstawowych filarów systemu administracji publicznej. Ta droga rozwoju nie była wcale prosta i bezproblemowa, w jej trakcie mieliśmy do czynienia z szerokimi dyskusjami zarówno w kwestiach ogólnych, koncepcyjnych, jak i bardziej szczegółowych związanych z prawnym kształtowaniem rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych samorządu. Mimo że dziś samorząd jest utrwalonym (m.in. konstytucyjnie) i odbieranym poniekąd już jako „naturalny” element systemu sprawowania władzy publicznej i ogniw zawiadywania sprawami jednostek terytorialnych i społeczności lokalnych, to jednak trudno byłoby się zgodzić z oceną, iż prezentuje się on jako instytucja ustrojowa ostatecznie ukształtowana i optymalna z punktu widzenia jej konstrukcji prawnej, jak również roli i znaczenia. Samorząd terytorialny i problematyka z nim związana jawią się jako materia „permanently żywa” poddana oddziaływaniu różnych, zmieniających się uwarunkowań, za którymi musi nadążać i przez to ciągle pozostaje otwarta na oceny i dyskusje dotyczące istniejących rozwiązań oraz propozycje nowych ujęć i konstrukcji w sferze organizacyjnej, funkcjonalnej itd., służących modernizacji i ulepszaniu tego niezwykle ważnego segmentu władzy publicznej. Nie trzeba specjalnie dodawać, że ta tematyka samorządowa jest nader rozległa od strony przedmiotowej, obejmuje cały wielki kompleks zagadnień zróżnicowanych, jeśli chodzi o treści (naturę), ciężar gatunkowy, stopień konkretności (uszczegółowienia) itd.

Wśród tych wielorakich zagadnień, doniosły i interesujący fragment stanowią zagadnienia odnoszące się do organizacji i zasad funkcjonowania władz

samorządowych, a w tym m.in. kwestia kolegialności i jednoosobowości w strukturach tych władz. Tej właśnie kwestii chciałbym poświęcić parę uwag i refleksji w ramach niniejszego artykułu.

2. Sprawa kolegialności i jednoosobowości to od dawna jeden z ważniejszych (dziś można też powiedzieć: klasycznych) problemów związanych z kształtowaniem struktur organizacyjnych administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie terenowego jej segmentu<sup>1</sup>.

Jednoosobowość oraz kolegialność identyfikowane są przede wszystkim w kategoriach organizacyjnych, jako określone formy strukturalne podmiotów władzy publicznej, w szczególności organów administracji, wyróżniane w oparciu o kryterium składu (jednoosobowego bądź wieloosobowego) obsady personalnej tych podmiotów (organów). Jednoosobowość oznacza zatem, że mamy do czynienia z organem, którego obsadę stanowi jedna osoba, która wyraża wolę organu i której działania traktowane są prawnie jako działania organu. Innymi słowy, wszystkie zadania i kompetencje przypisywane przez prawo organowi jednoosobowemu (monokratycznemu) oraz wszystkie działania (czynności faktyczne, akty prawne, inne zachowania) podejmowane dla ich wykonywania postrzegane są od strony prawnoformalnej jako działania jednej osoby. Rozmija się to oczywiście z rzeczywistym (realnym) stanem rzeczy, gdyż jedna osoba nie jest w żadnym przypadku zdolna do osobistego wykonania wszystkich (czy choćby większości) funkcji, zadań i kompetencji adresowanych prawnie do organu jednoosobowego. Stąd też konstrukcji organu monokratycznego towarzyszy w założeniu fikcja

---

<sup>1</sup> Oczywiście kwestia kolegialności i jednoosobowości odnosi się także do struktur administracji centralnej, jednakże ich wykorzystywanie na tym poziomie nie było (i nie jest) przedmiotem szerszego zainteresowania doktryny i praktyki, a przynajmniej nie w takim stopniu jak miało i ma to miejsce w odniesieniu do terenowego aparatu administracyjnego. Wystarczy wspomnieć tu kształtowanie się aparatu administracyjnego w systemie rad narodowych, kiedy to na każdym etapie jego rozwoju sprawa kolegialnej i monokratycznej formuły organów administracyjnych należała do istotnych punktów konstruowania rozwiązań prawnoorganizacyjnych w obrębie wspomnianego systemu. Widać to wyraźnie na gruncie głównych regulacji prawnych minionego okresu, tj. ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130), ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16), ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 49, poz. 311), oraz ustawy tej samej daty o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312, tekst jedn. Dz.U. nr 49, poz. 314), ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 16, poz. 89) oraz tej daty ustawy o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91, tekst jedn. Dz.U. nr 26, poz. 139). Problematyka ta podnoszona była szeroko w doktrynie. Por. w szczególności, M. Rybicki, *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, nr 6, a także odpowiednie fragmenty opracowania W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976 (i przywołana tam bogata literatura). Kwestia kolegialności i jednoosobowości pozostaje aktualna na gruncie rozwiązań ustrojowych samorządu terytorialnego, o czym może świadczyć wprowadzenie w 2020 r. konstrukcji monokratycznego organu wykonawczego na poziomie gminy w miejsce dotychczasowego, tradycyjnego organu kolegialnego.

prawna, której przewycięzeniu w praktyce służy idea aparatu pomocniczego (urzędu administracyjnego) działającego na rzecz organu.

Kolegialność jest rzecz jasna formułą przeciwstawną jednoosobowości i oznacza w wymiarze organizacyjnym konstrukcję organu o obsadzie personalnej wieloosobowej<sup>2</sup>. Elementem tej konstrukcji jest jednak także szczególny tryb funkcjonowania (czasami okreśłany mianem trybu parlamentarnego, zwykle zaś – kolegialnego). Tryb ten w swojej istocie odnosi się do kształtowania woli (i w konsekwencji rozstrzygnięć, decyzji itd.) traktowanej w obrocie prawnym jako wola (stanowisko) organu jako takiego, a nie postrzegany jako suma (i wypadkowa) woli (stanowisk) zespołu osób będących „substratem personalnym” organu. Ów tryb obejmuje dwa etapy. Pierwszy wyraża się w prezentacji stanowisk (woli) poszczególnych członków kolegium w odniesieniu do danej rozpatrywanej i rozstrzyganej sprawy, drugi zaś – to przekształcenie tychże indywidualnych stanowisk (woli) poszczególnych członków organu kolegialnego w stanowisko (wolę) organu jako osobnego, prawem określonego podmiotu. To przekształcenie następuje w drodze głosowania, które jest zasadniczym instrumentem „przetworzenia” indywidualnej woli każdego z członków kolegium w zespołową wolę (stanowisko) przypisywane prawnie całemu kolegium<sup>3</sup>. Stąd też jedyną – co do zasady – formą działania (wyrażania woli) organu kolegialnego jest z punktu widzenia organizacyjno-technicznego forma uchwały. Od strony treści, postaci legislacyjnej, miejsca w porządku prawnym uchwała może być kwalifikowana różnie, a więc np. jako ustawa, rozporządzenie, decyzja, opinia czy też po prostu uchwała.

Z istoty organu kolegialnego wynika też, że zasadniczym sposobem jego działania jest odbywanie formalnie zwoływanych posiedzeń. Ale i w tym zakresie w konkretnych przypadkach regulacje prawne mogą przewidywać inne jeszcze sposoby działania (i wyrażania woli) organu kolegialnego, np. w tzw. drodze obiegowej – poprzez zebranie stanowisk poszczególnych jego członków<sup>4</sup>.

Wspomniane modyfikacje stanowią niewątpliwie odstępstwa od reguł kolegialności w odniesieniu do funkcjonowania organów w założeniu kolegialnych,

---

<sup>2</sup> Z czysto formalnego punktu widzenia można byłoby powiedzieć, że organ kolegialny to organ liczący więcej niż jedna osoba składu personalnego. I chociaż w przeszłości – odległej – bywały organy dwuosobowe (duumwiraty w starożytnym Rzymie), to jednak zgodnie z tradycją sięgającą starożytności organ kolegialny „zaczyna się” – w myśl znanej paremii: *tres faciunt collegium* – od co najmniej trzech osób składu personalnego. Górna granica liczebności organów kolegialnych nie jest określona i zależy od konkretnych rozwiązań prawnych.

<sup>3</sup> W ramach określonych rozwiązań prawnych dotyczących organów kolegialnych wspomniany sposób wyrażania stanowiska przez organ kolegialny może podlegać różnym modyfikacjom, np. poprzez ustalenie, że wola (stanowisko, rozstrzygnięcie itd.) organu kolegialnego kształtowana może być w drodze tzw. uzgadniania stanowisk, co przewiduje m.in. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1171, z późn. zm.

<sup>4</sup> Por. np. art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

ale jej nie przekreślają. Prawne możliwości ich zaistnienia są uzasadniane potrzebami racjonalizowania i usprawniania działalności tych organów<sup>5</sup>.

3. Rozważaniom dotyczącym kolegalności i jednoosobowości towarzyszy zwykle konfrontacja obu tych form z punktu widzenia ich zalet i wad. Generalnie w tej mierze daje się stwierdzić, iż zalety jednej z tych form stanowią odwrotność wad drugiej z nich. Najczęściej wskazywaną zaletą kolegalności jest stworzenie płaszczyzny dla przedstawicielskiego charakteru organu i udziału reprezentantów różnych grup społecznych, środowisk zawodowych itd. Stąd też płynie dalszy walor kolegalności w postaci zapewnienia możliwości wszechstronnego, wieloaspektowego rozpatrywania spraw i wyważania podejmowanych rozstrzygnięć. W rezultacie kolegalności przypisywana jest standardowo cecha większego obiektywizmu w działaniu i decydowaniu, szerszego rozeznania różnych uwarunkowań i pełniejszego ich uwzględniania, większej możliwości unikania nieprzemyślanych, pochopnych rozstrzygnięć. Z kolei jeśli chodzi o wady kolegalności, to do najistotniejszych (i najczęściej wskazywanych) należy powolność w działaniu, większe koszty funkcjonowania, trudniejsza do ustalenia odpowiedzialność za rozstrzygnięcia.

Co się tyczy natomiast zalet i wad jednoosobowości, to zgodnie ze wspomnianą wcześniej prawidłowością, że są one odwrotnością wad i zalet kolegalności, do najbardziej rozpoznawalnych walorów organów monokratycznych należy sprawność i szybkość działania, łatwa do sprecyzowania odpowiedzialność, relatywnie mniejsze koszty funkcjonowania, zaś do jego wad – niebezpieczeństwo działań arbitralnych, mniejsze możliwości wyważania ocen i rozstrzygnięć, większe prawdopodobieństwo powierzchowności w działaniu i podejmowania nietrafnych decyzji.

Rozpoznanie zalet i ułomności form kolegalnej i jednoosobowej wiąże się z formułowaniem pewnych wskazań co do ich wykorzystywania w strukturach organizacyjnych aparatu administracyjnego. Nie wchodząc tu w bliższe rozważania, można ogólnie powiedzieć, że organy kolegalne nadają się do zainstalowania przede wszystkim w tych sferach spraw, które polegają na wytyczaniu kierunków działania, ustalaniu celów, zadań i priorytetów co do ich realizacji, wypowiedaniu się w sprawach ogólnych, złożonych, wymagających szerokiego wyświetlenia, podejmowaniu rozstrzygnięć o charakterze generalnym itd. Natomiast

---

<sup>5</sup> Na marginesie można dodać, że kolegalność i jednoosobowość mogą być postrzegane także w wymiarze funkcjonalnym, tj. przez pryzmat zespołowego bądź jednoosobowego działania. Kolegalność w tym kontekście odnosi się z jednej strony do wspomnianych wcześniej reguł funkcjonowania organów kolegalnych, z drugiej zaś obejmuje sytuacje, w których mamy do czynienia z działaniami zbiorowymi (pewnych zbiorów osób), w ramach których pozycja poszczególnych osób może być różna (np. narada organu monokratycznego z pracownikami podległego mu urzędu w celu zasięgnięcia ich opinii w jakiejś sprawie, przy jednoczesnym prawie do podjęcia rozstrzygnięcia przysługującego jedynie temu organowi). Dla odróżnienia tego rodzaju sytuacji od „właściwej” kolegalności używa się wobec nich określenia „kolektywność działania”, „działania kolektywne”, „kolektywny styl pracy”.

domeną organów monokratycznych powinny być obszary działalności operatywnej, bieżącego administrowania, gdzie pierwszorzędne znaczenie ma sprawność i szybkość w realizacji przydzielonych funkcji i zadań oraz precyzyjna lokalizacja odpowiedzialności<sup>6</sup>.

W zakresie problematyki zastosowania w strukturach władzy publicznej kolegialności i jednoosobowości pojawia się nierzadko jeszcze jedna kwestia, polegająca na wartościowaniu tych form organizacyjnych przez pryzmat efektu politycznego, jaki ma towarzyszyć ich zastosowaniu. Otóż w szerokim odbiorze społecznym, praktycznym, publicystycznym, a także na płaszczyźnie rozważań naukowych, często kolegialność uznawana jest za formułę, której zastosowanie oznacza wniesienie do systemu władzy publicznej pierwiastków demokratycznych (demokratyzację administracji) i nadanie jej wymiaru bardziej „pro-obywatelskiego”. Jednoosobowość zaś jest tu kojarzona ze strukturą pozbawioną tego waloru, z władzą mniej demokratyczną, jednostronną.

Takie podejście jest jednak moim zdaniem całkowicie nieuprawnione. Kolegialność i jednoosobowość jako dwie różne formy organizacyjne są same w sobie indyferentne pod względem ładunku politycznego i ustrojowego. I nie ma żadnych podstaw do przypisywania im wnoszenia automatycznie do systemu władzy publicznej czynnika demokratycznego (kolegialność), czy braku tego efektu (jednoosobowość). Naturalnie kolegialność, ale także jednoosobowość mogą stać się ważnymi elementami demokratycznych struktur władzy (jej demokratyzacji), jednak to determinowane jest różnymi aspektami, jak np. przedstawicielski charakter organu, funkcje i zadania, jakie są mu powierzane, miejsce w systemie, które ma zajmować, i wiele innych.

4. Kolegialność i jednoosobowość jako formy organizacyjne mają, jeśli chodzi o ich wykorzystywanie w strukturach aparatu władzy publicznej, charakter uniwersalny, tzn. znajdują zastosowanie w różnych jego segmentach, w tym oczywiście także w administracji samorządu terytorialnego. W odniesieniu do całej szeroko widzianej administracji samorządowej problematyka kolegialności i jednoosobowości nie przejawia się w jakichś kontrowersyjnych, dyskusyjnych zagadnieniach, lecz stanowi obszar rutynowych uwag, co najwyżej opisujących zastosowanie tych form przy kształtowaniu różnych samorządowych jednostek

---

<sup>6</sup> Sprawa zalet i wad kolegialności i jednoosobowości oraz związanych z tym możliwości wykorzystywania tych form w organizacji aparatu administracyjnego omawiana jest w licznych opracowaniach z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego, zarówno dawniejszych, jak i dzisiejszych, w tym o charakterze podręcznikowym. Por. m.in. np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977, s. 105 i n.; J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 63 i n.; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 58–59; *idem*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 132 i n.; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 61 i n.; J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 168; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 326–327; M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 169–171; J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 177–178.



organizacyjnych. To co natomiast w tym obszarze jest interesujące i może stanowić przedmiot szerszej refleksji, dotyczy kolegalności i jednoosobowości w obrębie podmiotów stanowiących „władze samorządu terytorialnego („władze samorządowe”).

Pojęcie „władzy”, „władz” nie ma jednej treści znaczeniowej i może służyć np. do określenia funkcji, której istota polega na możliwości jednostronnego, wiążącego oddziaływania, jak również do określenia podmiotu dysponującego władzą w sensie funkcjonalnym. Odnosząc kolegalność i jednoosobowość do „władz samorządu terytorialnego”, kategorię tychże władz traktujemy w sensie podmiotowym oraz w nawiązaniu do ich ścisłego prawnego ujęcia w ustrojowych ustawach samorządowych<sup>7</sup>. Każda z tych ustaw zawiera w swej treści rozdział pt. „Władze gminy”, „Władze powiatu”, „Władze województwa”, w którym określa władze jednostek samorządu terytorialnego, zaliczając do nich mieszkańców tych jednostek (członków wspólnot samorządowych, tj. gmin, powiatów, województw), działających bezpośrednio poprzez wybory organów oraz w drodze referendum, jak również organy stanowiące i kontrolne oraz wykonawcze tychże jednostek samorządowych. Innymi słowy, kategoria władz samorządowych w świetle obowiązującej regulacji prawnej obejmuje ogół mieszkańców gminy, powiatu, województwa (jako zasadnicze podmioty władzy) oraz ustanowione przez stosowne przepisy organy tych jednostek samorządu (rady gmin, powiatów, sejmiki województw, wójtowie gmin, prezydenci, burmistrzowie miast oraz zarządy powiatów i województw).

Do tak ustalonej kategorii władz samorządu terytorialnego można teraz odnieść interesującą nas kwestię kolegalności i jednoosobowości. Patrząc ogólnie, można mieć wrażenie, że zastosowania w strukturach władz samorządowych form kolegalnych i monokratycznych są w gruncie rzeczy sprawą rozstrzygniętą, przynajmniej jeśli chodzi o generalne, kierunkowe rozwiązania wynikające z obowiązującego porządku prawnego. W świetle tych rozwiązań w systemie organizacyjnym władz samorządu dominują struktury kolegalne<sup>8</sup>, a jedynie w przypadku organów wykonawczych samorządu gminnego mamy do czynienia z organami monokratycznymi (wójt, burmistrz, prezydent).

Bliższy ogląd problematyki organizacyjnej w obrębie władz samorządowych prowadzi jednak do wniosku, że zagadnienie kolegalności i jednoosobowości pozostaje tu cały czas aktualne, o czym świadczą pewne zjawiska (tendencje) przewartościowujące w jakimś stopniu dotychczasowy obraz zastosowania obu

<sup>7</sup> Tzn. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.); dalej: u.s.g.; ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); dalej: u.s.p.; ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668); dalej: u.s.w.

<sup>8</sup> Wraz z uzupełniającymi formami demokracji bezpośredniej w postaci kreowania przez społeczności lokalne organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wypowiedzania się w formie referendum lokalnego.

tych form, wynikający formalnie z przyjętych unormowań prawnych. Z jednej strony należy tu zwrócić uwagę na wyraźnie dostrzegalne od pewnego czasu wyodrębnianie się organów monokratycznych w obrębie organów wykonawczych samorządu. I nie chodzi tu tylko o funkcjonujące od 2002 r. jednoosobowe organy wykonawcze na poziomie gmin (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci<sup>9</sup>), ale także o prawny status przewodniczących organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego, zdecydowanie zbliżający się w świetle wielu unormowań ustawowych do pozycji starostów i marszałków województw jako osobnych, samodzielnych organów administracji.

Z drugiej strony można dostrzec też tendencję do sięgania ciągle do rozwiązań kolegialnych w postaci ustanawiania nowych ciał kolegialnych, sytuowanych w obrębie organów stanowiących i kontrolnych oraz „przy” organach wykonawczych, jak m.in. rada młodzieży, rada seniorów, komisja skarg, wniosków i petycji czy komisja bezpieczeństwa i porządku.

Wspomniany stan rzeczy (a raczej zasygnalizowane tendencje) w zakresie emancypacji organów jednoosobowych i tworzenia różnych ciał kolegialnych w strukturach władz samorządowych nie sprowadza się jedynie do prostego wskazania dzisiejszego wymiaru wykorzystania form kolegialnych i monokratycznych w systemie organizacyjnym tych władz. W ślad za tym idą wszakże określone problemy merytoryczne obejmujące takie kwestie jak m.in. podtrzymywanie różnych (a nie jednych) struktur organów wykonawczych, dookreślenie statusu przewodniczących tych organów, rozpoznanie pozycji prawnej przewodniczących organów stanowiących i kontrolnych w świetle ich nowych uprawnień wobec pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, ustalenie statusu prawnego wspomnianych nowych ciał kolegialnych (w tym ich zadań i roli) itd.

**5.** Przechodząc do zagadnień bardziej konkretnych, można na początek skonstatować rzecz oczywistą, że kolegialna struktura jest immanentnie związana z organem stanowiącym i kontrolnym. Jako organ przedstawicielski kreowany w drodze wyborów, reprezentujący różne grupy społeczne i przewidziany do decydowania o sprawach ogólnych, podstawowych kierunkach rozwoju terenu oraz potrzeb i interesów członków wspólnoty samorządowej, w naturalny sposób musi on pozostawać w kolegialnej formule organizacyjnej.

Według istniejących dziś rozwiązań prawnoorganizacyjnych w zakresie władz samorządu terytorialnego kolegialność przeważa też w strukturach organów wykonawczych jednostek samorządu. Na poziomie powiatu i województwa samorządowymi organami wykonawczymi są wszakże, jak wiadomo, zarządy powiatów i zarządy województw, w świetle przepisów wyraźnie skonstruowane jako organy kolegialne<sup>10</sup>. Inaczej jednak niż w przypadku organów stanowiących

<sup>9</sup> Wprowadzone ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191, z późn. zm.).

<sup>10</sup> Por. art. 26–27, także art. 29–30, art. 30a ust. 10, art. 31 ust. 4, art. 31a u.s.p., art. 31–32, art. 34, 34a ust. 10, art. 37 ust. 4, art. 38 ust. 2 u.s.w.



i kontrolnych, kolegialność nie jest naturalną formą organizacyjną tych podmiotów; odnośnie do sprawy struktur organizacyjnych tychże organów w rachubę mogą wchodzić zarówno formy kolegialne, jak i monokratyczne, co ewidentnie potwierdzają doświadczenia samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Tu nastąpiło odstępstwo od tradycyjnej formuły kolegialności organów wykonawczych i wprowadzono – o czym była już mowa – organ wykonawczy samorządu gminnego o charakterze monokratycznym (wójt, burmistrz, prezydent miasta), którego obsada personalna kreowana jest bezpośrednio przez mieszkańców gminy (członków wspólnoty samorządowej) w wyborach powszechnych.

Ten funkcjonujący paręnaście lat model monokratycznego organu wykonawczego jednostki samorządu na najniższym poziomie jego struktury okazuje się rozwiązaniem uzasadnionym, sprawdzającym się w praktyce. Pomimo dyskusji, często krytycznych uwag i ocen, jakie towarzyszyły przyjęciu i późniejszemu funkcjonowaniu monokratycznej konstrukcji organu wykonawczego, a także mimo tego, że i dziś można dostrzec pewne niedostatki i problemy w mechanizmie działania nie tylko samego tego organu, ale także całego układu władz samorządowych na poziomie gminy, trudno byłoby znaleźć istotne argumenty za zmianą tego modelu w kierunku przywrócenia kolegialnej formuły organu wykonawczego. Co więcej, rodzi się pytanie, czy nie warto byłoby podjąć dyskusję nad „rozciągnięciem” tego modelu organu wykonawczego na pozostałe poziomy administracji samorządu terytorialnego?

Konstrukcja monokratycznego organu wykonawczego, kreowanego personalnie w drodze powszechnych wyborów ma w sobie ten walor, że dobrze służy ukształtowaniu silnego i prężnego ośrodka wykonawczego w układzie władz samorządowych, który stwarza warunki sprawnego, operatywnego zarządzania i administrowania bieżącymi sprawami i który jest w tej roli nieodzownym dopełnieniem ogniwa stanowiącego i kontrolnego wspomnianego układu. Jednoosobowość wspomaga tu także ustalenie odpowiedzialności za podejmowane działania i rozstrzygnięcia. Ponadto za sprawą wyłaniania obsady personalnej organu w drodze powszechnych wyborów konstrukcja, o której mowa, zawiera także pierwiastek demokratyczny w systemie władzy publicznej w terenie.

Co natomiast przemawia dziś za kolegialną formą organów wykonawczych samorządu terytorialnego? Są to organy, których rola, funkcje i zadania (bieżące, operatywne zarządzanie i administrowanie) nie wymagają ich przedstawicielskiej natury, lecz takiego doboru ich struktury, która będzie zorientowana na sprawność, efektywność i odpowiedzialność w działaniu tych podmiotów. To zaś oznacza, że model monokratycznego organu wykonawczego (zastosowany na poziomie gminy) może być konkurencyjny dla kolegialnej formy organów wykonawczych w powiecie i województwie. W szczególności odnosi się to do poziomu powiatu, który jako wspólnota samorządowa w świetle całościowej koncepcji ustrojowej samorządu (odzwierciedlanej przez obowiązujący porządek prawny) jest ogniwem samorządu jednorodnym z punktu widzenia celów, roli, funkcji

i zadań z gminą. Samorząd powiatowy tak jak gmina, w całej strukturze samorządu sytuowany jest jako samorząd lokalny, którego cele i zadania koncentrują się na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, dbałości o ich interesy, załatwianiu ich spraw, jak również na działaniu na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, jaką jest powiat. Podobnie też jak w gminie, w odniesieniu do samorządowego organu wykonawczego w powiecie oczekuje się w pierwszej kolejności zapewnienia sprawnego, rzetelnego i z jednoznacznie określoną odpowiedzialnością mechanizmu realizacyjnego w zakresie bieżącego administrowania i załatwiania spraw, czemu bardziej sprzyja formuła monokratyczna tego organu.

Sprawa rozciągnięcia na poziom powiatu gminnego modelu organu wykonawczego warta jest podjęcia szerszych rozważań<sup>11</sup>. Z tego rodzaju postulatem można też odnieść się do organu wykonawczego województwa, chociaż w tym przypadku za utrzymaniem kolegialności może stać nieco szersza argumentacja, odwołująca się do przypisanych województwu roli i zadań – polegających, ogólnie rzecz ujmując, na dbałości o rozwój cywilizacyjny regionu, wytyczaniu kierunków tego rozwoju, wyborze priorytetów – a także pozyskiwania i rozdzielania środków finansowych. W tak zakreślonym nurcie funkcji samorządu województwa organ wykonawczy powinien mieć zdolność szerokiego oglądu spraw i starannego wyważania podejmowanych rozstrzygnięć, ku czemu dobrze przyczyniać się może struktura kolegialna. Ponadto domeną organu wykonawczego pozostają „działania realizacyjne”, wobec których zawsze istotne znaczenie mają standardy sprawności, efektywności, skuteczności, odpowiedzialności itp., których zapewnienie bardziej odnoszone jest do formy jednoosobowej tego organu. Sprawa wprowadzania również na poziomie wojewódzkim samorządowego organu wykonawczego według modelu istniejącego dziś na poziomie gminy wymaga więc szczególnie wnikliwego rozpatrzenia i rzetelnego przedyskutowania, bez apriorycznych stanowisk preferujących kolegialną czy monokratyczną formę organizacyjną.

6. Analizując zagadnienie kolegialności i jednoosobowości w odniesieniu do organów wykonawczych samorządu, trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jedną zmienną rzecz, dotyczącą swoistej sytuacji prawnej przewodniczących tych organów, funkcjonujących w formule kolegialnej (zarządów powiatów, zarządów województw). Z jednej strony starosta i marszałek województwa sytuowani są jako przewodniczący kolegialnych organów wykonawczych (zarządów) i osadzeni w tradycyjnych dla tej pozycji funkcjach, jak organizowanie pracy zarządu (zwoływanie posiedzeń, ustalanie porządku obrad, kierowanie pracą na posiedzeniach,

---

<sup>11</sup> Można dodać, że przyjęcie na poziomie powiatu monokratycznej struktury organu wykonawczego byłoby pożyteczne z punktu widzenia pewnego porządkowania i „uczynienia” systemu organizacyjnego władz samorządowych. Dziś może być nie do końca jasne zróżnicowanie rozwiązań organizacyjnych dotyczących organu wykonawczego gminy oraz organu powiatu, skoro obie jednostki samorządu terytorialnego są pod względem roli, funkcji i zadań niemalże jednorodne i należą do wspólnej kategorii samorządu lokalnego.

ustalanie przedmiotu obrad itd.) oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Z drugiej strony przepisy zarówno ustrojowe, jak i materialne wyposażają starostę i marszałka w zadania i kompetencje, które budują ich pozycję, wykraczającą poza stanowiska przewodniczących organów kolegialnych, wyraźnie sterując w kierunku ich statusu prawnego jako samodzielnych organów administracji<sup>12</sup>. Wynikający z regulacji prawnych status starosty i marszałka jako odrębnych organów administracyjnych nie znajduje jednak odzwierciedlenia w formalnoprawnym ujęciu ich miejsca w strukturze władz samorządowych. W rezultacie nie wiadomo, czy są to organy powiatu czy województwa, czy może swego rodzaju „organy” kolegialnych zarządów, czy też może organy zajmujące jakąś szczególną (pytanie: jaką) pozycję w systemie organizacyjnym samorządu powiatu czy województwa. Uregulowanie miejsca tak wyodrębnionych organów administracyjnych w tym systemie ma ważne znaczenie z punktu widzenia klarowności i spójności całej kompozycji władz samorządowych. Mogłoby ono pójść w kierunku przyjęcia tak jak w gminie monokratycznego modelu organu wykonawczego także na poziomie samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Innym rozwiązaniem mogłoby być włączenie (przez przepisy ustrojowe) starosty i marszałka do rozszerzonego katalogu organów powiatu i województwa.

Niezależnie jednak od podjęcia zmian w normatywnym ujęciu pozycji prawnej przewodniczących organów wykonawczych w powiecie i województwie, wyraźnie mamy tu do czynienia z rozszerzeniem roli jednoosobowości w strukturach samorządowych organów wykonawczych.

Dodatkowo warto też zauważyć, że wspomniane rozszerzenie roli jednoosobowości, wyrażające się w emancypacji jednoosobowych stanowisk ulokowanych w strukturach kolegialnych, w kierunku osobnych monokratycznych organów, daje się dostrzec (a przynajmniej jego symptomy) także na płaszczyźnie samorządowych organów stanowiących i kontrolnych. Chodzi tu o stanowiska przewodniczącego rady gminy, powiatu i sejmiku województwa, którym niekiedy przepisy przydają zadania i kompetencje wykraczające poza organizowanie pracy i reprezentowanie organów kolegialnych (stanowiących i kontrolnych). Przykładem może być tu wyposażenie tych przewodniczących w prawo wydawania poleceń służbowych pracownikom samorządowym w urzędach gmin, starostwach i urzędach marszałkowskich, którzy to pracownicy w ramach swoich stanowisk pracy wykonują zadania organizacyjne, prawne i inne związane z funkcjonowaniem

---

<sup>12</sup> Tak np. starosta (marszałek) kierują bieżącymi sprawami powiatu (województwa, organizują pracę podległych im urzędów, reprezentują jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko zarządy, którym przewodniczą) na zewnątrz, są organami – co do zasady – wydającymi decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych ze sfery administracji publicznej należące do właściwości powiatu/województwa. W odniesieniu do starosty wyeksponowana jest też jego funkcja zwierzchnika powiatowej administracji zespolonej, co w jeszcze większym stopniu potwierdza jego pozycję jako odrębnego organu administracyjnego. Por. art. 34, art. 38 u.s.p., art. 43, 46 u.s.w., a także art. 33, 33a, 33b u.s.p. oraz ich omówienie w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe*, Warszawa 2018.

organów stanowiących i kontrolnych, ich komisji i radnych, a także przyznanie tymże przewodniczącym funkcji zwierzchnika służbowego wobec wspomnianych pracowników<sup>13</sup>.

7. Pomimo, zasygnalizowanych pokrótce, silnych akcentów jednoosobowości w strukturach władz samorządowych, przeważają w nich jednak w sposób widoczny kolegialne formy organizacyjne. Jak już było wspomniane, naturalną kolejną rzeczą znajdują one zastosowanie w odniesieniu do organów stanowiących i kontrolnych.

W pierwszej kolejności chodzi tu o rady i sejmiki samorządowe występujące *in pleno*. Zasadność formuły kolegialnej w tym przypadku jest całkowicie oczywista i nie budzi wątpliwości. Ewentualne kwestie, jakie mogą się pojawiać, dotyczą organizacji pracy tych ciał kolegialnych, zwłaszcza w kontekście potrzeby zapewnienia sprawności i efektywności w ich funkcjonowaniu.

Kolegialność w zakresie organów stanowiących i kontrolnych samorządu znajduje swoje miejsce także na płaszczyźnie wewnętrznej ich organizacji. Chodzi tu o wyodrębnione organizacyjnie w obrębie rad i sejmików komisje tych organów, jako ich ogniwa służące wspomaganie wykonywania określonych zadań przypisanych prawnie tymże organom stanowiącym i kontrolnym. Mówiąc inaczej, mamy tu do czynienia z konstrukcją kolegialnych organów pomocniczych w ramach szerszych (macierzystych) organów kolegialnych, których celem jest ulepszenie i usprawnienie realizacji zadań i kompetencji należących prawnie do organów podstawowych, tj. rad i sejmików samorządowych.

Wszystkie samorządowe ustawy ustrojowe przewidują możliwość powoływania przez radę gminy, powiatu i sejmik wojewódzki komisji stałych bądź doraźnych do wykonywania określonych zadań<sup>14</sup>. Powoływanie komisji pozostawione jest przez ustawy swobodzie organizacyjnej (władztwu organizacyjnemu) jednostek samorządu terytorialnego, a ściślej, jego organom stanowiącym<sup>15</sup>, zwłaszcza na poziomie gminy i powiatu. Rady gmin i powiatów tworzą komisje stałe i doraźne, ustalając przedmiot ich działania i skład osobowy, natomiast jeśli chodzi o poziom województwa, kreowanie komisji pozostaje w kompetencji sejmiku, ale zgodnie z art. 28 ust. 2 u.s.w. przedmiot ich działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację i tryb pracy komisji określa statut województwa.

Powoływanie komisji przez organy stanowiące, ustalanie przedmiotu ich działania oraz składu personalnego kształtuje ich status prawny jako klasycznych organów wewnętrznych o charakterze pomocniczym, funkcjonujących w ramach i „na rzecz” rad i sejmików. Taki status komisji potwierdzają zdecydowanie

<sup>13</sup> Por. art. 21 u.s.g., art. 19 u.s.p., art. 21a u.s.w. Nawiasem mówiąc, rozwiązanie to jest mocno krytykowane w doktrynie – por. np. J. Korczak, *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 97 i n.

<sup>14</sup> Por. 21 u.s.g., art. 17 u.s.p., art. 28 u.s.w.

<sup>15</sup> Por. art. 18a i 18b u.s.g., art. 16 i 16a u.s.p., oraz art. 30 i 30a u.s.w.

regulacje art. 21 u.s.g. oraz art. 17 ust. 2 u.s.p., stanowiące, że komisje podlegają radzie (odpowiednio gminy i powiatu) w całym zakresie swej działalności, przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania ze swej działalności.

Istnienie w ramach szeroko postrzeganych struktur władz samorządowych wspomnianych komisji jako wewnętrznych, pomocniczych ciał w ramach szerszych organów kolegialnych odzwierciedla tradycyjne, rutynowe rozwiązania organizacyjne spotykane szeroko tam, gdzie mamy do czynienia z systemami ustrojowymi opartymi na istotnej w nich pozycji i roli organów kolegialnych o relatywnie liczonym, przedstawicielskim składzie. Te wewnętrzne ciała (organy) pomocnicze mają na celu „uczynniać” na co dzień organy macierzyste i zapewniać ich stałe, bieżące funkcjonowanie.

Co do zasadności tworzenia, jak również kolegiальной formuły owych „pomocniczych organów wewnętrznych” w ramach rad i sejmików samorządowych nie może być żadnych kontrowersji. Można natomiast zauważyć, że szeroka gestia organów stanowiących w zakresie kreowania swoich organów wewnętrznych nie oznacza dowolności w wykorzystywaniu form kolegialnych, lecz wymaga racjonalnego podejścia co do ich praktycznego zastosowania. Na marginesie warto odnotować, że w pewnym zakresie samo prawo wskazuje tu na działania, jakie muszą być podjęte. Tak np. ustawy samorządowe wymieniają wśród komisji rady i sejmiku komisję rewizyjną oraz komisję skarg i wniosków i petycji<sup>16</sup>, co oznacza, że rada powinna powołać te organy wewnętrzne.

8. Istotnym polem zastosowania kolegialności w strukturach władz samorządowych pozostaje oczywiście także organizacja organów wykonawczych. Zagadnienie to było już szerzej poruszane wcześniej, w tym miejscu można jedynie przypomnieć dwie ogólne konstatacje poczynione w odniesieniu do kwestii zastosowania w tym segmencie władz samorządowych kolegialności i jednoosobowości. Pierwsza to ta, że w zakresie organów wykonawczych jednostek samorządu nie jest przesądzona z góry formuła kolegialna i że możliwe jest tu z powodzeniem wykorzystanie struktury monokratycznej (co potwierdza jednoosobowy model organu wykonawczego na poziomie gminy). Druga natomiast – to postulat rozważenia rozciągnięcia tego modelu na poziom powiatu i województwa (a zwłaszcza na pierwszy z wymienionych).

Innym jeszcze, dość znaczącym miejscem wykorzystywania kolegialności w obszarze władz samorządowych jest swego rodzaju „otoczenie” głównych organów, obejmujące różne kolegialne struktury (rady, komisje, komitety i inne) o funkcjach (głównie) konsultacyjnych, opiniotwórczych, doradczych czy inicjatywnych, działające wspomagająco na rzecz tych organów jednostek samorządu. Do tego rodzaju struktur kolegialnych należą m.in. takie podmioty, jak: młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów, komitet inicjatywy uchwałodawczej czy też komisja bezpieczeństwa i porządku. Wszystkie wspomniane tu kolegia

<sup>16</sup> Por. art. 18a i 18b u.s.g., art. 16 i 16a u.s.p., oraz art. 30 i 30a u.s.w.

nie tworzą kategorii jednolitej, prezentując konglomerat podmiotów zróżnicowanych pod względem określenia pozycji prawnej, rozwiązań organizacyjnych, zadań i kompetencji, roli w ramach poszczególnych jednostek samorządu itd. Jedyna wspólna ich cecha, jaką da się zauważyć na gruncie regulacji prawnych, to pełnienie zasadniczo roli opiniodawczo-doradczej i inicjatywnej, aczkolwiek i w tym zakresie można niekiedy, np. w odniesieniu do komisji bezpieczeństwa i porządku, mówić o wyjściu poza tę rolę (por. np. art. 38b u.s.p.). Pod wieloma względami różnie jednak jest ujmowana pozycja tych podmiotów. Dotyczy to np. ich ulokowania na określonych poziomach jednostek samorządu terytorialnego. I tak, młodzieżowa rada i rada seniorów przewidziane są wyłącznie w gminie, komisja bezpieczeństwa jedynie w powiecie, natomiast komitety inicjatyw uchwałodawczych mogą być tworzone we wszystkich jednostkach samorządu. Tworzenie kolegialnych podmiotów, o których mowa, ma ogólne umocowanie w stosownych ustawach samorządowych, jednakże tylko o komisji bezpieczeństwa i porządku można powiedzieć, że jest ustanowiona przez ustawę o samorządzie powiatowym i ma charakter obligatoryjny, przez co wpisana jest w strukturę władz samorządowych na poziomie powiatu jako stały element<sup>17</sup>. Inne podmioty, takie jak młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów czy komitet inicjatywy uchwałodawczej, występują w przepisach jako ciała fakultatywne, których tworzenie pozostawione jest radom gmin, a w przypadku komitetu inicjatywy uchwałodawczej – samym mieszkańcom, ale według zasad ustalonych przez organy stanowiące samorządu<sup>18</sup>. Same ustawy bardzo oszczędnie normują kwestie organizacji i zadań tych kolegiów, przekazując całą paletę spraw organizacyjnych oraz dotyczących zadań i funkcjonowania do unormowania przez organy stanowiące jednostek samorządowych. To z kolei owocuje dalszym zróżnicowaniem rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych w obrębie przywoływanej tu sfery zastosowania w strukturach władz samorządowych form kolegialnych. Ponadto przysparza też rozlicznych problemów dotyczących możliwości przyjęcia (dopuszczalności) proponowanych w tych szczegółowych regulacjach określonych unormowań w świetle powszechnie obowiązującego porządku prawnego<sup>19</sup>.

W rezultacie wskazany obszar zastosowania kolegialności jawi się jako zbiór różnorodnych struktur kolegialnych ujętych prawnie nie według jakiejś założonej wspólnej, całościowej koncepcji, lecz wprowadzanych normatywnie niejako *ad hoc* w odpowiedzi na konkretne wyłaniające się zagadnienia, jak np. potrzeba

---

<sup>17</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym określa relatywnie dokładnie zadania komisji, jej organizację (w tym skład), sposób działania, koszty funkcjonowania, a więc te aspekty, które świadczą o trwałym bycie prawnym tego podmiotu (por. art. 38a–38c).

<sup>18</sup> Por. art. 41a ust. 5 u.s.g., art. 42a ust. 5 u.s.p., art. 89a ust. 5 u.s.w.

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat, a także generalnie w przedmiocie bliższej charakterystyki prawnej wskazywanej wyżej grupy kolegialnych podmiotów z „otoczenia” organów samorządu terytorialnego por. zwłaszcza uwagi autorów opracowania S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy...*, s. 83–101, 537–550, 845–862.



poszerzenia płaszczyzny włączenia do życia publicznego określonych grup społecznych (młodzieży, seniorów) czy stworzenia mechanizmu organizacyjno-funkcjonalnego wspierającego starostę w wypełnianiu jego roli w ramach zespolenia administracyjnego w powiecie.

9. Przetawione powyżej rozważania są bez wątpienia dalekie od pełnego, pogłębionego zaprezentowania problematyki kolegialności i jednoosobowości w przestrzeni organizacji i funkcjonowania władz samorządu terytorialnego. Zamierzenia autorskie odnośnie do podjętej tematyki nie brały jednak pod uwagę takiego celu i chodziło w nich jedynie o zasygnalizowanie zagadnienia kolegialności i jednoosobowości jako ważnego zjawiska w kształtowaniu ustroju władz samorządowych, pokazanie w głównych zarysach zastosowania form kolegialnych i jednoosobowych w strukturach władz samorządu w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz zidentyfikowanie pewnych istotnych problemów, jakie mogą się wyłaniać w tej materii.

W związku z taką perspektywą wyjściową rozpatrywania interesującej problematyki w podsumowaniu rozważań i zgłoszonych uwag można sformułować parę ogólnych refleksji. I tak, należy zauważyć, że na płaszczyźnie organizacji władz samorządowych występują – co nie dziwi – zarówno formy kolegialne, jak i monokratyczne, z wyraźną jednak przewagą tych pierwszych. Ta preferencja dla form kolegialnych nie jest jednak już tak oczywista. I o ile w odniesieniu do segmentu władz samorządowych, który stanowią organy stanowiące i kontrolne (wraz z ich ustrojem wewnętrznym, jak np. komisje, kluby radnych), kolegialne struktury są w zasadzie niekwestionowane, o tyle w przypadku organów wykonawczych sprawa ich formuły organizacyjnej może być przedmiotem dyskusji. W kontekście całej problematyki kolegialności i jednoosobowości jest to jeden z najważniejszych dziś problemów identyfikowanych w jej obszarze.

Wiąże się z nim inne zagadnienie, ważne z punktu widzenia tematyki kolegialności i jednoosobowości w obszarze władz samorządu terytorialnego, a mianowicie pozycja monokratycznych podmiotów, predystynowanych do pozycji samodzielnych organów administracji, takich jak starostowie powiatów czy marszałkowie województw. Problem usytuowania tych podmiotów w systemie władz samorządowych nie znajduje dziś należytego, czytelnego ujęcia prawnego.

Refleksję budzi też jeszcze jedna sprawa dotycząca przede wszystkim kolegialności, a obejmująca kwestię tworzenia ciał kolegialnych w „otoczeniu” organów jednostek samorządu terytorialnego. Tworzenie różnych podmiotów (organów) o charakterze opiniodawczo-doradczym czy inicjatywnym jest dziś zjawiskiem zauważalnym w różnych segmentach władzy publicznej. Standardem jest tu, rzecz oczywista, kolegialna forma tych podmiotów. Administracja samorządowa, wyposażana w możliwości tworzenia tego rodzaju struktur, nie jest tu wyjątkiem. Problemem odnoszącym się do tej sfery zastosowania kolegialności jest nie tyle sama kolegialna struktura, co sens ustanawiania tych różnych kolegów mierzony celami (potrzebami) ich istnienia, zadaniami i kompetencjami,

charakterem składu personalnego, wyraźnie zdefiniowanym przeznaczeniem itd. Kreowaniu ciał kolegialnych powinno towarzyszyć staranne rozpatrzenie i wyważenie wszystkich wspomnianych, a także innych jeszcze (jak np. sposób wyłaniania tych podmiotów) aspektów. Innymi słowy, za kreowaniem kolegialnych podmiotów, o których mowa, powinno stać zawsze racjonalne uzasadnienie, zwłaszcza jeśli chodzi o odpowiedź o potrzeby i cele ich ustanowienia i funkcjonowania.

Jak pokazują doświadczenia, tworzenie różnych struktur kolegialnych bardzo często nawiązuje do idei poszerzania możliwości uczestniczenia społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi i administrowaniu. Jednakże często też odpowiedzią na taki postulat (potrzebę) jest mechaniczne stworzenie możliwości (wykorzystanie już istniejących) ustanawiania różnorodnych komisji, komitetów, rad itp., które same przez się (bez baczenia na ich funkcje, zadania i kompetencje) mają stanowić jego realizację.

I choć takie podejście prowadzi do pozornego urzeczywistnienia eksponowanej idei rozwijania społecznej partycypacji w zawiadywaniu sprawami publicznymi, to może być dużą pokusą do wykorzystywania na płaszczyźnie legislacji, jak też stosowania prawa.

W powyższym kontekście w obszarze omawianej problematyki co najmniej dyskusyjne wydają się być takie ciała kolegialne, jak np. młodzieżowa rada gminy czy gminna rada seniorów<sup>20</sup>.

Zasygnalizowane zagadnienia, których można byłoby wyodrębnić znacznie więcej, świadczą o tym, że problematyka kolegialności i jednoosobowości w systemie władz samorządowych jest ciągle aktualna i tworzy cały czas interesujący obszar dla rozważań i dyskusji prawno-teoretycznych, jak również prezentacji doświadczeń praktyki.

## REFERENCES

- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976
- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe*, Warszawa 2018
- Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019
- Korczak J., *Nowe uprawnienia przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Refleksje doktrynalne nad praktyką i orzecznictwem*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977

<sup>20</sup> Rady te oceniane przez pryzmat zadań i kompetencji nie mają praktycznego znaczenia, są tylko formalnym instrumentem poszerzania partycypacji mieszkańców gmin w rozwiązywaniu problemów lokalnych wspólnot.

- Rybicki M., *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, Nr 6
- Służewski J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000
- Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020
- Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020