
Wstęp

Samorząd terytorialny uznawany jest obecnie za jeden z najistotniejszych elementów organizacji i ustroju całego państwa, a także za część składową władzy wykonawczej¹. Utworzenie samorządu terytorialnego jest wynikiem woli ustawodawcy², jednakże jego istnienie oznacza przyjęcie zasad ustroju demokratycznego³. Wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁴ zasada samorządu terytorialnego oraz decentralizacji władzy publicznej ma rangę *naczelnej zasady ustrojowej, zawartej w rozdziale I, zatytułowanym „Rzeczpospolita”*⁵.

Należy podkreślić, że samorząd terytorialny został wyodrębniony z innych podmiotów administracji publicznej. Jako forma zdecentralizowana, zdolna do wykonywania zadań publicznych, obligatoryjnie uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Samorząd terytorialny jest korporacją publiczną, rozumianą jako organizacyjnie uporządkowane zrzeszenie osób, uprawnione z mocy prawa do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność⁶.

¹ W. Skrzydło, *Komentarz do rozdziału VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. IV, Lex/el.; wyrok TK z dnia 4 maja 1998 roku, sygn. akt K. 38/97 TK, OTK ZU 1998/3 poz. 31.

² Zob. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 56 i 57.

³ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ...*, Lex/el.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej Konstytucją.

⁵ B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 21.

⁶ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 15; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 34. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 5. Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetra, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 324. W. Wachholz, *Związki samorządowe typu korporacyjnego*, [w:] *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1928, nr 8, s. 679.

Jedną z najważniejszych cech samorządu terytorialnego stanowi jego podmiot⁷. *Kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego organizacja*⁸. Samorząd terytorialny jako struktura o charakterze korporacyjnym nie jest w stanie wykonywać zadań publicznych *in pleno*⁹. Członkowie wspólnoty samorządowej wybierają własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, zdolne do objawiania woli oraz dokonywania czynności prawnych, samodzielne i niepodległe hierarchicznie innym organom władzy publicznej.

W świetle powyższego można stwierdzić, że jednym z elementów mających zasadnicze znaczenie dla samorządu terytorialnego jest jego wewnętrzna struktura organizacyjna, która wywiera decydujący wpływ na zdolność do działania i sprawność wykonywania zadań publicznych.

O pozycji prawnej organu zdają się przesądzać w szczególności dwie kwestie:

1. Ustalenie sposobu jego wyboru. Bezpośredni wybór organu samorządu terytorialnego wiąże się przede wszystkim z udzieleniem mu mandatu do sprawowania władzy przez członków danej wspólnoty¹⁰. Koncepcja wyborów bezpośrednich urzeczywistnia w pełni zasadę demokratycznego państwa¹¹ oraz zasadę samorządu terytorialnego poprzez stworzenie uprawnienia mieszkańców jed-

⁷ B. Dolnicki formułuje następujący katalog cech samorządu terytorialnego: 1) podmiot samorządu terytorialnego, który tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy; 2) przedmiot samorządu rozumiany jako obowiązek sprawowania w wyznaczonym zakresie administracji państwowej; 3) zadania samorządu polegające na prawie do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi; 4) nadzór nad samorządem zapewniający, że działania samorządu mieścić się będą w ramach państwowego porządku prawnego. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 18–26.

Z. Niewiadomski wskazuje, że najważniejsze elementy składające się na istotę samorządu terytorialnego to: podmiot i przedmiot samorządu terytorialnego oraz sposób wykonywania przezeń administracji państwowej. Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 19. Zob. też: B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), R. Budzisz (red.), *Prawne problemy prawne samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 49. I. Lipowicz, *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania – ujęcie aksjologiczne*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), R. Budzisz (red.), *Prawne...*, s. 10.

⁸ B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 26.

⁹ Tamże, s. 26.

¹⁰ Zob. E. König, *Kommunalrecht Sachsen. Textsammlung mit erläuternder Einführung*, Dresden 2016, s. 12 i 13.

¹¹ Zdaniem B. Banaszaka pojęcie demokratycznego państwa prawnego *w sensie materialnym* oznacza, że działalność państwa i jego organów opiera się na następujących ideach, wartościach: 1) sprawiedliwości, w tym również sprawiedliwości społecznej i pomocy osobom znajdującym się w złych warunkach materialnych; 2) wolności, której źródłem są prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie; 3) równości wszystkich obywateli; 4) demokracji – polegającego przede wszystkim na uczynieniu z wyborów powszechnych głównego sposobu kreacji organów stanowiących prawo i innych naczelnych organów państwowych, a także na zagwarantowaniu pluralizmu politycznego. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 217.

nostki samorządu terytorialnego do samodzielnego decydowania o osobach pełniących funkcje organu lub wchodzących w jego skład, a tym samym o sposobie prowadzenia polityki lokalnej i wykonywania zadań o charakterze samorządowym w imieniu i na rachunek danej wspólnoty.

Organ wybrany przez mieszkańców może jedynie przez nich zostać odwołany (z wyłączeniem środków nadzoru personalnego), co sprzyja trwałości i stabilizacji władzy samorządowej oraz realizacji wytyczonych przez nią celów, pod warunkiem ich zgodności z wolą mieszkańców.

Natomiast koncepcja wyboru organu przez przedstawicieli członków wspólnoty samorządowej (radę gminy, powiatu albo sejmik województwa) osłabia rolę mieszkańców, wyłączając ich z jednej z najważniejszych form demokracji – wyboru organu, który będzie realizował zadania o charakterze lokalnym¹².

Samorząd terytorialny należy do najważniejszych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, tworzy podstawę systemu demokratycznego. Jednym z wyznaczników społeczeństwa obywatelskiego jest m.in. zagwarantowana możliwość wyboru organów lokalnych, które, realizując zadania własne i zlecone, zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej¹³.

Organ wybrany przez przedstawicieli członków wspólnoty samorządowej (radę gminy, powiatu albo sejmik województwa) nie posiada udzielonego bezpośrednio przez mieszkańców mandatu do sprawowania władzy, co znacznie osłabia jego pozycję ustrojową. Sposób wyboru wywiera również wpływ na wytyczenie relacji ustrojowej pomiędzy organami danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak słusznie podkreślił M.-E. Geis, bezpośredni wybór organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przez mieszkańców powoduje wzmocnienie jego pozycji ustrojowej wobec organu stanowiącego¹⁴.

¹² W niemieckiej nauce prawa wyrażono pogląd, że przyjęcie koncepcji wyborów bezpośrednich albo jej odrzucenie nie ma znaczenia z perspektywy zasady demokracji oraz samorządu terytorialnego. M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2014, s. 220. Pogląd ten jest aktualny także w odniesieniu do polskiego samorządu terytorialnego, bowiem Konstytucja nie zawiera regulacji w zakresie zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, pozostawiając tę kwestię do unormowania w drodze ustawy (zob. art. 169 ust. 3 Konstytucji).

¹³ H. Zięba-Załuca, *Spółczesność obywatelska a konstytucyjne zasady społeczne*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 32 i 33.

Współczesne prawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego dąży do rozszerzania wpływu mieszkańców wspólnot na działalność władz lokalnych. (Zob. K. Darowska, *Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej*, [w:] B. Dolnicki (red.) *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 205–207. T. Moll, *Status prawny mieszkańca i obywatela powiatu w świetle Ordynacji Powiatowej Północnej Nadrenii – Westfalii – zagadnienia podstawowe*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Lukasik, *Studia administracyjne i cywilne*, Sosnowiec 2016, s. 200–203). Wydaje się, że jedną z najistotniejszych form pośredniego wpływu na sposób wykonywania władzy jest objęcie wszystkich organów samorządu terytorialnego bezpośrednimi wyborami.

¹⁴ M.-E. Geis, *Kommunalrecht...*, s. 220.

Bezpośredni wybór organów przyczynia się do zrównania ich pozycji ustrojowej, co uruchamia mechanizm „wewnętrznej” kontroli. W przypadku gdy organ wykonawczy wybierany jest przez organ przedstawicielski, pozycja ustrojowa tego pierwszego jest słabsza, nie występuje wówczas mechanizm „wewnętrznej” kontroli, bowiem może on w każdym czasie zostać odwołany przez radę (sejmik).

2. Określenie struktury wiąże się z wyborem metody działania organu.

W przypadku organu kolegialnego *do wyrażenia jego woli potrzebna jest wola wielu osób*¹⁵. Organy kolegialne tworzy się z myślą o ustalaniu ogólnych kierunków działania, celów strategicznych, spraw o szczególnej doniosłości, gdzie ważne jest dołożenie wszelkich starań, aby rozstrzygnięcie było wynikiem rozważenia wszelkich argumentów i okoliczności¹⁶.

Zaletą organów kolegialnych jest udział w nich wielu osób, co pozwala na wszechstronne przeanalizowanie argumentów za i przeciw określonym rozwiązaniom czy rozstrzygnięciom, co sprzyja trafności tych rozstrzygnięć¹⁷. Jako kolejną zaletę można potraktować *istnienie (w ramach organu) kontroli wewnętrznej, eliminacja subiektywnego podejścia do rozpatrywanych problemów poprzez kontrolę i korygowanie poglądów oraz stanowisk przedstawianych podczas dyskusji przez członków organu (...), możliwość połączenia w jednym organie reprezentacji wielu środowisk według przyjętego klucza*¹⁸.

Do wad kolegialności należy „ociężałość”¹⁹ działania, większe koszty w przeciwieństwie do organów monokratycznych, mniejsze poczucie odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia i trudność bądź w ogóle niemożność ustalenia osób

¹⁵ B. Dolnicki, *Organy monokratyczne i kolegialne w samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 156.

¹⁶ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 174.

¹⁷ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 232.

¹⁸ A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 35. A. Korzeniowska wymienia takie pozytywne cechy organów kolegialnych jak:

1. stworzenie odpowiednich warunków umożliwiających wypracowanie rozstrzygnięcia z uwzględnieniem wielości i różnorodności poglądów na rozstrzygane problemy, większe prawdopodobieństwo wyboru optymalnych rozwiązań, zagwarantowanie poprzez dyskusje, że dany problem nie zostanie uchwycony jednostronnie;
2. istnienie w ramach organu kolegialnego kontroli wewnętrznej, co sprzyja eliminacji subiektywnego podejścia do rozpatrywanych problemów dzięki korygowaniu poglądów i stanowisk, przedstawianych podczas dyskusji przez członków organu;
3. możliwość skupienia w jednym organie kolegialnym przedstawicieli wielu środowisk. A. Korzeniowska: *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 78 i 79.

¹⁹ J. Służewski, *Nauka administracji*, Warszawa 1969, s. 103.

odpowiedzialnych za treść podjętych uchwał (np. gdy rozstrzygnięcie nastąpiło w głosowaniu tajnym)²⁰. Wypracowanie przez organ kolegialny rozstrzygnięcia wymaga zwykle przedstawienia różnych koncepcji, konfrontację poglądów wielu osób, co skutkuje koniecznością zagwarantowania dłuższego czasu dla wypracowania określonego stanowiska, aniżeli w przypadku działania organu jednoosobowego²¹. Za decyzje podjęte przez organ kolegialny, a zwłaszcza za rozstrzygnięcia przyjęte w głosowaniu tajnym, nikt nie ponosi odpowiedzialności, ponieważ nie można ujawniać, kto głosował za, a kto przeciw konkretnemu rozwiązaniu²².

Organ jednoosobowy tworzy się dla zadań o charakterze wykonawczym, realizowanych z dużą częstotliwością, wymagających szybkiego podejmowania rozstrzygnięć i dużej sprawności działania. Nie sprawdza się on natomiast w realizacji zadań, odnośnie do których wymagane są zalety organu kolegialnego.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Zadania należące do właściwości organu stanowiącego mają charakter strategiczny i planowy, a ich realizacja jest zazwyczaj długofalowa oraz oddziałuje na ogół mieszkańców danej jednostki terytorialnej. W przypadku organu stanowiącego najlepiej sprawdzi się struktura kolegialna, z uwagi na zalety wskazane wyżej.

Zadania należące do sfery wykonawczej związane są z realizacją rozstrzygnięć podjętych przez organ stanowiący oraz z załatwianiem spraw bieżących, zarówno o charakterze władczym, jak i nie władczym. Dla tego typu zadań najlepszy jest model monokratyczny, cechujący się zaletami, których nie posiada organ składający się z kilku osób.

Konstytucja przewiduje jedynie dwie obligatoryjne jednostki samorządu terytorialnego: gminę i województwo, dopuszczając możliwość utworzenia powiatu (zob. 164 ust. 2). Zasadnicze znaczenie dla samorządu powiatowego ma ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²³, a także ustawa o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie²⁴, na mocy których utworzony został samorząd powiatowy i wojewódzki.

Przepisy Konstytucji zawierają lakoniczne regulacje dotyczące organów jednostek samorządu, określając, że dzielą się one na stanowiące i wykonawcze. Organy stanowiące pochodzą z wyborów, natomiast zasady i tryb wyborów oraz odwo-

²⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 128; E. Ochendowski, *Prawo ...*, s. 232.

²¹ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym ...*, s. 79.

²² A. Korzeniowska, *Z problematyki ...*, s. 36.

²³ Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 1998 r. Nr 99, poz. 631 ze zm.

ływania organów wykonawczych określa ustawa. Z powyższego podziału wynika zaledwie zarys charakteru organów, bez określenia ich struktury i nazwy, brak jest także normy pozwalającej na wyznaczenie relacji między organami stanowiącymi a wykonawczymi²⁵.

Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku²⁶, odnosi się do kwestii organu jednostek samorządu terytorialnego w sposób lakoniczny, bowiem stanowi jedynie w art. 3 ust. 2, o radach lub zgromadzeniach, *w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi*. Art. 3 ust. 2 EKSL przewiduje istnienie organów stanowiących, które mają zwierzchnią pozycję ustrojową nad podległymi im organami wykonawczymi. A zatem Europejska Karta Samorządu Lokalnego, analogicznie jak Konstytucja, określa zarys charakteru organów, bez określenia ich struktury i nazwy, jednakże w przeciwieństwie do Konstytucji wyznacza relację między organami stanowiącymi a wykonawczymi, wskazując na słabszą, podległą pozycję organu wykonawczego.

W powiecie od dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie powiatowym występują dwa organy kolegialne: stanowiący – rada, i wykonawczy – zarząd. Model kolegialnego organu wykonawczego w powiecie funkcjonuje nieprzerwanie od 1 stycznia 1999 roku. Jest on związany przede wszystkim z przyjęciem określonego podmiotowego podziału zadań między zarząd a przewodniczącego. Najistotniejsze zadania w sferze wykonawczej rozstrzygane są kolegialnie, natomiast sprawy bieżące przez przewodniczącego bądź upoważnionego członka (członków). Realizacja podjętych decyzji powierzana jest zazwyczaj pojedynczemu członkowi organu kolegialnego.

O ile status prawny zarządu – jako organu – nie budzi wątpliwości, to z uwagi za pozycję ustrojową i zakres zadań oraz kompetencji jego przewodniczącego powstaje pytanie, czy jest on również organem powiatu, pomimo że ustawa o samorządzie powiatowym nie nadaje mu takiego przymiotu. Wątpliwości te pogłębia przypisanie funkcji organu wykonawczego powiatu w miastach na prawach powiatu prezydentowi. Prezydent miasta na prawach powiatu, jako organ monokratyczny, obok zadań i kompetencji gminnych realizuje również zadania i kompetencje powiatu, co stawia pod znakiem zapytania celowość utrzymywania kolegialnej struktury organu wykonawczego powiatu.

²⁵ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Problematyka determinantów wyboru monokratycznego lub kolegialnego modelu organu wykonawczego na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec (red.), K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 35.

²⁶ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm., zwana dalej EKSL.

Niniejsza rozprawa poświęcona jest przyjętemu w ustawie o samorządzie powiatowym²⁷ modelowi organu wykonawczego. Prawie dwadzieścia lat funkcjonowania powiatów w Polsce, wykonujących zadania za pośrednictwem swoich organów, w tym zarządu powiatu, na którym ciąży realizacja sfery wykonawczej obejmującej zasadniczą część spraw realizowanych przez samorząd lokalny, stanowi niezwykle ciekawe pole badań naukowych. Jak do tej pory w polskiej literaturze prawa tematyka zarządu powiatu nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem, bowiem była co najwyżej przedmiotem poszczególnych rozdziałów monografii²⁸ lub artykułów²⁹, co sprawia, że stanowi ona obszar wymagający szerszej analizy. Rozprawa stanowi próbę kompleksowego ujęcia i oceny modelu organu wykonawczego powiatu w Polsce i w Niemczech.

Hipoteza badawcza niniejszego opracowania obejmuje twierdzenie, że obowiązujący obecnie w Polsce model organu wykonawczego powiatu oraz sposób jego wyboru i odwołania powinien ulec gruntownej zmianie.

Ocena przepisów regulujących ustrojową pozycję prawną organu wykonawczego powiatu dokonana została z zastosowaniem właściwej dla nauk prawnych metodologii, uwzględniającej analizę historyczną, dogmatyczną, jak i porównawczą, w celu ustalenia zalet i wad poszczególnych modeli organu wykonawczego powiatu. Ocena dotyczy nie tylko przepisów o ściśle organizacyjnym charakterze, ale również regulacji związanych z wyborem i dowołaniem organu wykonawczego, a także wybranych norm prawa materialnego i proceduralnego, określających zadania i kompetencje zarządu powiatu i jego przewodniczącego.

Zastosowane metody badawcze, przedstawione poglądy doktryny, orzecznictwo, a także analiza regulacji samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech, pozwalają na uzyskanie szerokiego obrazu rozwiązań ustrojowych w zakresie organu wykonawczego powiatu oraz podjęcie próby sformułowania koncepcji, cechy ze wskazaniem cech dodatnich, z jednoczesną eliminacją nieprawidłowości towarzyszących poszczególnym modelom.

Systematyzacja i zakres rozprawy wynika z jej celu, postawionej hipotezy i zastosowanych metod badawczych, a także z charakteru uwzględnionych w niej aktów normatywnych. Dysertacja obejmuje wstęp, pięć rozdziałów, w których

²⁷ M.-E. Geis słusznie podkreślił, że bezpośredni wybór organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przez mieszkańców powoduje wzmocnienie jego pozycji ustrojowej wobec organu stanowiącego. M.-E. Geis, *Kommunalrecht...*, s. 220.

²⁸ Jednymi z najnowszych opracowań związanych z zagadnieniem organu wykonawczego powiatu są następujące monografie: M. Stec (red.), K. Małyś-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014. J. Czerw, *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*, Lublin 2014. M. W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.

²⁹ P. Niemczuk, *Pozycja ustrojowo-prawna starosty*, „Administracja” 2011, nr 1.

dokonano analizy regulacji normatywnych, począwszy od zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla jej tematu, poprzez powiatową administrację terenową okresu dwudziestolecia międzywojennego, organ wykonawczy powiatu Polsce i w Niemczech w świetle obowiązujących przepisów ustrojowych, ocenę skutków zastąpienia modelu kolegiального na rzecz monokratycznego organu wykonawczego gminy, na postulowanych kierunkach zmian skończywszy.

Właściwym punktem wyjścia jest odniesienie się do zagadnień zasadniczych dotyczących powiatu, których zasygnalizowanie, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji ustrojowej organu stanowiącego w Polsce, jak i w Niemczech, wydaje się konieczne dla ukazania w niezbędnym zakresie relacji między organami tej jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia zasadnicze obejmują pojęcie powiatu oraz zarys jego struktury organizacyjnej w Polsce i w Niemczech. Ta część rozprawy pozwala zobrazować pozycję ustrojową organów powiatu w Polsce i w Niemczech oraz zależność występującą między nimi, a także odnieść się do podmiotów, które obok organów pełnią w strukturze powiatu istotną rolę, uszczuplając niejako ich zakres zadań.

Następnie dokonano analizy historycznej samorządowych rozwiązań ustrojowych funkcjonujących w okresie dwudziestolecia międzywojennego, ze szczególnym uwzględnieniem ówczesnej koncepcji powiatowej administracji terenowej, a mianowicie starosty jako organu powiatowej administracji ogólnej, jak również wydziału powiatowego, będącego kolegialnym organem wykonawczym powiatowego związku samorządowego. Rozwiązaniem normatywnym przyjętym w tamtym okresie było zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na poziomie powiatu pod przewodnictwem starosty, a także złożona funkcja samego starosty, który nie pochodził z wyborów bezpośrednich, nie był również wybierany przez radę powiatu, lecz mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Nadzór nad samorządem terytorialnym w okresie dwudziestolecia międzywojennego był sprawowany przez jednostki samorządu wzajemnie, co oznacza, że struktura usytuowana wyżej stanowiła władzę nadzorczą wobec struktury niższej.

W dalszej kolejności opisano aktualny model struktury organizacyjnej organu wykonawczego powiatu w Polsce, problematykę jego wyboru, odwołania oraz rezygnacji, zadania i kompetencje, a także status organu wykonawczego w mieście na prawach powiatu. Uwzględniono pozycję prawną starosty i pozostałych członków zarządu powiatu.

Koncepcja wyboru organu wykonawczego polskich powiatów oznacza nadrzedną pozycję rady, która – jako posiadająca mandat społeczności lokalnej – wybiera zarząd i decyduje o kierunkach jego działania. Zarząd nie posiada w istocie żadnych środków prawnych wobec rady, co powoduje, że w powiatach występuje

pojęcie kontroli wewnętrznej jednokierunkowej, zorientowanej wyłącznie na działalność sfery wykonawczej.

Model organu wykonawczego powiatu, z silną pozycją jego przewodniczącego, prowadzi do „rozmywania się” właściwości do realizacji zadań w sferze wykonawczej oraz krzyżowania domniemań, bowiem organem wykonującym zadania powiatu jest z mocy ustawy zarząd, natomiast w zakresie zadań o charakterze indywidualnym, realizowanych w formie decyzji administracyjnej, ustanowiono domniemanie na rzecz starosty.

Dokonano również analizy porównawczej pozycji ustrojowej organów wykonawczych w poszczególnych krajach związkowych Niemiec, z uwagi na intensywność zmian zachodzących w tym zakresie i dużą różnorodność rozwiązań tam obowiązujących. Ustrój niemieckiego samorządu terytorialnego ukształtował się w toku rozwoju historycznego poszczególnych krajów, wobec czego także i obecnie ma bardzo złożony kształt (*Typen von Kreisverfassungen*)³⁰. Model organu wykonawczego powiatu w Niemczech jest zróżnicowany zarówno w zakresie sposobu jego wyboru, odwołania, długości kadencji, struktury, jak i zakresu zadań i kompetencji. Również pozycja prawna organu wykonawczego powiatu, z uwagi na wykonywanie przez niego zadań państwowych, jest niejednolita, ponieważ w niektórych krajach związkowych są one w pełni skomunalizowane. Zasygnalizowane powyżej różnice, występujące w poszczególnych krajach związkowych, sprawiają, że o modelu organu samorządu powiatowego w Niemczech można mówić jedynie w sposób bardzo ogólny.

W celu wyprowadzenia wniosków o charakterze generalnym konieczna jest analiza założeń związanych z ogólnie przyjętymi modelami organu wykonawczego w Niemczech, a także regulacji ustroju samorządu terytorialnego, występujących w poszczególnych krajach związkowych.

Następnie opisano dwunastoletni okres funkcjonowania w polskiej gminie modelu kolegialnego organu wykonawczego: od wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym do 26 października 2002 roku, tj. do dnia wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w związku z zakończeniem kadencji tych organów, wybranych 11 października 1998 roku.

27 października 2002 roku wprowadzony został model monokratyczny, który obecnie obowiązuje. Z uwagi na analogię z ustawą o samorządzie powiatowym dokonano również analizy regulacji ustawy o samorządzie gminnym, obowiązujących przed zmianą z 27 października 2002 roku. Zastąpienie w gminie modelu kolegialnego na rzecz monokratycznego organu wykonawczego przyczyniło się do wzmocnienia pozycji wójta, a tym samym do zrównoważenia się pozycji ustrojowej

³⁰ Zob. J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 253.

wej organów gminy. Do mankamentów zmiany ustawy o samorządzie gminnym z dnia 27 października 2002 roku należy jej powierzchowność, bowiem część przepisów, które miały rację bytu w przypadku koncepcji wyborów organu wykonawczego przez organ stanowiący, w nowym stanie prawnym (wybory bezpośrednie organu stanowiącego) powodują szereg perturbacji, zaburzając w niektórych przypadkach równowagę między organami gminy, a nawet stwarzając stosunek nadrzędności przewodniczącego rady gminy wobec wójta.

Należy podkreślić, że o statusie prawnym organu wykonawczego powiatu decyduje nie tylko jego struktura organizacyjna, ale w równym stopniu sposób wyboru. Jak wyżej sygnalizowano, pozycja prawna organu wykonawczego pochodzącego z wyboru organu stanowiącego jest znacznie słabsza, aniżeli wybieranego przez lokalną wspólnotę samorządową. Ponadto organ wykonawczy pochodzący z wyborów bezpośrednich posiada udzielony przez mieszkańców powiatu mandat do sprawowania władzy wykonawczej w tej jednostce samorządu terytorialnego.

Zakończenie rozprawy stanowią postulowane kierunki zmian, które dotyczą przede wszystkim modelu organu wykonawczego powiatu, z uwzględnieniem rozwiązań obowiązujących w dwudziestoleciu międzywojennym, a także regulacji normatywnych i dorobku doktryny prawa niemieckiego. Ponadto zakończenie obejmuje postulaty mające również charakter uniwersalny dla całokształtu regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Polsce.