

Krzysztof Lewandowski
Elżbieta Wituska

DYCHOTOMIA AKTYWNOŚCI STAROSTY POWIATOWEGO W STRUKTURZE TERENOWEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Słowa kluczowe: Samorząd powiatowy; terenowa administracja publiczna; starosta powiatowy; przewodniczący zarządu powiatu, zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży.

Streszczenie

Starosta zajmuje kluczową pozycję w strukturze terenowej administracji publicznej. Jego aktywność w tym zakresie jest znacznie skomplikowana i wykazuje daleko idący dualizm. Z jednej strony jego działalność związana jest z samorządem terytorialnym, z drugiej zaś pozostaje elementem struktury administracji rządowej. Jednakże w rzeczywistości starosta wykonuje istotne funkcje państwowe, ważne dla dwóch stron zdecentralizowanej administracji publicznej.

Aktywność starosty w całej perspektywie historyczno-prawnej wykazuje istotne znaczenie dla zarządu sprawami publicznymi, tak w wymiarze lokalnym, jak i krajowym. W obecnej konstrukcji polityczno-prawnej starosta nadal pełni ważną rolę w systemie terenowej administracji publicznej, co więcej należy przypuszczać, że w przyszłości pozycja ustrojowa starosty powinna wręcz zyskiwać na swoim znaczeniu. Pomimo doniosłej rangi, urząd starosty – tak, jak i sam powiat – nie osiąga w opinii społeczeństwa i niektórych środowisk politycznych należnego uznania. Jednym z głównych powodów perorowania takich przekonań jest przyznanie publicznej aktywności starosty przymiotu dychotomii. Przejawia ona się w dwóch zasadniczych płaszczyznach funkcjonowania starosty powiatowego. Z jednej strony starosta jest integralnym członkiem kolegialnego organu wykonawczego w powiecie i przewodniczy jego działaniu, a jednocześnie posiada własny, autonomiczny zakres kompetencji, przy czym ustawodawca polski *ex lege* pozbawił go statusu organu jednostki samorządu terytorialnego w ujęciu organizacyjnym. Z drugiej zaś strony starosta urzeczywistniając podmiotowo władzę publiczną jest przedstawicielem jej frakcji samorządowej, a równocześnie w myśl idei zwierzchnictwa i zasady zespolenia administracyjnego, określającej reguły funkcjonowania oraz sposób zorgani-

zowania struktur terenowej administracji publicznej reprezentuje alians rządowy. Dualizm funkcji starosty cechuje zatem skomplikowany kod prakseologiczny, a próba jego odczytania stanowi treść niniejszego artykułu.

Geneza urzędu starosty powiatowego

Funkcja starosty, jako władzy administracyjnej, sięga okresu średniowiecza, pojawiła się za sprawą czeskiego władcy Wacława II, który wprowadził ją pod koniec XIII w. celem usprawnienia władzy królewskiej w terenie¹. Na ziemiach polskich model ten został zaimplementowany przez Władysława Łokietka do budowy jednolitego państwa o charakterze publiczno-prawnym, znanym przez blisko pięć stuleci jako Korona Królestwa Polskiego. Urząd starosty przez te lata ulegał licznym przeobrażeniom, czego między innymi wynikiem były transpozycje w nazewnictwie tego urzędu, które już wtedy ukazywały jego swoistą dyskrepancję.

Starostów ówczesnej Polski można sklasyfikować w trzech podstawowych kategoriach, a mianowicie jako starostów generalnych, starostów grodowych i niegrodowych. Ten pierwszy to urzędnik królewski, namiestnik władcy sprawujący władzę w jego imieniu na określonym terytorium, który stanowiły ziemie – będące odpowiednikiem województwa – lub prowincje. Do jego obowiązków należało przede wszystkim zawiadywanie siłami zbrojnymi w sensie osobowym i materialnym w przynależnym terenie. Starosta grodowy był zarządcą zamków i wszelkich królewskich dóbr ziemskich, sprawował w zasadzie pełnię władzy administracyjno-sądowej w terenie. Nie mógł tylko nadawać przywilejów, gdyż prerogatywa ta pozostała przy królu. Ostatni z nich, starosta niegrodowy był tylko tenutariuszem, czyli dzierżawcą, nadanych przez władcę za poczynione dla Rzeczypospolitej zasługi, królewszczyzn. Jego uprawnienia były mniejsze niż starosty generalnego czy grodowego, nie posiadał on w szczególności uprawnień miecza i funkcji policyjnych, stanowiły one konglomerat tytularnych przywilejów, które w zestawieniu z panującym ustrojem demokracji stanowej można uznać za załączek rodzimej samorządności.

Urząd starosty funkcjonował na terenach Polski także w czasach zaborów przyjmując odmienną nazwę, właściwą dla danego rozbioru. W zaborze rosyjskim odpowiednikiem starosty w pierwszym okresie rozbiorów byli komisarze, których w późniejszym okresie zastąpili isprawnicy. Władzę pruską w zaborze na terenach będących odpowiednikiem powiatów posiadał landrat, pełnił on paralelną rolę w strukturach władzy zaborczej jak starosta znany z rodzimej historiografii. Natomiast w zaborze austriackim, który korzystał z najdalej posuniętej autonomii,

¹ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1997, s. 23.

urząd starosty sprawowany był przez namiestników. W całym historycznym okresie rozbiorów, na każdym z trzech zaborczych terytoriów, agendy będące odpowiednikiem urzędu starosty pełniły znamienne rolę w strukturach ówczesnej władzy, stanowiąc jednocześnie swoistą przestrzeń, z której w międzywojennej Polsce czerpano wzorce do budowania niepodległych struktur władzy, tak rządowych, jak i samorządowych.

Zrozumiałe jest, że odrodzona Rzeczpospolita po trwającej blisko ćwierć wieku niewoli, poszukując rozwiązań ustrojowych mogących gwarantować stworzenie silnego państwa, korzystała z wzorców państw zaborczych. Pierwotnie przy budowie odrodzonego niepodległego państwa i jego aparatu administracji publicznej korzystano z ustawodawstwa byłych państw zaborczych, aby w końcowym okresie reform wprowadzić rodzime rozwiązania, których konstrukcja w mniejszym lub większym stopniu stanowiła reminiscencje rozwiązań czasów rozbiorów². Także pozycja ustrojowa starosty w okresie międzywojennym w dużym stopniu opierała się na empirii funkcjonowania landrata w Prusach, który reprezentował jednocześnie dwa pierwiastki władzy: państwowy i samorządowy³. Starosta okresu II Rzeczypospolitej stanowił istotny element administracji publicznej w terenie, przy czym charakteryzował się on daleko idącą dychotomicznością oraz upolitycznieniem swojego urzędu, określanego w literaturze jako posada państwowa⁴.

Misję publiczną, właściwą dla starosty, realizował także po II wojnie światowej aż do 1950 r. przewodniczący powiatowej rady narodowej. Przyznać trzeba, że wprowadzenie w okresie PRL-u terenowej władzy powiatowej stanowiło jedynie w swojej istocie fasadę demokracji i samorządu, gdyż *de facto* władza i administracja sterowana była w sposób partyjny i centralistyczny. Upartyjnienie i centralizacja władzy doprowadziła w 1975 r. do całkowitej likwidacji powiatów, a tym samym upadku instytucji przewodniczącego powiatowej rady narodowej – socjalistycznej formy urzędu starosty.

Komparatystyka historyczno-prawna pozycji ustrojowej starosty dowodzi, iż jego urząd od zawsze, z wyjątkiem okresu Polski Ludowej, stanowił swoisty łącznik pomiędzy władzą państwową a terenową. Starosta bowiem wykonywał wciąż istotne funkcje z zakresu administracji publicznej, które można usystematyzować w trzech zasadniczych kategoriach: politycznych, państwowych i samorządowych. Nadto konstrukcja prawna urzędu starosty w Polsce miała na tyle mocną tradycję, że po transformacji polityczno-ustrojowej w 1999 roku, wraz z zaimplementow-

² M. Mączyński, *Starosta a powiatowa administracja zespolona w II i III Rzeczypospolitej (w okresie międzywojennym i współcześnie)*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Uljasza, E. Kruka, Warszawa 2009, s. 148.

³ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1918-1939*, Poznań 2006, s. 48 i 58.

⁴ M. Mączyński, *Samorząd dwóch Rzeczypospolitych*, *Nasz Powiat* 1998, Nr 5, s. 28.

aniem trójstopniowego podziału kraju i utworzeniem powiatów, restytuowano to stanowisko. Odrodzona instytucja starosty w pewnym zakresie stanowi współczesną reminiscencję paradygmatów ustrojowych funkcjonowania starosty w systemie władzy publicznej poprzednich okresów, utrzymując jednocześnie znaczne odrębności, które tylko potwierdzają tezę o wielokierunkowym, dymorficznym charakterze tego urzędu.

Funkcje urzędu starosty powiatowego

Konstrukcja urzędu starosty w obecnym systemie prawnym, tak jak wykazano to powyżej w pewnym zakresie stanowiąca historyczno-prawną parantelę struktury ustrojowej starosty poprzednich okresów, została zasadniczo określona w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵. Nie mniej, pozycję ustrojową starosty kształtują także inne akty prawne, do których w szczególności zaliczyć należy ustawy pragmatyczne służb, inspekcji i straży powiatowych⁶, oraz akty materialnego prawa administracyjnego normujące funkcjonowanie administracji w stanach szczególnego zagrożenia.

Już z powyższego wynika, iż pozycja prawna starosty przejawia złożony i niejednorodny charakter. Przede wszystkim starosta nie jest w ujęciu ustrojowym uważany za organ jednostki samorządu terytorialnego, chociaż podejmowane przez niego działania władcze i niewładcze na podstawie przyznaných mu kompetencji własnych upoważniają do zakwalifikowania jego urzędu jako monokratycznego organu administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym⁷. Dogłębna egzegeza przepisów prawnych regulujących jurydyczną pozycję starosty wykazuje, że może ona być rozpatrywana w różnorodnych aspektach. Przejawem takiego zjawiska wieloaspektowości w niniejszym zakresie są przyznane staroście kompetencje, których wspólnym mianownikiem jest dobro publiczne. Innymi słowy starosta wykonując swoje zadania realizuje je w celu utrzymania właściwej, postulowanej prawem, harmonii spraw publicznych w wymiarze lokalnym. Należy przyjąć, że zadania te realizowane są w trzech zasadniczych płaszczyznach: politycznej, państwowej i sa-

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm., dalej zwaną u.s.p.

⁶ Pozycję ustrojową starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży kształtują obecnie ustawy: ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).

⁷ W. Kisiel, *Tryb określania obowiązków samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisielea, Warszawa 2006, s. 67.

morządowej, przy czym nie urzeczywistniają się one w sposób odrębny i podlegają daleko idącej korelacji.

Aspekt polityczny funkcji starosty daje się wyłuszczyć już w procesie projektowania i wyboru składu zarządu powiatu ze starostą jako jego przewodniczącym na czele. To rada powiatu jest legitymowana do wyboru zarządu powiatu, przy czym w pierwszej kolejności dokonuje ona wyboru starosty bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym⁸. 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 według jego uznania i osobistych sympatii personalnych, a nade wszystko politycznych⁹. Przyznać trzeba również, że ustawa ustrojowa nie obliguje rady powiatu do wyboru członków zarządu, w tym również i starosty, jedynie ze swojego grona. Oznacza to, że rada powiatu uprawniona jest do wyboru starosty nawet spoza grona osób posiadających status radnego powiatu¹⁰. Przepis art. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹ *expressis verbis* wskazuje na starostwo powiatowe jako pracodawcę wszystkich członków zarządu. Czynności z zakresu prawa pracy wobec starosty, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy – wykonuje przewodniczący rady, zaś pozostałe czynności z zakresu prawa pracy, związane z trwaniem stosunku pracy starosty – wykonuje zastępca wyznaczony przez starostę lub sekretarz powiatu. O wynagrodzeniu starosty stanowi rada powiatu w drodze uchwały. Wszystko to świadczy o silnym uzależnieniu pozycji ustrojowej starosty, w tym również i jego pozycji pracowniczej, od założeń personalnych i woli politycznej rady, wyrażonej poprzez wspólny konsensus wypracowany w drodze uchwał dotyczących sytuacji prawnej i bytu starosty. W dalszej kolejności to właśnie starosta kreuje skład osobowy zarządu powiatu¹². Dochodzi do sytuacji, w której to podmiot będący członkiem zarządu, stojący na jego czele jako przewodniczący, organizuje go w pełnym zakresie, co może być kolejną przyczyną znacznego upolitycznienia powiatu. To starosta przecież wskazuje personalnie osoby na pozostałych członków zarządu powiatu, to jemu przysługuje uprawnienie doboru do współpracy najbardziej zaufanych mu

⁸ Art. 27 ust. 2 u.s.p.

⁹ Radny powiatu, którego kandydatura została zgłoszona na stanowisko członka zarządu powiatu, w tym również i starostę, może uczestniczyć w głosowaniu nad tym wyborem, gdyż takie uczestnictwo nie jest postrzegane w kategoriach interesu prawnego radnego (zob. art. 26 ust. 4 w zw. z art. 21 ust. 7 u.s.p.). Pogląd ten został również podkreślony w orzecznictwie (zob. wyrok NSA z 19 października 2003 r., SA/Bk 55/03, Wspólnota 2003, Nr 23, s. 54).

¹⁰ A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej*, pod. red. B. Szmulika, K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 374.

¹¹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm., dalej zwaną u.p.s.

¹² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 113.

osób. Tak dobrany, autorski zarząd powiatu¹³ w znaczący sposób ogranicza jednak swobodę rady powiatu w zakresie kształtowania składu organu wykonawczego powiatu, nie odbierając mu jednocześnie politycznego charakteru. Przy czym czynności z zakresu prawa pracy wobec członków zarządu powiatu – wykonuje starosta, jednakże nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z członkami zarządu stanowi wyłączną kompetencję rady powiatu¹⁴. Nie mniej ważny aspekt polityczny przejawiają uprawnienia zwierzchnie starosty wobec kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, których co do zasady powołuje się na właściwe stanowiska przy uwzględnieniu opinii starosty. Sprawowane zwierzchnictwo starosty nad policjami administracyjnymi w powiecie jest postrzegane w doktrynie jako forma politycznej kontroli nad tymi podmiotami, za którą to starosta ponosi odpowiedzialność¹⁵. Zdecydowanie jest to odpowiedzialność tzw. cywilna (ogólna), czyli mająca jedynie wymiar polityczny, którą to starosta ponosi za rezultaty działania powiatowych zespolonych służb, inspekcji i straży przed radą powiatu¹⁶.

Charakter państwowy funkcji starosty uwidacznia się w szczególności w zestawieniu z przyjętą koncepcją władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej oraz koncepcją zwierzchnictwa. Za sprawą decentralizacji władzy wykonawczej nastąpił bowiem podział odpowiedzialności ogólnej w układzie pionowym za stan spraw publicznych, w wyniku którego odpowiedzialnością zostały obciążone także władze lokalne i regionalne. Nadto, z założenia odpowiedzialność ta skupiona została na konkretnych osobach pełniących określone funkcje publiczne w strukturach administracji publicznej. Zabieg ten miał na celu urzeczywistnienie ponoszenia realnej odpowiedzialności, przez określone osoby sprawujące władzę wykonawczą w terenie, za skutek prowadzonych działań i stan istotnych spraw publicznych (o charakterze ogólnopaństwowym) na obszarze przypisanej im właściwości miejscowej. Przy czym na rezultat ten w danym terenie składają się również działania podejmowane przez inne (wyspecjalizowane) organy administracji publicznej, posiadające własne, ustawowe zadania i kompetencje, w stosunku do których wskazany organ władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej posiada uprawnienia zwierzchnie (służbowe i funkcjonalne) bądź kierownicze¹⁷.

W powiązaniu z niniejszą koncepcją z całą pewnością należy stwierdzić, iż starosta, jako organ władzy wykonawczej o odpowiedzialności ogólnej na tere-

¹³ C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2007, s. 249.

¹⁴ Zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 78-79.

¹⁵ J. Jagoda, *Powiatowa (miejska) administracja zespolona*, [w:] *Dziesięć lat reformy...*, op. cit., s. 236.

¹⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 257.

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 99-259.

nie powiatu, ponosi przede wszystkim odpowiedzialność polityczno-prawną za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na właściwym mu terenie. Oznacza to, że za prawidłowe, skuteczne i sprawne wykonywanie zadań w tym zakresie starosta odpowiada politycznie przed radą powiatu i miejscowym społeczeństwem.

Znamiennym jest fakt, że zadania o charakterze państwowym realizowane przez starostę, niejednokrotnie we współdziałaniu z jednostkami organizacyjnymi terenowej administracji rządowej, zawierają się w działaniach mających wymiar ponadlokalny, ważny z punktu widzenia nadrzędnego interesu państwa, który można utożsamiać z racją stanu. Podejmowane działania starosty należy zakwalifikować jako działania oparte na zasadzie dekoncentracji administracji publicznej. Odnoszą się one do szerokiego spektrum spraw administracyjnych, których podmiotowym substratem są w szczególności policje administracyjne¹⁸, nad którymi starosta sprawuje zwierzchnictwo administracyjne.

Nie mniej ważne zadania o charakterze państwowym posiadają inne poruczenia starosty, odnoszące się przykładowo do zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, projektowania spraw publicznych wskutek reglamentacyjnych kompetencji starosty, czy też do działań administracyjnych z zakresu obronności i bezpieczeństwa kraju¹⁹.

Z kolei przejawem samorządowej funkcji starosty są enumeratywnie wskazane w art. 32 u.s.p. zadania i kompetencje zarządu powiatu, które jednocześnie są przypisane staroście jako integralnemu członkowi tego organu, a nade wszystko przyznane mu kompetencje w zakresie organizacji pracy organu wykonawczego powiatu i starostwa powiatowego²⁰, rozumianego jako aparat pomocniczy zarządu powiatu. Wykonując funkcje organizacyjne na rzecz sprawnego funkcjonowania zarządu powiatu, starosta jako jego przewodniczący nie jest podmiotem zwierzchnim wobec jego członków, choć świadczy on wobec nich czynności z zakresu prawa pracy. Należy przyjąć, że pozycja prawna wszystkich członków zarządu jest w zasadzie równorzędna, ale tylko w zakresie ich kolegialnej działalności, aktywność starosty posiada w tym przypadku szczególny walor organizatorski, który powinien być uregulowany w statucie powiatu²¹. Niemniej uprawnienia zarządu i starosty wykazują względną odmienność i niezależność, gdyż to starosta, a nie cały zarząd, uprawniony jest do podejmowania powtarzalnych, rutynowych działań kierowniczych

¹⁸ B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej*, pod red. K. Nowackiego, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 2000, nr 272, s. 396.

¹⁹ P. Niemczuk, *Rządowe funkcje powiatu*, Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2009, nr 1, s. 163-170.

²⁰ Art. 34 u.s.p.

²¹ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 1-2, s. 54.

w bieżących sprawach powiatu i w stanach szczególnego zagrożenia oraz reprezentowania powiatu – w sensie publicznym a nie cywilnym – na arenie zewnętrznej²². Przy czym wskazane działania nie mogą należeć do właściwości jakiegokolwiek innego organu powiatu oraz nie mogą pociągać za sobą konsekwencji finansowych w sferze majątkowej powiatu²³.

Starosta wypełniając swoje funkcje samorządowe kieruje pracą starostwa powiatowego, pełni rolę zwierzchnika służbowego wobec pracowników aparatu pomocniczego i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu²⁴. W tym zakresie może on wydawać wiążące polecenia wszystkim pracownikom starostwa powiatowego i kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu²⁵. Zakres kierownictwa służbowego starosty w stosunku do pracowników samorządowych starostwa powiatowego pozwala wysunąć tezę, iż pełni on wobec tych podmiotów rolę zwierzchnią, wykonując przy tym wobec nich także zadania z zakresu prawa pracy. Są to zarówno czynności prawne, jak i inne działania wywołujące skutki prawne z zakresu indywidualnego prawa pracy oraz czynności w ramach tzw. zbiorowego prawa pracy²⁶.

To starosta, a nie zarząd powiatu, jest ustawowo uprawniony do kierowania bieżącymi sprawami powiatu. Choć liczne wątpliwości w doktrynie budzi samo pojęcie „spraw bieżących”, które to pozbawione jest jednoznacznej definicji legalnej²⁷, to za B. Dolnickim bezwątpienia należy przyjąć, iż ustawodawca, przyznając staroście niniejsze kompetencje, po raz kolejny wskazał, że nie jest on wyłącznie równoprawnym członkiem zarządu powiatu, ale ze względów praktycznych pełni on dodatkową funkcję kierowniczo-organizatorską w zakresie zarządzania bieżącymi sprawami wskazanej jednostki samorządu terytorialnego²⁸.

Już sama ustawa ustrojowa obliuguje starostę do opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią w postaci zbioru norm o charakterze techniczno –

²² E. Hadrowicz, *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian?*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 10, s. 23.

²³ Zob. C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 291; A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 393.

²⁴ Art. 7 pkt 3 u.p.s.

²⁵ Starosta wprawdzie wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, jednakże poza jego kompetencjami pozostaje nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy tychże kierowników, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt u.p.s. sfera ta stanowi wyłączną kompetencję zarządu powiatu. Z kolei kierownik powiatowej samorządowej jednostki organizacyjnej dokonuje bezpośrednio czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w tych jednostkach. To on, a nie starosta, reprezentuje pracodawcę w stosunku do pracowników tych jednostek. Zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach...*, op. cit., s. 78.

²⁶ Zob. wyrok WSA z 16 marca 2007 r., II SA/Wa 2206. Lex Nr 336489.

²⁷ Por. art. 31 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

²⁸ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy...*, op. cit., s. 54.

organizacyjnym²⁹, regulującego zasady współdziałania służb ratowniczych oraz do ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego³⁰. Natomiast w stanach szczególnego zagrożenia, a zwłaszcza w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, starosta działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach³¹, tj.: w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³², ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³³, ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³⁴ oraz dekreście z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych³⁵. Na mocy niniejszych aktów normatywnych starosta określa zadania i koordynuje pracę oraz kontroluje rezultaty działalności krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych nawet kieruje tym systemem³⁶. Starosta jest też organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu, a zadania w tym zakresie wykonuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, który sam powołuje do życia i kształtuje jego skład osobowy oraz określa tryb pracy. Podobnie starosta odpowiada także za organizację i tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego³⁷. Zaś w czasie stanu klęski żywiołowej starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Wówczas może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta może także występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad

²⁹ Zob. P. Ruczkowski, *Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Lex/El/ 2002, cyt. za: A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 395.

³⁰ Art. 34 ust. 1a u.s.p.

³¹ Art. 34 ust. 1b u.s.p.

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm., dalej zwaną u.o.p.

³³ Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm., dalej zwaną u.s.k.ż.

³⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm., dalej zwaną u.z.k.

³⁵ Dz. U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.

³⁶ Art. 14 u.o.p.

³⁷ Art. 17-18 u.z.k.

nim. W ramach prowadzonych ww. działań starosta podlega wojewodzie, ten zaś podlega właściwemu ministrowi³⁸.

Nadto starosta wypełniając swoje zadania samorządowe upoważniony jest na mocy art. 38 ust. 1 u.s.p. do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej, dotyczących spraw należących do właściwości powiatu, przy czym ustawodawca przewidział wydawanie decyzji przez zarząd powiatu na podstawie przepisów szczególnych, jednak i tak decyzję taką w imieniu członków zarządu powiatu podpisuje starosta.

Słowem komentarza dotychczasowych rozważań w kwestii funkcji starosty należy stwierdzić, że jej dychotomia przebiega w trzech zasadniczych kierunkach, przy czym płaszczyzny te w rzeczywistości przenikają się wzajemnie. Szczególnie uwidacznia się to w przypadku funkcji politycznych, których pierwiastek zawsze można odnaleźć w pozostałych dwóch płaszczyznach funkcji starosty. Zatem działalność starosty, tak jak w przypadku zadań powiatu³⁹, należy przede wszystkim rozpatrywać w dwóch zasadniczych płaszczyznach, samorządowej i rządowej. Wydaje się, że dwudzielność urzędu starosty potwierdzają także ustalenia u.s.p., gdyż w przywoływanej ustawie prawodawca w sposób dorozumiany rozróżnia funkcje starosty od funkcji przewodniczącego zarządu powiatu. Zatem może pojawić się pytanie, czy funkcję przewodniczącego zarządu powiatu można łączyć z urzędem starosty? Odpowiedź na tak postawione pytanie w świetle art. 26 ust 2 u.s.p. musi być jednoznacznie twierdząca, gdyż starosta *ex lege* pełni rolę przewodniczącego zarządu powiatu. Oznacza to, że pozycja prawnoustrojowa starosty i przewodniczącego zarządu powiatu jest koherentna.

Koherentność paradygmatu ustrojowego starosty

Wyjątkowość pozycji ustrojowej starosty przejawia się w tym, że starosta, wypełniając swoje funkcje samorządowe, jednocześnie realizuje funkcje rządowe jako odrębny podmiot administracji terenowej, który w swej naturze umocowany jest przecież lokalnie. Oznacza to, że realizuje on samodzielnie – jako starosta – zadania z zakresu administracji rządowej, a nie samorządowej na poziomie powiatu⁴⁰. Na zasadzie przeciwieństwa wygląda paradygmat realizacji zadań z zakresu administracji samorządowej, przy czym działania te starosta wykonuje będąc jednocześnie

³⁸ Art. 10-11 u.s.k.ż.

³⁹ Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998, s. 296.

⁴⁰ P. Chmielnicki, *Podział zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2006, s. 110.

nie z mocy prawa przewodniczącym zarządu, któremu przypisuje się szczególną pozycję w tym zakresie.

Przyjęta koncepcja podziału zadań samorządu powiatowego, pomimo że nie jest bezpośrednio przedmiotem ostrych ustaleń u.s.p., pozwala wnioskować, iż są one realizowane jako zadania własne i poruczone przez administrację rządową. Problematyka klasyfikacji zadań samorządu terytorialnego, zwłaszcza jego aliansu powiatowego, w doktrynie prawa samorządu terytorialnego już niejednokrotnie była poruszana⁴¹. Dotychczasowe ustalenia w tym zakresie uzasadniają sformułowanie tezy, iż w swojej istocie realizacja tych celów posiada wspólny mianownik w postaci urzeczywistniania ich dla dobra publicznego na zasadzie samodzielności i subsydiarności przy funkcjonującym jednocześnie ograniczonym zakresie nadzoru.

Wykazywana dychotomia zadań powiatu w strukturze władzy publicznej, tak jak i funkcji starosty z całą pewnością generuje szereg problemów, jednym z nich jest między innymi zagadnienie ewentualnych sporów kompetencyjnych⁴², czy też społeczne postrzeganie potrzeby funkcjonowania powiatów i kwalifikowania urzędu starosty. Można domniemywać, że dwudzielność zadań powiatu i funkcji urzędu starosty przekłada się także na rozróżnienie pozycji prawnoustrojowej tego podmiotu władzy publicznej. Podtrzymanie tej tezy, względnie jej odrzucenie może być dokonane tylko poprzez staranną kwerendę przepisów ustrojowych starosty.

Pozycja ustrojowa starosty określona została w u.s.p. w sposób generalny i wydaje się dalece problematyczny. W myśl ustawodawcy starosta nie jest odrębnym organem wykonawczym powiatu w ujęciu ustrojowym, jednak w głosach nauki administracji i judykatury przypisywane są temu podmiotowi przymioty organu administracyjnego w znaczeniu funkcjonalnym⁴³. Starosta bezwątpienia jest natomiast członkiem organu wykonawczego powiatu i pełni w nim rolę wiodącą. Ustrojodawca bowiem w art. 26 ust 2 u.s.p. w składzie kolegiального organu wykonawczego powiatu, oprócz wicestarosty i pozostałych członków zarządu, na pierwszym miejscu wymienia starostę, któremu przypisuje jednocześnie funkcję przewodniczącego zarządu. W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawodawca przewidział także dla starosty funkcję przewodniczącego komisji bezpieczeństwa i porządku⁴⁴, przy czym także i w tym przypadku pozycja starosty, jako przewodniczącego wspomnianej komisji, wynika wprost z przyjętej konstrukcji urzędu starosty. Oznacza

⁴¹ C. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego e szczególnie uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 225.

⁴² P. Niemczuk, *Rządowe funkcje...*, op. cit., s. 160.

⁴³ M. Miemieć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 213.

⁴⁴ Zob. art. 38a ust. 5 pkt 1 u.s.p.

to, że ustawodawca w stosunku do funkcji starosty, przewodniczącego zarządu oraz przewodniczącego komisji bezpieczeństwa i porządku przewiduje tożsamą pozycję ustrojową.

Istotna rola starosty nie przejawia się tylko w przyznanym temu urzędowi funkcjach, ale przede wszystkim w przysługujących mu kompetencjach. Dzięki swojej pozycji starosta w znacznym zakresie władny jest do kształtowania powiatowej rzeczywistości publicznej. Po pierwsze, jako przewodniczący zarządu powiatu na mocy art. 27 ust. 3 u.s.p., starosta uprawniony jest do projektowania pozostałego składu organu wykonawczego powiatu poprzez osobowe wskazanie kandydatur na wicestarostę i pozostałych członków tego organu, o czym była już mowa. Nadto odwołanie starosty przez radę powiatu bądź jego osobista rezygnacja ze sprawowanego urzędu mogą także doprowadzić do odwołania całego zarządu powiatu lub złożenia rezygnacji przez cały zarząd powiatu w trybie przewidzianym w art. 31-31a u.s.p. Także odwołanie poszczególnych członków zarządu może nastąpić przez radę powiatu jedynie na uzasadniony wniosek starosty, przez co przejawia się zasada silnego podporządkowania i uzależnienia bytu zarządu powiatu od pozycji prawno-ustrojowej i działań jego przewodniczącego. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Warszawie warto podkreślić, że „*Uzasadnienia tak mocnych uprawnień starosty w tym zakresie można upatrywać w odpowiedzialności starosty za zarząd i jego działalność, co z kolei uzasadnia prawo do wnioskowania o usunięcie spośród zarządu takich członków, którzy w ocenie starosty nie dają gwarancji odpowiedniej pracy zarządu*”⁴⁵. Wydaje się, że poza poruszaną kwestią współzależność zarządu i starosty, a nade wszystko jego rola zwierzchnia w stosunku do organu wykonawczego powiatu została podkreślona poprzez ustawowe, dodatkowe uposażenie starosty w uprawnienie do podejmowania niezbędnych czynności należących do właściwości zarządu powiatu, z wyjątkiem upoważnienia do wydawania przepisów porządkowych, o których mowa w art. 42 ust. 2 u.s.p., w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne⁴⁶. Oczywiście starosta może podejmować wskazane działania jedynie, gdy dojdzie do spełnienia niniejszych przesłanek. Z założenia podjęte przez starostę działania w tym zakresie wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu⁴⁷, przy czym ustawodawca nie uregulował prawnie sytuacji, w której to starosta zaniecha wskazanego trybu postępowania czy też sam zarząd odmówi

⁴⁵ Wyrok WSA z 14 listopada 2006 r., II SA/Wa 2177/05, Lex Nr 295001.

⁴⁶ Art. 34 ust. 2 u.s.p.

⁴⁷ C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 293.

zatwierdzenia działań starosty, co może prowadzić do dezorientującej konstatacji dotyczącej legalności niezatwierdzonych działań⁴⁸.

Realizacja zadań powiatu zasadniczo odbywa się przy udziale całego zarządu, który wspierany jest przez aparat pomocniczy powiatu, czyli starostwo powiatowe, na którego czele stoi starosta. Zgodnie z dyspozycją przywoływanego już art. 34 u.s.p. starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, dokonuje czynności kierowniczych w bieżących sprawach powiatu oraz działań reprezentacyjnych powiatu. Starosta w zakresie tym występuje jako organizator pracy zarówno zarządu jak i starostwa powiatowego, pełni rolę podmiotu zwierzchniego w stosunku do pracowników starostwa, a dla członków zarządu przywódczo-organizacyjnego, bez bezpośrednich cech nadrzędnych wobec nich. Zakres uprawnień starosty w tym względzie dotyczy spraw, które ze względu na swój charakter, powtarzalność, czy też łatwość interpretacyjną pozwala przypuszczać, że jest on samodzielnie władny dokonywać tych czynności. Po raz kolejny należy z całą mocą podkreślić, że kwestia ta w dużej mierze jest nieostra. Za B. Dolnickim przyjmuje się, iż nie można jej interpretować rozszerzająco⁴⁹, zapewne dlatego w tym celu ustawodawca dokonał ich konkretyzacji, niestety tylko w zakresie działania w stacjach kłeski żywiolowej, co zostało już omówione w ramach przedmiotowego opracowania.

Równoległe do zwierzchnictwa służbowego w stosunku do pracowników starostwa powiatowego i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, starosta pełni zwierzchnictwo wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Jego zwierzchnia pozycja wobec tych określanych w piśmiennictwie – wydaje się nieprecyzyjnie – policji administracyjnych⁵⁰ jest w istotnym stopniu odmienna. Odrębność ta wynika z zakresu przypisanej staroście roli zwierzchniej w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży. W myśl ustawodawcy co do zasady zwierzchnictwo to odnosi się do struktur administracji rządowej i pozbawione jest, z wyjątkiem powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, klasycznych relacji służbowych i zależności z zakresu prawa pracy⁵¹.

Koncepcja zwierzchnictwa wobec inspekcji, służb i straży jest w zasadzie kompetencją przynależną monokratycznemu organowi administracji ogólnej i na poziomie powiatu została ona przypisana właśnie staroście. Zespolecie policji ad-

⁴⁸ A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 397.

⁴⁹ B. Dolnicki, *Monokratyczne organy...*, op. cit., s. 53

⁵⁰ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski, *Zespolecie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, pod red. M. Steca, Samorząd Terytorialny 2005, nr 1-2, s. 36-37.

⁵¹ Por. B. Majchrzak, *Prawne relacje pomiędzy starostą a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2, s. 108-110.

ministracyjnych w powiecie ma zatem szczególną postać ze względu na „mieszane” oblicze powiatowej administracji zespolonej. Zgodnie z art. 35 ust. 2 i 3 u.s.p. starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży i w związku z tym: powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Okazuje się zatem, że kompetencje starosty mają w istocie charakter koordynacyjno-kontrolny i znacznie różnią się od koncepcji zwierzchnictwa przyjętej w województwie⁵². Starosta jest wprawdzie kierownikiem, ale tylko i wyłącznie starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, jednakże w stosunku do zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży nie pełni funkcji kierowniczych, nawet w wymiarze kierownictwa funkcjonalnego właściwego dla wojewody. Nie ma zatem upoważnienia do wydawania im poleceń (nawet „poleceń celu”). Jak wskazuje powyższy przepis tylko w sytuacjach szczególnych starosta „kieruje” wspólnymi działaniami podległych mu jednostek. „*Należy w tym zakresie odwołać się do przepisów organizujących funkcjonowanie administracji publicznej w obliczu rozmaitych i znaczących zagrożeń*”⁵³, które już w części zostały uprzednio omówione. Nadto należy nadmienić, że w obliczu sytuacji bezpośredniego zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego staroście przysługuje uprawnienie do wydawania kierownikom powiatowych policji administracyjnych poleceń podjęcia działań, które mają doprowadzić do usunięcia zaistniałych zagrożeń. Przy czym polecenia takie nie mogą dotyczyć ani konkretnych czynności służbowych, ani określać sposobu działania służb. To starosta ponosi odpowiedzialność za wydane polecenia, zaś za sposób ich wykonania odpowiedzialność personalną ponoszą już właściwi, powiatowi komendanci lub inspektorzy. Polecenia podlegają niezwłócnemu wykonaniu, a o nieważności poleceń wydanych z naruszeniem prawa rozstrzyga wojewoda⁵⁴.

W ramach zespolenia osobowego starosta został wyposażony w uprawnienia osobowe i tym samym powołuje i odwołuje kierowników powiatowych zespolonych

⁵² Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 212.

⁵³ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 245.

⁵⁴ Zob. art. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.), dalej zwana u.p., art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), dalej zwana u.p.s.p., art. 89c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), dalej zwana p.b.; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008, s. 82.

służb, inspekcji i straży (np. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego⁵⁵, państwowy powiatowy inspektor sanitarny⁵⁶), bądź też wyraża opinię w przedmiocie powołania (komendant powiatowy Policji⁵⁷ i komendant powiatowy PSP⁵⁸). Wprawdzie istnieje domniemanie, iż to starosta wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, mimo to nie jest to powszechnie rozumiane zwierzchnictwo służbowe⁵⁹. W obecnym stanie prawnym zakres zwierzchnictwa osobowego, które może być utożsamiane z uprawnieniami starosty w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy z kierownikami powiatowych służb, inspekcji i straży, został znacznie ograniczony przez przepisy ustaw szczególnych. Akty powoływania i odwoływania kierowników tych jednostek muszą być uzgadniane z wojewodą, co stanowi przykład osłabienia zwierzchnictwa starosty w tym zakresie. Ponadto trzeba podkreślić, iż starosta nie jest zwierzchnikiem służbowym, a tym samym nie może wykonywać *stricte* czynności w sprawach w zakresie prawa pracy w stosunku do zespolonych powiatowych policji administracyjnych, bowiem jej pracownicy nie są pracownikami samorządowymi, a aparaty pomocnicze kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży nie wchodzi co do zasady w skład starostwa powiatowego i nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu. Jako organy administracji rządowej wykonują one swoje zadania wyłącznie w imieniu własnym i przy pomocy własnych aparatów pomocniczych⁶⁰. „*O ile zatem starosta jest odpowiedzialny w sensie politycznym za skutki działania tych organów, to w zakresie postępowania administracyjnego organy te odpowiadają wyłącznie wobec odpowiednich organów wyższego stopnia*”⁶¹ – w ramach koncepcji podwójnego podporządkowania.

Z kolei w ramach zespolenia organizacyjnego i kompetencyjnego starosta może składać jedynie wnioski o utworzenie, przekształcenie lub likwidację danej jednostki organizacyjnej stanowiącej aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, bowiem uprawnionym do ich tworzenia, przekształcenia i likwidowania jest wojewoda⁶². Starosta koordynuje też wspólne działania ww. jednostek na obszarze powiatu oraz zatwierdza (merytorycznie) programy ich

⁵⁵ Art. 86 ust. 1 p.b.

⁵⁶ Art. 11 ust. 3 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.).

⁵⁷ Art. 6c ust. 1 u.p.

⁵⁸ Art. 13 ust. 1 u.p.s.p.

⁵⁹ Por. J. Dobkowski, *Pozycja ...*, op. cit., s. 244; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 213.

⁶⁰ C. Martysz, *Władze powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s., s.299-300.

⁶¹ M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 26.

⁶² Art. 33a ust. 2 u.s.p.

działania. W uzasadnionych przypadkach jest on uprawniony do zlecenia przeprowadzenia kontroli działań podległej mu policji administracyjnej⁶³.

Starosta posiada także wpływ na proces finansowania zespolonych powiatowych służb, inspekcji i straży, albowiem zespolone jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży stanowią powiatowe jednostki budżetowe (z wyłączeniem Policji)⁶⁴.

Dodatkowo starosta sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowymi policjami administracyjnymi oraz wykonuje zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu przy pomocy komisji bezpieczeństwa i porządku, której jest przewodniczącym⁶⁵. Za J. Dobkowskim można przyjąć, iż „komisja ta ma być instytucją łączącą z jednej strony specjalistyczną wiedzę potrzebną do oceny zjawisk, a z drugiej obywatelską kontrolę nad podmiotami bezpieczeństwa i porządku publicznego [...]. Ciałem to posiada głównie uprawnienia opiniodawczo – doradcze, sprawujące jednocześnie stały monitoring nad wykonywaniem zadań przede wszystkim przez policje administracyjne”⁶⁶. Starosta jako przewodniczący komisji może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych⁶⁷. Może także decydować o obsadzie personalnej członków komisji, gdyż powołuje do jej składu 3 osoby spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym⁶⁸, jak również może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu⁶⁹. Komisja ta z całą pewnością nie stanowi stałej lub doraźnej komisji rady powiatu⁷⁰, stanowi za to organ opiniodawczo-doradczy w zakresie realizacji zadań starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) wobec powiatowych służb inspekcji i stra-

⁶³ Art. 6 ust. 5 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

⁶⁴ Art. 33a ust. 3 u.s.p.

⁶⁵ Art. 38a ust. 1 u.s.p.

⁶⁶ J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 248-249.

⁶⁷ Art. 38b ust. 1 u.s.p.

⁶⁸ Art. 38a ust. 5 pkt 3 u.s.p.

⁶⁹ Art. 38a ust. 7 u.s.p.

⁷⁰ W. Kisiel, *Organy uchwalodawcze*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2006, s. 263-264.

zy. W związku z tym, podmiotem uprawnionym do powołania omawianej komisji jest właśnie właściwy starosta, względnie prezydent miasta na prawach powiatu. Powołanie komisji bezpieczeństwa i porządku jest co do zasady obligatoryjną czynnością podmiotów sprawujących zwierzchnictwo wobec powiatowych podmiotów administrujących o właściwości specjalnej. Ustawodawca dopuszcza jednak fakultatywność powołania komisji w przypadku kiedy jej właściwość miejscowa miała by rozciągać się na powiat i miasto powiatowe graniczące z nim. W takim przypadku przewodnictwo nad taką komisją sprawują wspólnie i komplementarnie starosta i prezydent miast powiatowego sąsiadującego z powiatem ziemskim.

Istnieje zatem dość obszerny, ustawowo dookreślony katalog kompetencji, uwarunkowanych przez relację zwierzchnictwa w ramach zespolenia administracyjnego, przypisanych staroście, które to dają możliwość podjęcia działań w ramach kierownictwa funkcjonalnego, koordynacyjnego i kontrolnego. Takie założenie utożsamia się w literaturze z „*konceptcją modelu administracji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego opartą na zasadach prymatu układu terytorialnego, zespolenia i zwierzchnictwa, jednoosobowego kierownictwa i ponoszenia odpowiedzialności przez organy monokratyczne*”⁷¹.

Podsumowując powyższe należy skonstatować, iż paradygmat ustrojowy starosty wykazuje daleko idącą złożoność, jednak w swojej istocie jest on także koherentny z ideą demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim wynika to z faktu, że starosta realizując swoje zadania jest zasadniczym elementem struktury samorządowej, będącej partnerem władzy centralnej, obowiązany do współdziałania w imię interesu ogólnego, ale zachowującym własną podmiotowość i prawo do ochrony własnych interesów⁷². Starosta, wykonując swoje kompetencje, realizuje więc zadania dla dobra publicznego i to w obszarach o szczególnym znaczeniu nie tylko dla wspólnoty lokalnej ale także dla całego państwa (np. w zakresie przywołanego bezpieczeństwa i porządku publicznego). Zatem wydaje się, że główną intencją ustawodawcy było stworzenie nowego zdecentralizowanego ustroju terytorialnego, opartego o oś samorządową, która komplementarnie wraz z agendami rządowymi, tworzyłaby jednolitą strukturę władzy i administracji publicznej, jednak o różnych wymiarach, poziomym – samorządowym i pionowym – rządowym⁷³.

⁷¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] *Miedzy tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 543.

⁷² Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K/1/96, OTK z 1996 r. Nr 5, poz. 38, s. 14.

⁷³ J. Stępień, *Samorząd a państwo*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 91.

Dezyderaty zmian pozycji ustrojowej starosty

W obecnej konstrukcji legislacyjnej paradygmat ustrojowy starosty powiatowego wykazuje, podobnie jak wójta w czasie kiedy przewodniczył on zarządowi gminy, niejednolity i skomplikowany charakter. Wieloaspektowy charakter ustrojowy starosty jest nie tylko wyznacznikiem czasów nam współczesnych, cała kwerenda perspektywy historyczno-prawnej urzędu starosty ujawnia wielopłaszczyznową naturę tej funkcji publicznej. Od jej zarania, aż po dzień dzisiejszy starosta pełni funkcje istotne dla sprawnego funkcjonowania państwa w wymiarze lokalnym. Dlatego też urząd starosty stanowi osobowy łącznik pomiędzy interesami państwa a lokalnej wspólnoty. Jego aktywność określić można jako personifikację władzy państwa w obrębie wspólnoty terytorialnej.

Szczególna, niejednoznaczna pozycja ustrojowa starosty jest wynikiem zastosowanej samorządowo-rządowej symbiozy⁷⁴, zwłaszcza w aspekcie przyjętego organizacyjno-prawnego wymiaru zasady zespolenia administracyjnego w powiecie. Jej byt uwarunkowany jest faktem, iż na poziomie powiatu uwidacznia się wyraźna zbieżność interesów państwa i wspólnoty terytorialnej⁷⁵. Koincydencję interesów lokalnych z państwowymi należy wiązać, z wyrażoną w art. 3 Konstytucji⁷⁶, jednolitością Rzeczypospolitej, która stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli. Zgodnie z tym, realizacja zadań publicznych nie może odbywać się, pomimo ustrojowego dogmatu decentralizacji, na rzecz tylko strony samorządowej lub rządowej, zawsze są one urzeczywistniane dla racjonalnego dobra publicznego Rzeczypospolitej.

Konstytucyjna gwarancja udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie powiatowym w zestawieniu z dychotomiczną pozycją ustrojową starosty – *prima facie* – wydaje się doznaje znacznego ograniczenia, które jednak, jak wykazał Trybunał Konstytucyjny jest w pełni uzasadnione, zwłaszcza jeżeli realizacja zadań samorządowych przekłada się na stan funkcjonowania całego państwa⁷⁷. Nie oznacza to, że pozycja ustrojowa starosty nie wymaga pochylenia się nad jej konstrukcją i poszukiwania lepszych, doskonalszych jej form, zwłaszcza takich, które pozwolą na udoskonalenie funkcjonowania tego urzędu w strukturze władzy publicznej na szczeblu powiatu. Postulaty weryfikacji i dokonania niezbędnych zmian w konstrukcji ustrojowej starosty w ostatnim czasie nasiliły się, ukierunkowane są one na wzmocnienie roli starosty w strukturze władzy

⁷⁴ P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2011, nr 1-2, s. 92.

⁷⁵ E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 188-189.

⁷⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁷⁷ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 31, s. 12.

publicznej⁷⁸. Odpowiedź na potrzebę i konsekwencje ewentualnych zmian pozycji ustrojowej starosty znaleźć można tylko zestawiając ze sobą kierunki tej ustrojowej ewolucji oraz towarzyszące jej korzyści, względnie wady.

Jedną z najczęściej zgłaszanych zmian w obowiązującej pozycji ustrojowej starosty jest bezsprzecznie umieszczenie starosty w strukturze władzy publicznej jako organu wykonawczego powiatu. W obecnym stanie prawnym nie przypisuje się staroście przymiotu organu w sensie organizacyjnym, kwalifikuje się jednak go jako organ doktrynalny w ujęciu funkcjonalnym⁷⁹. Taki stan jest niezmiernie niekorzystny, gdyż wprowadza ezoteryczność co do charakteru aktywności starosty, samorządowej czy rządowej⁸⁰? Ponadto może skutkować postrzeganiem starosty, tak jak i całego powiatu, jako struktury samorządowo-rządowej, podczas gdy ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje takiego połączonego bytu prawnoustrojowego. Ustawodawca konstytucyjny bowiem wprowadzając decentralizację władzy publicznej gwarantuje, choć nie absolutną, samodzielność i niezawisłość realizacji zadań publicznych przez podmioty zdecentralizowanej władzy, wśród których naczelną rolę zajmują wspólnoty samorządowe⁸¹.

Większą jeszcze konsternację w zakresie statuowania charakteru starosty wydaje się wprowadzają przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸². W zestawieniu art. 2 pkt. 4 i 5 przywoływanej ustawy można dojść do wniosku, iż starosta nie jest organem powiatu w sensie organizacyjnym i zadania administracji rządowej w powiecie wykonuje nie jako jednostka samorządu terytorialnego, ale jako odrębny podmiot. Ponadto przepisy u.s.p. (zob. art. 38 i 89) co do zasady określają starostę jako organ uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, a kodeks postępowania administracyjnego⁸³ w art. 5 § 2 pkt 6 wręcz wprost wyodrębnia starostę jako organ administracji publicznej. O staroście, jako odrębnym organie administracji samorządowej, bezsprzecznie stanowią również normy materialnego prawa administracyjnego⁸⁴. Podgląd ten znalazł również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego⁸⁵.

⁷⁸ M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 302.

⁷⁹ J. Boć, *Powiat a reszta*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001, s. 23-24.

⁸⁰ P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo...*, op. cit., s. 77.

⁸¹ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK 2006 r. Nr 7A, poz. 80, s. 18

⁸² Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

⁸³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁸⁴ Zob. art. 80 ust. 1 p.b., art. 39 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.), art. 5e ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), art. 91 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

⁸⁵ Zob. wyrok WSA z 29 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 714/07, cyt za: A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 386.

W związku z powyższym postulować można także o rozszerzenie kompetencji samorządowych starosty, jako organu wykonawczego powiatu, o typowe dla organu wykonawczego w gminie uprawnienie do stanowienia o regulaminie organizacyjnym starostwa powiatu w drodze zarządzenia. Bezzasadne jest dalsze pozostawienie tej kwestii w gestii rady powiatu, zwłaszcza w odniesieniu do racjonalności rozwiązań ustrojowych przyjętych na szczeblu gminy, jak i do faktu, że to właśnie starosta posiada najlepszą wiedzę w zakresie funkcjonowania, struktury organizacyjnej i zaplecza kadrowego starostwa powiatowego. To sam ustawodawca umocował go przecież do kierowania i zarządzania wskazanym aparatem pomocniczym⁸⁶.

Należy zauważyć, iż wprowadzona dwudzielność pozycji ustrojowej starosty jest w pełni uzasadniona, co nie oznacza doskonała, niewymagająca prób jej poprawy. Przede wszystkim panującą dychotomię urzędu starosty należy tłumaczyć potrzebą utrzymania w należyтым stanie dobra publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, które jest dobrem nadrzędnym wobec interesu wspólnot terytorialnych. Starosta ze swoją dwuaspektowością ma za zadanie harmonizować działalność terenowych organów administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego, z bieżącym funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, jakie stanowią powiaty, uzgadniając ową działalność publiczną z kierunkami polityki państwa. Stąd też można wysnuć tezę, iż działania starosty, posiadając pierwiastek samorządowy i rządowy, w swojej istocie noszą znamiona działań publicznych o zabarwieniu państwowym.

Niemniej jednak należy przyznać, iż na tle podjętej tematyki rysuje się kilka zasadniczych problemów, które mogą chociażby negatywnie rzutować na podjęcie skutecznych, efektywnych działań i późniejszą ich ocenę w przedmiotowym zakresie. Po pierwsze status prawny powiatowych policji administracyjnych jest skomplikowany, co sprawia, iż tematyka ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działających w tym zakresie jednostek rodzi wiele niejasności i dyskusji⁸⁷. Skomplikowanie oraz segmentowy charakter obecnego systemu powodują, iż należy postulować o dalsze wypracowywanie rozwiązań prawnych natury funkcjonalnej i organizacyjnej, które nie tylko wyposażą zwierzchników w silne, dobrze dookreślone oraz dające wreszcie wymierne efekty środki czy też instrumenty oddziaływania na podległe im służby, inspekcje i straże – zwłaszcza w aspekcie usprawnienia ich działania, ale także doprowadzą do uproszczenia oraz „*zbudowania spójnego i skutecznego systemu kooperacji i koordynacji działań zmierzających do usunięcia zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*”⁸⁸.

⁸⁶ Zob. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 387.

⁸⁷ J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 240; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 167-168.

⁸⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona...*, op. cit., s. 544.

Już samo podwójne podporządkowanie służb, inspekcji i straży powoduje trudność w precyzyjnym rozgraniczeniu podległości organizacyjnej w pionie, jak i w poziomie. Taki stan rzeczy implikuje możliwość wystąpienia licznych sporów kompetencyjnych w praktyce, co może osłabiać siłę oddziaływania władczych środków prawnych zwierzchników wobec podległych im służb, inspekcji i straży⁸⁹. Trzeba przyznać, że wprowadzenie konstrukcji zespolenia nie zniósło hierarchicznej (pionowej) struktury kierownictwa organizacyjnego (instytucjonalnego) i służbowego, jako reguły w układzie sterowania służbami, inspekcjami i strażami. Jednostki wchodzące w skład administracji zespolonej podlegają bowiem nie tylko zwierzchnikom (wojewodzie lub staroście), ale także odpowiednim organom centralnym. Kierownictwo instytucjonalne w układzie pionowym pozostaje zatem regułą, zaś wyjątek w tym zakresie stanowią kompetencje kierownicze, nadzorcze, koordynacyjne i kontrolne zwierzchników wobec zespolonych służb, inspekcji i straży w układzie poziomym⁹⁰.

Ponadto nadanie staroście kompetencji względnie kierowniczych, jak i wyposażenie go w atrybuty władzy administracji ogólnej oraz obciążenie z tego tytułu odpowiedzialnością za skuteczne wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, wydaje się wysoce kontrowersyjne i niejasne. Nieuzasadniona wydaje się interpretacja przyjętych rozwiązań idąca w kierunku obarczenia zwierzchników pełną odpowiedzialnością za działania zespolonych policji administracyjnych. Nie jest to bowiem typowa odpowiedzialność służbowa, a odpowiedzialność o charakterze politycznym. Po drugie zaś zasada podwójnego podporządkowania powoduje niejako rozłożenie odpowiedzialności politycznej za stan utrzymania i ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego pomiędzy centralne organy administracji rządowej a zwierzchników zespolonych służb, inspekcji i straży. W tym zakresie zwierzchnicy mogą jedynie odpowiadać za sferę działań wykonanych przez rzeczony służby, inspekcje i straże w ramach zwierzchnictwa. Tym samym starosta nie może ponosić pełnej odpowiedzialności za brak skuteczności działań administracji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ujęciu kompleksowym⁹¹. Tym bardziej, że w literaturze przedmiotu coraz częściej podnosi się, iż mimo pierwotnej tendencji do powierzenia staroście w ramach idei zespolenia kompetencji zwierzchnich w zakresie wykonywania i koordynowania zadań

⁸⁹ A. Wiktorowska, *Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 210.

⁹⁰ Zob. J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 238; J. Konieczny, *Sprawna administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, pod red. J. Koniecznego, Poznań 2010, s. 29.

⁹¹ Zob. J. Dobkowski, *Pozycja...*, op. cit., s. 239; E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona...*, op. cit., s. 543; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 169.

o charakterze rządowym, w sferach działań istotnych z punktu polityki państwa i jednoczesnego podkreślania istoty roli starosty we wskazanym zakresie, dochodzi do postępującego ograniczania zakresu i realnej mocy sprawczej jego uprawnień oraz zasadniczej przewagi hierarchicznej struktury kierownictwa organizacyjnego z udziałem wojewody w poszczególnych postaciach zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami⁹².

Istota dwojakiego charakteru funkcji starosty, implikująca ochronę ważnych, z punktu widzenia państwa, interesów publicznych uzasadnia w pełni przyjęte ustrojowe rozwiązanie. Nie mniej nie można stwierdzić, że jest ono rozwiązaniem bezproblemowym. Przeciwnie, jak wynika z powyższego, takie podwójne umocowanie starosty w strukturach władzy publicznej niesie ze sobą liczne wątpliwości, dylematy, nie tylko co do kwalifikowania charakteru funkcji starosty, ale także w odniesieniu do wrażenia mnogości organów decyzyjnych w powiecie⁹³. Eliminacji wspomnianych niejasności można dokonać przede wszystkim poprzez organizacyjne a nie funkcjonalne wyodrębnienie starosty jako organ powiatu, a także poprzez powstrzymanie postępującego procesu zawężania kompetencji zwierzchnich starosty wobec powiatowych policji administracyjnych, w wyniku czego jego uprawnienia w zakresie kierownictwa i kooperacji zadań o wymiarze ogólnopaństwowym mogą nabrać realnej siły sprawczej, a odpowiedzialność, która na nim ciąży nie będzie już pozorna.

DICHOTOMY OF ACTIVITY COUNTY STAROST IN THE STRUCTURE OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Keywords: County government; local public administration; starost of county; chairman of county board; county superior of inspections services and guards.

Summary

Starost holds a key position in structures of the local public administration, his activity in this field is quite complicated and it has a profound duality. In particular, since from one hand his activity is related with local self-government. On the other hand he remains element of the government administration on county level. However, actually starost performs essential functions of state, it's indispensable for both sides of the decentralized public administration. Legal analysis of the complicated factors the position of county starost in the structure of local public administration is following article.

⁹² Zob. J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 330-331; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 212.

⁹³ C. Martysz, *Referendum i organy powiatu*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 86.