



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Organizacja prawna administracji publicznej

Author: Lidia Zacharko (red.), Bogdan Dolnicki, Jadwiga Glumińska-Pawlic, Adam Gołuch, Anna Gronkiewicz, Marcin Janik, Barbara Wartenberg-Kempka, Lidia Zacharko, Agnieszka Ziółkowska, Ewa Żołnierczyk (aut.)

Citation style: Zacharko Lidia (red.), Dolnicki Bogdan, Glumińska-Pawlic Jadwiga, Gołuch Adam, Gronkiewicz Anna, Janik Marcin, Wartenberg-Kempka Barbara, Zacharko Lidia, Ziółkowska Agnieszka, Żołnierczyk Ewa (aut.). (2013). Organizacja prawna administracji publicznej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Organizacja prawna administracji publicznej

pod redakcją
Lidii Zacharko

Bogdan Dolnicki
Jadwiga Glumińska-Pawlic
Adam Gołuch
Anna Gronkiewicz
Marcin Janik
Barbara Wartenberg-Kempka
Lidia Zacharko
Agnieszka Ziółkowska
Ewa Żołnierczyk

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego ■ Katowice 2013

**ORGANIZACJA PRAWNA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**



NR 3076

ORGANIZACJA PRAWNA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

pod redakcją
Lidii Zacharko

Bogdan Dolnicki
Jadwiga Glumińska-Pawlic
Adam Gołuch
Anna Gronkiewicz
Marcin Janik
Barbara Wartenberg-Kempka
Lidia Zacharko
Agnieszka Ziółkowska
Ewa Żołnierczyk



Redaktor serii: Prawo
Andrzej Matan

Recenzent
Jan Łukasiewicz

Publikacja będzie dostępna – po wyczerpaniu nakładu – w wersji internetowej:

Śląska Biblioteka Cyfrowa

www.sbc.org.pl

Spis treści

Zagadnienia wprowadzające (<i>Lidia Zacharko</i>)	9
1. Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego	11
1.1. Państwo prawne a państwo policyjne	12
1.2. Modele państwa prawnego	15
1.2.1. Model państwa ustaw	15
1.2.2. Model państwa sędziowskiego	16
1.2.3. Model państwa personalistycznego	19
1.3. Współczesne rozumienie państwa prawa	21
1.4. Standardy demokratycznego państwa prawa	25
2. Działy administracji rządowej	43
2.1. Pojęcie działu	43
2.2. Resorty administracyjne a działy administracji rządowej	46
2.3. Konsekwencje wyodrębnienia działów administracji rządowej	48
3. Konstrukcja uprawnień Prezydenta RP ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień o charakterze administracyjnoprawnym	51
3.1. Pozycja ustrojowa Prezydenta w Konstytucji RP	53
3.2. Prezydent jako organ administracji	55
3.3. Klasyfikacja uprawnień Prezydenta RP	60
3.4. Prezydent a władza ustawodawcza	62
3.5. Prezydent a władza wykonawcza	66
3.6. Prezydent a władza sądowa	69
3.7. Uprawnienia Prezydenta RP w zakresie stosunków międzynarodowych	71
3.8. Uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa	73
3.9. Akty stanowione przez Prezydenta RP	76
3.10. Administracyjne uprawnienia Prezydenta RP	78
3.11. Organ pomocniczy Prezydenta RP	93

4. Rada Ministrów	97
4.1. Tryb powoływania rządu	100
4.1.1. Skład i powołanie ministrów	100
4.1.2. Struktura po wyborach	102
4.1.3. Wotum nieufności dla wybranego rządu	103
4.2. Organy wewnętrzne i tryb funkcjonowania	105
4.2.1. Kompetencje Rady Ministrów	105
4.2.2. Składanie sprawozdań i informacji	108
4.2.3. Sposób ustanawiania aktów prawnych	110
4.2.4. Organizacja prac Rady Ministrów	112
4.2.5. Reprezentacja rządu	112
4.2.6. Pełnomocnicy rządu	113
4.2.7. Organy wewnętrzne Rady Ministrów	114
4.2.8. Rada Legislacyjna	115
4.2.9. Rządowe Centrum Legislacji	116
4.3. Premier jako naczelny organ administracji publicznej a Prezes Rady Ministrów	118
4.4. Wiceprezesa Rady Ministrów	121
4.5. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	122
4.6. Ministrowie	123
4.6.1. Minister kierujący działem administracji rządowej (minister działowy)	124
4.6.2. Minister wykonujący zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów (minister „bez teki”)	125
4.6.3. Sekretarze i podsekretarze stanu oraz ministerstwo	127
4.7. Kontrola i nadzór nad organami Rady Ministrów	130
4.7.1. Kontrola parlamentarna	130
4.8. Odpowiedzialność Rady Ministrów	132
4.8.1. Odpowiedzialność polityczna	134
4.8.2. Absolutorium	138
5. Centralne organy administracji publicznej (urzędy centralne)	143
5.1. Status prawny agencji w systemie administracji publicznej	150
5.2. Prawotwórstwo organów administracji publicznej	157
5.2.1. Rozporządzenia	157
5.2.2. Akty prawa miejscowego	160
5.2.3. Prawo wewnętrzne	162
6. Terenowe organy administracji rządowej	165
6.1. Organizacja terenowej administracji rządowej	165
6.2. Wojewoda	173
6.3. Administracja zespolona i niezespolona w województwie	201
6.4. Ogólna charakterystyka prawnych form działania wojewody	209
6.5. Nadzór oraz zlecanie zadań administracji rządowej	212

7. Samorząd terytorialny	227
7.1. Struktura organizacyjna gminy	233
7.1.1. Organy gminy	238
7.2. Ustrój powiatu	249
7.2.1. Organy powiatu	252
7.3. Struktura organizacyjna województwa samorządowego	259
7.3.1. Organy samorządu województwa	263
7.4. Nadzór nad samorządem terytorialnym	270
8. Kontrola i nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego	281
8.1. Pojęcie kontroli finansowej i kontroli zarządczej	281
8.2. Kryteria kontroli finansowej	283
8.3. Rodzaje kontroli finansowej	285
8.4. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe jako organy kontroli	286
8.5. Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych	290
8.6. Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru	292
8.7. Wszczęcie i przebieg postępowania nadzorczego	293
9. Odpowiedzialność prawna administracji publicznej	299
9.1. Budowanie definicji odpowiedzialności	300
9.2. Możliwe perspektywy ujęcia problematyki odpowiedzialności prawnej	304
9.3. Odpowiedzialność za działania legalne i za działania nielegalne administracji	305
9.4. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych	309
9.5. Przesłanki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych	314
9.6. Postępowanie w sprawie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego	318
9.7. Odpowiedzialność za bezczynność organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym	321
9.7.1. Bezczynność organu administracji w orzecznictwie	325
9.7.2. Zażalenie na niezafatwienie sprawy w terminie wnoszone na podstawie art. 37 k.p.a.	327
9.7.3. Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej	327
9.8. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej według art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	329
9.8.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP	330
9.8.2. Związek przyczynowy między działaniem organu władzy publicznej niezgodnym z prawem a szkodą	332

9.8.3. Problem bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP	332
9.8.4. Konstytucyjne prawo do odszkodowania	333
Literatura	335
Summary	349
Zusammenfassung	350

Zagadnienia wprowadzające

Zarówno model administracji publicznej, jak i rozwiązania prawne przyjęte w polskiej administracji podlegały w ciągu ostatnich lat wielu zmianom. Zmiany te podyktowane zostały koniecznością podniesienia sprawności działania administracji publicznej, w szczególności po wejściu Polski do struktury Unii Europejskiej administracja musi odpowiedzieć na wyzwania globalizacji.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza zmian ustroju i funkcjonowania administracji publicznej ukazuje, że zmianie uległ każdy aspekt jej działalności, tj. struktury organizacyjnoprawne, formy prawne działania, metody i techniki działania (informatyzacja).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne określiła standardy i minimalne wymagania stawiane systemom informatycznym służącym wykonywaniu zadań publicznych. Podstawowym instrumentem osiągnięcia celu stał się Plan Informatyzacji Państwa, jako swoiste źródło prawa stanowiący program działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informatycznego.

Na uwagę zasługują zmiany w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej, na przykład w zakresie reformy służb specjalnych, dzielące ich kompetencje na sferę bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw dokonała likwidacji wielu urzędów i instytucji centralnych lub też w wyniku połączenia dotychczasowych organów utworzono nowe struktury organizacyjnoprawne. Jednakże wydaje się, że winna nastąpić dalsza konsolidacja urzędów centralnych, tzw. resortowych.

Oceniając zmiany w ustroju administracji publicznej, należy wskazać, że w szerszym zakresie dotyczą one administracji terenowej i samorządu terytorialnego, na przykład zniesienie kolegiatnego organu wykonawcze-

go gminy i ustanowienie organów monokratycznych, których zalety to bardziej operatywne działanie i łatwiejsza do ustalenia odpowiedzialność. Również nowa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji terenowej w województwie przyniosła dalsze zmiany w statusie terenowych organów administracji rządowej, mianowicie rozszerzono kompetencje kontrolne wojewody, wskazano wojewodę jako organ właściwy w zakresie zarządzania kryzysowego czy poddano go ściślejszej kontroli i nadzorowi Prezesa Rady Ministrów.

Z treści prezentowanych opracowań, które są wyrazem indywidualnych koncepcji i ocen poszczególnych Autorów, a składają się na całość publikacji, wyłania się potrzeba dalszych zmian w prawie, które by pełniej realizowały model sprawnej administracji publicznej. Autorzy pracy zapewne przyczynią się do zbudowania zwartego logicznie i nowoczesnego systemu prawa publicznego (administracyjnego).

Lidia Zacharko

1. Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego*

Administracja publiczna określana jest mianem służby ustroju z uwagi na fakt, że kieruje się interesem publicznym i dobrem ogólnym. Przyjmuje się, że jest to działalność zorganizowana, dążąca do osiągnięcia wyznaczonych celów w sposób władczy, stały, twórczy, celowy i planowy. W ujęciu węższym administrację publiczną traktuje się jako aparat wykonawczy władzy publicznej.

Czynnikami w dużym stopniu mającymi wpływ na administrację publiczną są doktryny polityczne oraz prawo. Zarówno poglądy na państwo, jego ustrój i cele oraz normy prawne w różnych okresach i ustrojach bywały odmienne. Przy tym tak prawo, jak i doktryny polityczne odgrywały większą rolę wówczas, gdy stanowiły doktrynę panującą bądź też gdy były uznawane i akceptowane przez społeczeństwo.

Administracja jest strukturą złożoną od strony prawnoorganizacyjnej, a jej działalność polega na wykonywaniu prawa, jak również na prawie się opiera. Odwołanie się do administracji publicznej pozwala nadto na sprecyzowanie celu, przedmiotu i zakresu regulacji prawnej określanej mianem prawa administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że skuteczność lub nieskuteczność regulacji administracyjnych w znacznym stopniu zależą właśnie od uwarunkowań aksjologicznych. Obecnie funkcjonujące założenia są wynikiem powstania i ukształtowania się określonych podstaw doktrynalnych działania administracji publicznej, które jednocześnie uznawane są za fundamenty działania państwa.

* Dr Anna Gronkiewicz, adiunkt, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

1.1. Państwo prawne a państwo policyjne

Państwo prawa to idea, która powstała w opozycji do koncepcji państwa policyjnego. Zmiany ideologiczne i polityczne występujące na przełomie XVIII i XIX w. doprowadziły do obalenia wszechwładzy państwa absolutnego oraz do poddania działań władzy publicznej prawu. Jak zaznacza J. Boć, „Administracja w nowoczesnym rozumieniu tego słowa wzięła swój początek z przełomu XVIII i XIX w. z chwilą przekształcenia się państwa policyjnego w państwo konstytucyjne, a administracji terytorialnej w administrację państwową”¹.

Początki państwa policyjnego sięgają końca XIV w., w którym to działania władzy publicznej zmierzające do realizacji porządku, bezpieczeństwa i dobrobytu określane były mianem *politia*². W ten sposób powstało prawo policji (*ius politiae*), kształtujące w swej treści cele i zadania państwa oraz sytuację jednostki. Wobec tego można uznać, że tak pojęte prawo tworzyło fundament prawa publicznego, które w znacznym stopniu zostało rozwinięte w dobie absolutyzmu oświeconego, a następnie w XIX w. przez założenia pozytywizmu prawniczego. Prawo policji umożliwiało panującemu podejmowanie wszelkich działań zmierzających do utrzymania szczęścia i dobrobytu poddanych. Państwo policyjne stanowiło zatem typ państwa opiekuńczego o rozbudowanym systemie nadzoru nad przestrzeganiem bezpieczeństwa i porządku publicznego, funkcjonowaniem szkolnictwa, ochrony zdrowia czy opieki nad dziećmi i starcami. Tak szeroka ingerencja panującego władcy oraz podległego mu aparatu administracyjnego w życie prywatne jednostek uzasadniona była działaniem w interesie powszechnym, mającym na celu zapobieganie wszelkim nieporządkom. Niemniej jednak obywatele w tak pojętym systemie nie byli chronieni przez prawo przed działaniami władzy, czego wymownym przykładem była panująca we Francji zasada „widzimisie” (*le régime du bon plaisir*), która oznaczała, że to, co podoba się władcy, ma moc prawa. Istota władzy absolutnej polegała na całkowitym wyłączeniu monarchy spod jakiegokolwiek kontroli. Normy absolutystycznego prawa miały charakter jednostronny i wiązały tylko jednostki, nie dając im w zamian żadnych uprawnień wobec władzy. Jak wskazuje D. Janicka, „Władza absolutna »dbała« o dobro poddanych nawet wbrew ich woli, ingerując w stosunki prywatne w sposób nieograniczony. Nie było żadnych praw obywatelskich, żadnych środków obrony ani tym bardziej

¹ J. Boć, w: J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*. Wrocław 2007, s. 9.

² Szerzej zob. A. Chajbowicz, w: J. Boć (red.): *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*. Wrocław 2005, s. 266–268.

sądownictwa administracyjnego”³. W ocenie A. Błasia administracja w państwie policyjnym charakteryzowała się tym, że: 1) stanowiła funkcje zarządu wewnętrznego państwem oraz sprawowania i umacniania władzy politycznej panującego, 2) do panującego należało decydowanie o sposobie zarządzania wewnętrznym państwem i o sposobie sprawowania i umacniania władzy politycznej, 3) zarząd wewnętrzny państwem i sprawowanie władzy politycznej pozostawały w luźnym związku z prawem i nie były ujmowane z punktu widzenia prawa, 4) zarząd wewnętrzny państwem stanowił działalność z istoty swej swobodną i twórczą, 5) prawo (*ius politiae*) było wyrazem woli panującego i stanowiło instrument w wykonywaniu zarządu wewnętrznego oraz w sprawowaniu władzy panującego, 6) panujący był opiekunem poddanych i mógł wkrazać we wszystkie dziedziny poddanych dla ich dobra i dobra powszechnego, 7) akty władzy panującego nie podlegały kontroli sądów⁴. Z kolei S. Mazur zauważa, że podstawową cechą monarchii absolutnej stała się centralizacja państwa i władzy politycznej utożsamianej z monarchą, który postrzegany był jako pierwszy sługa państwa sprawujący władzę wykonawczą, sędziowską i ustawodawczą dla dobra ogółu⁵. Z czasem monarchia despotyczna zaczęła przybierać inną formę wskutek rozwoju absolutyzmu oświeconego. Stopniowo podejmowane były działania zmierzające do związania administracji prawem, na przykład w postaci idei absolutyzmu praworządnego (*despotisme légal*), prezentowanej przez fizjokratów. Istotny wpływ na zmianę paradygmatu rządzenia wywarły jednak poglądy policystów i kameralistów w zakresie organizacji życia społeczno-ekonomicznego. Zjawiskom tym towarzyszyła rozbudowa struktur państwa, przejawiająca się powstaniem administracji w postaci scentralizowanego i biurokratycznego aparatu państwowego, aparatu skarbowego oraz silnej armii narodowej.

Reasumując, można wskazać, że państwo policyjne oparte było na policyjnej metodzie administrowania życiem publicznym. Od XIX w. do czasów współczesnych pojęcie to nabrało negatywnego znaczenia⁶.

Teoria państwa prawa narodziła się wskutek przekształcenia się państwa absolutystycznego w nowożytne państwo liberalne⁷. Państwo

³ D. Janicka: *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*. Toruń 2002, s. 19.

⁴ A. Błaś, w: J. Boć (red.): *Administracja publiczna*. Wrocław 2004, s. 27.

⁵ S. Mazur, w: J. Hausner (red.): *Administracja publiczna*. Warszawa 2005, s. 47–48.

⁶ Szerzej zob. K. Sławik: *Państwo policyjne – symptomy wydumane czy realne?* „Jus Novum” 2010, nr 3, s. 7–15.

⁷ Zdaniem liberałów, „jedyną podstawą funkcjonowania państwa i jego uprawnień względem obywateli może być prawo. Państwo pozbawione omnipotencji jest ograniczone w swych funkcjach i we władzy”. Zob. K. Chojnacka, w: K. Chojnacka, H. Olszewski: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań 2004, s. 196.

prawne było wyrazem dążeń antyfeudalnych, antydespotycznych i anty-absolutystycznych. Pierwszej analizie prawnej funkcjonowania państwa prawa dokonał Robert von Mohl⁸ w dziele zatytułowanym *Nauka policji zgodnie z zasadami państwa prawnego* (1832). Do cech niezbędnych dla państwa prawnego – z punktu widzenia funkcjonowania władzy publicznej – powołany autor zaliczył: nadrzędną rolę konstytucji, przejrzystość aktów normatywnych, jasność i zrozumiałość przepisów prawnych, zakaz działania prawa wstecz, możliwość usunięcia niezgodnych z prawem działań organów państwa⁹. Z kolei w innym swym dziele pt. *Encyklopedia umiejętności politycznych* (1859) von Mohl wskazywał osiem zasad państwa prawnego, które powinny występować łącznie w stosunkach między obywatelami. W jego ocenie były to: 1) prawo do życia, 2) zasada czynienia wszystkiego, co nie jest prawnie zabronione, 3) jednako- we prawo wszystkich uzdolnionych do udziału w sprawach publicznych, 4) wolność osobista, 5) wolność wyrażania myśli, 6) wolność wyznań religijnych, 7) prawo przenoszenia się z miejsca na miejsce, 8) prawo zakładania dobrowolnych stowarzyszeń, mających na celu dążenie do jakiś dozwolonych, tj. nieprzeciwnych prawu i nieszkodliwych ogółowi przedsięwzięć¹⁰. Można zatem wskazać, że państwo prawne R. von Mohla to państwo wspomagające jednostki w osiągnięciu celów życiowych tak indywidualnych, jak i grupowych. Wszelako należy nadmienić, że powo- łany autor przeciwstawiał się sprowadzaniu funkcji państwa wyłącznie do funkcji stróża nocnego i opowiadał się za parlamentaryzmem, któ- ry w jego ocenie miał godzić sprzeczności między władzą a obywatela- mi¹¹. Rolą administracji w tak pojętym państwie powinno być natomiast wykonywanie ustaw uchwalonych przez parlament przy jednoczesnym uznaniu wolności jednostki¹². Wskazane rozwiązania w zakresie państwa prawnego z czasem stały się przedmiotem pozytywistycznych koncepcji,

⁸ Przy tym w literaturze toczą się spory, komu należy przypisać autorstwo terminu „państwo prawne”. Różni teoretycy prawa wskazują odmiennych autorów, jak J.W. Placidius (1789 r.), A. Möller (1809 r.) czy R. von Mohl (1832 r.).

⁹ M. Zmierczak: *O pojmowaniu państwa prawa – perspektywa historyczna*. W: G. Ulicka, S. Wronkowska (red.): *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*. Warszawa 2011, s. 14.

¹⁰ A. Bosiacki: *Robert von Mohl i początki koncepcji państwa prawnego*. W: J. Kowalski (red.): *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*. Warszawa 2008, s. 166.

¹¹ Tak M. Zmierczak: *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*. W: J. Kowalski (red.): *Państwo prawa...*, s. 189–190.

¹² Zob. P. Przybysz: *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*. W: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.): *Nadużycie prawa (Konferencja Wydziału Prawa i Administracji 1 marca 2002 r.)*. Warszawa 2003, s. 202.

które w mniejszym lub większym stopniu uwzględniały założenia wypracowane przez von Mohla¹³.

1.2. Modele państwa prawnego

Przedstawiciele końca XIX w. rozwinęli ideę rządów prawa jako koncepcję wskazującą rolę prawa oraz rolę osób sprawujących władzę publiczną. Pozytywiści łączyli prawo z państwem, odrzucając jednocześnie wszelkie konstrukcje nawiązujące do prawa naturalnego, tradycji czy zwyczaju. W swych ustaleniach dążyli oni przede wszystkim do sprecyzowania, czym jest prawo. Pozytywizm prawniczy uformował swoistą terminologię państwa prawnego, aczkolwiek zasady jego funkcjonowania eksponowane były w programach kilku XIX- i XX-wiecznych szkół teoretycznych. Zróżnicowanie spojrzeń na państwo i jego cele doprowadziło do wykształcenia się różnych jego modeli. Trzy najbardziej reprezentacyjne wersje państwa prawnego wypracowane przez pozytywistów to: 1) model „państwa ustaw”, 2) model „państwa sędziów”, 3) model „personalistyczny”¹⁴.

1.2.1. Model państwa ustaw

Model państwa ustaw to inaczej formalistyczny model państwa prawa. Opierał się na założeniu, że porządek prawny jest porządkiem formalnie ustanowionym i odpowiednio zorganizowanym, w którym naczelnym miejscem zajmuje ustawa będąca aktem parlamentu. Teoria państwa ustaw powstała na kanwie pozytywizmu kontynentalnego, którego naczelnym

¹³ Według O. Bähra istota państwa prawnego wyrażała się w kontroli sądów nad rządem i w decentralizacji administracji, dla O. Mayera – w primacie ustawy i w zastrzeżeniu pewnych materii wyłącznie do regulacji ustawowych. W ocenie F.J. v. Stahla państwo prawne nie określało natomiast w ogóle celu i treści państwa, a tylko sposób i charakter, w jakim są urzeczywistniane. W. Triepel przypisywał państwu prawnemu wartości wieczne, ale równocześnie dostrzegał wielość funkcjonujących państw prawnych i dlatego opowiadał się za ujmowaniem każdego z nich w kontekście konkretnej epoki. Zob. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 2010, s. 218–219.

¹⁴ Por. A. Sylwestrzak: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 2009, s. 466.

założeniem było przekonanie o bezwzględny prymacie ustawy jako podstawowego aktu normatywnego określającego granice możliwości zachowań początkowo organów państwowych, a w późniejszym czasie także obywateli. Z tego punktu widzenia bez znaczenia było uzasadnienie ustawy. Innymi słowy, należało przestrzegać prawa, jeżeli spełniało ono kryteria formalne, bez względu na jego zgodność z prawem naturalnym. Rola organów czy sądów została sprowadzona do roli wykonawców ustaw pochodzących od racjonalnego suwerena, przez którego rozumiano jednostkę lub kolektyw. Pozytywizm poszukiwał bowiem takiego prawa, które dostępne było badaniu empirycznemu. Stąd też odrzucał wszelką metafizykę i dążył do wypracowania własnych metod interpretacji prawa, umożliwiając jego analizę i opis. W ten sposób ukształtowało się władztwo państwowe o charakterze bezosobowym i sformalizowanym, co niewątpliwie stanowiło zmianę w stosunku do spersonalizowanej władzy absolutnej (król, książę, cesarz). Pozytywizm prawniczy rozwijał się w obrębie dwóch odmiennych kultur prawnych, tj. kontynentalnej (Ihering, Jelinek) oraz anglosaskiej (Bentham, Austin). Cechą wspólną pozytywizmu wypracowanego w systemie *common law* oraz w systemie prawa stanowionego było przyjęcie tezy o rozdziale prawa od moralności. Przy tym w Europie kontynentalnej jako prawo postrzegano wyłącznie prawo stanowione, a zatem ustawę lub prawodawstwo delegowane powstające na podstawie ustawy¹⁵. W uogólnieniu można wskazać, że „Teorie pozytywistyczne sformułowane na kontynencie europejskim za zasadniczą cechę prawa uznają, iż jest ono genetycznie i funkcjonalnie związane z państwem”¹⁶.

1.2.2. Model państwa sędziowskiego

Model państwa sędziów powstał nie tyle w opozycji do państwa ustaw, ile ze względu na pewne odmienności systemu, w którym się pojawił. Wyodrębnił się w kulturze prawnej *common law*, w której nieznaną była forma monarchii absolutnej. Kulturę anglosaską wyróżniała zasada *rule of law*, rozumiana jako „rządy prawa, a nie ludzi”. Prawo zwyczajowe (*common law*) kształtowało się spontanicznie, gdyż było prawem tworzonym przez sądy (*judiciary law*), a w szczególności przez

¹⁵ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2009, s. 10.

¹⁶ *Ibidem*, s. 137.

sędziów (*judge made law*)¹⁷. System *common law* charakteryzowała duża jednolitość w skali kraju, co z pewnością przyczyniło się do odrzucenia w prawie anglosaskim recepcji prawa rzymskiego. Dodatkowo po reformie angielskiego sądownictwa w 1837 r. nastąpiło scalenie orzecznictwa na zasadzie słuszności (*equity*)¹⁸ z orzecznictwem opartym na systemie precedensowym (*common law*)¹⁹. O ile orzecznictwo *common law* opierało się na sędziowskim poczuciu sprawiedliwości (*sens of justice*), o tyle orzecznictwo *equity* polegało na sędziowskim poczuciu słuszności (*sens of equity*). Przy tym słuszność – tak wtedy, jak i dzisiaj – uznawana jest za wtórną, łagodniejszą i mniej sformalizowaną wobec pierwotnej surowszej i bardziej sformalizowanej sprawiedliwości miarę sądowych ocen²⁰. Początkowo do orzekania na zasadzie słuszności był uprawniony kanclerz z delegacji króla, a następnie (od XVI w.) specjalne sądy kanclerskie. Przyjęcie zasady słuszności zwiększyło niezależność i swobodę sędziów, którzy oprócz norm prawnych mogli uwzględniać normy wynikające z filozofii sprawiedliwości i słuszności. Tym samym uznano autonomię sędziów przy jednoczesnym założeniu ich twórczej roli, znajdującej odzwierciedlenie w orzeczeniu sądowym.

Koncepcja państwa sędziów w swych założeniach odwoływała się do prawa zwyczajowego sędziów. Wynikło to z przyjętego w systemie anglosaskim przekonania, że prawo nie jest elementem stałym raz danym przez prawodawcę, lecz ulega przemianom bez jego wpływu, tj. wskutek interpretacji sędziowskiej uznającej kontekst normy prawnej. Taka koncepcja przełamывała zatem sztywno pojętą rolę prawa, a więc przewartościowywała kontynentalną metodologię pozytywistyczną, wskazującą ustawę czy szerzej – prawo stanowione jako jedyne źródło norm prawnych. W późniejszych latach założenie dopuszczające stosowanie w orzecznictwie innych norm niż normy prawne znalazło uznanie wśród przedstawicieli funkcjonalizmu prawniczego (Kantorowicz, Gény) czy realizmu prawniczego (Holmes, Frank, Llewellyn), którzy nie zgadzali się na utożsamianie prawa jedynie z tekstem prawnym (*law in books*). Realności amerykańscy, nawiązując do socjologii, formułowali tezę, że prawem nie jest to, co zostało zapisane w tekście ustawy czy w innym akcie normatywnym, ale to, co z tym aktem uczyni sąd (*law in action*)²¹.

¹⁷ R. Tokarczyk: *Współczesne kultury prawne*. Kraków 2005, s. 147.

¹⁸ K. Łokucijewski: *Słuszność (equity)*. W: J. Zajadło (red.): *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa 2007, s. 311–312.

¹⁹ Zob. R. Tokarczyk: *Prawo amerykańskie*. Warszawa 2011, s. 41–42.

²⁰ R. Tokarczyk: *Współczesne kultury prawne...*, s. 147.

²¹ Por. A. Sylwestrzak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 466; S. Sykuna, K. Łokucijewski: *Realizm prawniczy*. W: J. Zajadło (red.): *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa...*, s. 302. Także współcześnie kultura konstytucyjna Stanów Zjednoczonych

Rozumienie państwa, w tym roli władzy publicznej, było zróżnicowane w ujęciu tradycji anglosaskiej i tradycji kontynentalnej. Inny był bowiem kontekst, w którym przedstawiano państwo. W systemie *common law* – przyjętym w angielskiej i amerykańskiej myśli prawnej i politycznej – akcentowano aspekt negatywny funkcjonowania państwa, tj. obronę obywateli przed dowolnością działania władz państwowych. Założenia myśli kontynentalnej (głównie francuskiej i niemieckiej) koncentrowały się wokół etatystycznego aspektu istnienia państwa (*staat*, *L'Etat*). Państwo traktowano jako podstawową strukturę organizującą proces sprawowania władzy oraz wskazywano jego pozytywny aspekt, tj. zobowiązanie państwa, a właściwie władzy publicznej, do działania wyłącznie poprzez prawo²².

Pozytywizm prawniczy obejmował wiele różnych nurtów, w ramach których tworzone były odmienne koncepcje także w zakresie teorii państwa prawnego. Niezależnie od ich szczegółowych założeń dorobkiem pozytywizmu było umocnienie poglądu o samodzielności prawa, które stało się coraz bardziej precyzyjnym zespołem reguł zachowania zarówno władzy publicznej, jak i obywateli. Niemniej jednak wyraźne oddzielenie prawa od moralności skutkowało także skrajnym formalizmem w zakresie podejścia do prawa oraz władzy publicznej. Formalizm charakteryzował się oderwaniem refleksji teoretycznej nad prawem od jego celowości, skuteczności, wartości oraz społecznych warunków, w jakich ono obowiązywało. Przyjmowano bowiem, że w państwie prawnym bada się prawomocność ustaw wyłącznie z punktu widzenia formalnego legalizmu prawnego, bez porównywania ich z prawem naturalnym opartym na etyce. Toteż zwracano uwagę wyłącznie na to, czy prawo zostało legalnie uchwalone, ogłoszone i wprowadzone w życie. Nie zauważano zaś konfliktu pomiędzy *lex* – rozumianym jako prawo obowiązujące w państwie (prawo pozytywne, ustawa), a *ius* – traktowanym jako prawo zgodne z moralnością, czyli zespół norm ponadnormatywnych. Odmianą formalizmu był normatywizm, prezentowany między innymi przez Hansa Kelsena²³, który konsekwentnie krytykował jakiegokolwiek przejawy prawa naturalnego czy związku prawa z innymi naukami (socjologia, polityka),

czy brytyjska tradycja konstytucyjna w dużym stopniu są wynikiem kreacji sędziowskiej. Zob. M. Safjan: *Wyzwania dla państwa prawa*. Warszawa 2007, s. 67.

²² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 321.

²³ H. Kelsen był twórcą koncepcji „czystej nauki prawa” (*Reine Rechtslehre*), w ramach której przekonywał o konieczności logicznej analizy hierarchicznego systemu norm prawnych. Ponadto uznawał administrację jako naukę wolną od prawa, jako działalność mogącą funkcjonować nawet bez porządku prawnego. Zob. H. Kelsen: *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*. T. 2. Wilno 1936, s. 208.

gdyż według niego, norma prawna nie mogła znajdować się poza systemem normatywnym. Wraz z pojawieniem się ortodoksyjnego pozytywizmu nastąpił ostateczny schyłek antropologii i metafizyki oraz zamknięcie świata nauki na transcendencję. Na początku XX w. wystąpiły sprzeczne tendencje dotyczące funkcjonowania państwa i prawa. Z jednej strony pojawił się liberalny indywidualizm, a z drugiej – źle pojęty kolektywizm (marksizm), który w kolejnych latach przekształcił się w różne totalitaryzmy. Można wskazać, że przed drugą wojną światową w filozofii prawa funkcjonował skrajny pozytywizm prawniczy, który pośrednio wzmógł postępującą instrumentalizację prawa. Polegała ona na podporządkowaniu aktów prawnych i ich wykładni władzy politycznej dla osiągnięcia zamierzonych celów. W ten sposób pod pozorem rządów prawa usankcjonowana została władza autorytarna (komunizm, faszyzm, nazizm).

1.2.3. Model państwa personalistycznego

Zarówno model państwa ustaw, jak i model państwa sędziów z upływem czasu okazały się niewystarczające. Burzliwe wydarzenia XX stulecia spowodowały potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie formuły władzy publicznej i prawa. Doświadczenia przeszłości, która pokazała, że sama zgodność z prawem stanowionym jest niewystarczająca do tworzenia prawa słusznego i dobrego, przyczyniły się do krytyki pozytywizmu prawniczego (Fuller, Radbruch, Dworkin). Bezpośrednio po drugiej wojnie światowej doszło do tzw. drugiego odrodzenia prawa natury, które było reakcją na okrucieństwa systemu nazistowskiego. Debata o granice legitymacji prawa stanowionego doprowadziła do wyraźnego odrodzenia myśli o prawie naturalnym w kontekście funkcjonowania władzy publicznej, a dokładniej – w odniesieniu do stanowienia, stosowania i obowiązywania prawa. Refleksja etyczna nad prawem – uznawanym za instrument organizowania władzy – ogromnie zyskała na znaczeniu. Powstały koncepcje prawnonaturalne odwołujące się do prawa natury, w tym także do człowieka i jego godności. Poniekąd było to spowodowane stopniowym rozwojem idei praw człowieka oraz inspiracją personalizmem chrześcijańskim (Mounier, Maritain). W późniejszym czasie wykształciły się koncepcje prawnonaturalne zakładające, że ponad prawem pozytywnym lub oprócz niego istnieją i obowiązują normy prawa natury (jusnaturalizm). W ten sposób powstał model państwa prawnego określany mianem personalistycznego. Koncepcja ta zakładała pewne wymogi treściowe wobec państwa i prawa. Nawiązywała ona

do rzymskiej maksymy *ius est ars boni et aequi*, oznaczającej, że prawo jest sztuką czynienia tego, co dobre i słuszne. Wobec tego coraz częściej przyjmowano, że prawo nie jest wyłącznie tworem człowieka, ale ma źródła ponadstanowione. Innymi słowy, zaczęto odwoływać się do aksjologicznego obowiązywania prawa, oznaczającego umocowanie jego norm w sferze podstawowych wartości społecznych, jak na przykład dobro, sprawiedliwość, słuszność.

I tak G. Radbruch w swych rozważaniach dokonał oddzielenia ustawy (*Gesetz*) od prawa (*Rechts*), tym samym przyjął, że prawo jest czymś więcej niż tylko zbiorem praw pozytywnych, dlatego musi ono spełniać minimalne wymogi moralne (ponadustawowe prawo). Ponadto w ramach swych dociekań naukowych uznał, że istnieje tzw. idea prawa składająca się z trzech elementów, a mianowicie: sprawiedliwości (jednakowość prawa wobec wszystkich), celowości (służenie dobru powszechnemu), bezpieczeństwa prawnego (zapewnienie porządku i pokoju). Te trzy wartości mogą pozostawać z sobą w różnych konfliktach, co jednakże w ocenie Radbrucha służyć powinno doskonaleniu prawa, a tym samym państwa i jego administracji. W konsekwencji Radbruch stworzył formułę, zgodnie z którą sędziowie i funkcjonariusze władzy publicznej mają obowiązek przestrzegania prawa pozytywnego, jednak pod warunkiem, że nie prowadzi ono do rażącej niesprawiedliwości (*lex iniustissima non est lex*)²⁴. Normy prawne rażąco niesprawiedliwe (*unerträglichkeit*) nie mogą obowiązywać nawet wtedy, gdy zostały odpowiednio ustanowione i wsparte przez przymus państwowy, gdyż stanowią ustawowe bezprawie (*gestetzliches Utrecht*)²⁵.

Podobne zapatrywania przedstawił Lon Luvois Fuller. Autor ten w kontekście analizy standardów, jakimi powinno być zobowiązane państwo, wypracował koncepcję wewnętrznej moralności prawa²⁶. Zgodnie z jej założeniami, prawo powinno spełniać lub dążyć do spełnienia pewnych minimalnych warunków, jak: 1) ogólność prawa, 2) ogłaszanie prawa, 3) zakaz wstecznego działania prawa, 4) jasność prawa, 5) niesprzeczność prawa, 6) zakaz nakładania na adresatów obowiązków niemożliwych do zrealizowania, 7) stabilność prawa, 8) zgodność między działaniem organów publicznych a obowiązującym prawem.

Z kolei R. Dworkin uznał, że nie ma ścisłego rozdziału prawa od moralności, a ponadto przyjął, że prawo nie składa się wyłącznie z reguł (norm prawnych), ale także ze standardów (określanych również mianem

²⁴ G. Radbruch: *Ustawa i prawo*. Przekł. J. Zajadło. „Ius et Lex” 2002, nr 1, s. 159–163.

²⁵ G. Radbruch: *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*. W: M. Szyszkowska (red.): *Zarys filozofii prawa*. Białystok 2000, s. 256–266.

²⁶ Zob. L.L. Fuller: *Moralność prawa*. Warszawa 2004.

zasad), które wspólnie wiążą sędziów czy szerzej – przedstawicieli władzy publicznej przy podejmowaniu rozstrzygnięć.

Zmiany w zakresie postrzegania prawa, a tym samym państwa, wpłynęły znacząco na rozumienie administracji publicznej. Współcześnie zadania administracji publicznej wykraczają poza wykonywanie prawa. Administracja nie jest już tylko „nastawiona na normy”, ale coraz bardziej jest „nastawiona na problemy” czy „nastawiona na projekty”²⁷. Administrowanie to także proces generujący konflikty, ale jednocześnie proces rozwiązujący konflikty²⁸. Zdaniem A. Błasia, kluczowa rola administracji w rozwiązywaniu konfliktów stale się rozrasta, a nie maleje. Wszakże z uwzględnieniem odmiennych, a nawet sprzecznych interesów rozmaitych grup społecznych i jednostek dobra administracja dąży do ich harmonizacji z korzyścią dla ogółu obywateli, czyli zgodnie z interesem publicznym. Nie zmienia to jednak faktu, że podstawową prawnopolityczną konstrukcją odnoszącą się do stosunku między aparatem państwowym a państwem jest właśnie konstrukcja państwa prawnego²⁹. Prawo z jednej strony jest ramą, w której porusza się władza publiczna, a z drugiej strony to za pomocą norm prawnych państwo ustala wzory pożądanych i możliwych zachowań podmiotów podległych jemu władzy.

1.3. Współczesne rozumienie państwa prawa

Państwo prawne w swych początkowych założeniach nie było demokratyczne. Poglądy na temat konstrukcji państwa prawnego przeszły od XIX do XXI w. znaczącą ewolucję. Przez wzgląd na nieustające poszukiwania i reinterpretacje teorii państwa prawnego powstała koncepcja „szeroko pojętego państwa prawa” czy inaczej – demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się bowiem, że nie może być właściwie rozumiane państwo prawa, które nie byłoby zarazem demokratyczne. Demokratyzm jest bowiem uznawany za nieodzowny element konstytucjonalizmu. Idea demokratyzmu odwołuje się do woli większości, jak i określonych wartości demokratycznych (wolność, równość, sprawiedliwość). Władza publiczna w państwie demokratycznym jest legitymizowana przez róż-

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004, s. 283–284.

²⁸ Więcej na temat konfliktów w administracji publicznej zob. P.J. Suwaj: *Konflikt interesów w administracji publicznej*. Warszawa 2009; M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka (red.): *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*. Warszawa 2010.

²⁹ H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna...*, s. 283–284.

ne formy demokracji pośredniej i demokracji bezpośredniej. Stosowanie prawa w państwie praworządnym jest podporządkowane prawu, które tworzone jest w państwie demokratycznym z udziałem miarodajnej opinii społecznej, a ponadto niezależnie od wariantów rozwiązań instytucjonalnych w sposób demokratyczny rozstrzygane są konflikty społeczne przez dyskurs i dialog, a nie przez decyzje *ex auctoritate*³⁰. Przyjmuje się, że cechą demokratycznego państwa prawa można przypisać tym państwom, które w swych systemach spełniają co najmniej wymogi wynikające z ogólnościowych porozumień, jak: 1) Powszechna deklaracja praw człowieka i obywatela³¹, 2) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych³², 3) Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych³³.

Wydaje się, że wskazane wyobrażenie demokratycznego państwa prawa godzi teorię państwa ustaw (prymat normy, zwiążanie prawem) i teorię państwa sędziów (twórcza interpretacja przez odwołanie do określonych wartości) oraz zakłada zgodność prawa z pewnymi standardami, jakimi dzisiaj są publiczne prawa podmiotowe, tj. prawa przysługujące człowiekowi w płaszczyźnie publicznoprawnej³⁴. Wraz z pogłębianiem się opisywanej idei oraz rozwojem koncepcji praw człowieka pojawiły się odmienne modele demokratycznego państwa prawa, a mianowicie: liberalny model demokratycznego państwa prawa, republikański model demokratycznego państwa prawa, socjalny model demokratycznego państwa prawa czy deliberatywny model demokratycznego państwa prawa³⁵. W poszczególnych modelach eksponowano konkretne wartości typowe dla określonej koncepcji (np. gwarancje socjalne, gwarancje swobód obywatelskich). Jeszcze inne założenie spotykane w piśmiennictwie co do koncepcji państwa prawa to pozytywistyczny model państwa prawa i niepozytywistyczny model państwa prawa, czy inaczej – formalny i materialny model państwa prawa³⁶. Jak podkreśla L. Morawski, różnice w zakre-

³⁰ J. Wróblewski: *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 6, s. 11, 15.

³¹ Powszechna deklaracja praw człowieka uchwalona została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu.

³² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

³³ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169).

³⁴ Szerzej na temat publicznych praw podmiotowych W. Jakimowicz: *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków 2002.

³⁵ Więcej na temat poszczególnych modeli zob. R. Wonicki: *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jürgena Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*. Warszawa 2007.

³⁶ Zob. np. J. Nowacki: *Rządy prawa. Dwa problemy*. Katowice 1995, s. 29 i nast.

sie tych koncepcji sprowadzają się do trzech płaszczyzn, tj.: 1) koncepcji prawa w kontekście jego źródeł, 2) koncepcji derogacji prawa w kontekście jego mocy obowiązującej, 3) obowiązku posłuszeństwa wobec prawa w kontekście jego granic. I tak pozytywistyczna koncepcja zwraca uwagę, że źródłami prawa mogą być akty normatywne ujęte w formalny katalog źródeł prawa. Nadto w pozytywnym ujęciu zakłada się bezwzględny obowiązek poszanowania prawa ustanowionego, które obowiązuje do momentu jego wyeliminowania w sposób przewidziany przepisami prawa. W ujęciu niepozytywistycznym zaś przyjmuje się możliwość rozszerzenia katalogu źródeł prawa o reguły pozatekstowe, jak na przykład ogólnie uznane zasady czy standardy moralne (np. prawa człowieka), oraz eksponuje się możliwość derogacji prawa wskutek zastosowania konstrukcji obywatelskiego nieposłuszeństwa (*civil disobedience*)³⁷.

„Państwo prawa w tej współczesnej, rozwiniętej, ukształtowanej wersji występującej w państwach dojrzałej demokracji jest nie tylko spletem konstytucyjnych zasad, instytucji i procedur służących ich bezpośrednio i pośredniemu urzeczywistnieniu, lecz także ideą decydującą o treści i kształcie ustawodawstwa zwykłego i o wzajemnych stosunkach między władzami, organami, instytucjami, a przede wszystkim – o pozycji obywatela względem władzy”³⁸. W tym kontekście wskazuje się, że zasadnicze podstawy ideologiczne współczesnej administracji to: 1) ideologia demokracji, 2) ideologia społeczeństwa obywatelskiego, 3) ideologia praw człowieka³⁹. Ponadto prawo w demokratycznym państwie prawa nie powinno pełnić instrumentu służącego realizacji bieżących i doraźnych celów władzy państwowej (tak gospodarczych, jak i społecznych)⁴⁰.

W polskim systemie formułę demokratycznego państwa prawa po raz pierwszy wprowadzono w 1989 r.⁴¹, nowelizacją postanowień Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. Odwołanie się do standardu demokratycznego państwa prawa miało wyrażać zmianę ustrojową, jaka nastąpiła wskutek transformacji systemowej. Przy tym realizacja tej zasady była w początkowych latach utrudniona ze względu na brak gwarancji służących

³⁷ Por. L. Morawski: *Spór o pojęcie państwa prawnego*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 4–5; A. Sylwestrzak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 468. Na temat nieposłuszeństwa obywatelskiego zob. H.D. Thoreau: *Nieposłuszeństwo obywatelskie*. Warszawa 2006; H. Arendt: *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*. Warszawa 1998.

³⁸ E. Łętowska, J. Łętowski: *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*. Warszawa 1995, s. 26.

³⁹ H. Izdebski, w: J. Hausner (red.): *Administracja publiczna...*, s. 14–15.

⁴⁰ Tak K. Działocha: *Państwo prawne w warunkach zasadniczych zmian systemu państwa Rzeczypospolitej Polskiej*. „Państwo i Prawo” 1992, z. 1, s. 14; W. Lang: *Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 12, s. 6.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444 1989.21.31).

jej realizacji. Dlatego też w latach 1990–1997 Trybunał Konstytucyjny wywiódł z niej wiele zasad właściwych dla państwa demokratycznego. Aktualnie obowiązująca Konstytucja z 1997 r.⁴² powieliła zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2). Wiele standardów wypracowanych w orzecznictwie TK uzyskało określone gwarancje instytucjonalne w postanowieniach nowej Konstytucji, a ponadto niektóre z nich otrzymały rangę zasad konstytucyjnych⁴³.

„Trybunał Konstytucyjny na gruncie nowej regulacji konstytucyjnej definiuje klauzulę państwa prawnego »jako zbiorczego wyrażenia« szeregu zasad – reguł, nakazów, zakazów – oraz praw, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego”⁴⁴. W ocenie J. Zakrzewskiej, demokratyczne państwo prawa jest: 1) związane z rolą państwa (państwo prawne), 2) związane z charakterem tego prawa i sposobem jego tworzenia (demokratyczne państwo prawne), 3) związane z funkcją społeczną prawa (demokratyczne państwo prawne, które będzie realizować społeczną sprawiedliwość), gdyż tylko tak pojmowane sformułowania pozwalają na budowę społeczeństwa obywatelskiego oraz mają znaczenie dla statusu obywatela i jego praw⁴⁵. Zdaniem M. Wyrzykowskiego, demokratyczne państwo prawne to: 1) deklaracja intencji politycznych ustrojodawcy tworzenia takich regulacji prawnoustrojowych, które będą odpowiadały wymaganym standardom, 2) samozwiązanie się parlamentu oraz związanie wszystkich organów państwowych treścią konstrukcji demokratycznego państwa prawa, 3) stworzenie wszystkim możliwości oceny wszelkich działań organów państwa według kryterium treści zawartych w koncepcji demokratycznego państwa prawnego⁴⁶. Według A. Kubiaka, istotą i celem państwa prawa jest natomiast dążenie do doskonałości w sferze tworzenia, obowiązywania i stosowania prawa⁴⁷.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴³ Zasada podziału władzy – art. 10, Zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności – art. 31, Prawo do życia – art. 38, Zakaz pogarszania sytuacji prawnej sprawcy przez wsteczne działanie ustawy karnej – art. 42, Prawo do sądu – art. 45, Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego – art. 176.

⁴⁴ E. Morawska: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Toruń 2003, s. 394.

⁴⁵ J. Zakrzewska: *Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawa*. „Państwo i Prawo” 1992, z. 1, s. 10.

⁴⁶ M. Wyrzykowski: *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 17.

⁴⁷ A. Kubiak: *Państwo prawne – idee, postulaty, dylematy*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 16.

1.4. Standardy demokratycznego państwa prawa

Większość współczesnych autorów uznaje konieczność kompleksowego rozumienia idei demokratycznego państwa prawa, które obejmuje przesłanki formalne i materialne. Przy tym poglądy poszczególnych przedstawicieli doktryny są zróżnicowane, tak co do liczby cech państwa prawa, ich nazewnictwa, jak i stopnia ich istotności. Ponadto dla oznaczenia standardów państwa prawa używane są różne określenia, jak: „zasady państwa prawnego”, „dyrektywy państwa prawnego”, „reguły państwa prawnego”, „wzorzec państwa prawnego”, „założenia państwa prawnego”, „postulaty państwa prawnego”, „gwarancje państwa prawa”.

B. Banaszak proponuje ujęcie cech państwa prawa w płaszczyznach formalnej i materialnej. I tak jako cechy formalnoprawne wymienia: 1) zasadę działalności państwa i jego organów na podstawie prawa (zasada legalności), 2) zasadę podziału władz i ich wzajemnego kontrolowania się, 3) zasadę związania władzy wykonawczej i sędowniczej ustawami, 4) zasadę sądowej kontroli działalności władzy wykonawczej, 5) dopuszczalność ingerencji państwa w sferę praw jednostki wyłącznie na podstawie ustawy. Wśród kryteriów materialnoprawnych wyróżnia zaś następujące wartości: 1) sprawiedliwość społeczną, w tym sprawiedliwość społeczną i pomoc osobom znajdującym się w złych warunkach, 2) wolność, 3) równość, 4) demokratyzm. Jednocześnie autor ten osobno traktuje zasadę demokratycznego państwa prawa i wyprowadza z niej następujący katalog zasad: 1) zasada suwerenności narodu, 2) zasada wolności i równości wobec prawa, 3) zasada konstytucjonalizmu, 4) zasada podziału władz, 5) zasada legalizmu, 6) zasada prawa do sądu, 7) zasada odpowiedzialności państwa za błędne działania, 8) zasada proporcjonalności, 8) zasada samorządu terytorialnego⁴⁸.

Z kolei L. Garlicki przyjmuje, że cechy ustrojowe państwa prawa to: 1) zasada podziału władz, 2) zasada zwierzchnictwa konstytucji, 3) zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów, 4) zasada szczególnej roli ustawy jako podstawowego i powszechnego źródła prawa, 5) zasady dotyczące praw i wolności jednostki (w tym prawo do sądu, prawo do życia, prawo do prywatności), 6) zasada przyzwoitej legislacji (w tym zakaz działania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, zasada ochrony praw nabytych, zasada określoności prawa, zasada proporcjonalności), 7) zasada budowy systemu źródeł prawa na zasadzie hierarchiczności, 8) zasada sprawiedliwości społecznej⁴⁹.

⁴⁸ B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 220–222.

⁴⁹ L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa 2011, s. 58–64.

Jeszcze inaczej problem ten przedstawia J. Kuciński, który wskazuje: 1) zasadę praworządności formalnej (zawartą w art. 7 Konstytucji RP), 2) zasadę hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, 3) prawo do sądu, 4) istnienie organów państwowych gwarantujących przestrzeganie prawa, 5) wiele zasad skonstruowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵⁰.

Uznając przytoczone egzemplifikacje standardów państwa prawa, można powtórzyć za A. Sylwestrzakiem, że „nie ma jednej i stałej doktryny państwa prawnego, istnieje natomiast w miarę stabilny katalog zasad składających się na treści państwa prawnego”. Na podstawie analizy poglądów doktryny można natomiast wskazać, że warunkami koniecznymi występującymi w większości typologii demokratycznego państwa prawa są: demokratyzm, legalizm działania oraz ochrona podstawowych praw i wolności jednostek w zakresie funkcjonowania władzy publicznej.

Pozostawiając na uboczu ogólne spory dotyczące liczby i rodzajów standardów państwa prawa, należy odnieść się do tych standardów charakteryzujących administrację publiczną, czyli do wzorców wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa istotnych z punktu widzenia działalności administracji publicznej.

Szerzej analizy w tym zakresie dokonuje J. Malec, który wyróżnia cechy prawa administracyjnego w państwie prawnym. Według niego są to: 1) charakter norm prawa administracyjnego dwustronnie obowiązujący obywatela i aparat administracyjny, 2) działanie administracji w ramach przepisów prawa i na ich podstawie, 3) organy zarządu poddane kontroli – ministerialna odpowiedzialność, 4) organy nie mogą ingerować w sferę wolności obywatelskiej w dowolny sposób, 5) brak kodyfikacji prawa administracyjnego, 6) istnienie sądownictwa administracyjnego rozpatrującego odwołania obywateli⁵¹. A. Błaś natomiast prezentuje katalog cech administracji publicznej w państwie prawa. W jego przekonaniu funkcjonują cztery podstawowe cechy, takie jak: 1) związaną prawem powszechnie obowiązującym całą działalność wszystkich organów administracji publicznej, 2) wykonawczy charakter działalności administracji publicznej, 3) poddanie całej działalności administracji publicznej kontroli niezawisłego sądu, 4) odpowiedzialność prawna organów i osób wykonujących administrację za podejmowane działania⁵².

⁵⁰ J. Kuciński: *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2003, s. 60.

⁵¹ J. Malec: *Studia z dziejów administracji nowożytnej*. Kraków 2003, s. 103.

⁵² A. Błaś: *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*. W: J. Łukasiewicz (red.): *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna, 2–4 czerwca 2002)*. Rzeszów 2002, s. 16.

Posiłkując się przywołanymi wcześniej klasyfikacjami, można wskazać następujące zasady znajdujące bezpośrednie odniesienie w działalności administracji publicznej.

Zasada związania administracji prawem

Aktualnie zasada związania administracji prawem wyrażona jest w art. 7 Konstytucji RP, wskazującym, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przy czym przez prawo należy rozumieć przepisy prawa ustrojowego, przepisy prawa materialnego oraz przepisy prawa procesowego. Prawo powszechnie obowiązujące określa bowiem ustrój organów administracyjnych, ich zadania, formy ich działania oraz procedurę wykonywania zadań publicznych.

Nakaz działania zgodnie z prawem odnosi się natomiast do tworzenia, stosowania oraz egzekwowania prawa przez organy administracji publicznej. Inaczej ujmując, powołany przepis formułuje dwie powiązane z sobą zasady, tj. zasadę praworządności i zasadę legalności. Zasada praworządności nakłada obowiązek przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, a ściślej – nakazuje działanie na podstawie i w granicach prawa. Zasada legalności wymaga zaś istnienia prawnej podstawy działania organu administracji publicznej. Obie zasady łącznie stanowią wyraz szerszej koncepcji określanej mianem legalizmu, której poszczególne elementy zostały wyraźnie sprecyzowane w orzecznictwie, a mianowicie są to: 1) możliwość podejmowania tylko takich działań władczych, które są przez prawo dozwolone czy nakazane, gdyż wszelkie inne są zakazane⁵³, 2) przestrzeganie przez organy administracji publicznej prawa do czasu jego legalnej zmiany⁵⁴, 3) zakaz domniemywania kompetencji⁵⁵ organu, gdyż te muszą być oparte na wyraźnie sprecyzowanej i istniejącej normie kompetencyjnej, która winna być klarownie określona w ustawie⁵⁶.

⁵³ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/2001. OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

⁵⁴ Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94. OTK 1994, nr 1, poz. 23; Wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2002 r., K 2/2007. OTK-A 2007, nr 4, poz. 43.

⁵⁵ Przez kompetencję należy rozumieć określony zbiór obowiązków i uprawnień organu administracji publicznej, wyznaczający jego zdolność do działania w konkretnych prawnych formach. Jeszcze inaczej można wskazać, że kompetencja organu wyznacza granice jego samodzielności, tj. obszar, w którym jest on władny podejmować określone prawem działania. Na ten temat zob. M. Matczak: *Kompetencja organu administracji publicznej*. Kraków 2004. Na kompetencyjność organu składają się: 1) pojemność kompetencyjna, 2) przestrzeganie kompetencji. Zob. E. Ura: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2011, s. 102.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 18 marca 1998 r., II SAB /Łd, 57/96. ONSA 1999, nr 1, poz. 18; Postanowienie SN (7) z dnia 18 stycznia 2005 r., WK 22/ 2004. OSNKW 2005, nr 3, poz. 29.

W piśmiennictwie powszechnie wyraża się przekonanie, że u podstaw związania administracji prawem występuje założenie o potrzebie wyeliminowania sfer, w których organy administracji publicznej mogłyby działać w sposób dyskrecjonalny czy arbitralny. Należy jednak podkreślić, że stopień związania prawem zależy od sfery działania administracji publicznej (wewnętrzna, zewnętrzna), od stosowanych przez nią wobec adresatów form działania (władcze, niewładcze) oraz od przyjętego w państwie modelu ustrojowego⁵⁷.

Zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa

Zasada ta porządkuje system źródeł prawa, co bezpośrednio przekłada się na efektywność państwa prawnego. Poniekąd jest ona pochodną konstytucjonalizmu, zakładającego posiadanie przez państwo dokumentu konstytucyjnego, stanowiącego podstawę wykonywania władzy państwowej. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w wielu przepisach Konstytucji RP (art. 8, art. 87, art. 188, art. 235). Z zasady tej wyprowadzane są dalsze reguły, jak: a) nadrzędności konstytucji – zakładająca wymóg zgodności wszystkich aktów normatywnych z Konstytucją oraz przyjmująca istnienie instytucjonalnych rozwiązań służących kontroli zgodności aktów z Konstytucją (np. skarga konstytucyjna), b) zwierzchnictwa ustawy – rozumiana jako zastrzeżenie do regulowania spraw najważniejszych w ustawie i podporządkowanie ustawie aktów prawnych stanowionych przez organy władzy wykonawczej, c) wykonawczy charakter aktów stanowionych przez organy rządowe – zobowiązująca uprawnione organy do wydawania aktów wykonawczych na podstawie ustawy i w celu jej wykonania.

Zasada trójpodziału władzy

W myśl tej zasady, organy administracji publicznej kwalifikowane są jako organy władzy wykonawczej, co oznacza, że ich rolą jest wykonywanie prawa ustanowionego przez władzę ustawodawczą, przy jednoczesnym założeniu kontroli przez władzę sądowniczą. Trójpodział władz ma bowiem gwarantować wzajemne powściągnięcie się przez wszystkie władze, a tym samym ma zapewniać równowagę niezbędną do prawidłowego funkcjonowania państwa prawa. Równorzędność i niezależność władz eliminuje możliwość wystąpienia stosunku nadrzędności i podporządkowania między tymi władzami, a ponadto nakazuje niepołączalność stanowisk państwowych związanych z nimi (*incompatibilitas*). Odnosząc założenia omawianej zasady do administracji, trzeba wskazać, że działalność administracji polega na wykonywaniu zadań publicznych. Stąd też

⁵⁷ M. Jaśkowska: *Związanie administracji prawem*. W: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń 1999, s. 138–141.

wynikają dalsze konsekwencje, jak: 1) odpowiednia struktura administracji publicznej uzasadniona przyznanymi jej zadaniami publicznymi, 2) pochodny charakter zadań publicznych wykonywanych przez administrację w stosunku do podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli, 3) interpretowanie zadań publicznych jako obowiązku organu, a nie uprawnienia⁵⁸.

Wykonawczy charakter działań administracji publicznej, co trzeba podkreślić, ulega w pewnym stopniu przełamaniu wskutek działalności prawotwórczej. Proces ten określany jest mianem „administratywizacji prawa”⁵⁹. Możliwość tworzenia prawa przez administrację wynika z przepisów Konstytucji RP oraz z ustawodawstwa zwykłego. Prawotwórcza działalność administracji może przybierać formę: 1) przepisów prawa miejscowego (organy jednostek samorządu terytorialnego oraz rządowe organy administracji terenowej)⁶⁰, 2) zarządzeń (Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i przewodniczący komitetów powołanych w skład Rady Ministrów), 3) uchwał (Rada Ministrów), 4) rozporządzeń (Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działem administracji rządowej, KRRiTV, wojewodowie). Przy tym jak słusznie zauważa M. Rękawek-Pachwicewicz, administracja publiczna w sposób pośredni, przez kompetencje inicjatywy ustawodawczej, bierze udział w tworzeniu aktów prawa rangi ustawowej, a ponadto: „Dzieje się tak głównie dlatego, że to właśnie administracja posiada odpowiednie kadry i strukturę organizacyjną, która służy tworzeniu prawa tej rangi. Umowny podział władzy na ustawodawczą i wykonawczą w praktyce nie jest tak klarowny, bowiem istnieje przecież między obu siłami silna sieć wzajemnych powiązań”⁶¹.

Zasada proporcjonalności działań administracji

Zasada proporcjonalności po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. znalazła wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery praw i wolności jednostki⁶². W przypadku obszarów

⁵⁸ A. Błaś: *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej...*, s. 19–20.

⁵⁹ L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa 1999, s. 206.

⁶⁰ Szerzej zob. L. Grzonka: *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*. Warszawa 2011; P. Uziębło, G. Wierczyński: *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*. Wrocław 2010; D. Dąbek: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2007.

⁶¹ M. Rękawek-Pachwicewicz, w: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.): *Nauka administracji*. Warszawa 2009, s. 256, 263.

⁶² „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska,

niedotyczących tychże praw i wolności TK wyprowadza tę zasadę właśnie z założeń demokratycznego państwa prawa⁶³.

Przez zasadę proporcjonalności działań administracji rozumieć należy zakaz nadmiernej ingerencji przez organy administracji publicznej w życie jednostek. Jeszcze inaczej można wskazać, że zasada ta nakłada na organy administracji publicznej obowiązek stosowania środków adekwatnych do zamierzonego celu. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń przyjął, że powinna być ona rozumiana „jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu”⁶⁴.

Zasada współmierności dotyczy wszystkich dziedzin prawa, aczkolwiek w praktyce znajduje zastosowanie przede wszystkim do regulacji prawa administracyjnego, a tym samym do działania organów administracji publicznej. Znajduje ona odniesienie zarówno do stosowania, jak i stanowienia prawa, dlatego jest też niekiedy ujmowana jako element poprawnej legislacji. Z zasadą proporcjonalności wiąże się problematyka konstrukcji nadużycia prawa, gdyż – jak zaznacza P. Przybysz – „w państwie prawa konieczna jest nie tylko ocena formalnej zgodności działań administracji z prawem, ale także ocena sposobu korzystania z prawa przez administrację”⁶⁵.

Zasada kontroli działalności administracji publicznej przez niezawisłe sądy

Zasada ta zakłada poddanie kontroli sądowej całej działalności administracji publicznej. Jej celem jest ochrona jednostki przed onnipotencją państwa i jego aparatu administracyjnego. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest przede wszystkim przez specjalnie do tego powołane sądy administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny)⁶⁶, którym ustawodawca przyznał szeroki

zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

⁶³ Tak B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 232–233.

⁶⁴ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98. OTK 1999, nr 1, poz. 2.

⁶⁵ P. Przybysz: *Zasada państwa demokratycznego*. W: J. Niczyporuk (red.): *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Paryż 2012, s. 723.

⁶⁶ Zob. ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)

zakres kognicji co do działania administracji publicznej. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁷, sądy administracyjne są powołane do rozpatrywania spraw sądownoadministracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej oraz innych spraw na mocy ustaw szczególnych. Sądy administracyjne orzekają w sprawach ze skarg na: 1) decyzje administracyjne, 2) postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo postanowienia kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, 3) postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, 4) inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, 7) inne akty niż akty prawa miejscowego podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki w sprawach z zakresu administracji publicznej, 8) akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, 9) bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego (art. 3 p.p.s.a.). Aktualnie obowiązujący system sądownictwa administracyjnego wyraża model kasacyjny sądownictwa, co oznacza, że sądy te ograniczają się wyłącznie do orzekania o zgodności z prawem (legalności), pozostawiając poza zakresem swego działania kontrolę względów celowościowych. Tym sposobem orzeczenia sądów administracyjnych przyjmują postać wyroków uchylających akt lub czynność i stwierdzających ich nieważność lub wyroków stwierdzających niezgodność z prawem danego aktu bądź czynności. Kontrola sądów administracyjnych działa na zasadzie skargowości, a uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich, prokurator, organizacja społeczna, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, oraz każdy inny podmiot, któremu ustawa przyznaje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 50 p.p.s.a.). Wobec tego można zauważyć, że powszechnie zakreślona kontrola sądów administracyjnych chroni obywateli z jednej strony przed nadmierną ingerencją administracji w ich prawa i obowiązki, a z drugiej – przed bezczynnością organów administracji publicznej.

Przez sądową kontrolę administracji należy jednak rozumieć kontrolę w szerokim znaczeniu, tj. sprawowaną nie tylko przez sądy administracyjne, ale także przez trybunały (Trybunał Konstytucyjny, Trybunał

⁶⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 270 z późn. zm.

Stanu) oraz sądy powszechne i sądy specjalne. Wśród tych sądów można wskazać:

- 1) sądy ubezpieczeń społecznych – które rozpatrują odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w indywidualnych sprawach, dotyczących: a) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, b) przebiegu ubezpieczeń, c) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, d) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, e) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- 2) sąd ochrony konkurencji i konsumentów (dawniej sąd antymonopolowy) – który rozpatruje odwołania od decyzji i zażalenia od postanowień wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego;
- 3) sądy powszechne – które rozpatrują sprawy dotyczące aktów stanu cywilnego w przedmiocie ustalenia treści aktu stanu cywilnego, unieważnienia lub sprostowania aktu stanu cywilnego na wniosek osoby zainteresowanej, prokuratora czy kierownika urzędu stanu cywilnego, bądź rozpatrują powództwa w związku z postępowaniem egzekucyjnym w administracji (powództwo opozycyjne, powództwo ekscydencyjne, wniosek o wyłączenie prawa/rzeczy spod egzekucji)⁶⁸.

Zarówno sądy ubezpieczeń społecznych, jak i sąd ochrony konkurencji i konsumentów wyposażone są w uprawnienia kasacyjno-merytoryczne, co umożliwia im orzekanie co do istoty w rozpoznawanych sprawach.

Należy także wskazać, że sądy powszechne i Sąd Najwyższy rozpatrują protesty i skargi wyborcze, jak również stwierdzają ważność wyborów samorządowych, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów prezydenckich. Jak zauważa J. Jagielski w ślad za J. Bociem, kontrola ze strony sądów powszechnych może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. W ocenie tego ostatniego autora różnica między kontrolą bezpośrednią a pośrednią polega na tym, że podstawy prawne kontroli bezpośredniej sformułowane są w poszczególnych aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego, które dopuszczają tę kontrolę, natomiast podstawę prawną kontroli pośredniej stanowią określone przepisy prawa cywilnego lub karnego, a niekiedy także orzecznictwo Sądu Najwyższego. Nie jest zatem wymagana dla przeprowadzenia kontroli pośredniej specjalna podstawa administracyjnoprawna⁶⁹.

⁶⁸ Por. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2005, s. 457–461; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 2006, s. 135–137.

⁶⁹ J. Boć, w: J. Boć (red.): *Prawo administracyjne...*, s. 402.

Niewątpliwie z zasadą sądowej kontroli działalności administracji publicznej wiąże się zasada prawa do sądu wyrażona wprost w art. 45 Konstytucji RP oraz zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego wyrażona w art. 176 Konstytucji RP.

W podsumowaniu można wskazać, że administracja publiczna podlega także kontroli obywatelskiej, co jest jednym z elementów ideologii społeczeństwa obywatelskiego. Jak wskazuje E. Knosala, „administracja publiczna określana jest jako publiczna między innymi dlatego, że podlega ocenie sprawowanej ze strony społeczeństwa, a działania administracji pozostają w sferze zainteresowania każdej jednostki i jej organizacji”⁷⁰.

Zasada odpowiedzialności organów i osób wykonujących administrację publiczną

Odpowiedzialność organów i funkcjonariuszy administracji publicznej może przybrać różny charakter. Może bowiem mieć wymiar konstytucyjny, polityczny czy wymiar prawny.

Pierwszy rodzaj odpowiedzialności egzekwowany jest przez Trybunał Stanu⁷¹ w sytuacji, gdy osoba piastująca szczególnie istotne stanowisko państwowe umyślnie i w związku z pełnioną funkcją łamie Konstytucję lub ustawy. Inaczej ujmując, odpowiedzialność konstytucyjna to odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za delikt konstytucyjny (art. 189 Konstytucji RP). Odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, posłowie i senatorowie w zakresie określonym art. 107 Konstytucji RP.

Odpowiedzialność polityczna egzekwowana jest przez Parlament w postaci wotum nieufności, które może być wniesione w stosunku do ministra (odpowiedzialność indywidualna – art. 157 ust. 1 Konstytucji RP) lub w stosunku do całej Rady Ministrów (odpowiedzialność solidarna – art. 157 ust. 2 Konstytucji RP). Wotum składne jest w przypadku, gdy Parlament negatywnie ocenia działalność polityczną Rady Ministrów lub poszczególnego ministra.

Odpowiedzialność prawna to odpowiedzialność, której zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz zasady regulowane są odpowiednimi normami prawnymi. Treść pojęcia „odpowiedzialność prawna” do tej pory nie została ustalona w sposób wiążący, aczkolwiek kryterium umożli-

⁷⁰ E. Knosala: *Rozważania z teorii nauki administracji*. Tychy 2004, s. 74.

⁷¹ Zob. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Stanu (Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 101, poz. 925 z późn. zm.).

wiającym wyróżnienie jej poszczególnych rodzajów są normy prawne pozwalające wyodrębnić odpowiedzialność cywilną, karną, administracyjną, dyscyplinarną.

Odpowiedzialność cywilna, określana inaczej jako odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, ustalona jest w przepisach kodeksu cywilnego (art. 417 k.c., art. 417 (1) k.c., art. 417 (2) k.c.). Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W piśmiennictwie wskazuje się trzy płaszczyzny odpowiedzialności cywilnej, a mianowicie: 1) odpowiedzialność za działania legalne, 2) odpowiedzialność za działania nielegalne, 3) odpowiedzialność za zaniechanie, czyli brak powinienego zachowania⁷².

Źródłem odpowiedzialności karnej występującej w administracji publicznej jest kodeks karny⁷³ oraz ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁷⁴. Odpowiedzialność karna w administracji występuje w sytuacji, gdy naruszenie lub nieprzestrzeżenie pewnych obowiązków wyczerpywać będzie równocześnie znamiona przestępstwa. Odpowiedzialność tego typu związana jest najczęściej z popełnieniem tzw. przestępstw urzędniczych (tj.: nadużycie władzy – art. 231 k.k., korupcja – art. 228–230a k.k., umyślne niedopełnienie obowiązków służbowych, wykonanie polecenia prowadzącego do popełnienia przestępstwa, nieprzestrzeżenie przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych czy ochrony danych osobowych – art. 265, art. 266 k.k., poświadczenie nieprawdy, fałsz intelektualny dokumentu – art. 271 § 1 k.k., nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych)⁷⁵.

Odpowiedzialność dyscyplinarna, określana także mianem odpowiedzialności porządkowej lub zbiorczo-służbowej, to odpowiedzialność ponoszona przez funkcjonariuszy publicznych za nieprawidłowe działania, niewyczerpujące jednak znamiona przestępstwa. Wiąże się ona wyłącznie ze stosunkiem zatrudnienia. Regulacje w zakresie tej odpo-

⁷² E. Pierzchała: *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*. W: J. Boć, J. Chajbowicz (red.): *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław 2009, s. 683. Zob. też na temat działalności odszkodowawczej w administracji E. Bagińska, J. Parchomiuk: *System prawa administracyjnego*. T. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*. Warszawa 2010.

⁷³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

⁷⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 786.

⁷⁵ Tak M. Kulesza, M. Niziołek: *Etyka służby publicznej*. Warszawa 2010, s. 240–242.

wiedzialności zawarte są w wielu aktach regulujących status prawny poszczególnych pracowników sfery publicznej⁷⁶. Co do zasady pracownicy administracji rządowej należący do korpusu służby cywilnej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną i porządkową na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷⁷, pracownicy samorządowi zaś podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej na zasadach ogólnych przewidzianych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁷⁸.

W ostatnim czasie doprecyzowana została odpowiedzialność majątkowa w administracji publicznej przez regulacje ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa⁷⁹. Powołany akt normuje odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, a dokładnie – za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa. Innymi słowy, ustawa ustala zasady odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny, tj. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, wypłacił odszkodowanie za szkodę.

Zasada jawności działań administracji publicznej

Administracja publiczna w toku załatwiania i rozstrzygania spraw ma obowiązek – poza wyłączeniami przewidzianymi przepisami – działać jawnie. Wskazana zasada oznacza, że władza państwowa, realizując za-

⁷⁶ Zob. np.: art. 34–37 (1) ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Tekst jedn. Dz.U. 2013, nr 0, poz. 269); art. 37 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 218, poz. 1592 z późn. zm.); art. 132–144a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 287, poz. 1687); art. 115–124n ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 12, poz. 68 z późn. zm.); art. 71–93 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 404 z późn. zm.); art. 230–264 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. nr 79, poz. 523 z późn. zm.); art. 106–140 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 621 z późn. zm.); art. 105–145 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. nr 104, poz. 710 z późn. zm.).

⁷⁷ Dz.U. nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

⁷⁸ Tekst jedn. Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94 z późn. zm.

⁷⁹ Dz.U. nr 34, poz. 173. Zob. szerzej A. Bielska-Brodziak (red.), J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Bentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*. Warszawa 2011.

dania publiczne, poza przyjętymi wyłączeniami, nie może zasłaniać się klauzulą tajności⁸⁰.

Zasada jawności działań administracji z jednej strony kreuje uprawnienia osób zainteresowanych uzyskaniem informacji, z drugiej zaś wpływa na powstanie określonych obowiązków po stronie administracji⁸¹. Jednym z instrumentów kontroli przestrzegania zasady jawności jest prawo do informacji publicznej, wyrażone wprost w art. 61 Konstytucji RP, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne oraz informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁸². Ponadto prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Podstawowym aktem gwarantującym realizację tego prawa, a jednocześnie pozwalającym obywatelom na pozyskiwanie informacji jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸³.

Reasumując, można wskazać, że zasada jawności uznawana jest za jeden z zasadniczych środków ograniczających nadużycia władzy przez administrację publiczną⁸⁴.

⁸⁰ Zob. szerzej J. Zalesny: *Dostęp do informacji niejawnych w sferze spraw publicznych*. W: T. Gardocka (red.): *Obywatelskie prawo dostępu do informacji*. Warszawa 2008, s. 37–72.

⁸¹ Tak B. Chludziński: *Zasada jawności i obowiązki informacyjne administracji w społeczeństwie obywatelskim*. W: M. Jaśkowska, B. Chludziński (red.): *Znaczenie informacji w społeczeństwie obywatelskim. Wybrane aspekty prawne*. Toruń 2007, s. 28.

⁸² „Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi istotny składnik demokratycznego standardu »otwartego rządu« (*open government*) czy otwartości (*openess*) organów władz publicznych i podlegających im struktur. Podstawą otwartości jest jawność organizacji i działalności”. Zob. H. Izdebski: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*. „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 54.

⁸³ Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.; zob. też M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Toruń 2002; M. Mucha: *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*. Wrocław 2002; A. Piskorz-Ryń: *Jawność działania administracji publicznej*. W: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.): *Prawo do dobrej administracji (Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego – Warszawa–Debie, 23–25 września 2002 r.)*. Red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak. Warszawa 2003, s. 485–493; M. Zaremba: *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*. Warszawa 2009.

⁸⁴ E. Koniuszewska: *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*. Warszawa 2009, s. 124 i nast. Zob. też E. Łoś-Kaczmarek: *Znaczenie przejrzystości w działaniu administracji publicz-*

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

Jak zaznacza M. Borucka-Arctowa, zaufanie do prawa i państwa jest częścią szeroko zakreślonego zaufania społecznego, nieodzownego elementu „tkanki społecznej”⁸⁵.

„Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określa także jako zasada lojalności państwa do obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”⁸⁶.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa powinna być realizowana przede wszystkim w toku codziennych kontaktów jednostki z administracją publiczną, co znajduje odzwierciedlenie w art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego⁸⁷, który stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Zasada przyzwoitej legislacji

Tempo zmian społecznych oraz cywilizacyjnych częstokroć przekłada się na skłonność prawodawcy do zmian legislacyjnych skutkujących osłabieniem stabilności i jakości prawa. Dochowanie właściwych wymogów poprawnej legislacji jest nieodzowne z punktu widzenia zaufania obywateli do władzy publicznej. Zła opinia o prawie osłabia bowiem zaufanie obywateli do państwa. Problem ten analizowany jest nieustannie w doktrynie prawa publicznego, gdzie wielokrotnie krytycznie oceniano stan uchwalanych przepisów. W ocenie Z. Duniewskiej podstawowe wady to: „[...] krótki okres *vacatio legis*, zdarzające się wsteczne działanie przepisów, niedoskonałość systematyki aktów, ogłaszanie zmian w sposób utrudniający ich ogłoszenie, brak tekstów jednolitych, korzystanie z wyjątkowo zagmatwanych konstrukcji zmian aktów zmieniających czy

nej. W: E. Pierzchała, M. Woźniak (red.): *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*. Opole 2010, s. 45–51.

⁸⁵ M. Borucka-Arctowa: *Zaufanie do prawa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej*. W: *Teoria prawa, filozofia prawa, współczesne prawo i prawoznawstwo. Profesorowi Wiesławowi Langowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Toruń 1998, s. 28.

⁸⁶ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00. OTK 2001, nr 2, poz. 29; Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02. OTK-A 2002, nr 7, poz. 97.

⁸⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn. Dz.U. 2013, nr 0, poz. 267).

nieprawidłowości w rozprowadzaniu organów promulgacyjnych i uaktualniania skorowidzów przepisów prawa”⁸⁸. Zdaniem W. Chróścielewskiego, Z. Kmiecika, J.P. Tarno, „Obserwowany w Polsce kryzys prawa i upadek jego autorytetu to w dużym stopniu rezultat nieprzemyślanej, woluntarystycznej i nacechowanej przypadkowością działalności naszego ustawodawcy”⁸⁹. Konstrukcja demokratycznego państwa prawa nakazuje przeciwdziałanie opisanym zjawiskom przez dążenie do zachowania standardów poprawnego prawotwórstwa.

Trybunał Konstytucji wielokrotnie w swych orzeczeniach formułował poszczególne elementy dobrej legislacji. Wśród nich wskazywał między innymi na: 1) zasadę określoności prawa⁹⁰ – zgodnie z którą przepisy powinny być formułowane w taki sposób, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania, 2) zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*)⁹¹ – zakazującą stanowienia przepisów prawa z mocą wsteczną⁹², 3) zasadę odpowiedniego *vacatio legis*⁹³ – nakazującą zachowanie stosownego okresu dostosowawczego w związku z wprowadzaniem nowych regulacji prawnych, 4) zasadę ochrony praw nabytych⁹⁴ – kreującą zakaz pozbawiania praw słusznie i sprawiedliwie uzyskanych.

⁸⁸ Z. Duniewska: *Obywatel wobec przepisów prawa administracyjnego*. W: A. Jamróz (red.): *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*. Białystok 1997, s. 54.

⁸⁹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno: *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji*. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania (Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń, 15–16 listopada 2005)*. Toruń 2005, s. 101; zob. też B. Jaworska-Dębska: *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*. W: P. Suwaj, D.K. Kijowski (red.): *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa 2009, s. 82–85.

⁹⁰ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99. OTK 2000, nr 1, poz. 2.

⁹¹ Wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08. Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07. OTK-A 2009, nr 5, poz. 56; Wyrok SN z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 61/97. OSNC 1998, poz. 75; Wyrok SN z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/00. OSNC 2000, poz. 29.

⁹² Zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być naruszona. Zob. Wyrok TK z dnia 12 listopada 2001, K 29/01. OTK 2001, nr 8, poz. 261.

⁹³ Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r. K 48/04. OTK-A 2005, nr 2, poz. 15; Wyrok TK z dnia 23 marca 2006, K 4/06. OTK-A 2006, nr 3, poz. 32; Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06. OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

⁹⁴ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99. OTK 1999, nr 7, poz. 165; Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09. OTK-A 2010, nr 2, poz. 15; oczywiście, są wyjątki od wskazanej zasady, jak np. instytucja wyłączenia z prawa słusznie nabytego (art. 161 k.p.a.).

Zasada sprawiedliwości społecznej

Sprawiedliwość społeczna w płaszczyźnie moralnej stanowi podstawę personalistycznego porządku społecznego, zakładającego, że dobro osoby jest dobrem wspólnym, a tym samym przez realizację dobra osoby możliwa jest realizacja dobra wspólnego. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w orzeczeniach interpretujących pojęcie społecznej sprawiedliwości, że zasada ta zakazuje faworyzowania i uprzywilejowania⁹⁵, oraz że sprawiedliwość należy rozumieć jako przeciwieństwo arbitralności, a wobec tego zróżnicowanie poszczególnych jednostek powinno pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Jednocześnie TK sygnalizował, że oderwanie się od zasady sprawiedliwości może w praktyce utrudniać ocenę istnienia bądź nieistnienia zasady równości wobec prawa⁹⁶.

Według P. Sarneckiego, z postulatu urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej wynika, że władza państwowa nie może ograniczyć się do roli beznamiętnego obserwatora życia społecznego, gdyż jest zobowiązana do interwencji, do pewnego korygowania, a czasem nawet sterowania jego przebiegiem w celu stworzenia obywatelom w miarę równych szans funkcjonowania. Nie oznacza to jednak przekreślenia na siłę wszelkich nierówności wynikających z pozycji społecznej, ani też nie może być utożsamiane z państwem opiekuńczym.

Zasada subsydiarności (pomocniczości)

Zasada subsydiarności łączona jest przede wszystkim z istnieniem administracji samorządowej w państwie. Wynika to z uznania instytucji samorządowych za formę udziału społeczeństwa w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb zbiorowych o znaczeniu lokalnym lub grupowym⁹⁷. Powyższe wymaga uzupełnienia o wskazanie organizacji pozarządowych, których funkcjonowanie także służy realizacji tej zasady⁹⁸.

⁹⁵ Wyrok TK z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97. OTK 1998, nr 4, poz. 49.

⁹⁶ Wyrok TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90. OTK 1986–1995, t. 2, 1990, poz. 5.

⁹⁷ Tak B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 222. Zob. też Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/03. OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

⁹⁸ Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r. OTK-A 2003, nr 5, poz. 43. „Społeczeństwo obywatelskie, kształtując się od 1989 r., to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom i interesom”. Zob. też: W. Śniecikowski: *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?* „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 3–11; J. Blicharz: *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*. Wrocław 2005; Idem: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Warszawa 2012.

Zasada subsydiarności wywodzi się ze społecznego nauczania Kościoła katolickiego. W encyklice *Quadragesimo anno* papież Pius XI pisał między innymi: „[...] co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym”⁹⁹.

Zasada ta oznacza, że zadania publiczne powinny być wykonywane także przez inne podmioty niż państwo, o ile jest to możliwe, w sensie „korzystne”, dla społeczności i jej członków. Stanowi jednocześnie zobowiązanie do samoorganizowania się przez obywateli, ale też pierwszeństwo i zakaz pozbawiania ich kompetencji samodzielności¹⁰⁰. Państwo zatem musi dążyć do stworzenia mechanizmów umacniających uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Przykładem takiego działania niewątpliwie jest trójszczeblowa struktura administracji samorządowej oparta na zasadzie decentralizacji. Zgodnie z przyjętym założeniem, administracja gminna powinna zajmować się tym, czego nie może wykonać pojedynczy człowiek wraz z rodziną, powiat powinien być pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo pomocnicze w stosunku do powiatu¹⁰¹.

Konkludując, opisane zasady nie są jedynymi dyrektywami wiążącymi administrację w państwie prawa, są to jednak zasady kluczowe. Wskazuje się bowiem, że „administracja to konstytucja, która przechodzi do działania”¹⁰², a prawo administracyjne to „prawo konstytucyjne w konkretnej formie”¹⁰³. Wobec tego zasady prawa konstytucyjnego, a ściślej – standardy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego uznawane

⁹⁹ Podają za: K. Chocholski: *Subsydiarność i decentralizacja a reforma ustrojowa administracji publicznej w Polsce*. W: J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.): *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Warszawa 2009, s. 70.

¹⁰⁰ Z. Woźniak: *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*. W: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*. Warszawa 2002, s. 102–103.

¹⁰¹ Tak E. Ura: *Prawo administracyjne...*, s. 98. Zob. też na temat zasady pomocniczości T. Bąkowski: *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*. Warszawa 2007.

¹⁰² Zob. F.E. Schnapp: *Rozważania nad konstytucyjną zasadą państwa prawa*. W: B. Adamiak, J. Boć, M. Miemieć, K. Nowacki (kom. red.): *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendroški*. Wrocław 1999, s. 343.

¹⁰³ Takie twierdzenie wygłosił F. Werner, były prezes Federalnego Sądu Administracyjnego RFN; podają za: J. Jabłońska-Bonca: *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*. Warszawa 2007, s. 378.

są jednocześnie za zasady materialnego, ustrojowego i procesowego prawa administracyjnego.

Trzeba jednak pamiętać, że administracja publiczna podlega nieustającej ewolucji, dlatego też zasady te są w różnym stopniu przestrzegane. Zmiany cywilizacyjne, społeczne, gospodarcze, techniczne wymuszają powstawanie nowych koncepcji, które pośrednio oddziałują na administrację, a tym samym na opisane wcześniej standardy państwa prawa. Bez wątplenia występowanie nowych zjawisk w działaniu administracji publicznej, takich jak: zjawisko liberalizacji, zjawisko prywatyzacji zadań administracji publicznej¹⁰⁴ czy zjawisko deregulacji¹⁰⁵, jest przejawem koncepcji powstałych u progu XXI w. w funkcjonowaniu władzy publicznej w wysoko rozwiniętych demokracjach. W krajach tych, w odpowiedzi na kryzys legitymizacji władzy, pojawiły się koncepcja dobrego rządzenia (z ang. *good governance*) czy koncepcja wieloszczeblowego partnerstwa (z ang. *multilevel governance*).

Zgodnie z założeniami wskazanych koncepcji, tradycyjnemu państwu centralistycznemu i etatystycznemu panującemu nad obywatelem przeciwstawia się koncepcję „państwa sieciowego”, odpowiadającego społeczeństwu obywatelskiemu¹⁰⁶. Funkcją tak pojmowanego państwa i jego administracji jest zarządzanie sieciami przez wieloszczeblowy dialog (demokracja deliberatywna) oraz partnerstwo organów administracji publicznej (rządowych i samorządowych) z podmiotami niepublicznymi (wieloszczeblowe partnerstwo). Państwo, w tym jego administracja, powinno dążyć do ułatwienia interakcji w ramach sieci i reagować na artykułowane przez jednostki potrzeby społeczne. Wskazane tendencje kładą nacisk na współuczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, prowadzące w konsekwencji do wzrostu zaufania publicznego. Zdaniem J. Kisielewicz, „W *good governance* nie mówimy już o ochronie jednostek przed władzą państwową, ale o zajmowaniu się problemami obywateli przy ich bezpośrednim lub pośrednim uczestnictwie”¹⁰⁷. Przy-

¹⁰⁴ Zob. szerzej L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*. Katowice 2000.

¹⁰⁵ Deregulacja to działanie, w myśl którego państwo uchwała tylko te prawa przynoszące więcej korzyści niż kosztów oraz podejmuje tylko takie działania, które wykonuje lepiej niż sektor prywatny czy sektor pozarządowy.

¹⁰⁶ Zob. J. Jabłońska-Bonca: *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko...*, s. 380–381; A. Chrisidu-Budnik: *Organizacje sieciowe w sektorze publicznym*. W: J. Blicharz i J. Boć (red.): *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*. Wrocław 2009, s. 161–168. E. Knosala wprost wskazywał, że: „Administracja publiczna stanowi sieć organów pozostających z sobą we wzajemnej zależności i powiązaniu”. Zob. E. Knosala: *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*. Katowice 1998, s. 17.

¹⁰⁷ J. Kisielewicz: *Istota i zasady good governance. Administracja*. „Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 2, s. 17.

toczone koncepcje i ich założenia nie pozostają obojętne dla funkcjonowania administracji w Polsce. W ocenie niektórych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego stanowią pewne niebezpieczeństwo dla zasady państwa prawa¹⁰⁸. Mając jednak na uwadze zmiany w samej administracji, trzeba powtórzyć za J.S. Langrodem, że: „Ogromny zakres czynnego współdziałania obywateli w administrowaniu [...] zbliża ją [administrację – A.G.] do bezpośrednich stosunków dnia codziennego, ułatwiając spełnienie jej właściwego zadania”¹⁰⁹.

Wydaje się zatem, że aktualnym wyzwaniem dla administracji doby globalizacji jest zharmonizowanie dyrektyw płynących z zasady państwa prawa wraz z elementami prawa do dobrej administracji czy szerzej – z ideą *good governance*¹¹⁰. Administracja w państwie prawa powinna działać tak, aby zapewniać obywatelowi pewność jego sytuacji prawnej oraz gwarantować mu bezpieczeństwo prawne, ale także umożliwiać mu współdziałanie w kształtowaniu jego sytuacji¹¹¹.

Uwzględniając wymogi stawiane administracji w państwie prawa, trzeba zauważyć, że: „Dla rzeczywistego istnienia państwa prawa niewystarczające bowiem jest zadekretowanie tego faktu w konstytucji oraz powołanie urzędów i instytucji realizujących tę ideę stanowiących środek do celu”¹¹². Jak słusznie się sygnalizuje, państwo prawne to przede wszystkim państwo sprawne. „Tylko państwo sprawne – silne mądrością swych organów władzy, siłą swych ośrodków wykonawczych, stanu urzędniczego, wojska i służb specjalnych, policji i sądów, a także wysokim poziomem nauki i najszerzej pojętej kultury – może umacniać demokratyczny ład i skutecznie bronić demokratycznych wartości [...]”¹¹³.

¹⁰⁸ Tak A. Błaś, w: J. Boć (red.): *Administracja publiczna...*, s. 40; Idem: *Państwo prawa i polityka administracyjna*. W: J. Łukasiewicz (red.): *Polityka administracyjna (IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 r.)*. Rzeszów 2008, s. 145–146.

¹⁰⁹ J.S. Langrod: *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*. Kraków 2003, s. 33.

¹¹⁰ I. Lipowicz: *Polska wizja państwa prawa. Dylematy przebudowy państwa według reguł państwa prawa – aspekt publicznoprawny*. W: G. Ulicka, S. Wronkowska (red.): *Spory wokół teorii i praktyki...*: „Jest to dobry czas na odnowę doktryny państwa prawnego. Jeżeli jednak – nie tylko w Polsce – doktryna ta nie będzie potrafiła zaabsorbować np. »prawa do dobrej administracji« i innych elementów *good governance*, może stracić znaczenie jako część europejskiego dorobku konstytucyjnego”.

¹¹¹ E. Smoktunowicz: *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*. W: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.): *Prawo do dobrej administracji...*, s. 154.

¹¹² E. Łętowska, J. Łętowski: *Prawo w systemie funkcjonowania współczesnego państwa*. W: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego...*, s. 194.

¹¹³ H. Olszewski: *Państwo prawa. Doświadczenia przeszłości i wizja ustroju dla Polski*. Szczecin 1996, s. 14.

2. Działy administracji rządowej*

2.1. Pojęcie działu

Dziedziny, jakimi zajmuje się administracja, są w sposób naturalny od siebie oddzielone ze względów merytorycznych. Dlatego można mówić o resortowej (działowej) strukturze administracji publicznej, oznaczającej grupowanie jej podmiotów według przedmiotu ich kompetencji. W terminologii prawa administracyjnego element tej struktury, składający się z wyodrębnionego organizacyjnie zespołu organów zajmujących się sprawami jednorodnymi lub pokrewnymi, nazywa się resortem. Obecnie pojęcie „resort” zostało zastąpione pojęciem „dział”¹.

Prawne wyodrębnienie działów administracji rządowej zostało dokonane ustawą o działach administracji rządowej². Ustawa ta nie zawiera definicji legalnej działu administracji rządowej, określa jedynie zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Ustawa nie nadaje działom określonej struktury organizacyjnej i nie wiąże ich ze strukturami organizacyjnymi, a jedynie operuje kategoriami spraw wyodrębnionymi z przedmiotowego punktu widzenia, jednorodnymi bądź pokrewnymi pod względem rzeczowym³.

Ustawa dzieli administrację na działy, których liczba jest płynna; obecnie są to 34 działy, a mianowicie: administracja publiczna, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, instytucje finansowe,

* Dr Barbara Wartenberg-Kempka, adiunkt, Katedra Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. W. Korfańskiego w Katowicach.

¹ A. Modrzejewski: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*. Red. P. Suwaj. Warszawa 2009, s. 206.

² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Tekst jedn. 2007 (Dz.U. nr 65, poz. 437).

³ Ibidem.

informatyzacja, członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna, łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, praca, rolnictwo, rozwój wsi, rozwój regionalny, rynki rolne, rybołówstwo, Skarb Państwa, sprawiedliwość, szkolnictwo wyższe, transport, turystyka, środowisko, rodzina, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, zabezpieczenie społeczne, sprawy zagraniczne, zdrowie.

Ministra kierującego danym działem określa się mianem ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą tego działu. Minister kierujący danym działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach administracji rządowej określonych w ustawie o działach, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Ministrowie właściwi do spraw oznaczonych nazwą danego działu mogą wykonywać inne zadania i kompetencje, jeżeli przewidują to przepisy odrębne.

Ustawa określa zakres spraw ujętych w poszczególnych działach. Na przykład dział „budżet” obejmuje sprawy opracowywania budżetu, wykonywania – z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych – budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Nadto zawiera sprawy systemu finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej, bezpieczeństwa państwa oraz sprawy wynikające z zarządzania długiem publicznym. Dział sprawiedliwości obejmuje sprawy sądownictwa, prokuratury, notariatu, advokatury i radców prawnych w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych, wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy, także sprawy pomocy postpenitencjarnej, a nadto sprawy tłumaczy przysięgłych. Dział „szkolnictwo wyższe” dotyczy natomiast spraw szkolnictwa wyższego, w tym określonych w odrębnych przepisach spraw nadzoru nad szkołami wyższymi, oraz spraw finansowania nauki w szkołach wyższych.

Ustawa o działach określa również, jakie organy, urzędy czy inne jednostki organizacyjne przyporządkowane są danemu działowi. Przyporządkowanie to przybiera formę nadzoru lub podległości ministrowi kierującemu określonym działem. Na przykład można wskazać, że minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad Głównym Geodetą Kraju i Krajową Komisją Uwłaszczeniową, ministrowi właściwemu do spraw publicznych podlegają Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej i Szef Służby Celnej, ministrowi właściwemu do spraw sprawiedliwości podlega Centralny Zarząd Służby Więziennej, a minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Farmaceutycznym oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym, a także Pre-

zesem Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

W ramach nowelizacji ustawy o działach ministrowi kierującemu działem administracji rządowej przyznane zostały kompetencje w sprawach uznania kwalifikacji w zawodach regulowanych należących do tego działu, co oznacza uznawanie tych kwalifikacji w ujęciu przewidzianym w Unii Europejskiej. Minister w drodze rozporządzenia może upoważnić do wykonywania tego zadania organ lub jednostkę organizacyjną jemu podległą, organ samorządu zawodowego, organizację gospodarczą lub organ rejestrowy.

W świetle przytoczonych uregulowań ustawowych w literaturze podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „dział administracji rządowej”. Zdaniem J. Jagielskiego, „dział” to wyznaczony ustawowo, między innymi przez określenie nazwy i ustalenie składników przedmiotowych, krąg spraw zakresu administracji, poddany kierownictwu ministra, jak również określone przez ustawę organy i inne podmioty szczebla centralnego, działające w dziedzinach spraw objętych działem, które podporządkowane są temu ministrowi lub poddane jego nadzorowi⁴.

Zdaniem zaś J. Szreniawskiego i J. Niczyporuka, można wyodrębnić dwa elementy konstrukcyjne pojęcia „dział administracji rządowej”. Należy wyróżnić przede wszystkim element przedmiotowy, obejmujący zamkniętą klasyfikację spraw administracji rządowej, które są jednorodne lub pokrewne pod względem rzeczowym. Jako sprawę należy tu rozumieć rodzajowo konkretne zadania administracji rządowej, czyli prawnie określony jej obowiązek do realizacji wytyczonego celu przez zastosowanie oznaczonych form. Za jednorodne należy uznać głównie te sprawy, które są zwykle uregulowane w jednej ustawie. Najczęściej przesądza o tym: tradycja regulowania określonych spraw, doktrynalny postulat łącznej regulacji i często naturalny walor przedmiotu regulacji. Jako pokrewne należy traktować te sprawy, które są co prawda uregulowane w różnych ustawach, lecz mają wyraźnie podobny przedmiot regulacji, z powodu między innymi lokowania wcześniej w ramach jednego resortu, ochrony zbliżonych do siebie dóbr publicznych i niekiedy praktycznych względów celowościowych. Drugi element omawianego pojęcia to element podmiotowy, który obejmuje zamkniętą klasyfikację organów administracji rządowej, mających identyczną lub zbliżoną właściwość rzeczową⁵.

⁴ J. Jagielski: *Prawo administracyjne*. Red. M. Wierzbowski. Warszawa 2009, s. 162.

⁵ J. Szreniawski, J. Niczyporuk: *Działy administracji rządowej*. W: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca. Kraków 1999, s. 105–106.

2.2. Resorty administracyjne a działy administracji rządowej

Wyodrębnione prawnie działy administracji rządowej zastąpiły wcześniej funkcjonujące resorty administracyjne. Z całą pewnością nie można utożsamiać resortu administracyjnego z działem administracji rządowej. W nauce pojęcie resortu definiowano w znaczeniu szerszym i w znaczeniu węższym. Resortem w znaczeniu szerszym był wyodrębniony organizacyjnie dział administracji państwowej, w którym grupowano sprawy jednorodne lub pokrewne, kierowany przez jeden organ centralny, tj. nie tylko przez ministra, lecz także przez kierownika urzędu centralnego. Pod pojęciem „resort” w znaczeniu węższym rozumiano natomiast wyodrębniony organizacyjnie dział administracji, którym kierował tylko członek rządu, tj. minister lub przewodniczący komisji albo komitetów będących naczelnymi organami administracji państwowej⁶.

Resortowa koncepcja budowy systemu administracyjnego ma bardzo długą tradycję. Zapoczątkowana została wyodrębnieniem pięciu klasycznych resortów, tzn.: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, wojny, sprawiedliwości i skarbu⁷.

Kryteria wyodrębnienia organizacyjnego resortu z całokształtu administracji państwowej mogły być różne. Przez długi czas do wyodrębnienia resortu administracji nie znajdowały zastosowania jakieś trwałe, z góry założone, zobiektywizowane kryteria. Podstawowe kryterium jednorodności lub pokrewieństwa spraw grupowanych w danym dziale było ogólne i płynne, pozwalało zatem kojarzyć w ramach jednego resortu sprawy o różnej skali podobieństwa, w zależności od konkretnych potrzeb praktycznych⁸.

Do najczęściej spotykanych kryteriów wyodrębnienia organizacyjnego resortu z całokształtu administracji państwowej zaliczano:

- kryterium pokrewieństwa i odrębności określonych spraw;
- kryterium różnicujące i wyodrębniające sprawy z punktu widzenia techniki ich realizacji;
- kryterium, w którym przesłanki natury politycznej miały znaczenie decydujące przy tworzeniu resortu;
- kryterium terytorialne;
- kryterium wyodrębnienia resortu administracyjnego dla obszaru jednego z dużych regionów wysoce uprzemysłowionych.

⁶ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956, s. 193.

⁷ J. Szreniawski, J. Niczyporuk: *Działy...*, s. 110.

⁸ J. Jagielski: *Prawo administracyjne...*, s. 161.

W skład resortu administracyjnego mogły wchodzić następujące rodzaje jednostek organizacyjnych:

- organy administracji państwowej, tj. izby i urzędy skarbowe, komendanci policji państwowej,
- przedsiębiorstwa państwowe,
- zakłady państwowe,
- organy konsultatywne i doradcze,
- jednostki organizacyjne, które z racji spełnianych zleconych im funkcji z zakresu administracji rządowej były nadzorowane przez ministra resortowego⁹.

Wynika z tego, że charakterystyczne dla określenia resortu „wyodrębnienie działu administracji” było wyodrębnieniem natury organizacyjnej, co oznacza sprawowanie administracji w zgrupowanych jednorodnych lub pokrewnych sprawach przez osobne organy, urzędy i inne jednostki organizacyjne, poddane jednolitemu kierownictwu szczebla centralnego. Tym samym resort administracyjny nie mógł być rozumiany jedynie w sensie rzeczowym, tj. jako wydzielona merytorycznie gałąź administracji, lecz równocześnie skojarzony musiał być substratem organizacyjnym, obejmującym system organów i innych jednostek organizacyjnych realizujących ten wydzielony kompleks spraw. W pojęciu resortu aspekt rzeczowy i organizacyjny pozostawały z sobą integralnie splecione. Organizacyjna struktura resortu mogła być różna, z samego założenia wynikało jednak, że koniecznym elementem organizacyjnym resortu był minister oraz jego urząd, czyli ministerstwo¹⁰.

Zawsze elementem konstytutywnym resortu administracyjnego było wyodrębnienie natury organizacyjnej, czego wyrazem jest:

- nierozdzielność „administracji na rzecz rządzenia” i „administracji wykonawczej”,
- wyłącznie ustawowe podstawy tworzenia,
- związanie z realizacją sztywnie określonych zadań,
- kierowanie przez organ naczelny lub centralny,
- wyodrębnione administracje specjalne.

Dział administracji rządowej nie jest nigdy wyodrębnieniem o naturze organizacyjnej, pozwala:

- funkcjonalnie odróżnić „administrację na rzecz rządzenia” i „administrację wykonawczą”,
- przyznać aktom podustawowym istotną rolę w procesie jego tworzenia,
- dostosować strukturę rządu do jego aktualnych zadań,

⁹ J. Służewski (red.): *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa 1995, s. 81.

¹⁰ J. Jagielski: *Prawo administracyjne...*, s. 161.

- funkcjonalnie wyodrębnić ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu,
- oprzeć się w większym stopniu na administracjach zespolonych.

Resort administracyjny łączy z działem administracji rządowej wyodrębnienie natury rzeczowej¹¹.

W literaturze podkreśla się, że różnicę między poprzednimi a obecnymi rozwiązaniami należy dostrzegać w tym, że zarówno przepisy Konstytucji RP, jak i ustawy o Radzie Ministrów nie przewidują obecnie ustawowej drogi tworzenia urzędów ministrów. Konstytucja RP wskazuje natomiast, że zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Formuła ta oznacza, że kompetencje i zadania ministra ustalane są w poszczególnych ustawach normujących różne dziedziny spraw. Równocześnie podział administracji na działy ukształtowany jest normatywnie przez wspomnianą ustawę o działach¹².

2.3. Konsekwencje wyodrębnienia działów administracji rządowej

Wyodrębnienie działów administracji rządowej spowodowało możliwość precyzyjnego określenia zakresu działalności administracji rządowej. Przez właściwość rzeczową należy rozumieć prawo do rozstrzygania tylko spraw zamkniętych klasyfikacją działu administracji rządowej. Zamknięcie z punktu widzenia rzeczowego działu administracji rządowej jest możliwe w odwołaniu do nadrzędnej kategorii interesu publicznego, co precyzyjnie określa zakres działalności administracji rządowej. Oznacza to, że administracja rządowa powinna prowadzić działalność wyłącznie niezbędną. Gdy administracja rządowa jakiejś działalności prowadzi nie musi, to powinna zrzec się jej w ogóle lub przekazać ją innym podmiotom, w ramach stosowania konstytucyjnej zasady pomocniczości państwa. Odzwierciedleniem konsekwentnej deregulacji działalności administracji rządowej jest zamknięcie klasyfikacji spraw w obrębie działów administracji rządowej. W konsekwencji został również wyznaczony zakres regulacji prawnej działalności administracji rządowej¹³.

Działy tworzą względnie trwałą siatkę podziałową sfery administracji rządowej, która stanowi punkty wyjścia dalszego komponowania tej

¹¹ J. Szreniawski, J. Niczyporuk: *Działy...*, s. 110–111.

¹² J. Jagielski: *Prawo administracyjne...*, s. 161–162.

¹³ J. Szreniawski, J. Niczyporuk: *Działy...*, s. 107–108.

sferę według konkretnych potrzeb i założeń, wynikających z koncepcji politycznych rządzenia państwem. W ustanowionych działach administracji Prezes Rady Ministrów ma mianowicie dokonywać takich zabiegów koncepcyjno-organizatorskich, które będą zmierzać do stworzenia układu strukturalno-funkcjonalnego odpowiadającego wizji politycznej i programowej rządu¹⁴. Ustawa o działach „zagospodarowanie” działów administracji pozostawia w zasadzie nieskrępowanej inicjatywnie Prezesa Rady Ministrów. Zastrzega jedynie, że takie działy, jak budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, skupione mają być pod kierownictwem jednego ministra. Stanowi nadto, że dział „obrona narodowa” ma mieć swego własnego ministra.

Wyodrębnienie działów administracji rządowej szczególnie ujawnia się podczas tworzenia rządu. Wcześniej urzędy ministrów zasadniczo tworzone były w drodze ustawy, co powodowało resortowy układ systemu administracyjnego państwa, niepodatnego na uwzględnianie aktualnych priorytetów w polityce administracyjnej. Pozostawiał też niewielki margines swobody w dostosowaniu do uwarunkowań personalnych¹⁵. Po wyłonieniu działów administracji rządowej wzmocnieniu uległa pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów. Instrumentem prawnym służącym wzmocnieniu tej pozycji jest przewidziana przez ustawę o Radzie Ministrów kompetencja premiera do wydawania tzw. rozporządzeń atrybucyjnych, na mocy których określa się zakres działania ministra niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu. Rozporządzenie to jednak wbrew tytułowi nie określa wprost szczegółowego zakresu działania ministra, a jedynie wyposaża go w działy, którymi ma kierować, aparat pomocniczy, środki finansowe oraz wskazuje podporządkowane jednostki organizacyjne. Premier w rozporządzeniu tym wskazuje zatem dział lub działy administracji, którymi kieruje minister, i ustala ministerstwo bądź inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra kierującego danym działem. Rozporządzenia atrybucyjnego nie można zaliczyć do aktów, które określają szczegółowy zakres działania ministrów, rozumiany jako ustalenie katalogu ich zadań i kompetencji. Ich istotą jest jedynie, gdy chodzi o ministrów działowych, ustalenie działu czy działów administracji, które należą do właściwości danego ministra i z tytułu której to przynależności do działu czy działów dany minister jest właściwy w zakresie zadań i kompetencji wynikających z ustaw normujących przedmiotową materię, objętą określonym działem czy działami. Zatem w przypadku ministrów działowych formuła ustalenia przez

¹⁴ J. Jagielski: *Prawo administracyjne...*, s. 162.

¹⁵ J. Szreniawski, J. Niczyporuk: *Działy...*, s. 113.

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów szczegółowego zakresu działania jest wątpliwa, skoro w istocie sprowadza się do przydzielenia ministrowi działu (działów administracji), ustalenia jego aparatu pracy, określenia podporządkowanych organów i ustalenia dysponowania częściami budżetu. Rzeczywisty zaś zakres działania obejmuje zadania i kompetencje określone w ustawach, co wynika z zapisu konstytucyjnego. Premier nie kształtuje działów administracji, lecz dokonuje powierzenia ministrom kierownictwa działami ustalonymi w drodze ustawowej. W wypadkach niektórych ministrów o przyporządkowaniu im danych działów administracji rządowej przesądzają same przepisy prawa. Jak już zaznaczono, konkretne zadania i kompetencje ministra kierującego danym działem administracji rządowej mają swe źródło w ustawach składających się na regulację prawną określonego działu, a nie pochodzą z nadania przez Prezesa Rady Ministrów¹⁶. Wynika z tego, że obecny model tworzenia rządu ogranicza wprawdzie w pewnym zakresie wpływ władzy ustawodawczej na tworzenie władzy wykonawczej przez zastąpienie w tym przypadku formy ustawy formą rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, jednak należy uznać, że swoboda kreacyjna tworzenia rządu przez Prezesa Rady Ministrów nie jest nieograniczona.

Wyodrębnienie działów administracji rządowej może również przyczynić się do uporządkowania części szczegółowej prawa administracyjnego. Administracja rządowa stanowi co prawda tylko część administracji publicznej, ale za to jest to część najbardziej obszerna z punktu widzenia realizowanych funkcji. W pewnym więc stopniu funkcje pozostałej części administracji publicznej mieszczą się w funkcjach administracji rządowej. Porządkowanie funkcji szczegółowej prawa administracyjnego może przebiegać zatem dwutorowo – z jednej strony przez ustalenie działów części szczegółowej prawa administracyjnego, które nawiązywałyby zakresem do działów administracji rządowej, a z drugiej strony przez ustalenie granic części szczegółowej prawa administracyjnego, w kontekście zamknięcia klasyfikacji działów administracji rządowej na poziomie wskazanym w ustawie o działach administracji rządowej¹⁷.

¹⁶ J. Jagielski: *Prawo administracyjne...*, s. 162–165.

¹⁷ J. Szreniawski, J. Niczyporuk: *Działy...*, s. 108.

3. Konstrukcja uprawnień Prezydenta RP ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień o charakterze administracyjnoprawnym*

Problematyka organów państwa stanowi przedmiot zainteresowania teorii, nauki administracji oraz prawa administracyjnego, zwłaszcza jej części ustrojowej. Podstawy „nowożytnej teorii organów państwa stworzył Otto Gierke, a następnie rozwinął ją Georg Jelinek¹”. Pojęcie „organ” wywodzi się z łacińskiego słowa *organum*, tzn. narzędzie.

W doktrynie prawa administracyjnego dokonuje się wielu klasyfikacji organów z uwagi na rozmaite kryteria. Można zatem wyróżnić organy: centralne i terenowe (ze względu na zasięg oddziaływania); naczelne i centralne (z uwagi na sposób regulacji; pierwsze z nich zostały wymienione w Konstytucji RP, drugie powstały zwykle na drodze ustawowej); rządowe i samorządowe; kolegialne i monokratyczne (jednoosobowe); społeczne i zawodowe; z mianowania, z wyborów, z powołania, powstające *ex lege* (ze względu na sposób ich kreacji); decydujące i pomocnicze (z uwagi na zakres samodzielności); stałe i okresowe (ze względu na sposób działania); pierwotne i wtórne (w zależności od tego, czy przy tworzeniu wymagane jest współdziałanie organów); organy o kompetencji ogólnej lub specjalnej; organy kadencyjne i niekadencyjne. Wskazane klasyfikacje krzyżują się, dlatego każdy organ może być przyporządkowany do kilku grup.

Punktem wyjścia dalszych rozważań może być rozróżnienie organów centralnych i naczelnych. W doktrynie prawa administracyjnego brak jest jednolitości co do zasadności wskazanego podziału. Zdaniem E. Ochen-

* Dr Agnieszka Ziółkowska, adiunkt, Katedra Prawa i Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

¹ S. Sagan, V. Serzhanova (red.): *Organy i korporacje ochrony prawa*. Warszawa 2008, s. 13.

dowskiego², utrzymywanie tego podziału w świetle obowiązującej Konstytucji RP³ jest niecelowe, gdyż „Konstytucja nie wyróżnia naczelnych organów administracji państwowej, zaś ustawodawstwo zwykle stopniowo odchodzi od wyróżnienia takich organów”. Z kolei J. Boć⁴ podkreśla zasadność tego podziału i znajduje cechy wspólne organów naczelnych z uwagi na takie kryteria, jak: sposób powoływania, miejsce w strukturze administracji, terytorialny zakres działania. Ponadto w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że stosowanie określenia „naczelnie” wobec niektórych organów administracyjnych „pozwala jednoznacznie rozróżnić pozycję ministra i centralnego organu administracji rządowej czy innych urzędów administracji. To właśnie naczelnne organy włączone są w sferę kształtowania polityki państwa⁵. Są to organy, które mają wpływ na całokształt życia państwowego, nadają „kierunek całej maszynie państwowej” i decydują o funkcjach państwa⁶.

Uwzględniając powyższe, przyjmuje się, że zakres kompetencji organów naczelnych został uregulowany konstytucyjnie, a organy centralne utworzone są zgodnie z ustawodawstwem zwykłym⁷. Organy centralne mają ponadto następujące cechy:

- obszar ich działania obejmuje cały kraj,
- zazwyczaj mają charakter monokratyczny,
- podlegają Radzie Ministrów, Prezesowi RM lub właściwemu ministrowi⁸.

Cechy naczelnych organów administracji rządowej to:

- są bezpośrednio powoływane przez Prezydenta lub przez Prezydenta po uprzednim wyborze przez Sejm;
- są organami zwierzchnimi wobec pozostałych organów w strukturze administracji rządowej;
- ich właściwość terytorialna obejmuje obszar całego kraju⁹.

² E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*. Toruń 1999, s. 214.

³ Termin „organ naczelny” nie występuje w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Pojęcie to pojawiło się w Konstytucji z 1952 r. i obejmowało RM, Prezesa RM i ministrów.

⁴ J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*. Wrocław 2000, s. 135.

⁵ T. Rabska: *Budowanie nowej administracji publicznej*. W: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Jana Jendrośki*. Wrocław 1999, s. 314, cyt. za: E. i E. Ura: *Prawo administracyjne*. Wyd. 8. Warszawa 2009, s. 141.

⁶ S. Sagan, V. Serzhanova (red.): *Organy i korporacje...*, s. 17.

⁷ Organ naczelny to np. Prezydent RP, a organ centralny – GİODO.

⁸ M. Stefaniuk: *Centralne organy administracji rządowej*. W: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*. Red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski. Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 38.

⁹ Zob. J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*. Wrocław 1998, s. 130.

Biorąc pod uwagę przytoczone ustalenia, należy podkreślić, że w doktrynie prawa administracyjnego brak jednolitości poglądów, jeśli chodzi o zaliczenie Prezydenta bądź to do kategorii organów centralnych¹⁰, bądź naczelnych¹¹. Często podkreśla się także, że z uwagi na jego rolę, wyznaczoną głównie przez normy konstytucyjne, charakterystyka Prezydenta jako organu administracyjnego jest dyskusyjna¹².

3.1. Pozycja ustrojowa Prezydenta w Konstytucji RP

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przyjęła monteskiuszowski¹³ podział władzy, co potwierdza art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zasada ta pozwala na rozdzielenie władzy, a w konsekwencji „organy władzy wykonawczej nie mogą w swych działaniach wkraczać w kompetencje sądów powszechnych”¹⁴, co stanowi skuteczny sposób zapobiegania koncentracji kompetencji. Prezydent w tym układzie został zaliczony do organów sprawujących władzę wykonawczą, oprócz Rady Ministrów, potwierdzając przyjęcie dualistycznego systemu władzy wykonawczej. Zasada podziału władzy ukonstytuowana wskazanym przepisem wyznacza pozycję ustrojową Prezydenta. Konstytucja wprowadza formułę wzajemnego równoważenia i hamowania trzech władz: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, w której Prezydent pełni funkcję arbitra politycznego.

Dyspozycja art. 10 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na dualistyczną koncepcję władzy wykonawczej, która wykonywana jest z jednej strony przez Prezydenta RP, z drugiej – przez Radę Ministrów. Taki model właściwy jest systemom rządów prezydencko-parlamentarnych i parlamentarno-gabinetowych.

Status Prezydenta określony jest przede wszystkim przez pryzmat regulacji konstytucyjnej ujętej w V rozdziale ustawy zasadniczej. Charakterystyka funkcji ustrojowych Prezydenta została określona w art. 126 Konstytucji RP. Jak podkreśla się w doktrynie, „wiele przesłanek przema-

¹⁰ Tak Z. Leoński: *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa 2004, s. 93.

¹¹ Do tej kategorii organów zalicza Prezydenta J. Boć (red.): *Prawo administracyjne...*, 1998, s. 131.

¹² Por. M. Wierzbicki (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 2011, s. 154.

¹³ Szerzej zob. A. Pułło: „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9 i nast.

¹⁴ Wyrok NSA w Łodzi z dnia 3 października 2001 r., I SA/Łd 652/00. RPP 2002/9/47.

wia na rzecz interpretacji art. 126 Konstytucji, podobnie jak art. 5 Konstytucji Francji (z 1958 r.), jako przepisu dającego ogólną charakterystykę funkcji ustrojowych Prezydenta, nie zaś jako przepisu natury kompetencyjnej¹⁵, wskazujących na jego rolę jako arbitra politycznego¹⁶.

W świetle art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Funkcja reprezentacji ma zarówno charakter wewnętrzny (krajowy, np. powołuje do służby na najbardziej eksponowane stanowiska w państwie), jak i zewnętrzny (międzynarodowy, np. reprezentuje państwo w stosunkach międzypaństwowych). „Funkcje reprezentacji państwa tradycyjnie uznawane są w doktrynie prawa i w praktyce ustrojowej za klasyczne funkcje głowy państwa – króla w ustroju monarchicznym, a prezydenta w ustroju republikańskim – współcześnie określone jako funkcje szefa państwa”¹⁷. Prezydenta jako głowę państwa charakteryzuje specyficzna pozycja ustrojowa, „która nie polega na wykonywaniu władzy, lecz jest dokonywaniem aktów »uobecniających« państwo, sprowadza się do symbolizowania państwa”¹⁸. Na przykład, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”¹⁹. Jak podkreśla się w doktrynie, działania Prezydenta w tej płaszczyźnie mają charakter deklaratoryjny²⁰.

Ujmowanie Prezydenta RP jako gwaranta ciągłości władzy państwowej wywołuje ożywioną dyskusję w doktrynie, z uwagi na szerokie znaczenie terminu „władza państwowa”. Należy jednak przyjąć, że pełniąc tę funkcję w stosunkach wewnętrznych, zapewnia stabilizację władzy i ciągłość funkcjonowania państwa w szczególnych dla państwa sytuacjach. W relacjach zewnętrznych z kolei gwarantuje ciągłość przestrzegania międzynarodowych zobowiązań.

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego

¹⁵ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin 2004, s. 296.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Jamróz: *Status konstytucyjny prezydenta Francji*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 9, s. 86.

¹⁷ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 297.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08. OTK-A 2009/5/78.

²⁰ P. Sarnecki: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*. Kraków 2000, s. 61.

terytorium. Tak zarysowane funkcje statuuja Prezydenta jako organ wykonawczy. Będa „strażnikiem” postanowień konstytucyjnych, podejmuje działania chroniące konstytucyjny porządek, na przykład odmawiając podpisania ustawy naruszającej ustawę zasadniczą.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym reprezentantem w stosunkach międzynarodowych i jednocześnie gwarantem przestrzegania postanowień umownych, których Polska jest stroną. Ratyfikuje oraz wypowiada umowy międzynarodowe, a także mianuje ambasadorów.

Artykuł 126 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swe zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Przepis ten koresponduje z zasadą praworządności i legalności sformułowaną w art. 7 ustawy zasadniczej.

Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 1), co oznacza, że ustawodawca przewidział odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta. Treść przepisu pozwala wskazać dualistyczny charakter odpowiedzialności: bądź to charakter tzw. deliktu konstytucyjnego, bądź odpowiedzialności karnej. Wskazany zakres przedmiotowy objęty jest kognicją Trybunału Stanu.

Jak wynika z powyższego, naczelne kompetencje Prezydenta RP, w świetle regulacji konstytucyjnej, to: arbitraż polityczny, funkcja głowy państwa oraz równowazenie władzy. Kompetencje o charakterze administracyjnym występują w każdej z trzech przedstawionych płaszczyzn, a ponadto często pojedyncze uprawnienie Prezydenta może być zakwalifikowane do kilku obszarów (np. prawo łaski).

3.2. Prezydent jako organ administracji

Konstytucja RP zalicza Prezydenta do władzy wykonawczej, mimo że żaden inny akt normatywny nie określa go mianem organu administracyjnego²¹. Treść regulacji konstytucyjnej pozwala jednak wskazać wiele uprawnień, które są wykonywane w formach właściwych administracji publicznej.

Warto wskazać, co w doktrynie prawa administracyjnego²² determinuje istnienie organu administracyjnego. Przesądza o tym następujące cechy:

²¹ Tak E. Ura: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010, s. 161.

²² J. Stelmasiak, J. Szreniawski: *Zagadnienia ogólne aparatu administracyjnego*. W: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*. Red. J. Stelma-

- wyodrębnienie organizacyjne w ramach aparatu administracji publicznej jako forma organizacyjna,
- działanie w imieniu i na rachunek państwa,
- posługiwanie się środkami władczymi,
- działanie w granicach prawem przyznanych kompetencji, które zazwyczaj mają charakter władczy,
- wykonywanie kompetencji przez osobę lub grupę osób.

Te same cechy można przypisać organom władzy publicznej, do których należy Prezydent, przy czym ten ma własne kompetencje, wykonywane we własnym imieniu i na własny rachunek²³. Jak już podkreślono, różnorodność kompetencji oraz jego pozycja ustrojowa uniemożliwiają traktowanie Prezydenta jako organu administracyjnego, co jednak nie oznacza braku możliwości uznania Prezydenta za konstytucyjny organ państwa. Należy przy tym podkreślić, że zadania wykonywane przez tego rodzaju organy mieszczą się w zakresie „konstytucyjnych kompetencji państwa”²⁴ i opierają się na dwóch fundamentalnych zasadach: spójności i niesprzeczności.

W kontekście Prezydenta jako organu warto odnieść się do problematyki urzędu. W doktrynie podkreśla się, że terminu „organ” nie należy utożsamiać z terminem „urząd”. Pod tym drugim pojęciem należy rozumieć strukturę pomocniczą organu, „zespół pracowników merytorycznych i technicznych, którzy pracują na rzecz organu administracyjnego”²⁵. Urząd jest wyodrębniony z całości aparatu administracyjnego, co przejawia się w:

- nazwie, dzięki czemu możliwe jest rozróżnienie zarówno poszczególnych urzędów, jak i urzędu od innych części aparatu administracyjnego,
- przyznaniu zakresu działania,
- wyodrębnieniu w urzędzie funkcji wewnętrznego kierownictwa²⁶.

O urzędzie można również mówić w aspekcie zespołu kompetencji (praw oraz obowiązków) przyznanych określonego podmiotowi – piastunowi urzędu²⁷. Prezydent RP jest piastunem urzędu, na co wskazuje

siak, J. Szreniawski. Bydgoszcz 2002, s. 15; podobnie J. Starościk: *Prawo administracyjne*. Warszawa 1977, s. 55.

²³ Zob. P. Sarnecki: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 53.

²⁴ E. Gdulewicz (red.): *Konstytucyjny system organów państwowych*. Lublin 2009, s. 107.

²⁵ J. Stelmasiak, J. Szreniawski: *Zagadnienia ogólne aparatu...*, s. 19.

²⁶ E. Knosala: *Zarys nauki administracji*. Warszawa 2006, s. 147.

²⁷ Szerzej na temat pojęcia urzędu zob. C. Martysz: *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*. W: *Studia z wykładni prawa*. Red. C. Martysz, Z. Tobor. Bydgoszcz–Katowice 2008, s. 32–33.

treść składanego przezeń ślubowania: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem” (art. 130 Konstytucji RP), oraz inne przepisy Konstytucji RP, które nawiązują do tego pojęcia, np. art. 128 ust. 1 Konstytucji RP: „Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu”, czy art. 131 ust. 1: „1. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu [...]”.

Dyspozycja art. 132 Konstytucji RP wskazuje, że „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem (np. pełniąc funkcję głowy państwa jest automatycznie Wielkim Mistrzem Kapituły Orderu Orła Białego). *Ratio legis* regulacji jest ochrona wizerunku i autorytetu najwyższego organu państwa. Ponadto wskazane ograniczenia pozwalają uniknąć sytuacji, w której w rękach jednej osoby kumuluje się wiele stanowisk i funkcji, co w konsekwencji może powodować niepożądane skutki, takie jak rządy autokratyczne i zachwianie zasady trójpodziału władzy. W konsekwencji należy uznać, że w regulacji konstytucyjnej przyjęto koncepcję prezydentury wyznaczoną przez instytucję *incompatibilitas*, tj. niepołączalności formalnej. Konstytucja RP nie odnosi się do problematyki apolityczności Prezydenta RP, w tej materii „podstawowe znaczenie ma przede wszystkim praktyka ustrojowa, która wskazuje na zróżnicowane zaangażowanie polityczne osób pełniących funkcje Prezydenta”²⁸.

Wybory Prezydenta RP odbywają się zgodnie z ustawą z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy²⁹ [dalej: k.w.], w szczególności zaś z działem V ustawy. Bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu (art. 11 ust. 1 pkt 3 k.w.). Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich przysługuje komitecom wyborczym, które w tym przypadku mogą być tworzone wyłącznie przez wyborców (art. 84 § 1 i § 3 k.w.). Komitet wyborczy tworzą obywatele, w liczbie co najmniej 15, mający prawo wybierania. Komitet ten na zasadzie wyłączności prowadzi kampanię wyborczą na rzecz zgłoszonego kandydata. Zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej musi być poparte podpisami co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 90 § 1 i § 2 k.w.). Wybory zarządza Marszałek

²⁸ E. Gdulewicz (red.): *Konstytucyjny system...*, s. 173.

²⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.

Sejmu w formie postanowienia, nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, oraz wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy, przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Postanowienie Marszałka Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” najpóźniej w 3. dniu od dnia zarządzenia wyborów. W jego treści Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa tzw. kalendarz wyborczy.

Niezwłocznie po otrzymaniu i sprawdzeniu protokołów od wszystkich okręgowych komisji wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza ustala wyniki głosowania na kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i sporządza protokół głosowania. Na podstawie wyników ustalonych w protokole głosowania Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza, w drodze uchwały, wynik wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej. Uchwałę Państwowa Komisja Wyborcza przekazuje niezwłocznie Marszałkowi Sejmu i urzędującemu Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz wręcza nowo wybranemu Prezydentowi Rzeczypospolitej (art. 317 § 1 i § 2 k.w.). Wyniki głosowania i wynik wyborów Państwowa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia, które podlega ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. O ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga, po rozpoznaniu protestów oraz na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą, Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Rozstrzygnięcie to Sąd Najwyższy podejmuje w formie uchwały nie później niż w 30. dniu po podaniu wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą na posiedzeniu z udziałem Prokuratora Generalnego i przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Następnie uchwała Sądu Najwyższego niezwłocznie przedstawiana jest Marszałkowi Sejmu, a także przesyłana Państwowej Komisji Wyborczej oraz ogłaszana w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 324 k.w.).

W razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez Sąd Najwyższy przeprowadza się nowe wybory. Postanowienie w tej materii wydaje Marszałek i podaje je do publicznej wiadomości oraz ogłasza w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” najpóźniej w 5. dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego.

Prezydent to organ wykonawczy, samodzielny³⁰, pochodzący z wyborów powszechnych (jednak, jak podkreśla się w doktrynie, niemający

³⁰ A nie pomocniczy, na co wskazuje H. Zięba-Załużka (red.): *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2007, s. 101.

statusu organu przedstawicielskiego³¹), równych i bezpośrednich oraz odbywających się w głosowaniu tajnym, kadencyjny i siłą rzeczy monokratyczny. Kadencja Prezydenta trwa 5 lat, przy czym możliwa jest reelekcja (tylko raz). W świetle art. 130 Konstytucji RP, Prezydent obejmuje urząd po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym; moment ten wyznacza początek jego kadencji. Do czasu złożenia przysięgi Prezydent elekt nie może sprawować urzędu. Prezydent Rzeczypospolitej wybrany w wyborach składa przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o stwierdzeniu ważności wyborów w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Moment ten jest o tyle istotny, że dopiero od tego czasu można mówić o Prezydencie jako organie³², gdyż Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje urząd po złożeniu przysięgi.

W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Marszałek Sejmu zarządza wybory (nie później niż w czternastym dniu) i wyznacza datę wyborów na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Wakat na urzędzie prezydenckim może wynikać z upływu czasu, ale również na skutek innych zdarzeń, określanych mianem „opróżnienia urzędu przed upływem kadencji”. Te ostatnie okoliczności mają charakter trwałe i zostały przewidziane w art. 131 ust. 2 Konstytucji. Należą do nich: 1) śmierć Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 3) stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze, 4) uznanie przez Zgromadzenie Narodowe, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, 5) złożenie Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. Wówczas Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej, z wyjątkiem skrócenia kadencji Sejmu. Sytuacja taka miała miejsce w 2010 r. na skutek śmierci Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w katastrofie samolotowej w Smoleńsku i wywołała poważną dyskusję w tym zakresie, gdyż pojawiły się głosy o konieczności ograniczenia kompetencji Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta.

W przypadku usuwalnych przejściowych przeszkód (np. choroba lub postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed TS na podstawie art. 145

³¹ Tak R. Mojak: *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*. „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 56.

³² W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 308.

ust. 3 Konstytucji RP, tj. zawieszenie w sprawowaniu urzędu głowy państwa) w sprawowaniu urzędu Prezydent zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP).

Twórcy ustawy zasadniczej przewidzieli zatem zastępstwo *sede vacante* (stan opróżnienia) i *sede plena* (Prezydent tymczasowo nie może pełnić funkcji). Marszałek Sejmu lub Senatu pełniący funkcję Prezydenta RP wykonuje zarówno czynności reprezentacyjne, jak i z zakresu „gwarancji ciągłości i funkcjonowania władzy państwowej, które wykonuje także pod identycznymi warunkami (kontrasygnata, odpowiedzialność konstytucyjna itd.)”³³, z wyjątkiem skrócenia kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4 Konstytucji RP).

Jak już wskazano, w doktrynie³⁴ podkreśla się, że Prezydent nie może być traktowany jak organ administracji publicznej. Jednak zaliczenie go przez Konstytucję RP do władzy wykonawczej oraz wyposażenie przez ustawy zwykłe w liczne kompetencje pozwala wyodrębnić te, które mają charakter administracyjny.

3.3. Klasyfikacja uprawnień Prezydenta RP

Klasyfikacja kompetencji Prezydenta RP może być dokonywana na podstawie kryterium merytorycznego, wówczas jest to „grupowanie kompetencji Prezydenta ze względu na podobieństwo efektów wywołanych przez ich stosowanie czy też z uwagi na podobieństwo zadań, których realizacji poszczególne grupy kompetencji mają służyć”³⁵, albo na podstawie kryteriów formalnych, czyli z uwagi na sposób wykonywania kompetencji.

Pozycja ustrojowa Prezydenta RP, ustalana przez pryzmat jego kompetencji, pozwala określić go mianem swoistego organu, gdyż posiada on uprawnienia pozwalające na ingerencję zarówno w sferę władzy wykonawczej, ustawodawczej, jak i sądowniczej. Warto jednak podkreślić, że biorąc pod uwagę postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r.³⁶, art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jako przepis wska-

³³ P. Sarnecki: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 50–51.

³⁴ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 6: *Podmioty administrujące*. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa 2011, s. 233.

³⁵ P. Sarnecki: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 52–53.

³⁶ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08. OTK-A 2009/5/78.

zujący pozycję ustrojową Prezydenta, nie stanowi samoistnej podstawy konstruowania kompetencji prezydenckich.

W literaturze przedmiotu brak jest jednolitości w zakresie uprawnień przysługujących Prezydentowi. Z. Leoński dzieli funkcje głowy państwa na: 1) dotyczące stanowienia aktów normatywnych i kompetencje legislacyjne; 2) obsadzanie podstawowych stanowisk w państwie; 3) wydawanie aktów indywidualnych³⁷. Ponadto poza tym katalogiem autor wskazuje na inne kompetencje, takie jak: występowanie z orędziem do Sejmu lub Senatu, wystąpienie z wnioskiem do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli, zwoływanie Rady Gabinetowej.

Według innej koncepcji³⁸, wśród funkcji Prezydenta można wyróżnić: 1) reprezentacyjne i symboliczne, 2) funkcje arbitra, 3) wykonawcze.

Wielość i różnorodność zadań i funkcji Prezydenta RP pozwalają dokonać następującej ich klasyfikacji:

- uprawnienia wobec Sejmu i Senatu;
- uprawnienia wobec władzy wykonawczej;
- uprawnienia wobec sądownictwa;
- uprawnienia w zakresie stosunków zagranicznych (między innymi: współdziałanie z RM, ratyfikacja umów międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających);
- uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa;
- uprawnienia w płaszczyźnie prawodawstwa (zwykłego i nadzwyczajnego) – między innymi: wydawanie rozporządzeń, postanowień, inicjatywa ustawodawcza, wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy;
- uprawnienia personalne – to przede wszystkim uprawnienia do powoływania i odwoływania na najwyższe stanowiska w państwie i sądownictwie;
- wydawanie aktów indywidualnych administracyjnych – to kategoria uprawnień ściśle indywidualnych, bez względu na to, czy adresat aktu występuje jako jedna osoba fizyczna (na przykład nadanie tytułu profesorskiego), czy jako jeden podmiot o charakterze kolegialnym (na przykład orędzie do Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego);
- uprawnienia administracyjno-organizacyjne – to grupa czynności związanych z organizacją i funkcjonowaniem Sejmu, ale również do tej kategorii należą działania o charakterze indywidualnym, takie jak: nadanie statutu Kancelarii Prezydenta RP czy nadanie obywatelstwa³⁹.

Wskazana klasyfikacja pozwala na dokonanie dalszych podziałów z uwzględnieniem tych uprawnień, które mają charakter administracyjny.

³⁷ Z. Leoński: *Zarys prawa...*, s. 94–95.

³⁸ Tak E. i E. Ura: *Prawo administracyjne...*, s. 143.

³⁹ Szczegółowo o poszczególnych uprawnieniach zob. *ibidem*, s. 141–143.

3.4. Prezydent a władza ustawodawcza

„W państwach współczesnych relacje między prezydentem a parlamentem określają trzy podstawowe przesłanki: po pierwsze – wybór prezydenta przez parlament lub w wyborach powszechnych; po drugie – miejsce prezydenta w systemie naczelnych organów państwa; po trzecie – zasady odpowiedzialności, a zwłaszcza klasyczna zasada nieodpowiedzialności prezydenta przed parlamentem”⁴⁰. Można zatem przyjąć, że pozycja prawna Prezydenta RP względem władzy ustawodawczej spełnia standardy nowożytnych systemów prawnych.

Prezydenckie uprawnienia wobec władzy ustawodawczej mają **charakter organizacyjny**, wywierający wpływ na sposób wykonywania jego zadań. Należą do nich:

Zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu. Jest to uprawnienie formalne mające charakter organizacyjno-techniczny. Zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej zarządza wybory do Sejmu i Senatu nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Podobne brzmienie ma art. 194 k.w. Zgodnie z jego dyspozycją, postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie wyborów parlamentarnych podaje się do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej” i ogłasza w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” najpóźniej w 5. dniu od dnia zarządzenia wyborów. W treści postanowienia Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy).

Zwoływanie pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu, zgodnie z art. 1 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej)⁴¹: „Pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu otwiera Marszałek-Senior powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród najstarszych wiekiem posłów”. Podobnie brzmi art. 29 ust. 1 – „Pierwsze w kadencji posiedzenie Senatu zwołuje Prezydent w terminie określonym w Konstytucji RP”, oraz art. 30 ust. 1 – „Pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Prezydent i powołuje na przewodniczącego

⁴⁰ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 323; zob. też R. Mojak: *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP...*, s. 66.

⁴¹ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r., tekst jedn. Mon. Pol. 2009, nr 5, poz. 47 ze zm.

najstarszego wiekiem senatora (Marszałek-Senior) – uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r.”⁴².

Skracanie kadencji izb parlamentu. Kompetencję tego rodzaju należy traktować jako instrument hamowania władzy ustawodawczej, gdyż ma przeciwdziałać nieskuteczności działania parlamentu. Na mocy art. 98 ust. 4 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu. Zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na 15. dzień po dniu przeprowadzenia wyborów (art. 98 ust. 5 Konstytucji RP). Konstytucja przewidziała możliwość skrócenia kadencji wówczas, gdy Sejm nie udzieli wotum zaufania Radzie Ministrów w trybie przewidzianym w art. 155 Konstytucji RP. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej o zarządzeniu wyborów podaje się do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej” i ogłasza w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” najpóźniej w 5. dniu od dnia jego podpisania (art. 195 § 1 k.w.), (skrócenie kadencji obu izb parlamentu **art. 225 i art. 144 ust. 3 pkt 3 Konstytucji RP**). Zastosowanie tego prezydenckiego uprawnienia jest wyrazem politycznego arbitrażu i gwarancji stabilnego działania państwa.

Zwrócenie się z orędziem do Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego – art. 140 i 144 Konstytucji RP – orędzie może przybrać formę zarówno pisemną, jak i ustną. Przedmiotem orędzia może być każda sprawa, którą Prezydent uzna za istotną. Orędzie stanowi jedną z form kontaktowania się głowy państwa z władzą ustawodawczą, oprócz choćby spotkań z przedstawicielami klubów parlamentarnych. Wystąpienie Prezydenta mające postać orędzia nie może stanowić przedmiotu debaty parlamentarnej, co daje głowie państwa możliwość swobodnego wypowiedzenia się na tematy istotne dla państwa i społeczeństwa. Orędzie nie rodzi żadnych skutków prawnych. Konstytucja RP nie wskazuje, czy orędzie musi być wygłoszone przez Prezydenta osobiście. Jak podkreśla się w doktrynie, należy dopuścić także inne rozwiązania, czyli wygłoszenie treści wystąpienia przez osobę upoważnioną przez Prezydenta lub osobę kierującą obradami⁴³. Orędzie nie ma charakteru normatywnego i nie wywołuje skutku prawnego.

⁴² Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. Mon. Pol. 2002, nr 54, poz. 741 ze zm.

⁴³ Zob. B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2009, s. 682.

Druga grupa uprawnień odnosi się do sfery prawotwórczej ujmowanej szeroko i polega na:

Podpisaniu ustaw. Po zakończeniu procesu legislacyjnego Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, który podpisuje ją w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 122 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji RP).

Inicjatywie ustawodawczej (art. 118 i 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP, art. 32 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Prezydent RP jest legitymowany do zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej w szerokiej materii. Ograniczenie odnosi się do spraw, które zostały wyraźnie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów (np. ustawa budżetowa). Jak podkreśla się w doktrynie⁴⁴, przedmiotem inicjatywy prezydenckiej powinny być materie wynikające z jego zadań i jednocześnie pozostające poza zakresem nadzoru sprawowanego przez rząd.

Praktyka wskazuje, że uprawnienie to nie jest szeroko stosowane przez Prezydenta. Prezydencka inicjatywa została wypełniona przez aktualnego Prezydenta RP w 2010 r. w sprawie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w 2011 r. – w sprawach: dotyczących ustawy o godle, projektu zmian w ustawie o zgromadzeniach, ustawy dotyczącej cyberbezpieczeństwa, o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach, ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ze względu na specyficzną sytuację spowodowaną katastrofą smoleńską warto także wskazać na projekty ustaw zgłoszonych do Sejmu przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tj.: o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych i ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (zgłoszona 9 czerwca 2010 r.) oraz o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (zgłoszona 9 czerwca 2010 r.)⁴⁵. W 2013 r. zgłoszone zostały zmiany do ustawy o nasiennictwie dotyczące GMO. Został zgłoszony także projekt nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych, której celem jest zaproponowanie rozwiązań dotyczących organizacji sądów rejonowych przez wskazanie jasnych i obiektywnych kryteriów, zgodnie z którymi tworzenie i znoszenie sądów rejonowych uwarunkowane miałyby być liczbą rozpatrywanych spraw i liczbą mieszkańców. Nadto Prezydent zgłosił Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze

⁴⁴ P. Sarnecki: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 83.

⁴⁵ <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/>.

wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu ze względu na wprowadzenie narzędzi ochrony krajobrazu oraz wdrożenie postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej:

O inicjatywie w zakresie zmian postanowień konstytucyjnych – art. 235 ust. 1 Konstytucji RP – Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć Prezydent Rzeczypospolitej, a także co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat. Jak już wcześniej podkreślono, Prezydent stoi na straży Konstytucji RP, co jednak nie wyklucza inicjowania zmian w ustawie zasadniczej.

O prawie wnoszenia poprawek do projektów, bez kontrasygnaty (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP) – uprawnienie to przysługuje Prezydentowi w odniesieniu do zgłaszanych przez niego projektów aktów, w ramach tzw. autopoprawki.

O prawie wycofania projektu, bez kontrasygnaty (art. 119 ust. 4 Konstytucji RP) – podobnie jak powyższa kompetencja, także to prawo należy odnieść do prezydenckiego projektu aktu normatywnego. Z prawa tego może skorzystać do czasu zakończenia drugiego czytania, jeżeli nie akceptuje przyjętych poprawek.

Veto⁴⁶ zawieszające w dwóch formach: kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Nie może jednak odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, to Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 Konstytucji RP), np. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. W sytuacjach, w których Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów,

⁴⁶ Szerzej na temat weta zob. R. Balicki: *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*. „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 42–53.

Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego (art. 122 ust. 5 Konstytucji RP). W 2011 r. Prezydent dwukrotnie skorzystał z prawa weta, oba zostały podtrzymane – Ustawa o nasiennictwie powinna zostać ponownie rozpatrzona przez Sejm, a także Prezydent skierował do ponownego rozpatrzenia ustawę o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie. W okresie od 10 kwietnia 2010 r. do 31 maja 2013 r. Prezydent wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z 6 wnioskami.

Ustawodawca przewidział również inne ograniczenia w zakresie stosowania przez Prezydenta prawa weta, w szczególności po zakończeniu postępowania legislacyjnego zmierzającego do zmiany postanowień Konstytucji RP Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 235 ust. 7 Konstytucji RP). Kompetencja ta jest pochodną pełnionej przez Prezydenta funkcji „strażnika Konstytucji”.

Zarządzenie ogłoszenia ustawy w „Dzienniku Ustaw” – zgodnie z dyspozycją art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej po podpisaniu ustawy zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Realizacja tej prerogatywy zapewnia realizację postulatu transparentności systemu prawnego dla obywateli.

Zaskarżanie ustaw do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej – *ex poste* (art. 199 ust. 1, art. 144 ust. 3 Konstytucji RP) – ta kompetencja Prezydenta RP jest nierozdzielnie połączona z pełnieniem przez niego funkcji strażnika Konstytucji. Korzystanie z niego odnosi się do aktów normatywnych, które weszły już do obrotu prawnego, a co do których Prezydent powziął wątpliwość. Zaskarżanie ustaw w tym trybie nie wymaga kontrasygnaty.

3.5. Prezydent a władza wykonawcza

Rola Prezydenta RP w zakresie władzy wykonawczej ma dwoisty charakter: z jednej strony można mówić o sferze przysługującej wyłącznie Prezydentowi, a z drugiej występuje obszar współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów. W pierwszej płaszczyźnie uprawnienia odnoszą się do kreacji rządu oraz do wpływu na jego funkcjonowanie.

W ustawie zasadniczej „tworzenie rządu zostało oparte na mechanizmach ustrojowych systemu parlamentarnego”⁴⁷. Zgodnie z dyspozycją art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Ponadto powołuje Prezesa Rady Ministrów, wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów, i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów. Następnie Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. W tej sytuacji Prezydent uczestniczy w powołaniu rządu większościowego. Drugi wariant tworzenia rządu ma podobny charakter, a zachodzi, gdy nie powołano Rady Ministrów we wskazanym wcześniej trybie. Wówczas Sejm w ciągu 14 dni wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

Odmienny charakter ma trzeci wariant przewidziany z udziałem Prezydenta, określony w art. 155 Konstytucji RP. Jest to tzw. rząd prezydencki. W tym przypadku inicjatywa powołania Prezesa RM należy do Prezydenta, który na wniosek Prezesa powołuje członków RM. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

Prezydent uczestniczy również w procesie tworzenia rządu w trybie art. 158 Konstytucji RP, tj. w przypadku konstruktywnego wotum nieufności. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów, na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, to Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.

W przypadkach złożenia dymisji Rządu Prezydent nie tylko jest zobowiązany do jej przyjęcia, lecz także do powierzenia Radzie Ministrów obowiązku kontynuowania działalności do czasu powołania nowej Rady.

⁴⁷ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 325.

Wyjątek stanowi tu sytuacja, w której dymisja Rządu miałaby nastąpić z inicjatywy Prezesa RM albo na skutek takiego stanowiska rządu. W tych sytuacjach Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji.

Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów (art. 161 Konstytucji RP) oraz przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów (art. 162 ust. 3 Konstytucji RP). W zakresie tej kompetencji Prezydent nie jest jednak legitymowany do dokonywania samodzielnych zmian, gdyż jest w tej materii związany wnioskiem Prezesa RM. Ponadto w wyniku wyrażenia wotum nieufności przez Sejm ministrowi Prezydent, stając się wykonawcą woli Sejmu, odwołuje go.

Prezydent RP jest również uprawniony do wszczynania sporów kompetencyjnych (art. 192 w zw. z art. 189 Konstytucji RP).

Przejawem współdziałania jest instytucja kontrasygnaty, która pojawiła się w polskim porządku prawnym już w Konstytucji 3 maja 1791 r. Jej istota sprowadza się zarówno do konieczności współpracy między Prezydentem RP a Prezesem RM, jak i przeniesienia odpowiedzialności przed Sejmem na Prezesa. W świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent powinien współpracować z rządem również w sferze polityki zagranicznej, co potwierdza postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r.: „Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej”⁴⁸.

Współdziałanie Prezydenta z Radą Ministrów przejawia się nadto w sferze bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z dyspozycją art. 230 Konstytucji RP, w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.

W relacjach Prezydenta z władzą wykonawczą mieszczą się również uprawnienia o **charakterze korygującym**:

⁴⁸ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08. OTK-A 2009/5/78.

- Zaskarżanie do TK umów międzynarodowych w trybie kontroli prewencyjnej – art. 133 ust. 2 K. Prezydent Rzeczypospolitej może bowiem przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. W przypadku wydania przez TK orzeczenia o niekonstytucyjności umowy zamyka się droga do jej ratyfikacji. W 2011 r. Prezydent, korzystając z tego uprawnienia, skierował 1 wniosek o zbadanie w trybie kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją, dotyczący ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją.
- Zaskarżanie do TK w trybie kontroli represyjnej – art. 188 K. Trybunał Konstytucyjny może, na wniosek Prezydenta RP, orzec w sprawie: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. W tym przypadku w wyniku wyroku TK akt normatywny może zostać uchylony.
- Zaskarżanie do TK aktów normatywnych RM i poszczególnych ministrów z powodu sprzeczności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami – art. 191 K – na wniosek Prezydenta TK może orzec w kwestii zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Wyrok TK może uchylić akt normatywny.

3.6. Prezydent a władza sądowa

Kompetencje Prezydenta RP, jako arbitra politycznego, są stosunkowo węższe w odniesieniu do władzy sądowniczej niż pozostałych wynikających z monteskiuszowskiej triady. Sytuacja taka wynika przede wszystkim z przyznanej sądownictwu autonomii, potwierdzonej zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Uprawnienia Prezydenta względem władzy sądowej mają swe źródło nie tylko w regulacji konstytucyjnej, ale także w ustawodawstwie zwykłym, na przykład: w ustawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym, ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, usta-

wie o ustroju sądów administracyjnych. Jak podkreśla się w doktrynie, kompetencje Prezydenta RP „w zakresie powoływania organów kierowniczych w niektórych sądach i Trybunale Konstytucyjnym mają uzasadnienie w tradycyjnych atrybutach władzy głowy państwa”⁴⁹.

W ustawie zasadniczej funkcje Prezydenta RP w tej materii mają charakter **nominacyjny** i polegają na:

- powoływaniu, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, sędziów (art. 55 § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych⁵⁰ i art. 8 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁵¹);
- powołaniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym na sześcioletnią kadencję (art. 10 i 13 ustawy o Sądzie Najwyższym⁵² [dalej: ustawa o SN]) wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego;
- powołaniu sędziów Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 21 ustawy o SN);
- powołaniu sędziów sądów administracyjnych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 5 § 1 ustawy o ustroju sądów administracyjnych⁵³);
- powołaniu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 44 § 1 ustawy o ustroju sądów administracyjnych);
- powołaniu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 15 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁴);
- powołaniu jednej osoby do Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 1 in fine Konstytucji RP).

Przytoczone wyliczenie wskazuje jednoznacznie, że podejmując czynności powołania, Prezydent współpracuje z Krajową Radą Sądownictwa, która stoi na straży niezależności i samodzielności, co dodatkowo podkreśla funkcję Prezydenta jako arbitra.

⁴⁹ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 327.

⁵⁰ Ustawa o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001 r. Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁵¹ Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 12 maja 2011 r. Dz.U. 2011, nr 126, poz. 714 ze zm.

⁵² Ustawa o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. Dz.U. 2002, nr 240, poz. 2052 ze zm.

⁵³ Ustawa o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r. Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1269 ze zm.

⁵⁴ Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643 ze zm.

Ponadto Prezydent ma uprawnienia w **zakresie inicjowania postępowań** przed trybunałami (Trybunałem Stanu i Trybunałem Konstytucyjnym), gdyż jest legitymowany do:

- występowania z wnioskiem do Trybunału Stanu – po podjęciu uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, którą Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów, większością 3/5 ustawowej liczby posłów;
- występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności aktu;
- występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa;
- występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych (art. 191 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 188 pkt 4 Konstytucji RP).

W świetle regulacji ustawowej Prezydent ma względem władzy sądowniczej uprawnienie do żądania corocznego sprawozdania na temat ich działalności.

Ciekawe kompetencje prezydenckie w omawianym zakresie przewidują konstytucje innych krajów. Regulacja konstytucji Włoch wskazuje, że Prezydent przewodniczy Najwyższej Radzie Sądownictwa (art. 87 ust. 10 i art. 104 ust. 2), jako naczelnemu organowi wymiaru sprawiedliwości i jednocześnie zawodowemu organowi samorządowemu sędziów⁵⁵. Prezydent Republiki Estońskiej powołuje Przewodniczącego Sądu Państwowego oraz mianuje sędziów, ale także jako jedyny może wyrazić zgodę na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej⁵⁶.

3.7. Uprawnienia Prezydenta RP w zakresie stosunków międzynarodowych

Prezydent RP jako najwyższy przedstawiciel RP ma wiele kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych. Do najważniejszych z nich należą:

⁵⁵ I. Bokszczanin: *Prezydent Republiki Włoskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009, s. 745.

⁵⁶ J. Zieliński: *Prezydent Republiki Estońskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 185.

Ratyfikacja i wypowiedzanie umów międzynarodowych – ratyfikacja wymaga kontrasygnaty. Sama zaś ratyfikacja oznacza zgodę, wyrażoną w imieniu RP, na postanowienia wynikające z treści umów (zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych) wynegocjowanych i podpisanych przez przedstawiciela rządu. O ratyfikacji lub wypowiedzeniu umowy międzynarodowej Prezydent zawiadamia Sejm i Senat. Ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw” staje się częścią krajowego systemu prawnego. Czynność ratyfikacji jest prawem, a nie obowiązkiem Prezydenta, dzięki któremu sprawuje on swoistego rodzaju kontrolę polityki zagranicznej rządu⁵⁷, czego przejawem jest możliwość zaskarżenia umowy do Trybunału Konstytucyjnego przed dokonaniem jej ratyfikacji. Inaczej wygląda sytuacja, w której zgoda na ratyfikację została wyrażona przez suwerena w formie referendum. Ratyfikacja wówczas ma charakter aktu potwierdzającego wolę narodu⁵⁸. Warto przy tym podkreślić, że pewna grupa umów międzynarodowych nie wymaga ratyfikacji. Są to umowy zatwierdzane przez RM w formie uchwały, stanowiące źródło prawa o charakterze wewnętrznym. Prezydent Bronisław Komorowski od 10 kwietnia 2010 r. do 31 maja 2013 r. ratyfikował 80 umów międzynarodowych.

Zarządzanie ogłoszenia umowy międzynarodowej w „Dzienniku Ustaw” – stanowi o tym art. 144 ust. 3 pkt 7 Konstytucji RP. To uprawnienie Prezydenta nie wymaga kontrasygnaty, gdyż należy do sfery prerogatyw.

Reprezentowanie państwa w stosunkach zagranicznych – o czym była już mowa.

Mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych – to uprawnienie Prezydenta zostało wskazane w art. 133 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Kandydaci na pełnomocnych przedstawicieli wymagają zaopiniowania przez Komisję Spraw Zagranicznych. Opinia nie ma jednak charakteru wiążącego. Wykonywanie tej kompetencji przez Prezydenta wymaga kontrasygnaty Prezesa RM.

Przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych – chodzi o ambasadorów innych państw czy nuncjuszy apostolskich. Do mianowania polskich ambasadorów konieczna jest kontrasygnata Prezesa RM. Są to swoistego rodzaju czynności urzędowe.

⁵⁷ Zob. Z. Szeli (red.): *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Lublin 2006, s. 107.

⁵⁸ Zob. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne.* Warszawa 1999, s. 503.

Reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wizyt w innych krajach, w tym utrzymywanie kontaktów z przywódcami obcych państw.

3.8. Uprawnienia Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa

Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, jednakże termin ten „nie daje podstawy do wyprowadzenia z niego uprawnień władczych, nieobjętych przepisami kompetencyjnymi”⁵⁹. „Zwierzchnik” nie oznacza również stopnia wojskowego. W czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Prezydent RP, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje pierwszy stopień oficerski, stopnie generałów i admirałów, a także stopień Marszałka Polski. Mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców wszystkich Sił Zbrojnych na czas określony, działając z własnej inicjatywy, co nie wyklucza jednak możliwości zgłaszania sugestii, na przykład przez Ministra Obrony Narodowej. Należy zatem stwierdzić, że objęcie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi ma wymiar symboliczny; ma podkreślać ciągłość służby państwu przez Siły Zbrojne. W 2011 r. Prezydent RP podpisał 32 nominacje generalskie oraz 2 630 nominacji oficerskich. W okresie od 10 kwietnia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. aktualnie pełniący funkcję Prezydenta Bronisław Komorowski mianował 99 oficerów na stopnie generalskie (admiralskie) i równorzędne.

Wyrazem zwierzchnictwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi jest nadawanie sztandaru jednostce wojskowej na wniosek Ministra Obrony Narodowej (art. 10 ust. 1 o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰). Ponadto Prezydent, na podstawie ustawy o Policji, mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 48 ust. 3 ustawy o Policji⁶¹ [dalej: u.p.]); w szczególności uzasadnionych przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,

⁵⁹ K. Działocha: *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*. W: *Konstytucja RP*. Red. L. Garlicki. Warszawa 1999, s. 335; cyt. za: B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 663.

⁶⁰ Ustawa o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 kwietnia 1993 r. Dz.U. 1993, nr 34, poz. 154 ze zm.

⁶¹ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. Dz.U. 2011, nr 287, poz. 1687 ze zm.

na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może mianować inspektora Policji na stopień nadinspektora Policji, z pominięciem wymogu przesłużenia w dotychczasowym stopniu określonego okresu (art. 52 ust. 1a u.p.); w szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może mianować na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji – policjanta, który poniósł śmierć w związku z wykonywaniem czynności służbowych (art. 52 ust. 4 u.p.), decyduje o obniżeniu stopnia lub pozbawieniu stopni generalnego inspektora i nadinspektora Policji na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 54 ust. 3 u.p.).

Prezydent ma uprawnienia w zakresie obronności państwa oraz zwierzchnika Sił Zbrojnych, a także uprawnienia na wypadek szczególnych stanów zagrożenia: stanu wojennego lub wyjątkowego. Decyduje również o stanie wojny (art. 116 ust. 2 Konstytucji RP *in fine*), przy czym działa wówczas w sposób zastępczy, tj. jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie.

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa (art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wojennym). Uprawnienie to konkretyzuje w formie rozporządzenia, które przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa (art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym). Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, współdziałając z Radą Ministrów. Ponadto w tym czasie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności: 1) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania; 2) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: Siły Zbrojne]; 3) określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego; 4) może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; 5) zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych; 6) uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej

Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych (art. 10 ustawy o stanie wojennym).

W sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego (art. 2 ust. 1 u.s.w.).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej **zarządza powszechną mobilizację** w czasie stanu wyjątkowego, tj. w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte w rezultacie użycia zwykłych środków konstytucyjnych, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, gdyż może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Podobnie w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Przez mobilizację należy rozumieć powołanie rezerwistów do czynnej służby wojskowej. Pozytywną przesłanką uzasadniającą takie zarządzenie jest aktualne i realne zagrożenie.

Konstrukcja uprawnień prezydentów współczesnych państw demokratycznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności kraju jest niejednolita. Na przykład Prezydent Islandii nie ma uprawnień w zakresie mianowania na najwyższe stopnie wojskowe, w zakresie naczelnego dowodzenia armią czy określania kierunków rozwoju sił zbrojnych⁶².

Do innych kompetencji Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa i obronności należą:

Delegowanie przedstawiciela do udziału w posiedzeniach Kolegium do spraw Służb Specjalnych, spełniającego wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne” (art. 12 ust. 4 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁶³).

⁶² J. Osiński: *Prezydent Republiki Islandii*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 352.

⁶³ Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r. Dz.U. 2010, nr 29, poz. 154, tekst jedn. ze zm.

Wydawanie postanowień w sprawach dotyczących obronności i bezpieczeństwa, np. w 2011 r. Prezydent RP wydał postanowienie o głównych kierunkach rozwoju sił zbrojnych, w którym nakreślił priorytety przekształceń organizacyjnych i modernizacji technicznej wojska na lata 2013–2022, eksponując reformę systemu dowodzenia i szkolenia, konsolidację organizacyjną i dyslokacyjną oraz modernizację techniczną (systemy informacyjne, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, oraz mobilność śmigłowcowa wojsk lądowych).

3.9. Akty stanowione przez Prezydenta RP

Prezydent realizuje swe prerogatywy w formie aktów urzędowych, przez które należy rozumieć nie tylko akty normatywne, ale również inne działania podejmowane przez głowę państwa w granicach przyznaných jej kompetencji. Na podstawie Konstytucji marcowej S. Car dokonał klasyfikacji aktów wydawanych przez Prezydenta, wyróżniając:

- akty rządowe (np. rozporządzenia, zarządzenia),
- akty administracyjne (np. akty mianowania urzędników),
- akty oparte na prerogatywach (np. prawo łaski),
- orędzia⁶⁴.

Z kolei Konstytucja kwietniowa pozwalała wskazać dualistyczny podział aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta, tj. akty urzędowe wymagające kontrasygnaty oraz akty urzędowe wydawane w ramach tzw. prerogatyw.

W świetle Konstytucji RP z 1997 r. zasadne jest stwierdzenie, że Prezydent wydaje akty urzędowe o różnym charakterze:

1. Akty mające formę aktu urzędowego

a. **Akty prawne** (rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, zarządzenia normatywne, niektóre postanowienia). Konstytucja RP wskazuje zamknięty katalog aktów tego typu stanowionych przez Prezydenta. Są to akty zawierające normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, z wyjątkiem postanowień, które cechuje indywidualność i konkretność.

b. **Inne akty urzędowe** (np. zarządzenie wyborów parlamentarnych, prawo łaski, prawo weta, ratyfikacja umowy międzynarodowej).

⁶⁴ S. Car: *Kontrasygnata*. „Gazeta Sądowa” nr 13 [Warszawa] 1923, 31 marca, cyt. za: A. Frankiewicz: *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*. Kraków 2004, s. 68 i nast.

2. Akty mające charakter ustrojowy

a. **Akty rządowe wymagające kontrasygnaty** (rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, zarządzenia normatywne, niektóre postanowienia). Kontrasygnata wywodzi się z angielskiego systemu parlamentarnego i oznacza współpodpisanie aktu rządowego przez Prezesa RM, co determinuje ważność aktów rządowych Prezydenta (dla których przewidziano kontrasygnatę) oraz odpowiedzialność Prezesa RM za akt przed Sejmem. Konstytucja RP z 1997 r. przyjęła konstrukcję kontrasygnaty formalnej, a nie materialnej (czyli dorozumianej)⁶⁵. Jednocześnie kontrasygnata wymusza „współdziałanie rządu z Prezydentem, zapewnia jednolitość kształtowania praktyki oraz działania dualistycznej egzekutywy”⁶⁶.

b. **Akty rządowe stanowiące prerogatywy Prezydenta** (np.: desygnowanie Prezesa RM, inicjatywa ustawodawcza, zarządzanie referendum ogólnokrajowego, podpisanie ustawy, zgłoszenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, nadanie statutu Kancelarii Prezydenta RP, powoływanie sędziów, nadawanie orderów i odznaczeń)⁶⁷. Prerogatywy, jako wyjątek od kontrasygnaty, zostały enumeratywnie określone konstytucyjnie (art. 144 ust. 3 Konstytucji RP), dlatego niedopuszczalna jest ich rozszerzająca interpretacja ani poszerzenie w wyniku aktu ustawowego, co dodatkowo zostało potwierdzone w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2006 r.⁶⁸: „[...] brak podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzone drogą ustawową na zasadzie »dalszego ciągu« aktu zwolnionego z kontrasygnaty czy na zasadzie kompetencji analogicznych”. To negatywne wyliczenie aktów rządowych (trzydziestu) niewymagających dla swej ważności kontrasygnaty gwarantuje Prezydentowi samodzielność w zakresie wykonywania przyznanych mu kompetencji. Prerogatywy te zatem „wskazują na osobistą, samodzielną władzę Prezydenta, na samodzielne atrybuty tej władzy, wyrażają jego charakter i samodzielność ustrojową Prezydenta”⁶⁹.

Przytoczona klasyfikacja stanowi obraz różnorodności działań, do jakich legitymowany jest Prezydent RP, które przenikając się wzajemnie mogą być zaliczone do którejś z trzech płaszczyzn monteskiuszowskiego podziału władzy.

Działania Prezydenta, które nie są traktowane jako akty rządowe (wywiady, przemówienia), nie wymagają kontrasygnaty i dotyczą działań

⁶⁵ Z. Witkowski (red.): *Prawo konstytucyjne*. Toruń 2006, s. 439.

⁶⁶ P. Chmielnicki (red.): *Konstytucyjny system władz publicznych*. Warszawa 2009, s. 111.

⁶⁷ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 312.

⁶⁸ Postanowienie TK z dnia 22 lutego 2006 r., K 4/06. OTK-A, nr 2, poz. 24.

⁶⁹ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 314.

o charakterze niewładczym. Wydanie aktu urzędowego bez wymaganego prawem podpisu Prezesa RM skutkuje pozostawieniem takiego aktu poza obrotem prawnym, a w przypadku Prezydenta – może spowodować zainicjowanie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Warto podkreślić, że Prezydent RP podejmuje również działania nie przyjmujące formy aktów urzędowych, jak objęcie honorowym patronatem szkoły czy spotkania z osobami pełniącymi funkcje publiczne w innych państwach.

3.10. Administracyjne uprawnienia Prezydenta RP

Spośród wielości i różnorodności kompetencji Prezydenta wywodzących się zarówno z ustawy zasadniczej, jak i ustaw zwykłych można wyodrębnić takie uprawnienia, które mają charakter administracyjny:

1. Stanowienie aktów powszechnie obowiązujących

W pierwszej płaszczyźnie znajdują się **rozporządzenia z mocą ustawy** oraz **rozporządzenia**. Generalnie podmiotami legitymowanymi do stanowienia aktów podstawowych, jakimi są rozporządzenia, są organy wykonawcze, a do takich zalicza się Prezydenta RP.

Stanowienie rozporządzeń z mocą ustawy jest sytuacją nadzwyczajną, w której materia ustawowa staje się treścią aktu wydawanego przez organ wykonawczy. Nadzwyczajne są też okoliczności uzasadniające wydanie tego aktu, jest to bowiem możliwe w sytuacji, w której w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Wówczas Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, które podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 234 Konstytucji RP). Rozporządzenia z mocą ustawy nie zostały zaliczone *expressis verbis* przez ustawodawcę do aktów tworzących źródła prawa powszechnie obowiązującego, wskazanych w art. 87 Konstytucji RP. Ten zabieg legislacyjny został skrytykowany przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego⁷⁰, gdyż niewątpliwie rozporządzenia z mocą ustawy są aktami normatywnymi, choć stanowionymi w specyficznych warunkach.

Prezydent RP wydaje **rozporządzenia**, realizując tym samym szczególne upoważnienie ustawowe. Do katalogu aktów podstawowych wydawanych przez głowę państwa należą: ustalanie, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, liczby stanowisk sędziowskich w Są-

⁷⁰ Zob. A. Frankiewicz: *Kontrasygnata aktów urzędowych...*, s. 90 i nast.

dzie Najwyższym, w tym liczby Prezesów Sądu Najwyższego (art. 23 ustawy o SN); Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa, w drodze rozporządzenia, stawki dodatku funkcyjnego członków Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (art. 70 § 5 ustawy o SN); rozporządzenie w sprawie stanu wojennego (art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: ustawa o stanie wojennym]⁷¹); rozporządzenie w wprowadzeniu stanu wyjątkowego (art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym⁷² [dalej: u.s.w.]); Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w drodze rozporządzenia może ustalać zasady obchodów świąt i rocznic państwowych oraz innych uroczystości o zasięgu państwowym lub lokalnym, biorąc pod uwagę uwarunkowania kulturowe i historyczne oraz przyjęte w tym zakresie zwyczaje, kierując się w szczególności potrzebami społeczności lokalnych (art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych z dnia 31 stycznia 1980 r.⁷³ [dalej: u.g.b.h.]); nadawanie po zasięgnięciu opinii Generalnego Inspektora, w drodze rozporządzenia, statutu Biurowi, określając jego organizację, zasady działania oraz siedziby jednostek zamiejscowych i zakres ich właściwości terytorialnej, mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań Biura (art. 13 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych⁷⁴).

Problem wydawania aktów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, odmiennie niż w rodzimej Konstytucji, został uregulowany w Konstytucji Republiki Islandii. Na podstawie jej regulacji Prezydent Islandii może wydawać ustawy prowizoryczne, w sytuacji gdy parlament nie obraduje, a zachodzi pilna potrzeba regulacji ustawowej. Warunkiem skuteczności takiego aktu jest: zgodność z Konstytucją oraz niezwłoczne przedłożenie do rozpatrzenia przez Powszechne Zgromadzenie (Alpingi)⁷⁵.

2. Akty wewnętrzne

Do drugiego obszaru należą zarządzenia oraz postanowienia, o których mowa w art. 142 Konstytucji RP. Generalnie zarządzenia należą do kategorii aktów prawa wewnętrznego. Mają charakter wewnętrzny

⁷¹ Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r. Dz.U. 2002, nr 156 poz. 1301 ze zm.

⁷² Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 985 ze zm.

⁷³ Ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych z dnia 31 stycznia 1980 r. Dz.U. 2005, nr 235, poz. 2000 ze zm.

⁷⁴ Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926, tekst jedn. ze zm.

⁷⁵ J. Osiński: *Prezydent Republiki Islandii...*, s. 346.

i są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (por. art. 93 Konstytucji RP). Należy jednak podkreślić, że w odniesieniu do zarządzeń wydawanych przez Prezydenta problematyczny jest zakres podmiotowy adresatów tego typu aktów, co mogłoby oznaczać, że powołany wcześniej art. 93 Konstytucji RP należy odnieść raczej do aktów stanowiących przez Radę Ministrów. Sama ustawa zasadnicza posługuje się terminem „zarządza” w odniesieniu do Prezydenta, np. Prezydent zarządza wybory, co może mylnie sugerować wydawanie zarządzenia, podczas gdy właściwą formą jest rozporządzenie.

Postanowienia z kolei nie mają charakteru normatywnego i często są stosowane w odniesieniu do konkretnie oznaczonego podmiotu w danej sprawie.

3. Funkcje kreacyjne

Do rozlicznych kompetencji Prezydenta RP należą także te, których realizacja skutkuje powołaniem na najwyższe stanowiska w państwie. Najważniejsze z nich to:

- **Powołanie członków Państwowej Komisji Wyborczej** – Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. W jej skład wchodzi: 1) trzech sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wskazani przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; 2) trzech sędziowie Sądu Najwyższego wskazani przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; 3) trzech sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazani przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędziów powołuje w skład Państwowej Komisji Wyborczej Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze postanowienia (art. 157 k.w.).
- **Powołanie członków KRRiT** – zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w skład Krajowej Rady wchodzi pięciu członków powoływanych: dwóch przez Sejm, jeden przez Senat i dwóch – przez Prezydenta, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu⁷⁶. Na marginesie warto wskazać, że od 2004 r. Prezydent Ukrainy utracił na rzecz Premiera prawo do powoływania i odwoływania Przewodniczącego Narodowej Rady Ukrainy do spraw Telewizji i Radiofonii⁷⁷.
- **Powołanie Prezesa NBP** – jak stanowi art. 9 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, Prezes NBP jest powoływany i odwoływany przez

⁷⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Dz.U. 2011, nr 43, poz. 226, tekst jedn. ze zm.

⁷⁷ B. Pytlik: *Prezydent Ukrainy. W: Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 690.

- Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁸ na kadencję sześćoletnią, przy czym możliwe jest dwukrotne pełnienie tej funkcji.
- **Powołanie członków Rady Polityki Pieniężnej** – w skład Rady wchodzi 10 osób: Przewodniczący, którym jest Prezes NBP, oraz 9 członków powoływanych w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Senat spośród specjalistów z zakresu finansów na okres 6 lat.
 - **Powołanie członków Zarządu Narodowego Banku Polskiego** – w skład Zarządu NBP wchodzi: Prezes NBP – jako przewodniczący, oraz 6–8 członków Zarządu, w tym 2 wiceprezesów NBP. Członków Zarządu NBP powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa NBP na okres 6 lat (art. 17 ustawy o Narodowym Banku Polskim).
 - **Powołanie i odwołanie szefa Kancelarii Prezydenta RP** – o czym stanowi § 3 ust. 1 załącznika do zarządzenia Prezydenta RP w sprawie nadania statutu Kancelarii RP.
 - **Powołanie sędziów**, w tym sędziów sądów wojskowych, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 23 § 1 ustawy o ustroju sądów wojskowych⁷⁹), o czym była już mowa. Nawiasem mówiąc, Prezydent Federalny Republiki Austrii ma kompetencję w zakresie sędziów sądów powszechnych, Federalnego Trybunału Administracyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, na wniosek rządu, jednak uprawnienie to może delegować na właściwego ministra⁸⁰.
 - **Nadanie stopnia nadbrygadiera i generała brygadiera** na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 51 ust. 3 o Państwowej Straży Pożarnej).

4. Funkcje o charakterze administracyjnym

Pełnienie przez Prezydenta wskazanych poniżej funkcji nie polega na wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej, lecz działania te muszą być traktowane jako swoiste, wynikające z ustrojowej pozycji głowy państwa⁸¹, co wyklucza kognicję sądów administracyjnych. Jednakże, na co wskazuje Wyrok NSA z dnia 29 maja 2003 r.⁸², inaczej jest w sy-

⁷⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz.U. 2005, nr 1, poz. 2, tekst jedn. ze zm.

⁷⁹ Ustawa o ustroju sądów wojskowych z dnia 21 sierpnia 1997 r. Dz.U. 2007, nr 226, poz. 1676, tekst jedn. ze zm.

⁸⁰ A. Mirska: *Prezydent Federalny Republiki Austrii*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 118.

⁸¹ Por. Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98. ONSA 1999, nr 1, poz. 6.

⁸² Wyrok NSA z dnia 29 maja 2003 r., II SAB 419/02. OSP 2004, nr 8, s. 390.

tuacji podejmowania przez głowę państwa czynności i aktów z zakresu administracji publicznej.

– **Oddziaływanie na status administracyjnoprawny jednostki**

Nadaje obywatelstwo polskie. Materię tę reguluje zarówno ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. [dalej: u.o.p.⁸³], jak i rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków⁸⁴. Nabycie obywatelstwa w taki sposób określane jest mianem naturalizacji. Pozytywne przesłanki wydania przez Prezydenta aktu administracyjnego, który działa w tym przypadku w granicach uznania administracyjnego, określa ustawa o obywatelstwie polskim. Wniosek o nadanie obywatelstwa jest co do zasady wnoszony za pośrednictwem wojewody lub konsula (jeżeli wnioskodawcą jest osoba zamieszkująca poza granicami Polski). Zanim wniosek trafi do Kancelarii Prezydenta RP, zarówno wojewoda, jak i konsul obowiązani są do sporządzenia stanowiska w sprawie objętej wnioskiem. Ze względu na charakter obywatelstwa, które jest prawem osobistym, postępowanie w sprawie nadania obywatelstwa powinno zostać wszczęte na wniosek osoby, której sprawa dotyczy. Z tego powodu „wyłączone jest inicjowanie postępowania przez inne osoby, nawet jeżeli są one krewnymi osoby, w stosunku do której ma nastąpić potwierdzenie obywatelstwa”⁸⁵. Jak wynika z uchwały NSA z dnia 25 lipca 2002 r.⁸⁶, wydając decyzję o nadaniu obywatelstwa polskiego, Prezydent RP wykracza poza sferę działalności administracji publicznej i nie wykonuje administracji publicznej, o której mowa w art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, co jednocześnie wyklucza kognicję sądów administracyjnych w tym zakresie. Prezydent Bronisław Komorowski od 10 kwietnia 2010 r. do 31 maja 2013 r. nadał obywatelstwo polskie 7044 cudzoziemcom.

Wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa. W tym przypadku zgoda ma jedynie charakter formalny. Istotne znaczenie ma składane oświadczenie woli. Jak wskazuje treść art. 47 ust. 1 u.o.p. w zw. z art. 51 ust. 1, obywatel polski traci obywatelstwo polskie na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatel-

⁸³ Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. Dz.U. 2012, poz. 161, tekst jedn.

⁸⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków. Dz.U. 2000, nr 18, poz. 231 ze zm.

⁸⁵ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2005 r., IV SA/Wa 582/05. LEX nr 192910.

⁸⁶ Zob. uchwała NSA z dnia 25 lipca 2002 r., OPS 4/98. ONSA 1999, nr 1, poz. 6.

stwa polskiego. Utrata obywatelstwa polskiego następuje po upływie 30 dni od dnia wydania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa wyrażona rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Ponadto zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego udzielona jednemu z rodziców rozciąga się na dzieci pozostające pod jego władzą rodzicielską, gdy drugiemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska lub nie jest on obywatelem polskim, albo gdy jest obywatelem polskim i wyrazi przed właściwym organem zgodę na utratę obywatelstwa polskiego przez dzieci. Z kolei w przypadku gdy drugie z rodziców jest obywatelem polskim i sprzeciwia się rozciągnięciu na dzieci zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego udzielonej pierwszemu z rodziców, lub gdy porozumienie napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody, każde z rodziców może zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu. Zgoda na zrzeczenie się obywatelstwa rozciąga się na dzieci, które ukończyły szesnaście lat, jedynie za ich zgodą. Nabycie obywatelstwa bez zgody nie ma wpływu dla obywatelstwa polskiego.

Poza przymiotem indywidualności zgoda musi mieć wyraźny charakter, gdyż zgody na „zmianę obywatelstwa nie można domniemywać *per facta concludentia*”⁸⁷. Nadto powinna zostać wydana *ex ante*⁸⁸.

Postanowienia wydane w wyżej wymienionych sprawach mają charakter ostateczny. Nie stosuje się do nich środków zaskarżenia, także tych określonych w kodeksie postępowania administracyjnego, gdyż są to akty urzędowe, które nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym w trybie art. 1 pkt 1 k.p.a.⁸⁹. Nadto nie podlegają doręczeniu, a o ich treści zainteresowany dowiadyuje się z zaświadczenia wydawanego na urzędowych drukach przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP, gdyż w przypadku podjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej postanowień dotyczących obywatelstwa, to właśnie Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydaje: 1) zawiadomienie o nadaniu obywatelstwa polskiego, 2) zawiadomienie o wyrażeniu zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub 3) zawiadomienie o uzależnieniu nadania obywatelstwa polskiego od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego.

Nieco odmiennie w zakresie problematyki spraw obywatelstwa kształtują się na przykład kompetencje Prezydenta Republiki Litewskiej, który

⁸⁷ Zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., II OSK 515/06. LEX nr 338873.

⁸⁸ Zob. Wyrok SN z dnia 13 grudnia 1990 r., III SW 49/90. LEX nr 465404, odmiennie J. Szreniawski: *Podstawowe problemy prawne obywatelstwa*. W: *Konstytucyjny urząd państwa. Księga jubileuszowa prof. W. Skrzydły*. Red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski. Lublin 2000, s. 308.

⁸⁹ W. Maciejko: *Osobowe prawo administracyjne*. Warszawa 2008, s. 63.

dla skuteczności czynności nadania obywatelstwa musi uzyskać kontrasygnatę premiera lub ministra⁹⁰.

Nadaje ordery i odznaczenia. Prezydent działa w tym przypadku w granicach uznania administracyjnego. Nadaje ordery lub odznaczenia z własnej inicjatywy bądź na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz kapituł orderów (art. 2 ust. 2 ustawy o orderach i odznaczeniach⁹¹ [dalej: u.o.o.]), bądź z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, a w przypadku odznaczenia, o którym mowa w art. 15a, na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 2 ust. 3 u.o.o.). W czasie wojny z upoważnienia Prezydenta ordery i odznaczenia są nadawane przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie podmiotowym ordery i odznaczenia są nadawane obywatelom polskim, choć mogą być również nadawane cudzoziemcom za zasługi położone dla Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, a także stosownie do zwyczajów międzynarodowych.

W świetle ustawy o orderach i odznaczeniach Prezydent RP ma nie tylko kompetencję do nadawania tychże, ale również może wyrazić zgodę na przyjęcie przez obywatela polskiego orderu, odznaczenia lub innego zaszczytnego wyróżnienia nadanego przez najwyższe władze obcego państwa (art. 5 u.o.o.).

Jak wynika z ustawy o orderach i odznaczeniach, Prezydent RP przyznaje następujące **ordery**: 1) *Order Orła Białego*, który jest najwyższym orderem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 u.o.o.); 2) *Order Wojenny Virtuti Militari*, który jest nagrodą za wybitne czyny wojenne połączone z wyjątkową ofiarnością i odwagą (art. 11 u.o.o.) i dzieli się na pięć klas: Krzyż Wielki Orderu Wojennego Virtuti Militari, Krzyż Komandorski Orderu Wojennego Virtuti Militari, Krzyż Kawalerski Orderu Wojennego Virtuti Militari, Krzyż Złoty Orderu Wojennego Virtuti Militari, Krzyż Srebrny Orderu Wojennego Virtuti Militari; 3) *Order Odrodzenia Polski*, będący nagrodą za wybitne zasługi położone w służbie Państwu i społeczeństwu (art. 12 u.o.o.), na który składa się pięć klas: Krzyż Wielki Orderu Odrodzenia Polski, Krzyż Komandorski z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski, Krzyż Komandorski Orderu Odrodzenia Polski, Krzyż Oficerski Orderu Odrodzenia Polski, Krzyż Kawalerski Orderu Odrodzenia Polski; 4) *Order Krzyża Wojskowego*, który jest nagrodą za wybitne czyny bojowe połączone z wyjątkową ofiarnością i odwagą w czasie działań

⁹⁰ J. Zieliński: *Prezydent Republiki Litewskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 393.

⁹¹ Ustawa o orderach i odznaczeniach z dnia 16 października 1992 r. Dz.U. 1992, nr 90, poz. 450 ze zm.

bojowych przeciwko aktom terroryzmu w kraju lub podczas użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa w czasie pokoju (art. 12a u.o.o.), dzielący się na trzy klasy: Krzyż Wielki Orderu Krzyża Wojskowego, Krzyż Komandorski Orderu Krzyża Wojskowego, Krzyż Kawalerski Orderu Krzyża Wojskowego; 5) *Order Krzyża Niepodległości*, będący nagrodą dla osób, które w latach 1939–1956 jako ochotnicy lub podejmując się służby ponad wymaganą od nich miarę położyły zasługi w obronie niepodległości państwa polskiego (art. 12b u.o.o.), na który składają się dwie klasy: Krzyż z Mieczami Orderu Krzyża Niepodległości, Krzyż Orderu Krzyża Niepodległości; 6) *Order Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej* jako nagroda za wybitne zasługi położone dla współpracy między narodami. Order jest nadawany cudzoziemcom i zamieszkałym za granicą obywatelom polskim, którzy swą działalnością wnieśli wybitny wkład we współpracę międzynarodową oraz współpracę łączącą Rzeczpospolitą Polską z innymi państwami i narodami (art. 13 u.o.o.), dzieli się na pięć klas: Krzyż Wielki Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, Krzyż Komandorski z Gwiazdą Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, Krzyż Komandorski Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, Krzyż Oficerski Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, Krzyż Kawalerski Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej oraz **odznaczenia**: 1) *Krzyż Walczących*, będący odznaczeniem wojennym i stanowiący nagrodę za czyny męstwa i odwagi wykazane w boju (art. 14 u.o.o.); 2) *Krzyż Wojskowy* jako odznaczenie wojskowe będące nagrodą za czyny męstwa i odwagi dokonane w czasie działań bojowych przeciwko aktom terroryzmu w kraju lub podczas użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa w czasie pokoju (art. 14a u.o.o.); 3) *Krzyż Zasługi z Mieczami*, który jest odznaczeniem wojennym i stanowi nagrodę za czyny męstwa i odwagi dokonane w czasie wojny nie bezpośrednio w walce z nieprzyjacielem, a także położone w czasie wojny zasługi względem państwa lub jego obywateli w warunkach szczególnie niebezpiecznych (art. 15 u.o.o.) i dzieli się na trzy stopnie: Złoty Krzyż Zasługi z Mieczami, Srebrny Krzyż Zasługi z Mieczami, Brązowy Krzyż Zasługi z Mieczami; 4) *Krzyż Wolności i Solidarności*, będący nagrodą dla działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej, którzy w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 4 czerwca 1989 r., z wyłączeniem okresu od 31 sierpnia 1980 r. do 12 grudnia 1981 r., na terytorium Polski co najmniej przez 12 miesięcy: a) byli aktywnymi członkami nielegalnych organizacji, które stawiały sobie za cel odzyskanie przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowanie praw człowieka w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, lub b) prowadzili zagrożoną odpowiedzialnością karną lub represjami działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka w Polskiej

Rzeczypospolitej Ludowej (art. 15a u.o.o.); 5) *Krzyż Zasługi* jako nagroda dla osób, które położyły zasługi dla państwa lub obywateli, spełniające czyny przekraczające zakres ich zwykłych obowiązków, a przynoszące znaczną korzyść państwu lub obywatelom (art. 16 u.o.o.), dzielący się na trzy stopnie: Złoty Krzyż Zasługi, Srebrny Krzyż Zasługi, Brązowy Krzyż Zasługi; 6) *Krzyż Zasługi za Dzielność*, który nadaje się policjantom, funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Celnej, Straży Pożarnej oraz żołnierzom za czyny spełnione w specjalnie ciężkich warunkach, z wykazaniem wyjątkowej odwagi, z narażeniem życia lub zdrowia, w obronie prawa, nietykalności granic państwowych oraz życia, mienia i bezpieczeństwa obywateli (art. 17 u.o.o.); 7) *Wojskowy Krzyż Zasługi z Mieczami*, *Morski Krzyż Zasługi z Mieczami*, *Lotniczy Krzyż Zasługi z Mieczami* – nagrody za zasługi podczas działań bojowych przeciwko aktom terroru w kraju lub podczas użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa w czasie pokoju; to odznaczenia wojskowe (art. 17a u.o.o.); 8) *Wojskowy Krzyż Zasługi*, *Morski Krzyż Zasługi*, *Lotniczy Krzyż Zasługi* są nagrodą za zasługi w służbie w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; to odznaczenia wojskowe (art. 17b u.o.o.); 9) *Medal za Ofiarność i Odwagę* stanowi nagrodę dla osób, które z narażeniem życia lub zdrowia ratowały zagrożone życie ludzkie lub mienie (art. 18 u.o.o.); 10) *Medal za Długoletnią Służbę* stanowi nagrodę za wzorowe, wyjątkowo sumienne wykonywanie obowiązków wynikających z pracy zawodowej w służbie państwa (art. 18a u.o.o.) i dzieli się na trzy stopnie: Medal Złoty za Długoletnią Służbę, Medal Srebrny za Długoletnią Służbę, Medal Brązowy za Długoletnią Służbę; 11) *Medal za Długoletnie Pożycie Małżeńskie* stanowi nagrodę dla osób, które przeżyły 50 lat w jednym związku małżeńskim (art. 19 u.o.o.); 12) Nagrodą za nienaganną służbę w polskich kontyngentach wojskowych poza granicami państwa lub w rejonie prowadzenia operacji wojskowej są odznaczenia wojskowe o charakterze pamiątkowym, mające w nazwie wyraz „Gwiazda” i nazwę państwa lub nazwę geograficzną terenu działania kontyngentu albo prowadzenia operacji wojskowej bądź określenia sposobu działania kontyngentu (art. 19 a u.o.o.).

Najwięcej orderów i odznaczeń Prezydent RP Bronisław Komorowski przyznał we wrześniu 2010 r.⁹² – 17 559. W pozostałych miesiącach Jego prezydentury statystyka nadawania orderów i odznaczeń prezentuje się następująco: 2010 r. – maj 9 885, sierpień 11 541, październik 13 791,

⁹² <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/statystyki/statystyki-odznaczen/art,54,wrzesien-2010-r.html>.

listopad 11 821, grudzień 11 730; 2011 r. – styczeń 10 204, luty 12 822, marzec 9 344, kwiecień 11 349, maj 14 513, czerwiec 11 758, lipiec 10 907, sierpień 15 486, wrzesień 11 971, październik 11 451, listopad 11 235, grudzień 3 398.

Udział Prezydenta RP nie sprowadza się jedynie do uroczystego nadania, może On bowiem w tej procedurze występować w dwojakim charakterze: albo jako Kawaler Orderu (jest Kawalerem Orderu Orła Białego, Wielkim Mistrzem Orderu – art. 23 u.o.o., oraz Kawalerem Orderu Odrodzenia Polski I klasy, Wielkim Mistrzem Orderu – art. 25 u.o.o.), będąc jednocześnie przewodniczącym Kapituły, albo jako podmiot powołujący członków Kapituły (Prezydent powołuje stojącego na czele Kapituły Kanclerza Orderu oraz członków Kapituły spośród Kawalerów Orderu Krzyża Wojskowego na pięć lat i podobnie Prezydent powołuje stojącego na czele Kapituły Kanclerza Orderu oraz członków Kapituły spośród Kawalerów Orderu Wojennego *Virtuti Militari* na pięć lat (art. 24 u.o.o), a także powołuje stojącego na czele Kapituły Kanclerza Orderu oraz członków Kapituły spośród Kawalerów Orderu Krzyża Niepodległości na pięć lat (art. 25b u.o.o.).

Wnioski o nadanie orderów i odznaczeń do Prezydenta składają organy uprawnione z własnej inicjatywy lub z inicjatywy jednostek organizacyjnych im podległych, organów samorządowych, organizacji społecznych i zawodowych. W odniesieniu do orderów i odznaczeń wojennych i wojskowych wnioski przedstawia Prezydentowi Minister Obrony Narodowej, z wyjątkami określonymi ustawowo w art. 32 ust. 2 i 3 u.o.o. Ponadto wnioski takie mogą pochodzić od wojewodów (w przypadku Medalu za Długoletnie Pożycie Małżeńskie), ministra właściwego do spraw zagranicznych (w przypadkach nadania orderu lub odznaczenia osobie niemającej obywatelstwa polskiego lub zamieszkałej stale za granicą) czy też od Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych (jeśli chodzi o wniosek o nadanie Krzyża Wolności i Solidarności osobie nieposiadającej obywatelstwa polskiego lub zamieszkałych stale za granicą).

Zgodnie z dyspozycją art. 32a u.o.o., przed podjęciem decyzji o nadaniu orderu lub odznaczenia danej osobie Prezydent może zwrócić się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przekazanie informacji na temat istnienia w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Co do zasady odznaki orderów i odznaczeń wręcza Prezydent, lecz czynności tej mogą również dokonywać osoby uprawnione do występowania do Prezydenta z wnioskami o nadanie orderów i odznaczeń oraz

ich zastępcy, a także: 1) w Siłach Zbrojnych – dowódcy upoważnieni przez Ministra Obrony Narodowej, a w czasie wojny przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 2) za granicą – kierownicy polskich przedstawicielstw dyplomatycznych oraz kierownicy urzędów konsularnych. Odznakę Medalu za Długoletnie Pożycie Mażeńskie w imieniu Prezydenta mogą wręczać: marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ponadto Prezydent może upoważnić inne osoby do wręczania odznak, orderów i odznaczeń w jego imieniu (art. 33 u.o.o.). W tym ostatnim przypadku podobnie uregulowano tę materię w konstytucji Republiki Słowackiej, która przewiduje, że Prezydent Republiki Słowackiej może delegować kompetencję w zakresie wręczania orderów i odznaczeń na inny organ⁹³.

Prawną formą nadawania orderów i odznaczeń są **postawienia**, publikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 8 ust. 1 u.o.o.), z wyjątkami wskazanymi w ust. 2 i 3, tj. w przypadku nadania Medalu za Długoletnią Służbę, odznaczeń wojskowych o charakterze pamiątkowym mających w nazwie wyraz „Gwiazda” oraz Medalu za Długoletnie Pożycie Mażeńskie oraz ze względu na ważny interes państwa.

Prezydent RP jest również legitymowany do **pozbawienia** orderów i odznaczeń. Czyni to zarówno na wniosek kapituł orderów, jak i organów uprawnionych do zgłaszania wniosków; nadto może to uczynić z własnej inicjatywy po zasięgnięciu opinii wnioskodawcy, a w przypadku pozbawienia orderu – po zasięgnięciu opinii odpowiedniej kapituły (art. 36 ust. 1 u.o.o.). Przesłankami do podjęcia takiego postanowienia przez Prezydenta RP są sytuacje, w których: 1) nadanie orderu lub odznaczenia nastąpiło w wyniku wprowadzenia w błąd albo 2) odznaczony dopuścił się czynu, wskutek którego stał się niegodny orderu lub odznaczenia. Treść postanowienia może odnosić się do wszystkich przyznanych orderów lub odznaczeń albo tylko do niektórych. Podobnie jak w przypadku nadania orderów i odznaczeń, także postanowienie o pozbawieniu orderu lub odznaczenia jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Postanowienia Prezydenta RP w zakresie przyznawania oraz pozbawiania orderów i odznaczeń nie stanowią przedmiotu kontroli skargowej, ponieważ nie są decyzjami administracyjnymi, a ponadto większość z nich ma charakter uznaniowy. Przedmiotem kontroli może być tryb postępowania zmierzającego do ich wydania.

⁹³ B. Pytlik: *Prezydent Republiki Słowackiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 651.

Szczegółowe warunki nadawania orderów i odznaczeń określa Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń oraz wzorów odpowiednich dokumentów⁹⁴:

- **Nadawanie nominacji**

- **Nominacje profesorskie.** Prezydent RP nadaje tytuł profesora na podstawie wniosku Centralnej Komisji (art. 25 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki⁹⁵), przedłożonego w terminie 1 miesiąca od podjęcia uchwały o przedstawieniu kandydata do tytułu. Aktualnie pełniący funkcję Prezydenta RP Bronisław Komorowski w 2010 r. (od sierpnia 2010 r.) nominował 406 profesorów, a w 2011 r. – 601. W sumie w okresie od 10 kwietnia 2010 r. do 31 maja 2013 r. nadał 2046 osobom tytuł naukowy profesora.
- **Nominacje sędziowskie** – problematyka nominacji sędziowskich została poruszona wcześniej. W tym miejscu warto wskazać skalę tego typu działań obecnie pełniącego funkcję Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, który od sierpnia 2010 r. nominował 240 sędziów, w 2011 r. zaś – 278.

- **Stosowanie prawa łaski**

Przysługujące Prezydentowi prawo łaski doznaje ograniczenia w odniesieniu do osób, które zostały skazane przez Trybunał Stanu. Źródłem tej prerogatywy można dopatrywać się jeszcze w ustroju monarchicznym. Jej istotą jest wydanie indywidualnego aktu (podmiotowo i przedmiotowo), którego treścią jest całkowite lub częściowe darowanie sprawcy przestępstwa lub wykonania orzeczonej prawomocnie kary. Przymiot indywidualności stanowi istotne kryterium, pozwalające odróżnić ulaskawienie od abolicji lub amnestii. Prawo łaski jest zatem uprawnieniem dającym Prezydentowi RP możliwość modyfikowania prawomocnych orzeczeń sądowych w zakresie kary lub środków prawnych, nie stanowiąc przy tym narzędzia zmierzającego do podważenia orzeczonej winy. Stosując prawo łaski, Prezydent RP może: darować karę, zawiesić jej wykonanie lub obniżyć jej wymiar. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 września 1997 r.⁹⁶ podkreślił, że „skutki prawne warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności w wyniku

⁹⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń oraz wzorów odpowiednich dokumentów. Dz.U. 2004, nr 277, poz. 2743 ze zm.

⁹⁵ Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 r. Dz.U. 2003, nr 65, poz. 595 ze zm.

⁹⁶ Postanowienie SN z dnia 16 września 1997 r., WZP 1/97. OSP 1998, nr 7–8, poz. 13, s. 413.

zastosowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej prawa łaski w niczym nie różnią się od skutków prawnych warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary w wyniku orzeczenia sądu”. Uprawnienie do stosowania prawa łaski doznaje jednak ograniczenia wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu oraz wobec „rozstrzygnięć majątkowych o charakterze cywilnoprawnym, zawartych w wyroku sądowym”⁹⁷. Poza tym Prezydent może zastosować prawo łaski także wobec osób skazanych na kary skarbowe, administracyjne czy dyscyplinarne. W doktrynie dyskusyjny pozostaje problem ułaskawienia osoby nieżyjącej. Zdaniem A. Stefańskiego⁹⁸, ułaskawienie w tym przypadku może mieć znaczenie dla rodziny, ale według A. Murzynowskiego⁹⁹, śmierć skazanego skutkuje umorzeniem postępowania o ułaskawienie. Adresat ułaskawienia nie może odmówić skorzystania z niego.

O znaczeniu i istocie prawa łaski wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r. „Decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej o ułaskawieniu przez warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego z odbycia reszty kary pozbawienia wolności powoduje, że nie ma już przedmiotu sprawy o takie zwolnienie, a rola sądu sprowadza się do doręczenia właściwemu zakładowi karnemu naku zwolnienia z odbywanej kary. Odmienne zapatrywanie prowadziłyby do istnienia w obrocie prawnym dwóch aktów prawnych o identycznej treści, a to postanowienia Prezydenta RP oraz postanowienia sądu. Rodziłyby też dalsze komplikacje, jak skutki rozbieżności dat obu decyzji, możliwość ubiegania się przed sądem o odmienne określenie szczegółów zwolnienia, a to długości okresu próby, obowiązków itd. Nie ma zaś wątpliwości, że decyzja Prezydenta RP rozstrzyga całość zagadnienia w sposób niepodlegający kontroli jakiegokolwiek organu Państwa”¹⁰⁰.

Jak wynika z analizy danych zamieszczonych na stronie internetowej, Prezydenci RP po 1989 r. w następującej liczbie przyznawali prawo łaski lub go odmawiali: Lech Wałęsa (kadencja 1990–1995) skorzystał z prawa łaski 3 454 razy, a odmówił w 384 przypadkach; Aleksander Kwaśniewski (kadencja 1995–2000) skorzystał z prawa łaski 3 295 razy, a odmówił – 795 razy, (kadencja 2000–2005) zastosował prawo łaski w 993 przypadkach, a odmówił w 1 317 sytuacjach; Lech Kaczyński (kadencja niedokończona 2005–2010) prawo łaski zastosował 201 razy,

⁹⁷ E. Gdulewicz (red.): *Konstytucyjny system...*, s. 183.

⁹⁸ Szerzej zob. A. Stefański: *Ułaskawienie w nowych regulacjach*. „Prokuratura i Prawo”, 1997, nr 9, s. 22.

⁹⁹ A. Murzynowski: *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*. Warszawa 1965, s. 109, cyt. za: B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 680.

¹⁰⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2005 r., II AKZw 808/05. KZS 2005/12/35.

a odmówił w 913 przypadkach; Bronisław Komorowski (kadencja od 2010 r.¹⁰¹) skorzystał z prawa łaski 112 razy, a odmówił tego prawa 487 razy. Postępowanie w sprawie ułaskawienia stanowi przedmiot regulacji rozdziału 59 Kodeksu postępowania karnego.

Kompetencję do stosowania prawa łaski posiadają również prezydenci innych demokratycznych państw, z właściwymi im modyfikacjami. Na przykład prezydent Irlandii może stosować prawo łaski, prawo do zmniejszania lub umarzania kary, ale nie na zasadzie wyłączności, gdyż jak stanowi art. 16 ust. 3 irlandzkiej konstytucji, prawo do zmniejszenia lub umorzenia kary może zostać przyznane również innym organom¹⁰². Mają je także inne podmioty niż Prezydent, np. parlament w Szwajcarii czy minister sprawiedliwości w Niemczech.

5. Funkcje z zakresu kierownictwa państwowego

Rozległe kompetencje Prezydenta RP mieszczą w sobie i te, które można określić mianem „kierownictwa państwowego”, a przejawiające się w:

- **Zarządzaniu referendum ogólnonarodowego;** w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, w tym w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej i zmiany przepisów Konstytucji RP (art. 235 Konstytucji RP), Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo zarządzić, za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, referendum (art. 125 Konstytucji RP oraz art. 60 ustawy o referendum ogólnokrajowym¹⁰³ [dalej: u.r.o.]). Z dniem ogłoszenia postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się kampania referendalna (art. 38 u.r.o.). Prezydent Rzeczypospolitej przekazuje Senatowi projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, a także termin jego przeprowadzenia. Senat w ciągu 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie referendum. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej o zarządzeniu referendum zawiera: 1) wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum; 2) treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum; 3) termin przeprowadzenia referendum; 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (art. 65 ust. 1 u.r.o.). Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej ogłasza się w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej

¹⁰¹ Dane do końca grudnia 2011 r.

¹⁰² I. Bokszczanin: *Prezydent Republiki Irlandzkiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 312.

¹⁰³ Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. Dz.U. 2003, nr 57, poz. 507 ze zm.

Polskiej”. Referendum przeprowadza się najpóźniej w 90. dniu od dnia ogłoszenia postanowienia. W przypadku referendum dotyczącego ratyfikacji umowy międzynarodowej, jeżeli wynik jest wiążący, a większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią pozytywną, Prezydent Rzeczypospolitej uzyskuje zgodę na ratyfikację umowy i a contrario, jeżeli wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest niewiążący, to Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy.

- **Zarządzaniu wyborów do Sejmu i Senatu** – o czym była już mowa.
- **Występowaniu z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez NIK** – art. 4 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁴ [dalej: ustawa o NIK]. Kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak i działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o NIK (tj. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych) Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza również na wniosek Prezydenta RP. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, kontrole w trybie ustawy są podejmowane między innymi na wniosek Prezydenta RP, oprócz zlecenia pochodzącego od Sejmu lub jego organów, Prezesa Rady Ministrów lub podejmowane z własnej inicjatywy.

Uprawnieniu inicjowania postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK odpowiada obowiązek przedkładania informacji o kontrolach przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP (art. 8 ust. 1 ustawy o NIK).

Prawo do inicjowania przez Prezydenta postępowań kontrolnych w odniesieniu do najważniejszych organów państwa nie jest konstrukcją, która została zaanektowana przez wszystkie współczesne państwa demokratyczne. Konstytucja Finlandii aktualnie nie daje Prezydentowi możliwości żądania informacji i wyjaśnień od kierowników oraz zarządów organów administracji i innych instytucji publicznych oraz inicjowania kontroli ich funkcjonowania¹⁰⁵.

6. Zadania organizacyjno-administracyjne

Katalog kompetencji Prezydenta RP dopełniają zadania o charakterze organizacyjno-administracyjnym, które polegają na: 1) nadaniu statutu kancelarii Prezydenta, 2) zwoływaniu posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, 3) występowaniu z orędziem do Sejmu i Senatu lub do Zgroma-

¹⁰⁴ Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. Dz.U. 2007, nr 231, poz. 1701, tekst jedn. ze zm.

¹⁰⁵ J. Osiński: *Prezydent Republiki Finlandii. W: Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 228.

dzenia Narodowego, 4) podpisywaniu lub odmowie podpisania ustawy, 5) zarządzaniu ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w promulgatorze – „Dzienniku Ustaw”, 6) zatwierdzaniu statutu – Prezydent RP zatwierdza statut Kapituły Orderu Krzyża Niepodległości (art. 27 u.o.o.).

3.11. Organ pomocniczy Prezydenta RP

Rada Gabinetowa¹⁰⁶ (o której mowa w art. 141 Konstytucji RP) stanowi organ pomocniczy Prezydenta i jest powoływana w sprawach szczególnej wagi. Konstytucja RP nie precyzuje, co mieści się w zakresie terminu „sprawa szczególnej wagi”, należy zatem przyjąć, że to Prezydent decyduje, czy sprawa ma taki przymiot. Radę tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, który może udzielać głosu osobom obecnym. Kształt Rady jest autonomicznie kreowany decyzją Prezydenta. Radzie Gabinetowej nie przysługują jednak kompetencje Rady Ministrów, co uniemożliwia przejęcie przez Prezydenta funkcji rządu. Jest to forma zinstytucjonalizowania współdziałania Prezydenta i RM w ramach dualistycznej władzy wykonawczej¹⁰⁷. Ustalenia odnoszące się do przedmiotu posiedzeń Rady nie mają charakteru formalnie wiążącego, gdyż Rada stanowi „instytucjonalną formę współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów w ramach dualistycznej władzy wykonawczej w sprawach zasadniczych dla polityki państwa”¹⁰⁸. W okresie od 10 kwietnia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. Bronisław Komorowski trzykrotnie zwołał Radę Gabinetową.

Kancelaria Prezydenta RP. Zgodnie z dyspozycją art. 143 Konstytucji RP, Kancelaria Prezydenta RP jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i to on nadaje jej statut w formie zarządzenia¹⁰⁹. Kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjną, praw-

¹⁰⁶ Szerzej na ten temat zob. W. Skrzydło: *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*. W: *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr. hab. J. Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*. Red. A. Raciborska. Warszawa 1999, s. 145 i nast.

¹⁰⁷ J. Osiński, B. Pytlik: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 525.

¹⁰⁸ R. Mojak: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin 1997, s. 336, cyt. za: W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, s. 163.

¹⁰⁹ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 28 marca 2006 r. „Monitor Polski” 2006, nr 49, poz. 526 ze zm.

ną i techniczną Prezydenta, Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sekretarzy i podsekretarzy stanu, pełni zatem funkcje urzędu administracyjnego.

Statut Kancelarii Prezydenta RP został ustanowiony Zarządzeniem nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent Bronisław Komorowski wydał dwa zarządzenia zmieniające statut Kancelarii Prezydenta: zarządzenie Prezydenta RP nr 3 z dnia 28 września 2010 r. oraz zarządzenie Prezydenta RP nr 5 z dnia 1 grudnia 2010 r.

Aktualnie Kancelaria Prezydenta RP składa się z następujących biur: 1) Gabinet Prezydenta; 2) Biuro do spraw Wystąpień Prezydenta i Patronatów; 3) Biuro Finansowe; 4) Biuro Kadr i Odznaczeń; 5) Biuro Kultury i Dziedzictwa; 6) Biuro Listów i Opinii Obywatelskich; 7) Biuro Obsługi Organizacyjnej Prezydenta; 8) Biuro Obywatelstw i Prawa Łaski; 9) Biuro Ochrony i Informatyki; 10) Biuro Polityki Społecznej; 11) Biuro Prasowe; 12) Biuro Prawa i Ustroju; 13) Biuro Projektów Programowych; 14) Biuro Spraw Zagranicznych; 15) Biuro Współpracy Instytucjonalnej; 16) Biuro Administracyjne; 17) Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli; 18) Archiwum Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Statutowymi komórkami organizacyjnymi Kancelarii kierują dyrektorzy.

W skład Gabinetu Prezydenta wchodzi: Zespół Sekretariatu Prezydenta, Zespół Protokolarny Prezydenta, Zespół Obsługi Organizacyjnej Prezydenta. Pierwotnie w skład Gabinetu wchodził również Zespół Gabinetu Prezydenta, lecz został zniesiony zarządzeniem nr 1 z dnia 26 stycznia 2009 r.

Na czele Kancelarii stoi Szef Kancelarii Prezydenta RP, który jest powoływany (i odwoływany) przez Prezydenta w formie postanowienia. Szef Kancelarii, za zgodą Prezydenta, określa szczegółowy zakres zadań sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii, w tym zakres nadzoru merytorycznego nad statutowymi komórkami organizacyjnymi Kancelarii. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań statutowych komórek organizacyjnych oraz tryb ich pracy określa regulamin organizacyjny nadany przez Szefa Kancelarii.

Kancelaria zapewnia obsługę finansową działalności Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

W 2011 r. miała miejsce Rada Gabinetowa z udziałem premiera i ministrów oraz marszałków Sejmu RP i Senatu RP, poświęcona objęciu przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE.

Organ doradczy Prezydenta RP. Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135 Konstytucji RP), kierowa-

na przez sekretarza stanu wyznaczonego przez Prezydenta – SzeF Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Jak podkreśla się w doktrynie, przyznanie temu organowi innych funkcji mogłoby spowodować konkurencyjność dla Rady Ministrów, a nade wszystko dla Ministra Obrony Narodowej. Z tego powodu „nie jest możliwe przyznanie jej w ustawach lub tym bardziej *de facto* żadnych kompetencji samodzielnych i zmiana jej charakteru”¹¹⁰. Przewodniczenie obradom Rady stwarza Prezydentowi możliwość wyrażania swych poglądów na ważne problemy państwa, a jednocześnie pozwala stymulować rządem do działań. Rada może zajmować się sprawami dotyczącymi bezpieczeństwa wewnętrznego, gospodarczego, a także kwestiami prawnolegislacyjnymi bezpieczeństwa międzynarodowego¹¹¹. Jak wynika z § 2 Zarządzenia Prezydenta RP z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, do jej zadań należą wszystkie problemy dotyczące wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, w szczególności zaś rozpatrywanie i opinowanie: 1) generalnych założeń bezpieczeństwa RP; 2) założeń i kierunków polityki zagranicznej dotyczących zewnętrznego bezpieczeństwa RP; 3) strategicznych problemów bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności interesów narodowych, zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa, operacyjnych i preparacyjnych koncepcji bezpieczeństwa; 4) projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, kierunku rozwoju Sił Zbrojnych RP; 5) zagrożeń dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom; 6) problemów pozamilitarnych przygotowań systemu bezpieczeństwa narodowego. Co do zasady posiedzenia Rady są niejawne, chyba że inaczej zarządzi Prezydent.

Od dnia 27 grudnia 2011 r. członkami Rady Bezpieczeństwa Narodowego są: Bogdan Borusewicz – Marszałek Senatu RP (od 20 maja 2010 r.), Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Platformy Obywatelskiej (od 20 maja 2010 r.), Janusz Piechociński – Wiceprezes Rady Ministrów, Prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego (od 11 grudnia 2012 r.), Stanisław Koziej – SzeF Biura Bezpieczeństwa Narodowego (od 20 maja 2010 r.), Radosław Sikorski – Minister Spraw Zagranicznych (od 20 maja 2010 r.), Tomasz Siemoniak – Minister Obrony Narodowej (od 2 września 2011 r.).

Posiedzenia Rady odbywają się stosunkowo rzadko, na przykład w 2001 r. zebrała się ona 4 razy, w 2007 r. – raz, w 2010 r. – 7 razy, a w 2011 r. – 5. Prezydent Bronisław Komorowski zwołał 17 posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego w okresie od 10 kwietnia 2010 r. do 31 maja 2013 r. Przedmiotem posiedzeń w 2011 r. były: sojusznice

¹¹⁰ B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 670.

¹¹¹ W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji...*, s. 158.

plany ewentualnościowe NATO dla Polski, bezpieczeństwo energetyczne Polski, energetyka jądrowa i cyberbezpieczeństwo, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Obsługę organizacyjno-techniczną oraz finansową Rady zapewnia Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Konkluzja

Kompetencje Prezydenta RP mają swe źródło nie tylko w normach konstytucyjnych, ale także w normach ustawodawstwa zwykłego. W regulacji ustawy zasadniczej Prezydent pełni funkcje jednego z dwóch naczelnych organów egzekutywy, a jednocześnie jest arbitrem w stosunkach między egzekutywą a legislaturą. Przykładem kompetencji wynikających z ustawy jest uprawnienie Prezydenta do zarządzenia opuszczenia flagi państwowej na znak żałoby państwowej (art. 11 ust. 1 u.g.b.h.). Nie sposób jednak przedstawić enumeratywnego katalogu kompetencji Prezydenta wynikającego z akt normatywnych innych niż Konstytucja.

Podsumowując przytoczone rozważania, należy podjąć próbę wskazania pozycji ustrojowej Prezydenta, która w prawie administracyjnym wyznaczana jest przez pryzmat Jego kompetencji określonych przez:

- zwierzchnictwo ogólne w płaszczyźnie relacji wewnętrznych i zewnętrznych;
- punktową ingerencję w sytuacjach przełomu politycznego, stanu zagrożenia lub kryzysu;
- czynności reprezentacji państwa¹¹²;
- podejmowanie aktów właściwych dla organów administracyjnych;
- czynności faktyczne;
- kreowanie sytuacji administracyjnoprawnej obywateli.

¹¹² Zob. Z. Niewiadomski (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 2011, s. 189–19.

4. Rada Ministrów*

Rada Ministrów to organ władzy wykonawczej powołany do prowadzenia spraw państwa i kierowania administracją rządową, stanowi bardzo ważny człon systemu organów państwa. Określa się go także terminem „egzekutywa”.

Pojęcie władzy wykonawczej, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, nie doczekało się jednolitej definicji doktrynalnej. Jeszcze pod rządami tzw. Małej Konstytucji stwierdzono, że w ujęciu przedmiotowym władzę wykonawczą można sprowadzić do trzech podstawowych elementów:

- administrowania (bezpośredniego stosowania lub realizowania ustaw albo bezpośredniego stosowania poleceń władz zwierzchnich wydawanych w celu osiągnięcia zakładanych przez ustawy efektów);
- zarządzania (ustalania kierunków stosowania ustaw);
- rządzenia (ustalania kierunków polityki państwa w sytuacjach niezdeklarowanych ustawami)¹.

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że „celem władzy wykonawczej jest wykonywanie zadań publicznych dla dobra wspólnego”², a nadto podnosi się, że władza wykonawcza „to nie tylko aparat administracyjny i organy, lecz przede wszystkim władza polityczna (rząd), ponosząca samodzielną odpowiedzialność za sprawy państwowe”³.

* Dr hab. Lidia Zacharko, adiunkt, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; dr Barbara Wartenberg-Kempka, adiunkt, Katedra Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Korfańtego w Katowicach.

¹ P. Sarnecki: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*. Kraków 2000, s. 15–16.

² Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2009, s. 177.

³ M. Kulesza, w: H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004, s. 98.

W literaturze prawa konstytucyjnego na określenie Rady Ministrów używa się różnych nazw, przy czym w odmiennych systemach ustrojowych nazwy te mogą mieć treść bardzo zróżnicowaną. Polska literatura prawnicza przytacza w tym zakresie trzy określenia, które należy rozpatrzyć i ustalić ich znaczenie. Spotykamy już wspomnianą Radę Ministrów, funkcjonuje również termin „rząd”, rzadko, ale także występuje określenie „gabinet” (było ono szczególnie często stosowane w okresie II Rzeczypospolitej)⁴.

W znaczeniu wąskim „rząd” traktuje się jako inne określenie Rady Ministrów – w tym samym znaczeniu używa się terminu „gabinet”. W art. 1 RMU⁵ instytucja Rady Ministrów jest utożsamiona z pojęciem rządu. W takim rozumieniu terminem „rząd” posługiwała się między innymi Mała Konstytucja z 1992 r.⁶, stosując zamiennie te dwa określenia. Natomiast Konstytucja z 1997 r. w ogóle nie używa terminu „rząd”, co oczywiście nie przekreśliło popularności tego pojęcia w potocznym języku prawa konstytucyjnego⁷. Rząd *sensu largo* zaś to cały system organizacyjny podporządkowany Radzie Ministrów, a więc te wszystkie organy i obsługujące je aparaty urzędnicze, które zaliczyć można do administracji rządowej. Oprócz Rady Ministrów i jej kierownictwa (premier i wice-premierzy), są to: ministrowie, kierownicy tzw. urzędów centralnych oraz terenowa administracja rządowa zorganizowana wokół urzędu wojewody bądź bezpośrednio podporządkowana określonym organom szczebla centralnego. Poza tym systemem organizacyjnym pozostaje administracja samorządowa, tzn. te organy terenowe, które podporządkowane są samorządowi lokalnemu. Zatem pojęcie „administracja publiczna” jest pojęciem szerszym od administracji państwowej, stanowi zbiorcze określenie całego systemu administracyjnego obejmującego administrację państwową (rządową) i administrację samorządu terytorialnego.

Według określeń Konstytucji, Rada Ministrów to centralny organ władzy wykonawczej, spełniający złożone zadania o charakterze politycznym, kierujący, koordynujący i kontrolujący pracę całej administracji rządowej, działający pod kontrolą Sejmu i ponoszący przed Sejmem odpowiedzialność polityczną (zwaną też parlamentarną)⁸.

Pozycję ustrojową Rady Ministrów można określić następującymi cechami podstawowymi:

⁴ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin 2006, s. 326.

⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Dz.U. 2012, poz. 392 (tekst jedn.).

⁶ Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.

⁷ L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa 2006, s. 279.

⁸ W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 327.

- Rada Ministrów jest jednym z dwu podstawowych organów władzy wykonawczej, istnieje obok Prezydenta jako równorzędny organ konstytucyjny i w żadnym stopniu nie można mówić o jej podporządkowaniu głowie państwa. Można natomiast mówić o politycznym powiązaniu Rady Ministrów z Sejmem, bo stosownie do istoty systemu parlamentarnego winna się ona cieszyć ciągłym zaufaniem większości sejmowej i w znacznym stopniu złożona jest z posłów.
- Rada Ministrów i jej poszczególni członkowie ponoszą za swą działalność polityczną (parlamentarną) odpowiedzialność wobec Sejmu, a także indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu⁹.
- Rada Ministrów jest organem kolegialnym, a większość jej członków to zarazem odrębne, jednoosobowe organy konstytucyjne o własnym zakresie zadań i kompetencji. Nadaje to Radzie Ministrów specyficzny, rzecz można, mieszany charakter ustrojowy i może tworzyć swego rodzaju konkurencyjność między Radą a jej prezesem.
- Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej skupia w swej kompetencji najważniejsze rozstrzygnięcia dotyczące bieżącego prowadzenia polityki państwa – w ramach systemu władzy wykonawczej, należą do niej „wszystkie sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”¹⁰.
- Rada Ministrów sprawuje kierownictwo całym systemem administracji rządowej (art. 146 ust. 3 Konstytucji RP), jest więc jej podporządkowany rozległy i skomplikowany układ organizacyjny, zbudowany w znacznej mierze na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Przez swojego prezesa sprawuje też nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego (art. 171 Konstytucji). Rola Rady Ministrów uległa istotnemu wzmocnieniu po wejściu Polski do Unii Europejskiej, ma ona bowiem kompetencję do określania stanowiska Polski w organach wykonawczych Unii, które to organy sprawują w szerokim zakresie funkcję prawodawczą, utraconą przez narodowe parlamenty¹¹.

⁹ L. Garlicki: *Polskie prawo...*, s. 280.

¹⁰ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483.

¹¹ L. Garlicki: *Polskie prawo...*, s. 280.

4.1. Tryb powoływania rządu

4.1.1. Skład i powołanie ministrów

Rada Ministrów, w przeciwieństwie do innych organów władzy państwowej (np. Sejmu, Senatu i Prezydenta), nie jest organem kadencyjnym. Jej powołanie następuje w wyniku przyjęcia przez głowę państwa dymisji poprzednio działającej Rady Ministrów, którą składa Prezes Rady Ministrów. Prezydent, przyjmując dymisję złożoną przez premiera, powierza rządowi pełnienie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Należy podkreślić, że przyjęcie przez głowę państwa dymisji złożonej przez Prezesa Rady Ministrów jest równoznaczne z odwołaniem całej Rady Ministrów. Ustawa zasadnicza z 1997 r. wymienia cztery przyczyny dymisji rządu, które zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału. Dymisja Rady Ministrów otwiera drogę do powstania nowej Rady Ministrów.

Obecnie obowiązująca Konstytucja przewiduje trzy sposoby powołania rządu, na które składają się: procedura zasadnicza, pierwsza procedura rezerwowa oraz druga procedura rezerwowa. Pierwsza procedura rezerwowa zostaje uruchomiona w sytuacji, gdy nie dojdzie do powołania Rady Ministrów w procedurze zasadniczej. Drugą procedurę rezerwową stosuje się wówczas, gdy nie powiedzie się pierwsza procedura rezerwowa¹². W przypadku niepowołania rządu w drugiej procedurze rezerwowej Prezydent skraca kadencję Sejmu i zarządza nowe wybory (art. 155 ust. 2 Konstytucji RP).

Pierwszy sposób powołania Rady Ministrów składa się z dwóch etapów: 1) etapu prezydenckiego i 2) etapu sejmowego. Wymienione procedury doprowadzić mają do powołania tzw. rządu sejmowego. Proces tworzenia rządu rozpoczyna Prezydent, desygnując Prezesa Rady Ministrów. Pod tym pojęciem należy rozumieć powierzenie misji tworzenia gabinetu rządowego, polegającej na konstruowaniu składu przyszłej Rady Ministrów. Desygnowanym Prezesem Rady Ministrów zostaje polityk będący reprezentantem partii, która wygrała wybory, lub koalicji partii. Należy zaznaczyć, że w przypadku uchwalenia przez Sejm wotum nieufności wobec Rady Ministrów wyboru nowego premiera dokonuje pierwsza izba parlamentu wraz z podjęciem uchwały o wotum nieufności

¹² Z. Szeliga (red.): *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* Lublin 2006, s. 117.

(art. 158 ust. 1 Konstytucji RP). Prezydent, w ciągu 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniego rządu, dokonuje powołania Prezesa Rady Ministrów oraz pozostałych członków Rady Ministrów i odbiera od nich przysięgę. Po złożeniu przysięgi przez członków rządu rozpoczyna się etap sejmowy. Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez głowę państwa, musi się udać do Sejmu i przedstawić w Sejmie program działania Rady Ministrów (*exposé*) wraz z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Po wygłoszeniu *exposé* rozpoczyna się debata nad programem działania i wnioskiem o udzielenie wotum zaufania rządowi. Po wyczerpaniu listy mówców i zakończeniu zadawania pytań nikt, poza premierem, nie może już zabrać głosu. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski Prezesa Rady Ministrów. Uchwalanie wotum zaufania przez Sejm następuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹³.

Wymóg uzyskania przez nową Radę Ministrów bezwzględnej większości głosów oznacza, że liczba posłów głosujących „za” musi być większa od liczby posłów głosujących „przeciw” oraz tych, którzy „wstrzymali się” od głosu. Trzeba zaznaczyć, że wstrzymanie się od głosu wywołuje taki sam skutek, jak głosowanie przeciw. Zatem rząd uzyskuje poparcie Sejmu wówczas, gdy aprobaty udziela mu rzeczywista większość pierwszej izby parlamentu, a nie jakaś określona większość.

Jeśli Prezydent RP nie zdoła na czas powołać Rady Ministrów lub Rada Ministrów nie uzyska w Sejmie wotum zaufania, to uruchomiona zostaje pierwsza procedura rezerwowa, w ramach której dochodzi do powołania tzw. rządu sejmowej większości. Postępowanie w Sejmie obejmuje dwa etapy: 1) wybór nowego premiera oraz 2) wybór rządu. Pierwsza izba parlamentu, w ciągu 14 dni od upływu terminu na powołanie Rady Ministrów przez głowę państwa w procedurze zasadniczej lub nieudzielania wotum zaufania, wybiera Prezesa Rady Ministrów. Prawo zgłoszenia kandydata przysługuje grupie co najmniej 46 posłów. Termin zgłaszania kandydatur określa Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Wybór premiera następuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w głosowaniu imiennym. W świetle art. 154 ust. 1 Konstytucji, określenie „wybór Prezesa Rady Ministrów” jest tożsame z jego desygnowaniem. Na nowym premierze spoczywa obowiązek konstruowania składu Rady Ministrów, a następnie przedstawienie go Sejmowi, wraz z programem działania Rady Ministrów. Wybór Prezesa Rady Ministrów i zaproponowanych przez niego członków gabinetu rządowego następuje bezwzględ-

¹³ Ibidem.

ną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent dokonuje powołania Rady Ministrów i odbiera od członków rządu przysięgę.

Gdy nie powiedzie się pierwsza procedura rezerwowa, ustawa zasadnicza przewiduje drugą (ostatnią) procedurę powoływania Rady Ministrów, która ma doprowadzić do wyłonienia tzw. rządu mniejszościowego. Składa się ona z dwóch etapów: prezydenckiego i sejmowego.

W okresie 14 dni, licząc od dnia fiaska pierwszej procedury rezerwowej, głowa państwa powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów. Chociaż Konstytucja stanowi tylko o powołaniu premiera, należy przyjąć, że to powołanie jest w rozumieniu art. 154 ust. 1 Konstytucji RP desygnowaniem. Gdyby było inaczej, nowo powołany Prezes Rady Ministrów zająłby miejsce poprzedniego premiera, zanim doszłoby do utworzenia „jego” rządu. Zadaniem premiera jest konstruowanie składu Rady Ministrów. Prezydent dokonuje powołania Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania rządu przez Prezydenta wyraża mu wotum zaufania większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wymóg uzyskania przez Radę Ministrów zwykłej większości oznacza, że liczba posłów głosujących „za” musi być większa od liczby posłów głosujących „przeciw”. W tym wypadku głosów „wstrzymujących się” nie bierze się pod uwagę. Jeśli i ta procedura rezerwowa się nie powiedzie, głowa państwa musi zgodnie z Konstytucją skrócić kadencję Sejmu – co jest tożsame ze skróceniem kadencji Senatu – i zarządzić nowe wybory¹⁴.

4.1.2. Struktura po wyborach

Skład i struktura Rady Ministrów to problematyka nie tylko natury technicznej czy organizacyjnej. Nie chodzi bowiem wyłącznie o kwestię sprawności działania organu, jego efektywności i operatywności, która bez wątplenia jest większa, jeżeli rząd nie jest nadmiernie rozbudowany i liczny¹⁵. Skład i struktura rządu uwarunkowane są:

- tradycjami historycznymi,
- zwyczajami konstytucyjnymi,

¹⁴ Ibidem, s. 118.

¹⁵ W. Skrzydło: *Rada Ministrów i administracja rządowa*. W: W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo...*, s. 334.

- poglądami elit politycznych,
- aktualnymi potrzebami politycznymi,
- zakresem zadań nałożonych na rząd.

Konstytucja nie precyzuje składu liczbowego Rady Ministrów, pozostawiając decyzję premierowi i jego koalicyjnym partnerom¹⁶. Ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów (skład obligatoryjny). Jednocześnie ustawodawca przewiduje możliwość powołania do składu rządu wiceprezesów Rady Ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów (skład fakultatywny). Powołanie do składu rządu członków fakultatywnych uzależnione jest od woli Prezesa Rady Ministrów, który decyduje się na ich powołanie w zależności od konieczności ich udziału w pracach Rady Ministrów. Nie bez znaczenia są również stanowiska koalicyjnych partnerów kształtującego się rządu. O powołaniu zaś przewodniczących określonych w ustawach komitetów decydują ustawy uchwalone przez parlament, na mocy których powołuje się dany komitet, przyznając mu rangę naczelnego organu administracji rządowej. Z tego względu przewodniczący tego komitetu staje się członkiem Rady Ministrów¹⁷. Do 2009 r. organem takim był Komitet Integracji Europejskiej¹⁸, który powołany został do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

4.1.3. Wotum nieufności dla wybranego rządu

Jednym ze sposobów wyrażenia rządowi nieufności jest jednoczesny wybór przez Sejm nowego premiera i to wysoką większością, tj. przynajmniej 231 głosów. W takiej sytuacji Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje

¹⁶ H. Zięba-Załużcka (red.): *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2006, s. 123.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej. Dz.U. nr 106, poz. 494 ze zm.

wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.

Pod rządem Małej Konstytucji z 1992 r. udzielenie wotum nieufności rządowi oznaczało otwarcie procedury wyboru nowej Rady Ministrów przez Sejm. Stosowano tu odpowiednio przepisy art. 58¹⁹. Konstytucja z 1997 r. zmieniła zasadniczo ten model postępowania, zniosła bowiem wymaganie, by nowa Rada Ministrów została wybrana przez Sejm. Tym samym wykluczona została sytuacja, gdy Sejm wyrazi wprawdzie konstruktywne wotum nieufności, ale nowy premier nie zdoła zdobyć poparcia większości sejmowej dla swego gabinetu²⁰.

W obecnym stanie prawnym wybór nowego premiera należy uznać za dorozumiane udzielenie wotum zaufania gabinetowi, który ten utworzy, czy innymi słowy, za udzielenie premierowi „*carte blanche*” w tym zakresie. Premier ma więc w tej procedurze pozycję znacznie silniejszą niż w innych wariantach tworzenia rządu, bo jego decyzje personalne nie wymagają już jakiegokolwiek potwierdzenia. Budzi to uwagi krytyczne, ale nie można też abstrahować od faktu, że jeżeli nowemu premierowi udało się zyskać poparcie sejmowej większości, to musiało to być poprzedzone procesem konsultacji politycznych, obejmujących także kwestie personalne. Na tym etapie rola Sejmu (a zwłaszcza kierownictwa ugrupowań tworzących nową koalicję) rysować się będzie w sposób wyraźny, gdyż warunkiem poparcia wniosku o konstruktywne wotum nieufności będzie uprzednie uzgodnienie programu i składu rządu.

Po dokonaniu wyboru premiera przez Sejm pozostanie mu wprowadzenie w życie tych uzgodnień, a ponowne debaty sejmowe mogłyby się okazać wręcz dysfunkcjonalne. O ile więc w wymiarze prawnym premier pozostaje wyłącznym twórcą rządu tworzonego w wyniku konstruktywnego wotum nieufności, o tyle w wymiarze politycznym może to być znacznie bardziej gabinet „sejmowy” niż „premierowski”.

Po przejściu przez Sejm uchwały o konstruktywnym wotum nieufności nowy premier przedstawia Prezydentowi pełny skład Rady Ministrów. Konstytucja nie określa terminu tego przedstawienia, ale – biorąc pod uwagę, że na razie nadal pełni obowiązki poprzednia Rada Ministrów – można przyjąć, że premier będzie działał bez niepotrzebnej zwłoki. Powołanie rządu w składzie przedłożonym przez premiera jest obowiązkiem Prezydenta. Nie ma oczywiście przeszkód, by – tak przed, jak i po wyrażeniu konstruktywnego wotum nieufności – prowadzone były z Prezydentem konsultacje personalne. Byłoby to jednak działanie

¹⁹ W tej procedurze doszło do powołania gabinetu J. Oleksego w marcu 1995 r.

²⁰ W. Sokolewicz, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 2. Red. L. Garlicki. Warszawa 2001, s. 49.

kurtuazyjne, bo w wymiarze prawnym premier ma wyłączność decyzji w ukształtowaniu składu swego gabinetu. Prezydent nie może odmówić powołania nowej Rady Ministrów, nie może dokonać powołania selektywnego, pomijając niektóre kandydatury, nie może wreszcie opóźnić powołania, dopuszczając się nieuzasadnionej zwłoki. Rola Prezydenta jest tu bliska roli notariusza konstytucji²¹. Jedyna sytuacja, w której Prezydent mógłby podjąć własne działania, wiąże się z oceną konstytucyjnej prawidłowości procedury wyrażania wotum nieufności, a także z oceną prawnej zdolności poszczególnych kandydatów do objęcia stanowisk w Radzie Ministrów²².

4.2. Organy wewnętrzne i tryb funkcjonowania

4.2.1. Kompetencje Rady Ministrów

O kompetencjach organu państwowego przesądza jego pozycja ustrojowo-prawna wyznaczona przez Konstytucję. W świetle art. 146 Konstytucji RP, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, a także kieruje administracją rządową. Natomiast art. 146 ust. 2 wprowadza zasadę domniemania właściwości rządu w sprawach z zakresu prowadzenia tej polityki. Wspomniana zasada oznacza, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Rada Ministrów powinna zatem przede wszystkim podejmować kroki zmierzające do zabezpieczenia realizacji zadań Rzeczypospolitej, zarówno wyraźnie ujętych konstytucyjnie, jak i wynikających z samej istoty państwowości. Do wspomnianych zadań należą między innymi:

- strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium RP, zapewnianie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżenie dziedzictwa narodowego, zapewnianie ochrony środowiska (art. 5 Konstytucji RP);
- stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury oraz udzielanie pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (art. 6 Konstytucji RP);

²¹ L. Garlicki: *Polskie prawo...*, s. 293.

²² A. Bałaban: *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*. Kraków 2002, s. 141.

- zapewnianie wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji RP);
- zapewnianie wolności tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, a także innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji (art. 12 Konstytucji RP);
- zapewnianie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP);
- otaczanie specjalną opieką weteranów walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidów wojennych (art. 19 Konstytucji RP);
- ochrona własności i prawa dziedziczenia (art. 21 Konstytucji RP);
- ochrona pracy (art. 24 Konstytucji RP);
- udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji RP);
- zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 Konstytucji RP);
- sprzyjanie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji RP).

Sfera kompetencyjna Rady Ministrów jest bardzo szeroka. Rada Ministrów stanowi podstawowy ośrodek rządzenia państwem w sensie politycznym, tj. kierowania jego rozwojem, przesądzenia o wytyczeniu kierunków rozwiązywania spraw publicznych, kształtowania ramowych rozstrzygnięć we wszystkich dziedzinach i sprawowania ogólnego kierownictwa nad realizacją tych rozstrzygnięć i wytycznych²³.

W. Skrzydło wskazuje na cztery podstawowe funkcje Rady Ministrów jako głównego ogniwa władzy wykonawczej, tj.: wykonawczą, normodawczą, sprawozdawczo-informacyjną i kierowniczo-administracyjną.

Wykonywanie ustaw

Całość administracji w państwie jest zobowiązana do prowadzenia działalności nakierowanej na wykonywanie ustaw, nie ogranicza się to wyłącznie do rządu. Z uwagi na rozbudowaną strukturę administracji rządowej Rada Ministrów odgrywa w tym względzie szczególną rolę, która polega na „zapewnieniu wykonania ustaw”. Jest zobowiązana do podejmowania różnorodnych działań, także o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym, w celu zapewnienia realizacji ustaleń zawartych w ustawach przez wszystkie ogniwa administracji rządowej²⁴.

²³ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 6: *Podmioty administrujące*. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa 2011, s. 275.

²⁴ W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, s. 178–179.

Stanowienie prawa

Charakter wykonawczy mają także zadania polegające na stanowieniu prawa w postaci aktów wykonawczych do ustaw, wydawane w formie rozporządzeń. Rząd może te akty wydawać na podstawie i w celu wykonania ustaw w ramach upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie (delegacja ustawowa) jest jednocześnie zobowiązaniem rządu do wydania odpowiedniego aktu prawnego zapowiedzianego w ustawie, mającego skonkretyzować jej przepisy. Pełne wejście ustawy w życie wymaga wydania zapowiedzianych aktów prawnych wykonawczych przez upoważnione do tego centralne organy administracji rządowej. Nadto delegacja ustawowa jest normą prawną, której naruszenie stanowi naruszenie prawa. Rozporządzenie może wydać organ państwowy wyraźnie do tego upoważniony. Jeśli zatem do tego upoważniona została Rada Ministrów, to w sprawie tej nie może działać żaden inny organ państwa, ani też rząd nie może jej przekazać ministrowi czy premierowi. W świetle art. 87 Konstytucji RP, rozporządzenie jest jedynym aktem prawnym rządu zaliczanym do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Nie jest to jednak jedyny rodzaj aktów prawnych, jakie rząd stanowi, gdyż na podstawie art. 93 ust. 1 Rada Ministrów może także podejmować uchwały, które mają charakter aktu prawnego wewnętrznego, obowiązującego wyłącznie jednostki organizacyjne podległe rządowi. Konstytucja nie zna natomiast aktów prawnych z mocą ustawy wydawanych przez organ pozaparlamentarny. Akty tego rodzaju znała praktyka II Rzeczypospolitej, stosowano je także w latach 1944–1989. Od 1989 r. akty te znikły z Konstytucji, a wprowadziła je ponownie Mała Konstytucja²⁵, przewidując prawo rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Szło więc o akty prawne, którymi rząd mógł ustawy zmieniać, uchylać bądź uzupełniać, nie były one jednak stosowane w praktyce. Konstytucja z 1997 r. jedynym ustawodawcą uczyniła parlament i nie przyznała rządowi prawa wydawania aktów prawnych z mocą ustawy.

Rada Ministrów odgrywa ważną rolę w dziedzinie realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej. Rząd, oprócz innych podmiotów określanych w art. 118 Konstytucji RP, dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej; w pewnych kwestiach prawo wnoszenia projektów ustaw należy wyłącznie do rządu. Dotyczy to projektu ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, o zaciąganiu długu publicznego czy zmianie budżetu. Z kolei Rada Ministrów została pozbawiona podejmowania inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany Konstytucji (art. 235 Konstytucji RP). Z prawnej inicjatywy ustawodawczej rząd korzysta bardzo często, tak jak to się dzieje powszechnie na świecie. Ma także – oprócz

²⁵ Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.

wnioskodawcy i posłów – prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP). Tylko Rada Ministrów ma prawo, w uzasadnionych przypadkach, zgłosić projekt ustawy jako pilny, co powoduje zastosowanie szczególnego trybu ustawodawczego, zezwalającego na skrócenie czasu określonego w normach procedury legislacyjnej²⁶.

4.2.2. Składanie sprawozdań i informacji

Funkcja sprawozdawczo-informacyjna

Na Radzie Ministrów ciąży konstytucyjny obowiązek corocznego przedkładania Sejmowi sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej, jak też innych uchwalanych przez parlament planów finansowych. Jest to obowiązek prawny, który musi być wykonany w ściśle określonym czasie, a mianowicie w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Ocena wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa stanowi podstawę w sprawie podejmowania przez Sejm uchwały w przedmiocie absolutorium dla rządu. Zanim jednak Sejm zajmie stanowisko w tej kwestii, wysłuchuje opinii Najwyższej Izby Kontroli przedstawionej przez jej Prezesa. Nieudzielenie absolutorium może stanowić podstawę złożenia przez premiera dymisji rządu²⁷, a może być także podstawą ewentualnego pociągnięcia winnych do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Funkcja kierowniczo-administracyjna

Rada Ministrów realizuje ważną funkcję w zakresie kierowania, koordynowania i kontrolowania wszystkich organów administracji w państwie. Jej waga wiąże się z faktem, że to rząd ponosi odpowiedzialność przed Sejmem za działalność całej administracji rządowej. Rada ma na celu zabezpieczenie jednolitości polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej, sprawności działania jej aparatu. Wynikają stąd zadania stanowiące realizację tej funkcji. Wśród nich Konstytucja przewiduje prawo Rady Ministrów do uchylania aktów prawnych wydawanych przez ministrów (art. 149 ust. 2). Rząd działa w tym względzie na wniosek premiera i może odnosić się zarówno do rozporządzeń wydawanych przez mini-

²⁶ W. Skrzydło: *Ustrój polityczny...*, s. 179–180.

²⁷ Z. Szelięga: *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 1997 r.* Lublin 2003, s. 69.

strów, jak i zarządzeń. Funkcja ta realizowana jest także w formie kierowania wykonaniem budżetu państwa, jak też innych planów finansowych uchwalanych przez Sejm. Ważną rolę odgrywa rząd w zakresie zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Jest to odcinek bardzo ważny i pozostający na styku kompetencji Prezydenta, rządu i odpowiednich ministrów²⁸. W szczególności Rada Ministrów posiada kompetencje w sytuacjach zagrożenia, tj. w zakresie zarządzania kryzysowego i w okresie stanu wojennego. Według ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁹, przy Radzie Ministrów funkcjonuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, będący organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W czasie zaś wprowadzenia stanu wojennego, jeżeli wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów.

Podobną systematykę zadań Rady Ministrów proponuje Z. Witkowski³⁰, który również wyróżnia cztery podstawowe funkcje działań (normodawczą, wykonawczą, rządzenia, kierowniczo-koordynacyjną), w wypełnianiu których Rada realizuje poszczególne zadania, utożsamiane z kompetencjami. Na zadania te, wyodrębnione przy przyjęciu kryterium relacji Rady Ministrów do innych segmentów aparatu państwowego, mają się składać:

- zadania związane z kierowaniem całą administracją rządową;
- zadania wynikające ze stosunków Rady Ministrów z parlamentem (np. procedury związane z odpowiedzialnością polityczną Rady Ministrów czy obowiązek wykonywania ustaw);
- zadania normodawcze;
- zadania związane z działaniami Rady Ministrów podejmowanymi względem ministrów i kierowników urzędów centralnych;
- zadania względem jednostek samorządu terytorialnego;
- zadania względem terenowych organów administracji rządowej.

Zatem rolą Rady Ministrów jest zadbanie o rozwój niezbędnej infrastruktury prawnej, instytucjonalnej i społecznej.

²⁸ W. Skrzydło: *Ustrój polityczny...*, s. 181.

²⁹ Dz.U. nr 89, poz. 590 ze zm.

³⁰ Z. Witkowski: *Prawo konstytucyjne*. Toruń 2006, s. 364 i nast.

4.2.3. Sposób ustanawiania aktów prawnych

Rząd ma prawo kierować do Sejmu projekty ustaw, zaakceptowanych na posiedzeniach rządu lub przyjętych w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Rady Ministrów (tzw. tryb obiegowy). Rada Ministrów może także wydawać rozporządzenia oraz podpisywać umowy międzynarodowe. Wszystkie akty prawne muszą być zaakceptowane przez Radę Ministrów.

Tryb opracowywania i przyjmowania dokumentów rządowych określa uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r.³¹ – regulamin pracy Rady Ministrów. Projekty aktów normatywnych opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wnioskodawca jest obowiązany uzgodnić projekt dokumentu rządowego z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym – z Rządowym Centrum Legislacji. Wnioskodawca zawiadamia Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o zamiarze podjęcia inicjatywy opracowania dokumentu rządowego. Zawiadomienie to powinno zawierać: określenie dokumentu, związane informacje o przyczynach i potrzebie podjęcia inicjatywy, wskazanie jej istoty, a także skutków społecznych i ekonomicznych. W zawiadomieniu należy również zamieścić podstawę prawną, wstępną ocenę skutków regulacji oraz wstępną ocenę zgodności z prawem Unii Europejskiej. Przed skierowaniem projektu do uzgodnień organ wnioskujący przesyła projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem Rządowemu Centrum Legislacji do zaopiniowania pod względem zakresu OSR³² i zakresu konsultacji społecznych oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która dokonuje oceny skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji oraz sporządza OSR, przede wszystkim w przypadku projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym. Komisja Prawnicza w Rządowym Centrum Legislacji bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym prawem, zasadami techniki prawodawczej³³ oraz weryfikuje poprawność językową przepisów projektu. W uzasadnionych przypadkach, w celu właściwego przygotowania projektu dokumentu rządowego, organ wnioskujący organizuje międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe. W konferencji są obowiązani uczestniczyć przedstawi-

³¹ M.P. 2002, nr 13, poz. 221 ze zm.

³² Ocena Skutków Regulacji.

³³ Dz.U. 2002, nr 100, poz. 908.

ciela organu wnioskującego oraz organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu. Opierając się na wnioskach i ustaleniach przyjętych podczas konferencji, organ wnioskujący dokonuje autopoprawek albo opracowuje nowy tekst projektu dokumentu rządowego, ewentualnie sporządza protokół rozbieżności. Projekty dokumentów rządowych podlegają, przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, rozpatrzeniu przez stały komitet Rady Ministrów. Organ uprawniony wnosi projekt dokumentu rządowego pod obrady Rady Ministrów za pośrednictwem sekretarza Rady Ministrów. Sekretarz Rady Ministrów przekazuje wniesione projekty dokumentów rządowych członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń Rady Ministrów nie później niż 7 dni przed datą posiedzenia, na którym mają być one rozpatrzone. W wyjątkowych przypadkach termin ten, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, może zostać skrócony. Wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów powinien, w sposób możliwie zwięzły, określać jego przedmiot, istotę i cel proponowanego rozstrzygnięcia, informację o zakresie i wynikach przeprowadzonego postępowania uzgadniającego oraz, zależnie od rodzaju dokumentu, przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne oraz inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie decyzji przez Radę Ministrów.

Do wniosku dołączany jest pełny tekst projektu dokumentu rządowego, opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na charakter sprawy i rodzaj dokumentu. Posiedzenia Rady Ministrów odbywają się w stałych terminach. W czasie posiedzenia Rada Ministrów rozpatruje dokumenty rządowe i inne sprawy objęte porządkiem obrad. Porządek obrad, przygotowywany przez sekretarza Rady Ministrów, jest zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów na posiedzeniu rządu, po zasięgnięciu opinii członków Rady Ministrów. Członkowie Rady Ministrów powinni zgłosić uwagi do projektu dokumentu rządowego nie później niż do godz. 12.00 dnia poprzedzającego stały termin posiedzenia Rady Ministrów, pod rygorem ich pominięcia. Po upływie tego terminu uwagi mogą zostać przez członków Rady Ministrów zgłoszone wyłącznie na posiedzeniu Rady Ministrów i podlegają rozpatrzeniu tylko za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Projekty dokumentów rządowych, podobnie jak inne sprawy przewidziane do rozpatrzenia na posiedzeniu, referuje Prezes Rady Ministrów lub wskazany przez niego członek Rady Ministrów. Rada Ministrów, po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego, dokument przyjmuje, wprowadza w nim zmiany albo go odrzuca. Może też skierować go do ponownego rozstrzygnięcia po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie. Akty normatywne przyjęte przez rząd przedstawia się Prezesowi Rady Ministrów do podpisu; rozporządzenia Rady Ministrów oraz niektóre uchwały ogłasza się w „Dzienniku Ustaw”

lub w „Monitorze Polskim”. Tryb ogłaszania aktów prawnych reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r.³⁴ o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

4.2.4. Organizacja prac Rady Ministrów

Rada Ministrów działa kolegialnie, co powoduje, że istotnego znaczenia nabiera kwestia wewnętrznej organizacji i trybu działania tego organu. Wykonując swe zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. Poszczególne sprawy może również rozstrzygać tzw. drogą obiegową, w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk. Organizację i tryb pracy Rady Ministrów określa uchwalony przez nią regulamin.

Prezes Rady Ministrów zwołuje posiedzenia Rady Ministrów, ustala ich porządek i im przewodniczy. Rada Ministrów może powierzyć Prezesowi Rady Ministrów ostateczną redakcję tekstów przyjętych rozstrzygnięć. Rozstrzygnięcia Rady Ministrów podpisuje Prezes Rady Ministrów po ich przedstawieniu i podpisaniu przez sekretarza Rady Ministrów.

Posiedzenia Rady Ministrów są niejawne. Przygotowuje je i obsługuje sekretarz Rady Ministrów. Do sekretarza Rady Ministrów należą również sprawy związane z:

- przyjmowaniem od wnioskodawców oraz przekazywaniem członkom Rady Ministrów projektów dokumentów rządowych;
- opracowaniem protokołów ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów;
- przygotowaniem dokumentów rozpatrywanych przez Radę Ministrów oraz przedkładanych do podpisu Prezesowi Rady Ministrów;
- koordynowaniem działalności legislacyjnej Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

4.2.5. Reprezentacja rządu

Ważnym elementem mechanizmu funkcjonowania Rady Ministrów jest reprezentowanie jej na zewnątrz oraz działanie w jej imieniu. W świetle przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o Radzie Ministrów, pierwszoplanowa funkcja w tym zakresie przypada Prezesowi Rady Ministrów.

³⁴ Dz.U. 2011, nr 197, poz. 1172, tekst jedn.

Ustawa o Radzie Ministrów przewiduje jednak również inne możliwości reprezentowania tego organu, wyrażania w jego imieniu stanowiska oraz składania oświadczeń:

- członek Rady Ministrów upoważniony przez Radę Ministrów może reprezentować rząd przed Sejmem RP oraz przed innymi organami państwowymi, np. Senatem RP i Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach rozpatrywanych z inicjatywy Rady Ministrów. W takiej sytuacji minister składa, po porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, wszelkie oświadczenia w imieniu rządu;
- członek Rady Ministrów upoważniony przez Radę Ministrów albo – w uzasadnionych przypadkach – przez Prezesa Rady Ministrów może reprezentować rząd w innych niż wymienione wyżej sprawach rozpatrywanych przez Sejm lub inne organy państwowe;
- upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w danym ministerstwie, pełnomocnik rządu lub kierownik urzędu centralnego może reprezentować rząd przed Sejmem lub innym organem państwowym;
- upoważniona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra osoba inna niż wymieniona we wcześniejszych punktach czynna w danym dziale administracji rządowej może reprezentować rząd w Sejmie, poza posiedzeniem plenarnym, lub przed innymi organami państwowymi w toku spotkań roboczych.

4.2.6. Pełnomocnicy rządu

Rada Ministrów ma kompetencje do ustanowienia pełnomocnika rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe. Pełnomocnikiem rządu może być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w zakresie zadań o zasięgu regionalnym, może nim być również wojewoda. Pełnomocnika rządu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia pełnomocnikowi obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej³⁵. Jako przykład można wskazać Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia

³⁵ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej...*, s. 275 i nast.

6 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika rządu do spraw deregulacji gospodarczych, którym został sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki. Do jego zadań należy w szczególności monitorowanie prac podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

4.2.7. Organy wewnętrzne Rady Ministrów

Rada Ministrów wykonuje swe zadania nie tylko działając *in pleno* bądź za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, ale również przez inne wewnętrzne organy³⁶. Organy te nie mają prawnych instrumentów władczego działania, a ich działalność uwarunkowana jest „do wewnątrz rządu”³⁷.

W szeroko rozumianym systemie organizacyjnym rządu mogą działać różne organy pomocnicze, których rola polega na spełnianiu funkcji inicjatorskiej, wnioskodawczej, projektodawczej lub opiniującej w zakresie różnych zagadnień należących do sfery działania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Często celem ich powołania jest też zapewnienie warunków uzgadniania stanowisk członków Rady Ministrów oraz koordynacji i spójności działania poszczególnych ogniw Rady Ministrów. Organy te nie mają charakteru organów państwowych w ścisłym znaczeniu, nie mają samoistnych, własnych zadań i kompetencji niezależnych od Rady Ministrów i dających prawo stosowania władztwa państwowego. Działają w sferze zadań i kompetencji Rady Ministrów, stąd też mają status jedynie organów pomocniczych Rady Ministrów, działających na jej użytek lub na użytek Prezesa Rady Ministrów³⁸.

Podstawy prawne takich organów tworzy ustawa o Radzie Ministrów, określając je jako organy wewnętrzne. Organy pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów tworzy z inicjatywy własnej lub na wniosek członka Rady Ministrów w drodze zarządzenia Prezes Rady Ministrów. Wśród tych organów mogą występować różne ich rodzaje, zawsze o strukturze kolegialnej, różniące się natomiast nazwą, celem ich powołania i obszarem spraw, w których działają³⁹.

³⁶ Ustawa o Radzie Ministrów w art. 10 oraz 12–14i daje podstawę do powoływania takich struktur rządowych. Dz.U. 2012, poz. 392, tekst jedn.

³⁷ J. Kuciński: *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2003.

³⁸ J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, L. Lang, M. Szubiański, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2009, s. 149–150.

³⁹ Ibidem, s. 150.

Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności:

- stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów;
- komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub danej sprawy;
- rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Tworząc wymienione organy pomocnicze, Prezes Rady Ministrów określa ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia praktyki. Rada Ministrów, wydając przedmiotowe rozporządzenie, określi nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania.

Rada Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym może powoływać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Rada Ministrów, wydając przedmiotowe rozporządzenie, określi nazwę i przedmiot działania komisji wspólnej oraz jej skład i tryb postępowania. Celem komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska.

4.2.8. Rada Legislacyjna

Szczególne miejsce wśród omawianych organów zajmuje Rada Legislacyjna, która jest organem ustawowym usytuowanym przy Prezesie Rady Ministrów. Podstawę prawną do jej działania stanowi art. 14 RMU oraz przepisy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania⁴⁰. Pełni funkcje opiniodawczą i doradczą w zakresie projektów rządowych ustaw oraz projektów aktów wykonawczych do ustaw. Do zadań Rady Legislacyjnej należą:

⁴⁰ Dz.U. 2011, nr 6, poz. 21.

- opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa;
- opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska, lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów;
- formułowanie wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej;
- formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, w tym co do zasad techniki prawodawczej;
- dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych;
- analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa.

Rada wykonuje zadania z własnej inicjatywy lub na wniosek: Prezesa Rady Ministrów, przewodniczącego stałego komitetu Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji lub sekretarza Rady Ministrów.

W skład Rady wchodzi powołane przez Prezesa Rady Ministrów osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej – w liczbie do 20 osób. Przewodniczącego Rady powołuje i odwołuje, spośród członków Rady, Prezes Rady Ministrów. Kadencja Rady trwa 4 lata.

4.2.9. Rządowe Centrum Legislacji

Oprócz Rady Legislacyjnej, przy Prezesie Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Legislacji jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów. Rządowe Centrum Legislacji zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej.

Rządowym Centrum Legislacji kieruje Prezes Centrum przy pomocy wiceprezesów Centrum oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Centrum. Prezes Centrum powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób

wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Centrum.

Rządowe Centrum Legislacji ma za zadanie obsługę prawną Rady Ministrów w zakresie legislacji. Istotą tego zadania jest opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowanie określonych rodzajów projektów należy do właściwości innych podmiotów, np. opracowanie projektu ustawy budżetowej należy do zadań Ministra Finansów na podstawie art. 139 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹.

W uzasadnionych przypadkach Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia sekretarz Rady Ministrów może też na wniosek organu wnioskującego lub Prezesa Rządowego Centrum Legislacji postanowić o opracowaniu projektu ustawy przez sam organ wnioskujący.

Obowiązek opracowania projektów ustaw przez Centrum nie dotyczy również rządowych projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, opracowywanych przez komisje kodyfikacyjne.

Do zadań Centrum należy nadto zapewnienie obsługi prawnej Rady Ministrów przez:

- opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych innych niż projekty ustaw oraz do projektów założeń projektów ustaw;
- opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych innych niż projekty ustaw, skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym przez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum;
- analizowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji, w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa;
- koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych;
- wydawanie, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach „Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
- współdziałanie z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania;

⁴¹ Dz.U. 2013, poz. 885, tekst jedn.

- współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z polskim systemem prawa;
- monitorowanie wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw;
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.

Oprócz wymienionych wcześniej organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, działających na podstawie ustawy o Radzie Ministrów, mogą być także ustanawiane na podstawie odrębnych ustaw inne organy pomocnicze. Organy te nie mają charakteru wewnętrznych organów Rady Ministrów, lecz samodzielnych, odrębnych organów pomocniczych, działających na rzecz Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów⁴². Jako przykład można wskazać Polski Komitet Doradczy, który został powołany jako organ pomocniczy Rady Ministrów, właściwy w sprawach koordynacji działań dotyczących ochrony zabytków w razie konfliktu zbrojnego, między innymi przez przedstawianie Radzie Ministrów opinii i wniosków dotyczących działań legislacyjnych⁴³.

4.3. Premier jako naczelny organ administracji publicznej a Prezes Rady Ministrów

Premier jest samodzielnym, centralnym organem administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów jest równocześnie osobą, której przynależy się miano szefa rządu. Ani przepisy konstytucyjne, ani też praktyka polityczna nigdy nie traktowały w Polsce premiera tylko jako *primus inter pares* (pierwszego wśród równych); wręcz przeciwnie – zawsze premier był rzeczywistym kierownikiem prac rządowych⁴⁴. Reforma Centrum z 1996 r. i nowe uregulowania konstytucyjne z 1997 r. jeszcze tę pozycję wzmocniły. Osłabieniu ustrojowej pozycji i kompetencji Prezydenta towarzyszyło odpowiednie umocnienie pozycji premiera.

⁴² J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne...*, s. 153.

⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego, wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568).

⁴⁴ L. Garlicki: *Polskie prawo...*, s. 307.

Szczególna pozycja Prezesa Rady Ministrów wynika głównie z przesłanek politycznych. Chociaż nie funkcjonuje w Polsce zasada, zgodnie z którą premierem zostaje przywódca partii, która wygrała wybory (reguła dość typowa dla parlamentarnego systemu rządów), to jednak stanowisko to jest zawsze powierzane politykowi wpływowemu, zdolnemu nie tylko do zorganizowania prac rządowych, ale i do utrzymywania spójności koalicji oraz porozumiewania się ze swymi klubami w Sejmie.

Konstytucyjne zadania Prezesa Rady Ministrów wyszczególnione zostały w art. 148 Konstytucji RP. W świetle powołanego przepisu, Prezes Rady Ministrów:

- reprezentuje Radę Ministrów,
- kieruje pracami Rady Ministrów,
- wydaje rozporządzenia,
- zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania,
- koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów,
- sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach,
- jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Prezes Rady Ministrów skupia w swych rękach wiele istotnych kompetencji określonych w ustawie zasadniczej i innych aktach ustawowych⁴⁵.

- Kompetencje te koncentrują się przede wszystkim na procesie tworzenia rządu i dokonywania zmian w jego składzie – należy pamiętać, że bez wniosku premiera nie można nikogo powołać do Rady Ministrów. W każdej chwili premier może również odwoływać (przy odpowiednim współdziałaniu Prezydenta) ze składu rządu ministrów, z którymi nie potrafi współpracować. Tylko premier jest prawnie powołany do udzielenia kontrasygnaty aktom Prezydenta, a tym samym staje się głównym (a w większości wypadków wyłącznym) partnerem głowy państwa. Na osobie premiera skupia się też odpowiedzialność rządu, można go bowiem obalić tylko przez wyrażenie całej Radzie Ministrów wotum nieufności. Sam premier może zwrócić się do Sejmu o udzielenie wotum zaufania bądź złożyć rezygnację, powodując tym samym upadek gabinetu.
- W zakresie zadań oraz personalnego kształtu ministerstw i innych organów centralnych premierowi przysługuje tzw. władza organizacyjna, ponieważ określa ona szczegółowy zakres działania każdego ministra⁴⁶. Jeśli chodzi o ministrów resortowych, to premier jest związany usta-

⁴⁵ H. Zięba-Załużka: *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2002, s. 165.

⁴⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

wami określającymi ich zakres działania, zwłaszcza postanowieniami Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁷. Jeśli chodzi o ministrów – członków rządu, swoboda premiera jest daleko idąca. Premier ma też wpływ na obsadę personelu kierowniczego w ministerstwach – na wniosek odpowiednich ministrów powołuje oraz odwołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu. Powołuje również kierowników wielu urzędów centralnych, pełnomocników rządu, a także – co bardzo ważne – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁸.

- Organizuje prace rządowe. Premier kieruje pracami, koordynuje i kontroluje pracę członków rządu (art. 148 Konstytucji). Wynika stąd między innymi prawo żądania informacji, sprawozdań i dokumentów, rozstrzygania sporów kompetencyjnych między członkami Rady Ministrów, wyznaczania zastępstwa nieobecnego ministra. Są to formuły na tyle ogólne, że silny politycznie Prezes Rady Ministrów może je bez trudu wypełnić treścią pozwalającą mu na rzeczywiste kierowanie pracami zarówno całego rządu, jak i poszczególnych ministrów. Trzeba jednak zawsze pamiętać o koalicyjnym charakterze gabinetu, który sprawia, że ministrowie z partii koalicyjnej będą zachowywać pewien dystans wobec szefa rządu.
- Premier kieruje pracami terenowej administracji rządowej. Powołuje i odwołuje wojewodów (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji) oraz wicewojewodów (na wniosek wojewody). Przysługują mu też kompetencje pozwalające na koordynowanie i nadawanie kierunku pracy organom terenowym, choć bezpośrednio kwestie te znajdują się w zakresie działania ministra do spraw administracji (obecnie: Ministra Administracji i Cyfryzacji).
- Kompetencją Prezesa Rady Ministrów jest również zwierzchnictwo nad osobami zatrudnionymi w administracji rządowej. Premier jest między innymi zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej⁴⁹ (art. 148 pkt 7 Konstytucji) oraz zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 2 Konstytucji).
- W gestii premiera leży też nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego (art. 148 pkt 6 Konstytucji). Tu jednak rola premiera jest ograniczona, nadzór ten bowiem – stosowanie do zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – może dotyczyć jedynie legalności (zgodności z prawem) działalności samorządu terytorialnego i może być realizowany tylko w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach.

⁴⁷ Dz.U. 2013, poz. 743, tekst jedn.

⁴⁸ H. Zięba-Załucka: *Władza ustawodawcza...*, s. 166.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 167.

- Jeżeli chodzi o stanowienie prawa, to Prezes Rady Ministrów może wydawać rozporządzenia (art. 148 pkt 3 w zw. z art. 92 Konstytucji) i zarządzenia (art. 93 Konstytucji). Rozporządzenia premiera odpowiadać muszą tym samym cechom, którym odpowiadają rozporządzenia Rady Ministrów, jednakże upoważnienie ustawowe określa Prezesa Rady Ministrów jako organ właściwy do wydania danego rozporządzenia. Zarządzenia mają charakter wewnętrzny i w swej istocie zbliżają się do normatywnych uchwał Rady Ministrów. Dodatkowo Konstytucja w art. 93 ust. 2 wymaga, aby zarządzenia wydawane były tylko na podstawie ustawy⁵⁰.

Reasumując, można powiedzieć, że w obowiązującym stanie prawnym aktywność Prezesa Rady Ministrów przejawia się przede wszystkim w następujących sferach działania:

- sferze tworzenia rządu i dokonywania w nim zmian, obejmującej proponowanie składu rządu i obsady personalnej stanowisk ministrów, a także wnioskowanie o odwołanie ministra, składanie dymisji Rady Ministrów oraz składanie wniosku o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania;
- sferze organizacji prac rządu, obejmującej kierowanie pracami Rady Ministrów, zapewniania wykonania polityki rządu oraz koordynację i kontrolę pracy członków Rady Ministrów;
- sferze rozdziału zadań pomiędzy ministrów, w której się również mieści wyznaczanie urzędów obsługujących członków Rady Ministrów oraz określanie kształtu personalnego i organizacyjnego ministerstwa;
- sferze kierowania administracją rządową w terenie oraz pracą innych organów centralnych;
- sferze zwierzchnictwa służbowego nad pracami administracji rządowej oraz zwierzchnictwa nad korpusem pracowników służby cywilnej;
- sferze sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym⁵¹.

4.4. Wiceprezisi Rady Ministrów

Na zasadzie art. 147 Konstytucji RP w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezisi Rady Ministrów, którzy mogą pełnić także funkcję ministra.

⁵⁰ Ibidem, s. 168.

⁵¹ R. Mojak: *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*. W: A. Bałaban (red.): *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa 2002, s. 302–303.

Wiceprezes Rady Ministrów wykonuje, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów.

W razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów pracami Rady Ministrów kieruje wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeden z ministrów, jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany.

Powołanie wiceprezesa lub wiceprezesów nie jest obligatoryjne. Stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów wkomponowane jest w strukturę organizacyjną Rady Ministrów, ale nie stanowi samodzielnego organu administracji państwowej. Wiceprezes Rady Ministrów nie ma własnych kompetencji, lecz wykonuje – w zakresie mu przydzielonym – kompetencje Prezesa Rady Ministrów. Rola wiceprezesa Rady Ministrów polega nie tyle na działaniu w charakterze zastępcy premiera, ile na pełnieniu funkcji jego stałego pomocnika.

Wiceprezes Rady Ministrów – w wypełnianiu funkcji zastępstwa i pomocniczych – występuje w imieniu i z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, jednocześnie odpowiadając przed Prezesem Rady Ministrów za realizację powierzonych mu zadań i kompetencji⁵².

Wiceprezes Rady Ministrów jako konstytucyjny członek rządu w swych wystąpieniach obowiązany jest do reprezentowania stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów.

4.5. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zastąpiła na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów⁵³ od dawna funkcjonujący Urząd Rady Ministrów.

Ogólnie rzecz biorąc, Kancelaria Rady Ministrów jest urzędem zapewniającym obsługę merytoryczną, organizacyjną, prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, Kolegium do spraw Służb Specjalnych, Rady

⁵² J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne...*, s. 158.

⁵³ Ustawa ta została znowelizowana ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 154, poz. 1800), tytuł tej ustawy brzmi: Ustawa o Radzie Ministrów.

Legislacyjnej, Szefa Służby Cywilnej. Kancelaria może obsługiwać również pełnomocnika rządu oraz wskazane przez Prezesa Rady Ministrów organy pomocnicze, komisje i komisje wspólne.

Kancelarią kieruje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii. Do zadań, które z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów realizuje Kancelaria, należy w szczególności: dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym, opracowanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej, opracowanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania, przygotowanie innych analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen zleconych przez Prezesa Rady Ministrów, wydawanie Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”, koordynacja realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej w zakresie określonym w odrębnych przepisach, obsługa spraw kadrowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej, koordynacja współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwowymi, obsługa informacyjna oraz prasowa Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz wewnętrznych organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów, wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa określonych w odrębnych przepisach oraz wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub zleconych przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje Kancelarii statut, w którym określa szczegółowy zakres zadań i organizację Kancelarii oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez Szefa Kancelarii.

4.6. Ministrowie

Ministrowie to druga – oprócz Prezesa Rady Ministrów – obligatoryjna, a zarazem najliczniejsza kategoria członków Rady Ministrów. Jest to również kategoria niejednorodna. Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji, ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wy-

pełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zatem mamy do czynienia z dwoma rodzajami ministrów, tj. tymi, którzy kierują określonymi działami administracji rządowej, oraz tymi, którzy zostali ustanowieni do wykonywania określonych zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów i realizowanych z jego upoważnienia. W tej sytuacji w doktrynie i w praktyce mówi się o dwóch grupach ministrów:

- ministrach działowych (resortowych),
- ministrach wykonujących zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów („bez teki”).

4.6.1. Minister kierujący działem administracji rządowej (minister działowy)

Ministrowie działowi, dotychczas występujący pod nazwą ministrów resortowych, stanowią podstawowy trzon Rady Ministrów, funkcjonują w ramach swych kompetencji we własnym imieniu. Ministrowie resortowi są tymi członkami rządu, którzy oprócz uczestnictwa w pracach Rady Ministrów sprawują drugą funkcję – kierowanie resortem, czyli wyodrębnionym działem administracji rządowej. Wyodrębnienie działu administracji rządowej następuje w drodze ustawowej.

Minister kierujący działem lub działami administracji, będąc jednoosobowym, naczelnym organem administracji rządowej, posiada kompetencje do wydawania aktów normatywnych (rozporządzeń i zarządzeń), wydawania decyzji administracyjnych i innych aktów administracyjnych w toku postępowania administracyjnego. Zarządzenia wydawane przez ministra mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe ministrowi. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.

Minister kierujący określonym działem administracji rządowej jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

W celu realizacji swych zadań minister działowy współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie

wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów, nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej, współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych.

Ponadto minister działowy podejmuje w odniesieniu do działu, którym kieruje, czynności w zakresie współpracy z zagranicą we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, a w zakresie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – we współpracy z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ministrowie w zakresie kierowanych przez nich działów administracji rządowej opracowują roczne i wieloletnie plany współpracy zagranicznej.

Minister działowy kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej, oraz powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek.

Minister kierujący działem administracji odgrywa rolę samodzielnego organu administracji, mając własne wyodrębnione kompetencje wynikające z ustaw ustrojowych oraz materialnych normujących poszczególne dziedziny spraw, tworzące dany dział administracji rządowej.

Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia ministerstwo, które zapewniać będzie ministrowi obsługę administracyjną.

4.6.2. Minister wykonujący zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów (minister „bez teki”)

Minister „bez teki” wykonuje zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów, działa z jego upoważnienia. Obszar działania wytyczony przez premiera takiemu ministrowi obejmuje zadania i kompetencje przypisane prawnie Prezesowi Rady Ministrów. Premier ustanawiając ministra tej kategorii, obdarza go częścią swych zadań i kompetencji i powierza ich realizację⁵⁴. Ministrowie „bez teki”, w odróżnieniu od ministrów resortowych, nie stoją na czele wyodrębnionego działu administracji rządowej, lecz wykonują zadania powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też niekiedy stosowane jest wobec nich pojęcie „minister zadaniowy”.

⁵⁴ J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne...*, s. 166.

Konstytucyjna konstrukcja ministra wypełniającego zadania wyznaczone mu przez Prezesa Rady Ministrów zakłada daleko idące spersonalizowanie tego stanowiska, co oznacza, że premier wydając rozporządzenie określające zakres działania ministra, ustala w nim konkretną osobę powołaną na stanowisko ministra. Zmiana na stanowisku ministra i zastąpienie go inną osobą wiąże się z koniecznością wydania nowego rozporządzenia, kształtującego zakres działania nowej osoby na stanowisku ministra⁵⁵.

Minister taki, chociaż nie ma własnego resortu, musi mieć swój aparat wykonawczy. Aparat ten zostaje określony przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, przy czym może nim być zarówno ministerstwo, jak i inny urząd administracji rządowej.

W przeciwieństwie do ministrów resortowych, ministrowie „bez teki” nie mogą wydawać rozporządzeń wykonawczych⁵⁶.

Przepisy ustawy o Radzie Ministrów eksponują tę stronę pozycji ministra, jaką stanowi jego członkostwo w Radzie Ministrów. Chodzi o stworzenie z Rady Ministrów forum wypracowywania i realizacji programów politycznych, a nie płaszczyzny przeciwstawiania się interesów i opcji resortowych⁵⁷. Minister uczestniczy w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i realizację działań rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Jest obowiązany, w zakresie swego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Minister realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w ramach której:

- współdziała z innymi członkami Rady Ministrów;
- nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej;
- współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych;
- występuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania;
- po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania.

Minister ma obowiązek identyfikowania się z działaniami i rozstrzygnięciami rządu, co ma swój wyraz w uregulowaniu art. 8 URM, zgodnie

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ H. Zięba-Załucka: *Władza ustawodawcza...*, s. 168–169.

⁵⁷ J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne...*, s. 166.

z którym członek Rady Ministrów reprezentuje w swych wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów.

Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Uregulowanie to nie ma zastosowania do organów, urzędów i jednostek organizacyjnych wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Regulacje ustawowe dotyczące pozycji ministrów jako członków Rady Ministrów odnoszą się generalnie zarówno do ministrów działowych, jak i ministrów, którym zadania wyznacza Prezes Rady Ministrów⁵⁸.

Minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów (art. 35 ust. 1 URM).

Ministrowie powoływani są w ramach procedury konstituowania się rządu. Po jego utworzeniu zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów może dokonywać Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Sam minister może złożyć rezygnację z dalszego pełnienia funkcji w formie dymisji przedstawionej Prezesowi Rady Ministrów. Dymisja ministra może zostać wymuszona przez Sejm przez uchwalenie ministrowi wotum nieufności. W razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów.

4.6.3. Sekretarze i podsekretarze stanu oraz ministerstwo

Minister wykonuje swe zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu, jak również przez aparat pracy, jakim z reguły jest ministerstwo.

Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów.

Sekretarza stanu i podsekretarza stanu powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra. Sekretarza i podsekretarza stanu

⁵⁸ Ibidem, s. 167.

odwołuje również Prezes Rady Ministrów, ale nie jest w tym przypadku wymagany wniosek ministra.

Sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany, zastępuje ministra w zakresie przez niego ustalonym.

W razie przyjęcia dymisji Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu. O przyjęciu dymisji Prezes Rady Ministrów rozstrzyga w ciągu 3 miesięcy od dnia powołania nowej Rady Ministrów.

Aparatem pracy ministra, z pomocą którego wykonuje on przypisane mu zadania i kompetencje, jest ministerstwo. Ministerstwo stanowi urząd w rozumieniu wyspecjalizowanego biura, pewnego zespołu pracowników, a jednocześnie aparatu pomocniczego danego organu administracji publicznej⁵⁹. Do zadań ministerstwa należy pomoc ministrowi w zakresie jego właściwości rzeczowej, w tym realizacja polityki tego ministra.

Ministerstwo odgrywa w dużej mierze również rolę twórczą, polegającą na przygotowaniu koncepcji rozstrzygnięć, projektów aktów generalnych, występowaniu z wnioskami i propozycjami działań, inicjowaniu przedsięwzięć w określonych dziedzinach spraw, świadczeniu fachowego doradztwa. Minister może też scedować realizację niektórych kompetencji, polegających na podejmowaniu różnego rodzaju rozstrzygnięć i decyzji, na komórki organizacyjne i pracowników ministerstwa. Kompetencje te wykonywane są w imieniu i na rachunek ministra⁶⁰.

Ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa Prezes Rady Ministrów określa, w drodze zarządzenia, przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu tego ministerstwa.

W praktyce organizacja wewnętrzna ministerstwa zależy w przeważającej mierze od charakteru zadań stojących przed danym ministrem, liczby i rodzajów działów administracji przypisanych do jego resortu, jak również od zmieniających się bieżących zapotrzebowań organizacyjnych i politycznych⁶¹. Generalne zasady wewnętrznej organizacji ministerstwa określa art. 39 ust. 2 RMU, w myśl którego w skład ministerstwa wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- departamenty – do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa;
- biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa;

⁵⁹ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.): *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa 2009, s. 215.

⁶⁰ J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne...*, s. 170.

⁶¹ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej...*, s. 275.

- sekretariaty – do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów;
- wydziały, referaty, zespoły – jako komórki organizacyjne wewnątrz komórek wymienionych w pkt. 1 i 2.

W każdym ministerstwie przewidziany jest gabinet polityczny ministra, który przygotowuje decyzje ministra i nadaje ramy jego działalności politycznej. Zadaniem gabinetu politycznego jest wspomaganie ministra w kreowaniu polityki resortu. Członkowie gabinetu politycznego z definicji sprawują swe funkcje z politycznego nadania, tworząc u boku ministra kolegialne ciało polityczne o doradczym charakterze⁶².

Ponadto ustawa przewiduje wyodrębnienie w ministerstwie komórek organizacyjnych lub samodzielnych stanowisk do spraw prawnych, informacji, budżetu, finansów, kadr, szkolenia, organizacji, integracji europejskiej, współpracy z zagranicą, informatyki, zamówień publicznych, administracyjno-gospodarczych, kontroli, skarg, wniosków, ochrony informacji niejawnych i audytu wewnętrznego.

Bezpośredni nadzór nad wymienionymi komórkami organizacyjnymi oraz departamentami, biurem i sekretariatami sprawuje dyrektor generalny, który zapewnia prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez ministra, sekretarza stanu i podsekretarza stanu. Dyrektor generalny odpowiada za sprawne funkcjonowanie urzędu oraz gotowość urzędu do wykonywania zadań w przypadku dymisji rządu. Dyrektor generalny zapewnia ciągłość działania resortu niezależnie od zmian politycznych⁶³.

Szczegółową strukturę organizacyjną ministerstwa określa statut, który nadaje ministerstwu Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Minister ustala zaś, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa, określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra.

Na najniższym poziomie o strukturze i trybie pracy poszczególnych komórek organizacyjnych decyduje dyrektor generalny, który zatwierdza wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek organizacyjnych podległych ministrowi.

⁶² H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna...*, s. 175.

⁶³ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej...*, s. 276.

4.7. Kontrola i nadzór nad organami Rady Ministrów

4.7.1. Kontrola parlamentarna

Kontrola występuje w każdej fazie zorganizowanego działania, w każdym obszarze aktywności państwa w procesie produkcyjnym. Generalnie kontrola towarzyszy każdemu działaniu celowemu. W teorii kontroli przyjmuje się, że powinna ona być zróżnicowana i dostosowana do poszczególnych faz takiego działania. Inaczej należy kontrolować zamierzenia czy sformułowane cele w danej dziedzinie, inaczej natomiast należy kontrolować działalność w fazie realizacji. Z tego wynika konieczność zróżnicowania metod i form realizacji kontroli⁶⁴.

Ogólne zasady kontroli mają odpowiednie zastosowanie także w kontroli parlamentarnej. Punktem wyjścia dalszych rozważań jest przyjęte założenie, że kontrola parlamentarna obejmuje całość zorganizowanego działania rządu i jest dostosowana do specyfiki oraz warunków prawnoustrojowych funkcjonowania systemu rządów. Można zatem przyjąć teoretycznie tezę, że w systemie rządów parlamentarnych działalność rządu znajduje się stale zarówno pod kontrolą parlamentarną, jak i innych organów sprawujących kontrolę w prawnym systemie kontroli państwowej. Powyższe założenie można w pełni odnieść do polskiego systemu rządów. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na sposób zorganizowania kontroli sejmowej.

W Polsce kontrola parlamentarna jest zróżnicowana zarówno pod względem form jej wykonywania, jak i sposobu zorganizowania. Trzeba więc koniecznie zwrócić uwagę na zagadnienie klasyfikacji oraz kryteria wyodrębnienia różnych rodzajów kontroli⁶⁵. Szczegółowe podziały są bardzo użyteczne. Pozwalają bowiem pogrupować różne kategorie kontroli zależnie od tego, co jest w nich istotne i wyróżniające ze względu na postawione zadania. Jeżeli chodzi o kontrolę sejmową, to w zależności od przyjętego kryterium klasyfikacyjnego można wskazać kilka jej postaci rodzajowych. W tym celu zostaną opisane trzy podstawowe podziały istotne dla konstytucyjnej regulacji funkcjonowania parlamentu i rządu:

⁶⁴ R. Mojak: *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej*. Lublin 2007, s. 337–338.

⁶⁵ M. Kowalska: *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz jego odpowiedzialność w latach 1989–1997* [maszynopis rozprawy doktorskiej]. Lublin 2001, s. 35–37.

- Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego kontroli możemy wyróżnić kontrolę kompleksową i kontrolę wycinkową. Pierwsza z nich obejmuje całokształt działalności kontrolowanego przedmiotu. Taki charakter ma sejmowa kontrola wykonania budżetu. Sejm bowiem w odpowiedniej procedurze parlamentarnej rozpatruje sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej i dokonuje oceny jej wykonania w aspekcie realizowanej polityki społeczno-gospodarczej. Jednocześnie bada stan finansów publicznych i poziom zadłużenia finansowego państwa. Wydaje się, że do tej kategorii kontroli można zaliczyć także kontrolę programu działania nowo tworzonego rządu w czasie debaty sejmowej nad exposé Prezesa Rady Ministrów. Natomiast kontrola wycinkowa dokonywana jest tylko w wyodrębnionym zakresie działań rządowych. Często bywa ona w praktyce ustrojowej ograniczona do wąskiego wycinka polityki rządu lub ściśle określonej działalności. Przykładem kontroli wycinkowej może być kontrola poselska rządu realizowana w formie interpelacji i zapytań poselskich. Podobny zakres ma zwykle kontrola sprawowana przez komisje parlamentarne.
- Kontrola parlamentarna może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. W tym podziale decydującym kryterium jest tryb podjęcia inicjatywy w sprawie wdrożenia kompleksowej kontroli lub podjęcia określonych działań kontrolnych. Z kontrolą o obligatoryjnym charakterze, podejmowaną z urzędu, spotykamy się, gdy przepisy konstytucyjne lub ustawowe zobowiązują wskazane w nich organy do poddania się kontroli, określone organy kontrolne zaś do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Czynności te są zazwyczaj powtarzane regularnie w danym odstępie czasu. Kontrolą tego typu jest konstytucyjna procedura badania wykonania budżetu oraz związane z tym absolutorium corocznie udzielane Radzie Ministrów. Niektóre ustawy określają obowiązek dokonywania okresowych kontroli wybranych aspektów działalności rządu lub poszczególnych ministrów. Kontrole fakultatywne przeprowadza się w sytuacjach, gdy działania kontrolne są podejmowane przez Sejm lub inne podmioty sejmowe według własnego uznania, bez jakiegokolwiek szczególnego prawnego zobowiązania do ich podjęcia. W praktyce konstytucyjnej taki charakter ma większość sejmowych działań kontrolnych. Klasyczny charakter kontroli fakultatywnej mają kontrole rządu podejmowane w określonych formach prawnych przez posłów⁶⁶.
- Na podstawie kryterium czasu podjęcia kontroli w stosunku do działalności podmiotu kontrolowanego możemy wyróżnić następujące rodzaje

⁶⁶ R. Mojak: *Parlament a rząd...*, s. 338–339.

kontroli: wstępną, faktyczną i następczą. Pierwsza z nich wdrażana jest w procedurze parlamentarnej uchwalania wotum zaufania dla nowo powołanej Rady Ministrów. Ta forma prawna kontroli dotyczy oceny programu działania rządu, a także składu osobowego Rady Ministrów, zanim rząd rozpocznie wykonywanie zadań ustrojowych. Kontrola faktyczna podejmowana jest w fazie realizacji określonych działań. Z tego rodzaju kontrolą spotykamy się najczęściej w praktyce funkcjonowania kontroli sejmowej. Zasadniczo większość prawnie określonych form kontroli jest ukierunkowana na sprawowanie w sposób bieżący kontroli działalności Rady Ministrów i administracji rządowej. Ostatni rodzaj kontroli ma miejsce po zakończeniu danych czynności (działań) objętych kontrolą. Dotyczy ona wówczas oceny czynności już dokonanych. Kontroli poddawane są już zrealizowane prace czy określone działania. Parlament na podstawie sprawozdań rządowych z wykonania ustawy budżetowej lub z wykonania innych ustaw oraz na podstawie innych dokumentów dokonuje oceny rezultatów działalności całego rządu lub poszczególnych ministrów. Przykładem wdrożenia kontroli następczej są parlamentarne procedury rozpatrywania sprawozdania rządu z wykonania ustawy budżetowej, prowadzone w komisjach sejmowych i na posiedzeniu plenarnym izby poselskiej. Kontrola wykonania przez Radę Ministrów ustawy budżetowej kończy się formalną oceną rządu w postaci odpowiedniej uchwały Sejmu (o udzielenie lub o odmowie udzielenia) w sprawie absolutorium⁶⁷.

4.8. Odpowiedzialność Rady Ministrów

Zasada odpowiedzialności sprawujących władzę wynika z istoty państwa demokratycznego. Taka była między innymi geneza zasady podziału władz i wokół niej obracają się konstrukcje ustrojowe zarówno modelu prezydenckiego, jak i parlamentarnego. Nieprzypadkowo też główny nacisk kładziony jest obecnie na właściwe uformowania odpowiedzialności piastunów władzy wykonawczej, jednak przy wyraźnym rozróżnieniu sytuacji głowy państwa i rządu.

Natomiast jeśli chodzi o rząd, to konieczną cechą systemu parlamentarnego jest oparcie jego stosunków z parlamentem (pierwszą izbą) na zasadach zaufania i odpowiedzialności. Do powstania i funkcjonowania rządu konieczne jest więc, by cieszył się zaufaniem (wyraźnym lub

⁶⁷ Ibidem, s. 338–340.

domniemywanym) większości parlamentu, jednakże większość ta ma w każdym czasie i z każdego powodu możliwość położenia kresu istnieniu rządu, który to zaufanie utracił. Prawda, że w zrjonalizowanej wersji parlamentaryzmu mogą pojawiać się dodatkowe ograniczenia, a w szczególności wymóg, by w parlamencie istniała „większość pozytywna”. Są to jednak modyfikacje o systemowo marginalnym znaczeniu, bo nie przekreślają ani zasady zaufania, ani zasady odpowiedzialności.

Odpowiedzialność polityczna realizuje się przez różnego rodzaju sformalizowane procedury parlamentarne, wśród których najdłuższą tradycję przypisać można wotum nieufności i absolutorium. Zarazem jednak – skoro istotą modelu parlamentarnego jest polityczna identyczność większości parlamentu (pierwszej izby) i rządu – istnieją też inne, znacznie bardziej odformalizowane, co nie oznacza, że mniej efektywne, mechanizmy przejawiania się owej odpowiedzialności. A. Bałaban, wskazując za W. Sokolewiczem, podkreśla, iż „w określonych warunkach, stworzonych zwłaszcza odpowiednią kulturą polityczną elit rządzących, formy te w pewnym stopniu mogą zastępować wotum nieufności, stanowić jego substytut”⁶⁸, jak sama nazwa wskazuje, łączy się je z negatywną oceną polityki prowadzonej przez rząd (jego ministrów). Stąd, z jednej strony

- czysto polityczne formy egzekwowania odpowiedzialności, realizujące się na forum klubów parlamentarnych czy nawet pozaparlamentarnych gremiów partyjnych i znajdujące wyraz w rezygnacji ministra czy udzieleniu mu dymisji przez premiera, a z drugiej strony
- różnego rodzaju demonstracje niezadowolenia okazywane ministrowi przez parlament (krytyczne debaty, odrzucenia sprawozdań i informacji) czy przez komisje, sugerujące potrzebę dokonania stosownej zmiany w składzie gabinetu.

Odpowiedzialność rządowa może przybierać charakter zarówno solidarny (dotyczy całego gabinetu, a więc w pierwszym rzędzie premiera), jak i indywidualny (gdy ogranicza się do poszczególnych członków rządu). O ile odpowiedzialność solidarna stanowi *conditio sine qua non* modelu parlamentarnego, o tyle odpowiedzialność indywidualna nie ma tak uniwersalnego charakteru.

Jak słusznie konstatuje A. Bałaban, w systemach opartych na silnej pozycji szefa rządu indywidualna odpowiedzialność ministrów może mieć wręcz dysfunkcyjny charakter, pozwalając na rozbijanie politycznej jedności gabinetu i utrudniając premierowi (kanclerzowi) nadawanie kierunków jego działalności, a solidarna odpowiedzialność Rady Ministrów ma często charakter iluzoryczny. W aspekcie politycznym jej egzekwowanie musi ograniczać się do drastycznych przypadków kryzysu

⁶⁸ A. Bałaban (red.): *Rada Ministrów...*, s. 153.

w stosunkach między parlamentem a rządem. W aspekcie prawnym jej egzekwowanie bywa zaś w różny sposób utrudniane, co jest szczególnie widoczne w racjonalizowanej wersji parlamentaryzmu. Wykluczenie indywidualnej odpowiedzialności członków rządu przed parlamentem może więc okazać się równoznaczne z wykluczeniem odpowiedzialności rządowej w ogóle⁶⁹.

4.8.1. Odpowiedzialność polityczna

Artykuł 157 ust. 2 Konstytucji RP formułuje zasadę indywidualnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Sejmem, stanowiąc, że członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Artykuł 159 precyzuje zaś procedurę i skutki pociągania członka rządu do takiej odpowiedzialności, stwierdzając, że Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności, przy czym wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, większością głosów ustawowej liczby posłów. Na zasadzie art. 157 ust. 1 Konstytucji RP członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów.

Nie ulega więc wątpliwości, że Konstytucja z 1997 r. ustanowiła równoległe odpowiedzialność solidarną, ponoszoną przez Radę Ministrów *in corpore* oraz odpowiedzialność indywidualną poszczególnych członków. W obu tych procedurach egzekwowanie odpowiedzialności rządowej należy do Sejmu, a zarówno druga izba, jak i organy pozaparlamentarne (Prezydent) są z tego wyłączone. Problem uzupełniania solidarnej odpowiedzialności rządu przez indywidualną odpowiedzialność jego członków był przedmiotem zarówno sporów w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, jak i ożywionych dyskusji w doktrynie. Krytycy tego rozwiązania zwracają uwagę, że indywidualna odpowiedzialność ministrów wobec Sejmu jest niespójna z polską wersją racjonalizacji parlamentaryzmu i akceptowania roli premiera. Osłabia ona bowiem zależność ministrów od premiera, ułatwia działania opozycji parlamentarnej i – przez stworzenie możliwości kolejnego „wyłuskiwania” poszczególnych członków ze składu rządu – pozwala na obchodzenie konsekwencji konstruktywnego

⁶⁹ Ibidem, s. 154.

wotum nieufności. Prowadzi to do konkluzji, że „w systemie parlamentarzystwa racjonalizowanego, opartego na względnej równowadze legislacyjnej i egzekutywy, zasadniczo powinna być przyjęta jednak forma odpowiedzialności parlamentarnej rządu – odpowiedzialność solidarna”⁷⁰.

Jednakże zwraca się uwagę, że indywidualna odpowiedzialność członków rządu jest rozwiązaniem mocno zakorzenionym w polskiej tradycji, a zarazem dobrze tkwiącym w modelu rządów parlamentarnych. W polskim zaś modelu parlamentarystwa racjonalizowanego może ona stanowić pewną przeciwwagę wobec nadmiernego umacniania roli premiera, a więc gwarancję ochrony praw parlamentu. Co więcej, dopóki w Sejmie utrzymuje się silna i stabilna większość popierająca rząd, wnioski o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym członkom rządu nie mają szansy powodzenia, nie zagrażają więc funkcjonowaniu gabinetu. Nie znalazły też potwierdzenia w praktyce obawy, że indywidualne wotum nieufności będzie destabilizowało działalność Rady Ministrów.

Odpowiedzialność indywidualna dotyczy – w aspekcie podmiotowym – „członków Rady Ministrów” (art. 157 ust. 2), z kolei art. 159 ust. 1 stanowi o wyrażeniu „ministrowi” wotum nieufności. Żadna z tych formuł nie została użyta w prawidłowy sposób. Z jednej strony, pojęcie „członka Rady Ministrów” użyte w art. 157 ust. 2 nie obejmuje jej prezesa. Jak już bowiem wspomniano, odpowiedzialność parlamentarna premiera została pochłonięta przez procedurę konstruktywnego wotum nieufności. Uznanie, że ponadto istnieć może jeszcze indywidualna odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów rozbijałoby całą koncepcję konstruktywnego wotum nieufności, bo uchwalenie „zwykłego” wotum nieufności premierowi musiałoby oznaczać kres istnienia całego rządu. Z drugiej strony, pojęcie „minister” z art. 159 ust. 1 obejmuje także pozostałych – poza premierem – członków Rady Ministrów, a więc przewodniczących określonych w ustawach komitetów (co wynika z art. 149 ust. 3) oraz wicepremierów (co nie jest już oczywiste na tle wykładni językowej, ale odmienna konkluzja pozbawiłaby treści art. 157 ust. 2). Należy więc uznać, że indywidualne wotum nieufności może być wyrażone każdemu członkowi Rady Ministrów, poza jej prezesem. Zarazem jest to katalog wyczerpujący, co oznacza, że nie ma możliwości wyrażenia wotum nieufności innym osobom w administracji rządowej; kierownikom urzędów centralnych, sekretarzom i podsekretarzom stanu czy też wojewodom⁷¹.

Zakres przedmiotowy indywidualnej odpowiedzialności członków rządu obejmuje „sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im

⁷⁰ Ibidem, s. 167.

⁷¹ Ibidem, s. 167–168.

przez Prezesa Rady Ministrów (art. 157 ust. 2). Ta ostatnia formuła pozwala na objęcie odpowiedzialnością ministrów „bez teki”, a także wicepremierów, nawet jeżeli nie pełnią równocześnie obowiązków resortowego ministra. Tym samym sprawy niemieszczące się w formule art. 157 ust. 2 nie mogą stanowić podstawy do wystąpienia z wnioskiem o wotum nieufności, a wniosek taki byłby konstytucyjnie niedopuszczalny. Od razu trzeba jednak zauważyć, że oznacza to tylko tyle, że niedopuszczalne jest zgłaszanie wniosku, który przypisywałby ministrowi odpowiedzialność za kwestie całkowicie pozostające poza jego zakresem działania, wniosek taki nie miałby zresztą politycznego sensu. Natomiast we wszystkich pozostałych sprawach możliwe jest postawienie zarzutów członkowi rządu i to niezależnie od tego, czy zaistniałe nieprawidłowości wynikały z jego działań, czy decyzji. Odpowiedzialność parlamentarna ma bowiem charakter obiektywny i nie musi łączyć się z jakimkolwiek stopniem zawinienia. Nie ma też przeszkód do powiązania wniosku o wotum nieufności z negatywną oceną pracy członka rządu w Radzie Ministrów (lub jakimkolwiek innym wewnętrznym kolegium rządowym), bo są to także sprawy należące do jego kompetencji. W tym sensie powiedzieć więc można, że realizacja indywidualnej odpowiedzialności członków rządu może następować w każdym czasie i z każdego powodu. Skutkiem prawnym uchwalenia wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności jest pojawienie się po stronie Prezydenta obowiązku odwołania członka rządu (art. 159 ust. 2). Obowiązek ten ma charakter bezwzględny i w żadnej sytuacji Prezydent nie może odmówić odwołania. Nie jest też konieczne złożenie dymisji przez zainteresowanego członka rządu. Uchwała o wyrażeniu wotum nieufności jest niezwłocznie przesyłana Prezydentowi przez Marszałka Sejmu (art. 116 ust. 2 w zw. z art. 115 ust. 8 regulaminu Sejmu). Jest to wystarczająca przesłanka podjęcia przez Prezydenta postanowienia o odwołaniu członka rządu⁷².

Wyrażenie indywidualnego wotum nieufności zawsze ma skutek w postaci odwołania członka rządu, nie istnieje alternatywa w postaci rozwiązania Sejmu. Zawsze też jednak jest to wotum o czysto destrukcyjnym charakterze, bo Sejm nie ma możliwości dokonania wyboru następcy. Powołanie nowego członka rządu jest dokonywane w ogólnej procedurze z art. 161, a to oznacza, że stosowne decyzje podejmuje premier, aktu powołania dokonuje Prezydent, a Sejm jest – w sensie prawnym – całkowicie wyłączony z tej procedury.

Skutkiem prawnym nieuchwalenia przez Sejm wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności jest pozostanie członka na swym stanowisku, w każdym razie tak długo, jak będzie się on nadal cieszył

⁷² Ibidem, s. 169–170.

zaufaniem premiera. Pojawia się też zakaz ponownego zgłoszenia wniosku o wyrażeniu wotum nieufności przed upływem 3 miesięcy, chyba że wniosek ponowny złoży grupa 115 lub więcej posłów. Natomiast w płaszczyźnie politycznej nieuchwalenie wniosku daje efekty zależne od wyników głosowania w Sejmie. Politycznym skutkiem takiej demonstracji braku poparcia sejmowego może być uświadomienie premierowi, że czas już dokonać odpowiedniej zmiany w składzie gabinetu.

Niemniej w płaszczyźnie prawnej premier ma możliwość spowodowania dymisji każdego członka rządu, jeżeli przestaje mu odpowiadać jego polityka lub jeżeli nie widzi możliwości dalszej z nim współpracy. Może to nastąpić – i taka jest reguła – przez skłonienie ministra do złożenia dymisji, nie można też zresztą wykluczyć sytuacji, gdy minister złożył dymisję z własnej inicjatywy czy to wyprowadzając wnioski z nieprawidłowości działania jego resortu, czy to nie widząc politycznej możliwości dalszego pozostawania w rządzie.

Niezależnie jednak od woli zainteresowanego członka rządu premier może w każdym czasie i z każdego powodu zwrócić się do Prezydenta o jego odwołanie ze składu Rady Ministrów. Stosunki między premierem a członkami jego gabinetu należy postrzegać w kategoriach politycznego zaufania – utrata tego zaufania stanowi wystarczającą przesłankę odwołania członka rządu. Odwołanie następuje w trybie art. 161, zawsze więc akt odwołania podejmowany jest przez Prezydenta, jednak Prezydent musi działać na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Prezydent ma konstytucyjny obowiązek uwzględnienia wniosku premiera, w tym zakresie występuje więc „tylko” w charakterze notariusza Konstytucji. Znajdują tu zastosowanie te same argumenty jak w odniesieniu do powoływania członków rządu – art. 161 stanowi logiczną całość, tym bardziej że mówi ogólnie o „dokonywaniu zmian” w składzie rządu, a nie rozróżnia powoływania i odwoływania jego członków. Nie można więc podzielić stanowiska W. Sokolewicza, który dopuszcza w pewnych sytuacjach możliwość prezydenckiej odmowy uczynienia zadość wnioskowi premiera. Wydaje się, że Prezydent może badać konstytucyjną dopuszczalność złożenia wniosku i ustalić stan faktyczny (np. wyjaśnić, czy przesłanką wniosku jest rezygnacja zainteresowanego członka rządu, czy też własna inicjatywa premiera, co było widoczne przy odwoływaniu J. Tomaszewskiego we wrześniu 1999 r.). Pod warunkiem jednak, że wniosek jest formalnie prawidłowy Prezydent nie może odmówić jego uwzględnienia, bo – skoro szefem rządu jest premier – to nie można mu prawnie narzucać współpracy z osobami, których nie chce on mieć w składzie swego gabinetu⁷³.

⁷³ Ibidem, s. 173–174.

4.8.2. Absolutorium

W świetle Konstytucji, nieudzielanie przez Sejm Radzie Ministrów wotum zaufania jako formy pociągnięcia jej do odpowiedzialności parlamentarnej może występować w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w sytuacji gdy Prezes Rady Ministrów po powołaniu przez Prezydenta Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, a Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, nie udzieli jej tego zaufania (zob. art. 154 ust. 2 Konstytucji). Do sytuacji tej podobny jest przypadek nieudzielania przez Sejm Radzie Ministrów wotum zaufania zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta, które to powołanie następuje wówczas, gdy sam Sejm nie wybierze Rady Ministrów, a więc gdy nie przyniesie rezultatu druga procedura powołania rządu, określona w art. 154 ust. 2 Konstytucji (zob. art. 155 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, przypadku gdy Prezes Rady Ministrów zwraca się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów funkcjonującej od pewnego czasu (czyli nie nowo powołanej) wotum zaufania, a Sejm większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, nie udzieli jej tego zaufania (zob. art. 160 Konstytucji). O ile w pierwszej sytuacji Sejm odmawia nowo powołanej przez Prezydenta Radzie Ministrów tzw. inwestytury i pociąga ją do odpowiedzialności parlamentarnej, zwłaszcza za zamierzone działania, o tyle w drugim przypadku Sejm odmawia wotum zaufania Radzie Ministrów, która wcześniej uzyskała od niego inwestyturę, a więc poparcie większości sejmowej, i która funkcjonuje od pewnego czasu.

Do uchwalenia wotum zaufania wymagana jest obecność co najmniej połowy konstytucyjnej liczby posłów. Wotum zaufania uchwała się w trybie art. 154 ust. 2 Konstytucji bezwzględną większością głosów posłów obecnych, w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji zaś – większością zwykłą. W przypadku nieuchwalenia zaufania dla rządu Prezes Rady Ministrów obowiązany jest złożyć Prezydentowi dymisję Rady Ministrów, a Prezydent obowiązany jest dymisję przyjąć, powierzając Radzie Ministrów sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej (art. 162 ust. 2 pkt 1 oraz art. 162 ust. 3 Konstytucji). Jeżeli Sejm nie udzielił rządowi powołanemu przez Prezydenta wotum zaufania w trybie art. 154 ust. 2 Konstytucji, Sejm wybiera „swoją Radę Ministrów” bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy konstytucyjnej liczby posłów, Prezydent zaś powołuje tak wybraną Radę Ministrów (art. 154

ust. 3 Konstytucji). Natomiast jeżeli rząd powołany przez Prezydenta nie otrzymał wotum zaufania w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji, Prezydent skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory (art. 155 ust. 2 Konstytucji). W tym ostatnim przypadku rząd, nie mając zaufania Sejmu, może funkcjonować do dwóch prawie miesięcy, bo przedterminowe wybory muszą odbyć się nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia, a Prezydent najpóźniej w ciągu 15 dni po wyborach jest obowiązany zwołać pierwsze posiedzenie Sejmu⁷⁴.

Nieudzielenie przez Sejm wotum zaufania nowo powołanej przez Prezydenta Radzie Ministrów jest możliwe w kilku szczególnych sytuacjach, które w praktyce mogą wystąpić sporadycznie. Po pierwsze wówczas, gdy Prezydent, powołując rząd, bagatelizuje polityczne układy występujące w Sejmie. Po drugie wtedy, gdy wkrótce po powołaniu przez Prezydenta rządu nastąpi zmiana politycznych układów w Sejmie lub poza nim (np. rozpad koalicji partyjnych, zmiana kierownictwa partyjnego uprzednio powołanego do składu personalnego rządu). Po trzecie wtedy, gdy Sejm jest na tyle politycznie rozbity, że Prezydent nie potrafi powołać rządu, który miałby poparcie bezwzględnej większości sejmowej. W tym ostatnim przypadku Sejm nie udzieli wotum zaufania rządowi powołanemu w trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji. Wreszcie, po czwarte, wówczas, gdy polityczne rozbitcie Sejmu jest tak głębokie, że nie ma możliwości powołania nawet rządu mniejszościowego w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przypadek ma charakter ekstremalny i wystąpić może najzupełniej sporadycznie.

Sposobem na pociągnięcie do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem Rady Ministrów jest wotum nieufności. Formę tę przewiduje art. 158 Konstytucji, który stanowi: „Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów, na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę” (ust. 1). „Wniosek o podjęciu uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów” (ust. 2).

Instytucja wotum nieufności stanowi niezbędny element systemu parlamentarno-gabinetowego, stąd występuje ona w konstytucjach wyra-

⁷⁴ Z. Szelięga: *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, s. 71–72.

zających ten system – czy to w klasycznej postaci, czy to w formie zmodyfikowanej. Istotą wotum nieufności z art. 158 Konstytucji jest „prawnie skuteczne domaganie się przez Sejm ustąpienia rządu [...], którego politykę ocenia negatywnie”, przy czym przedmiotem oceny jest najszerzej pojęta polityka rządu. Chodzi tu nie tylko o działania własne rządu, lecz również o działania podległych mu urzędników. Przedmiotem tej oceny mogą być również kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów akty rządowe Prezydenta. Sejm ocenia tę politykę całkiem swobodnie, nie posługując się ścisłymi kryteriami. W szczególności kryterium legalności, które wprawdzie może być uwzględnione w ocenie politycznej, nie należy jednak do esencji odpowiedzialności parlamentarnej⁷⁵.

Adresatem wotum nieufności, o którym mowa w art. 158 Konstytucji, jest Rada Ministrów w całości. Oznacza to, że Sejm, chcąc wyrazić dezaprobatę dla polityki Prezesa Rady Ministrów, musi uchwalić wotum nieufności dla całej Rady. Ale i odwrotnie, wyrażając dezaprobatę dla polityki Rady Ministrów, Sejm negatywnie ocenia politykę Premiera, który – o czym pisano wcześniej w Konstytucji – ponosi główną odpowiedzialność za działalność rządu. Odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów zawiera się więc w odpowiedzialności całej Rady Ministrów. Należy też dodać, że instytucja wotum nieufności nie ma zastosowania do rządu już zdymisjonowanego, któremu powierzono sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego. Gdyby bowiem miała, to skutkiem prawnym uchwalenia wotum nieufności musiałoby być powtórne udzielenie dymisji, i to rządowi, którego działalność jest ograniczona.

Procedura uchwalenia wotum nieufności Radzie Ministrów nie jest zupełnie prosta. Występuje w niej wiele warunków, które mają zapobiegać podjęciu pochopnej i przypadkowej decyzji. Jest ona uregulowana nie tylko w Konstytucji z 1997 r., lecz również w jednolitym tekście sejmowego regulaminu określonego uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.⁷⁶. Rozpoczyna się od zgłoszenia do łaski marszałkowskiej wniosku o uchwalenie wotum nieufności dla Rady Ministrów.

Wniosek ten – zgodnie z Konstytucją – musi być podpisany przez określoną grupę posłów, musi zawierać imiennie kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów i nie może być ponownie zgłoszony przed upływem 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku, chyba że podpisała go grupa 115 posłów. Wreszcie musi mieć formę pisemną, czego wymaga regulamin. Ale nie musi być pisemnie uzasadniony.

Według Konstytucji z 1997 r., uchwalenie wotum nieufności dla Rady Ministrów łączy się z wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów.

⁷⁵ Ibidem, s. 72–73.

⁷⁶ 2012, poz. 32 (art. 10 regulaminu).

Te dwie decyzje Sejmu są zawarte w jednej sejmowej uchwale. Konstytucyjna instytucja wotum nieufności jest w doktrynie określona jako instytucja „konstruktywnego wotum nieufności”, mimo że od „klasycznego konstruktywnego wotum nieufności” różni się tym, że zawiera dwie wymienione decyzje sejmowe, a nie ogranicza się tylko do wyboru nowego premiera. Prezes Rady Ministrów wybrany przez Sejm to premier desygnowany, który przygotowuje wniosek w sprawie powołania Rady Ministrów. Dopiero po akceptacji tego wniosku przez Prezydenta – co jest prezydenckim obowiązkiem – Prezydent powołuje go na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, a wymienione we wniosku osoby – na stanowiska członków Rady Ministrów, jak również odbiera od nich przysięgę. Natomiast rola Sejmu ogranicza się do wyboru Prezesa Rady Ministrów właśnie przez ten wybór i Sejm udziela inwestytury całemu rządowi. Skutkiem nieuchwalenia wotum nieufności jest to, że powtórny wniosek w sprawie wotum nieufności dla danego rządu, zawierający imię i nazwisko tego samego kandydata na premiera, nie może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku, chyba że podpisze go grupa 115 posłów. Natomiast skutkiem uchwalenia wotum nieufności jest to, że Prezes Rady Ministrów, której taką nieufność uchwalono, ma obowiązek złożyć Prezydentowi dymisję rządu, Prezydent zaś musi ją przyjąć. Przyjmując tę dymisję, Prezydent ma także obowiązek powierzyć zdymisjonowanemu rządowi sprawowanie obowiązków aż do zakończenia procedury powołania nowej Rady Ministrów⁷⁷.

⁷⁷ Z. Szeliga: *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, s. 75–76.

5. Centralne organy administracji publicznej (urzędy centralne)*

Centralne organy administracji rządowej, w odróżnieniu od organów naczelnych, nie mają statusu organów konstytucyjnych. Ich pozycja ustrojowa nie jest nawet w podstawowym konstrukcyjnym zakresie określona w przepisach Konstytucji RP. Organy centralne czerpią swój byt prawny z ustawodawstwa zwykłego.

Analiza ustawodawstwa pozwala na wskazanie cech odróżniających centralne organy administracji rządowej od organów naczelnych, a tym samym daje podstawę do bliższego określenia ich statusu ustrojowego i funkcji, jaką mają pełnić. Należy zatem stwierdzić, że centralne organy administracji rządowej:

- są wyłącznie organami o właściwości szczególnej;
- nie są wyposażone przez Konstytucję RP w kompetencje do stanowienia aktów normatywnych mających walor prawa powszechnie obowiązującego;
- w przeważającej większości są wbudowane w struktury poszczególnych funkcjonalnych obszarów administracji rządowej, określonych przepisami Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹, natomiast na zasadzie wyjątku w kilku przypadkach określonych wprost w art. 33a są nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów;
- są powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów także w przypadku podporządkowania właściwemu ministrowi działowemu;
- obowiązane są do wykonywania zgodnie z treścią art. 33b i art. 34a ust. 1–3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów² wiążących wytycznych i poleceń, wydawanych im odpowiednio przez Prezesa

* Dr Marcin Janik, adiunkt, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1743 z późn. zm.

² Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.

Rady Ministrów i właściwych ministrów, w celu dostosowania zasad i kierunków działania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów³.

Kategoria organów centralnych stanowi kategorię nad wyraz niejednorodną czy to pod względem nazwy, czy pod względem trybu powoływania, odwoływania, podporządkowania, czy w końcu pod względem struktury i pełnionych funkcji⁴.

Organy centralne, z uwagi na ich usytuowanie w strukturze administracji publicznej, można podzielić na trzy grupy podporządkowane lub nadzorowane przez: Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów oraz Sejm. Przykładem pierwszej grupy może być Prezes Komisji Nadzoru Finansowego. Należy zauważyć, że lista organów centralnych nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów była znacznie dłuższa, jednak w wyniku zmian ustrojowych w latach 2001 i 2002 część z nich została podporządkowana ministrom⁵. Druga z wymienionych kategorii to tzw. centralne organy resortowe, sklasyfikowane w ramach poszczególnych działów administracji rządowej na mocy powołanej wcześniej ustawy o działach administracji rządowej. Przykładem tej grupy może być Główny Inspektor Sanitarny. Do trzeciej grupy należą Główny Inspektor Pracy oraz Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Cechą wspólną tej grupy organów jest brak podporządkowania Radzie Ministrów, Prezowski Rady Ministrów lub któremukolwiek z ministrów⁶. Aktualnie brak jest organów centralnych podporządkowanych bezpośrednio Radzie Ministrów.

Interesujący i wart przytoczenia jest podział centralnego szczebla administracji rządowej zaproponowany przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę. Wskazani autorzy za punkt wyjścia przyjęli bardzo atrakcyjną relację polityki do administracji, wskazując na potrzebę funkcjonalnego oddzielenia od siebie w sferze administracji sfery rządzenia i sfery administracji wykonawczo-zarządzającej. Charakteryzując bliżej organizację administracji centralnej, ukształtowaną ustawą o działach administracji

³ A. Pakuła: *Centralne organy administracji rządowej – rządzenie czy zarządzanie sprawami publicznymi. Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław 2009, s. 399.

⁴ M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2000, s. 107.

⁵ C. Martysz: *Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym*. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. J. Supernat. Wrocław 2009, s. 469.

⁶ E. Ura: *Centralne organy administracji rządowej w okresie przemian ustrojowych państwa. Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. W: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Łódź 2000, s. 481.

ządowej oraz ustawą o Radzie Ministrów, sytuują naczelne organy administracji rządowej, a nade wszystko Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, w sferze politycznej administracji rządowej w sensie ścisłym, centralne organy zaś w sferze przejściowej między polityką a administracją⁷.

Podobny pogląd wyraził J. Jagielski, który zauważył, że w ramach administracji centralnej mamy do czynienia z dwoma zasadniczymi segmentami tworzącymi ten układ. Są to elementy polityczno-rządowy oraz segment administracyjno-wykonawczy. Organy naczelne powiązane są z pierwszym ze wskazanych segmentów, drugi zaś reprezentują pozostałe organy centralne oraz inne centralne jednostki organizacyjne⁸.

Biorąc pod uwagę strukturę organów centralnych, najczęściej mają one charakter organów monokratycznych, określanych bądź wprost jako kierownicy urzędu centralnego rozumianego jako ich aparat pracy (Prezes GUS)⁹, bądź odrębnie od tego aparatu (Komendant Główny Policji). Niekiedy organy centralne przyjmują postać kolegiálną, przy czym powiązane jest to z ukonstytuowaniem silnej pozycji ich przewodniczącego.

⁷ H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004, s. 127.

⁸ J. Jagielski: *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*. W: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cisna, 2–4 czerwca 2002 r.* Red. J. Łukasiewicz. Rzeszów 2002, s. 225.

⁹ Doktryna prawa administracyjnego dość konsekwentnie przestrzega rozdziału między treścią pojęcia „organ administracji publicznej” a „urząd”. Mówiąc o organie stwierdza się, że jest to osoba lub grupa osób powołana na stanowisko organu wyłącznie lub głównie dla realizacji norm prawa administracyjnego w ramach przyznanych przez prawo kompetencji. Z kolei pojęcie „urząd” należy do typowych homonimów. Przede wszystkim oznacza ono wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków) związanych z określonym organem administracji publicznej. Drugie znaczenie pojęcia „urząd” to szczególna nazwa organu administracyjnego, np. urząd morski, urząd skarbowy. Należy podkreślić, że takie ujęcie analizowanego terminu należy uznać za nieprawidłowe, w istocie rzeczy bowiem organami administracyjnymi w tych „urzędach” są ich kierownicy, a więc osoby kierujące pracą tych urzędów, a nie urzędy jako takie. Tym nieprawidłowym sformułowaniem posługuje się jednak współczesne ustawodawstwo, co zdaniem C. Martysza należy uznać za poważny błąd legislacyjny, wprowadzający swoisty zamęt terminologiczny. Trzecie rozumienie słowa „urząd” odnosi się ściśle do aparatu pomocniczego danego organu. Termin ten oznacza odpowiednio zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej do pomocy w pełnieniu jego funkcji. Oprócz osób (urzędników i innych pracowników), w skład pojęcia „urząd” wchodzi także określone środki techniczne, jak budynki, wyposażenie biurowe itp. Urzędy nie są zatem organami administracyjnymi, nie mają bowiem żadnych uprawnień władczych, nie mogą wydawać decyzji czy postanowień. Nie można więc stosować zamiennie terminu „organ” i „urząd”, co jest niestety często spotykane w praktyce; zob. C. Martysz: *Centralne organy...*, s. 464.

Wyjątkowo organy te są ujmowane bezosobowo (np. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁰.

Struktura urzędów, szczegółowy zakres działania poszczególnych jego komórek określone są w aktach o charakterze wewnętrznym – statutach, regulaminach, regulaminach organizacyjnych itp. Jeśli chodzi o szczegółowe sprecyzowanie treści regulaminów organizacyjnych, to przy braku uregulowań ustawowych odwołać się trzeba w tym względzie zarówno do teorii organizacji, jak i praktyki funkcjonowania tych urzędów.

W literaturze podkreśla się, że regulamin organizacyjny jest przejawem formalizacji danej jednostki organizacyjnej utrwalonej w formie opisowej i graficznej (plany, schematy itp.), a jego treść określa normy postępowania obowiązujące w danej jednostce organizacyjnej. Regulamin (podobnie jak i statut) nie może zawierać żadnych postanowień regulujących zagadnienia postępowania administracyjnego w sposób odmienny od zawartych w przepisach k.p.a. Tak więc, mimo wewnętrznego charakteru, regulamin może pośrednio wpływać na prawa i obowiązki obywateli, dlatego winien być upowszechniony.

Szczególny przykład organów centralnych stanowią usytuowane na szczeblu centralnym organy inspekcji. Do zakresu działania Głównego Inspektora należy ustalanie ogólnych kierunków działania organów inspekcji oraz koordynowanie i nadzorowanie działalności organów tej inspekcji (zob. np. art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹¹, art. 115 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne)¹².

W odniesieniu do tego kierunku działalności Główny Inspektor występuje jako koordynator i gwarant spójności całego systemu działalności poszczególnych organów inspekcji. Analizując uprawnienia Głównego Inspektora jako koordynatora działań inspekcji, warto także zwrócić uwagę na fakt, że przepisy określające kompetencje Głównego Inspektora w tej materii zawarte są nie tylko w ustawie „macierzystej”, ale również w innych aktach prawnych¹³.

¹⁰ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 6: *Podmioty administrujące*. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa 2011, s. 279.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1263 z późn. zm.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2008, nr 45, poz. 271 z późn. zm.

¹³ Por. art. 9 ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach. Dz.U. 2013, poz. 475 z późn. zm.; art. 25 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Dz.U. nr 234, poz. 1570 z późn. zm.; jako *lex specialis* należy traktować również art. 12a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Kolejna grupa zadań będąca w sferze działalności Głównego Inspektora odnosi się do sfery kreowania obsad personalnych. Stosownie do treści art. 11 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora Sanitarnego. Państwowego granicznego inspektora sanitarnego i jego zastępcę powołuje i odwołuje Główny Inspektor Sanitarny za zgodą wojewody właściwego ze względu na siedzibę państwowego granicznego inspektora sanitarnego (ust. 2).

Konsekwentnie ustawodawca przewidział udział Głównego Inspektora Sanitarnego w procedurze odwołania wymienionych wcześniej organów. Stosownie do art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wojewoda na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego i starosta na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego mogą w każdym czasie odwołać, odpowiednio, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego albo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Za odwołaniem musi przemawiać interes służby, w szczególności jeżeli działalność państwowego inspektora sanitarnego lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na terenie właściwości danej jednostki¹⁴.

Główny Inspektor jest organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego¹⁵. Kompetencje Głównego Inspektora jako organu wyższego stopnia w zakresie orzecznictwa wynikają między innymi z zasady dwuinstancyjności. Jako przykład uprawnień odnoszących się do weryfikacji decyzji administracyjnych należy wymienić na przykład: kompetencje do rozpoznania odwołania (art. 127 § 2 k.p.a.), zażalenia (art. 144 k.p.a.), wznowienia postępowania (art. 150 § 2 k.p.a.), kompetencje w zakresie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych (art. 154 § 1, art. 155 k.p.a.) oraz kompetencje do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 1 k.p.a.)¹⁶.

Główny Inspektor, poza kompetencjami w zakresie weryfikacji decyzji administracyjnych w trybie odwoławczym oraz trybach postępowań nadzwyczajnych, może również posiadać kompetencje do szerszej

¹⁴ M. Janik: *Policja sanitarna*. Warszawa 2012, s. 103.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 z późn. zm.

¹⁶ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 452/07. LEX nr 347061.

ingerencji¹⁷. Na przykład można tu wskazać kompetencje do załatwienia sprawy w przypadku wyłączenia organu art. 26 § 2 zd. 2 k.p.a., zażalenia na bezczynności organu art. 37 § 1 czy podejmowanie czynności w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków art. 230 k.p.a.

Wskazane uprawnienia Głównego Inspektora w zakresie orzecznictwa administracyjnego nie są ograniczone wyłącznie do weryfikacji decyzji administracyjnych, ale stanowią fragment szerszych kompetencji nadzorczych, kontrolnych organu wyższego stopnia w odniesieniu do organów podporządkowanych¹⁸. Do drugiej grupy czynności można zaliczyć prawo udzielania organom niższego stopnia w granicach zakreślonych przez prawo poleceń służbowych.

W literaturze przedmiotu poza sporem pozostaje pogląd, którego zwolennicy podkreślają, że nawet jeśli organ wyższego stopnia upoważniony jest do wydawania pouczeń i poleceń służbowych organom niższych szczebli, to polecenia te nie powinny w indywidualnej sprawie wiązać organu kompetentnego do wydania decyzji. Wydanie poleceń determinujących treść decyzji przed zakończeniem postępowania oznaczałoby naruszenie kompetencji organu niższego¹⁹.

Przywołany pogląd znalazł potwierdzenie również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika z niego, że wydawanie poleceń przesądzających o treści decyzji przed przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego przez organ I instancji oznacza faktyczne naruszenie właściwości instancyjnej tego organu, a nadto sprawia, że iluzoryczne stają się gwarancje procesowe stron w toku zbierania i rozpatrywania materiałów dowodowych i następnie przy korzystaniu ze środków odwoławczych. Organ wyższego stopnia wprawdzie jest upoważniony do udzielania pouczeń i poleceń organom podporządkowanym także w sprawach indywidualnych, takie jednak pouczenia i polecenia nie mogą przesądzać o treści decyzji w konkretnej sprawie²⁰.

W obowiązującym stanie prawnym zadania realizowane przez poszczególne organy centralne nie ograniczają się wyłącznie do funkcji czysto wykonawczej. Organ centralne mają również swój udział w kształtowaniu polityki państwa w odniesieniu do spraw objętych ich właściwością rzeczową.

¹⁷ J. Dobkowski: *Służby, inspekcje i straż w świetle regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego (przyczynek do dyskusji)*. W: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*. Red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski. Olsztyn 2002, s. 100.

¹⁸ E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa 1970, s. 70.

¹⁹ Ibidem, s. 71.

²⁰ Por. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 1984 r., SA/Wr/763/83. ONSA 1984, nr 1, poz. 13.

Interesujący katalog funkcji organów centralnych zaproponował E. Zieliński, zaliczając do nich:

- kształtowanie i współtworzenie polityki rządowej,
- działalność prawodawczą w formie wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego oraz udziału w procedurze legislacyjnej,
- rozstrzyganie konkretnych spraw w drodze aktów administracyjnych,
- sprawowanie kontroli i nadzoru o charakterze specjalistycznym²¹.

Warto przywołać pogląd J. Jagielskiego, który uważa, że urzędy centralne co prawda współuczestniczą w kształtowaniu polityki w sferach znajdujących się w zakresie ich działania, jednakże nie zmienia to faktu, że ich dominującą rolą powinno być bieżące stosowanie prawa i realizacja wynikających z niego zadań administracyjnych. W uznaniu cytowanego autora znaczenie organów centralnych w aparacie administracyjnym sprowadza się do tego, że organy te zawiadują ze szczebla centralnego bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracyjnych w określonych dziedzinach spraw, istotnych z punktu widzenia codziennego stabilnego funkcjonowania państwa. Działalność ta w znacznej mierze związana jest ze sferą reglamentacji administracyjnej i funkcją policyjną.

Interesujące stanowisko odnajdujemy w dorobku Z. Leońskiego, który wskazał, że centralne organy administracji rządowej powołuje się do zarządzania sprawami o charakterze publicznoprawnym. Zarządzanie w uznaniu powołanego autora obejmuje wyodrębnione dziedziny spraw i przypomina niekiedy funkcje ministra resortowego. Jednocześnie podkreśla się, że urzędy centralne powinny pozostawać stabilne i niezależne od zmian politycznych na szczeblu resortowym²². Stabilność musi być rozpatrywana w kontekście fachowości wypełniania przez organy centralne wskazanych wcześniej funkcji.

Jeśli chodzi o prawne formy działania, to organy centralne na mocy wyraźnego upoważnienia ustawowego wydają w sprawach indywidualnych decyzje administracyjne. W odniesieniu do osób pozostających względem nich w stosunku podległości służbowej mogą wydawać wiążące wytyczne i polecenia z zastrzeżeniem, że zakres tych wytycznych i poleceń nie dotyczy rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w formie decyzji administracyjnej. Organ centralny wydaje również różnego rodzaju akty kierownictwa wewnętrznego, na przykład: wytyczne, zarządzenia, instrukcje, programy, podejmują także czynności materialno-techniczne.

Relacja między organami centralnymi działającymi na mocy ustawy o działach administracji rządowej w ramach danego działu administracji

²¹ E. Zieliński: *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa 2001, s. 76.

²² Z. Leoński: *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa 2004, s. 91.

rządowej a ministrem kierującym tym działem, względnie między organami centralnymi nieobjętymi żadnym z działów a Prezesem Rady Ministrów, ujęta jest co do zasady w formie nadzoru, wyjątkowo na zasadzie podległości. Nadzór odnosi się do wpływu na obsadę personalną stanowisk kierowniczych, kształtowanie struktury organizacyjnej, a także na kierunki działania.

Podkreśla się, że o ile standard nadzoru nad organami centralnymi ujętymi w ramach poszczególnych działów administracji rządowej wyznaczają w braku odmiennej regulacji ustaw szczególnych przepisy ustawy o Radzie Ministrów, o tyle tego rodzaju standard nie został wypracowany w odniesieniu do organów centralnych poddanych bezpośrednio nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, poza powołanym art. 33b ustawy o działach administracji rządowej, przewidującym możliwość wydawania kierownikom nadzorowanych urzędów wiążących wytycznych i poleceń²³ (zob. art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁴).

Niezależnie od wskazanych relacji zachodzących między organami centralnymi a organami szczebla rządowego, charakteryzując powiązania centralnych organów administracji z innymi organami, należy zauważyć, że organy te są często organami zwierzchnimi terenowych organów administracji, wraz z którymi tworzą w sensie organizacyjnym swoiste *quasi-resorty*²⁵.

5.1. Status prawny agencji w systemie administracji publicznej

Jednym z efektów transformacji ustrojowej było powołanie do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej podmiotów niemieszczących się w ramach tradycyjnego pojęcia organu administracji publicznej. Do tej kategorii podmiotów zalicza się agencje administracyjne nazywane również agencjami rządowymi, agencjami państwowymi, agencjami wykonawczymi²⁶.

²³ J. Jagielski, w: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2009, s. 177.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 24, poz. 199 z późn. zm.

²⁵ M. Stefaniuk: *Centralne organy administracji rządowej*. W: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*. Red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski. Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 38.

²⁶ Por. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10. LEX nr 677812.

Agencje zalicza się do tzw. administracji pośredniej, z którą mamy do czynienia, gdy zadania publiczne są realizowane nie przez organy administracji publicznej, lecz inne podmioty prawa. Agencje działają przede wszystkim w dziedzinie: nauki, przemysłu, techniki, technologii, rolnictwa, wojska. Działanie agencji służy rozwiązywaniu specyficznych problemów. Celem agencji jest zwłaszcza przeprowadzanie: innowacyjności, modernizacji, restrukturyzacji. W gruncie rzeczy służą one transformacji polskiego ustroju gospodarczego. Podczas analizy działań agencji rządowych można również wskazać ich najbardziej charakterystyczne funkcje, między innymi: doradczą, finansową, interwencyjną, likwidacyjną, promocyjną, realizacyjną i zarządczą.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie agencji pojawiło się w prawie administracyjnym jako przejaw akceptacji rozwiązań zagranicznych, a nie przejęcie rozwiązań ze sfery prawa cywilnego, gdzie tradycyjnie pojęcie „agencja” używa się w odniesieniu do odrębnego typu umowy nazwanej umową agencyjną.

Publicznoprawny status agencji wyraża się w tym, że powoływane są one do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których funkcjonowanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby mniej efektywne aniżeli działanie agencji²⁷.

W nauce prawa administracyjnego akcentuje się, że na kategorię agencji składają się podmioty różniące się między sobą statusem prawnym, usytuowaniem w ramach aparatu administracyjnego, organizacją wewnętrzną, wykonywanymi zadaniami i funkcjami oraz rolą społeczno-gospodarczą. Dlatego też należy podkreślić, że agencje jako jednostki o zróżnicowanym charakterze i statusie prawnym zostały usytuowane w strukturze aparatu centralnej administracji przez poddanie ich nadzorowi organów naczelnych.

Istotne dla prowadzonej analizy jest stwierdzenie, że nie ma definicji legalnej agencji. Dlatego też definicji tej należy szukać w orzecznictwie oraz refleksji doktrynalnej, gdzie występuje ona w dwóch zasadniczych ujęciach: szerokim, które można odnieść do wszystkich podmiotów prawa publicznego mających w nazwie słowo „agencja”, oraz w ujęciu wąskim opisującym agencje, które mają formę państwowych osób prawnych.

Skoro w obowiązujących przepisach prawa brak jest definicji legalnej, w orzecznictwie podkreśla się, że uzasadnione jest odwołanie się do definicji słownikowej, w świetle której agencja to przedstawiciel-

²⁷ B. Popowska: *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*. W: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*. Red. H. Bauer, R. Hendler, P. Hubera, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk. Poznań 1999, s. 208.

stwo jakiegoś przedsiębiorstwa, urzędu, państwa – agencja rządowa²⁸. Pod pojęciem agencji rządowych mogą występować jednostki w różnych formach prawnych i w związku z tym nie można określić ich jednolitego typu – mają status centralnych organów administracji państwowej (np. Państwowa Agencja Atomistyki), osobowość prawną (np. Agencja Nieruchomości Rolnych) bądź formę spółek akcyjnych (np. Agencja Rozwoju Przemysłu).

W doktrynie wskazuje się, że agencja rządowa należy do tzw. organów administrujących. Cechą charakterystyczną takich organów jest to, że nie są centralnymi organami państwa, a ich kompetencje administracyjne przyznane są przez ustawę. Oznacza to, że ustawodawca, powołując do życia organ administracji państwowej, określa w powołującej go ustawie, czy jest to organ centralny, czy też organ administrujący (agencja rządowa) i przyznaje mu odpowiednie kompetencje²⁹.

Podobną definicję zaproponował Z. Niewiadomski, wskazując, że agencja rządowa to przykład państwowego podmiotu administrującego³⁰. Podmiot taki wyróżnia to, że nie będąc organem administracji publicznej realizuje za pomocą przyznaných ustawowo kompetencji dobro wspólne w określonym zakresie.

Podobną definicję odnajdujemy w orzecznictwie. W wyroku WSA w Warszawie wskazano, że agencje rządowe należy rozumieć jako jednostki organizacyjne tworzone na podstawie przepisów prawa, wyłączone z tradycyjnych struktur ministerialnych, choć na ogół poddane nadzorowi ministrów, tworzone jako szczególnego rodzaju przedstawicielstwa, w celu spełnienia wyznaczonych przez rząd zadań³¹.

Według J. Jagielskiego, agencje w ujęciu szerokim służą do oznaczania określonych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. Elementem wspólnym tych podmiotów jest ich nazwa zawierająca słowo „agencja”. Zdaniem powołanego autora, agencje *sensu largo* to nowe, nieukształtowane jeszcze w pełni instytucje ustrojowe, tworzone w drodze ustawy jako bezosobowe państwowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną.

W szerokim ujęciu zaproponowanym przez J. Zimmermanna agencje są państwowymi jednostkami organizacyjnymi usytuowanymi na szczeblu centralnym, wykonującymi administrację publiczną w wyznaczonej

²⁸ Por. A. Jędrzejko: *Słownik wyrazów obcych*. Katowice 2009, s. 32.

²⁹ J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*. Kraków 2005, s. 45.

³⁰ Z. Niewiadomski, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.): *Prawo administracyjne – część ogólna*. Warszawa 2000, s. 55.

³¹ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2008 r., III SA 1086/08. LEX nr 504642.

dziedzinie. Takie ujęcie agencji świadczy o kombinacji form publiczno-prawnych i prywatnoprawnych mających zwiększyć efektywność realizacji zadań publicznych.

Interesująca i warta przytoczenia jest definicja autorstwa Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Michalskiej-Badziak, E. Olejniczak-Szałowskiej i M. Stahl. W uznaniu powołanych autorek agencje to instytucje utworzone na podstawie ustaw lub założone przez naczelne organy administracji państwowej – w formie organu centralnego lub państwowej jednostki organizacyjnej albo spółki akcyjnej, w celu wykonywania zadań państwa w zakresie udzielonych im kompetencji i pełnomocnictw³².

Pogląd ten znajduje uzasadnienie także w publikacjach innych autorów, którzy podkreślają, że agencja rządowa oznacza instytucję utworzoną z mocy ustawy, w formie państwowej osoby prawnej, w celu wykonywania zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw. Tworzona jest zawsze z mocy samej ustawy, co ma szczególne znaczenie dla bezpośredniego nadania osobowości prawnej, przy wyrażeniu formy ustrojowej za pomocą określenia „państwowa osoba prawna”.

Cechą wspólną powołanych definicji jest wskazanie, że agencje są specyficznymi podmiotami powołanymi do wykonywania zadań administracji publicznej, niejako w zastępstwie organów administracji publicznej³³.

Wąskie ujęcie agencji odnajdujemy w dorobku E. Kosińskiego, który wskazuje, że agencje są instytucjami utworzonymi z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej, w celu wykonywania zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych im kompetencji i pełnomocnictw³⁴. Przy czym, co podkreśla wspomniany autor, o kwalifikacji danej jednostki organizacyjnej jako agencji decyduje jej działalność, a nie nazwa, tzn. nie są agencjami podmioty określane nominalnie jako „agencje”, jednak nie powołane w drodze ustawy, a jedynie aktem pozostającym wyłącznie w sferze *dominium*³⁵.

Podsumowując, można stwierdzić, że agencje *sensu stricto* są eklektycznymi, mieszanymi administracyjno-cywilno-finansowymi formami

³² M. Stahl: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2000, s. 194.

³³ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej...*, s. 404.

³⁴ E. Kosiński: *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1–2, s. 7 i nast.

³⁵ Por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2010 r., I SA/Wr 942/10. LEX nr 751354.

organizacyjnymi powołanymi do operacyjnej i bezpośredniej realizacji przez państwo polityki społeczno-gospodarczej, o statusie których decyduje ustawodawca³⁶.

Zakres regulacji działalności agencji sprawia, że nie stanowią one jednolitej kategorii. Najczęściej wyróżnia się trzy rodzaje agencji:

- Agencje, których prezesi/szefowie mają status prawny centralnych organów administracji rządowej, jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Agencje te występują jako aparat pracy organów administracji, za pomocą którego organy te wykonują przypisane im zadania i kompetencje. Mają status urzędów administracyjnych, w rezultacie czego agencje te nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii nietypowych podmiotów administracji³⁷.
- Agencje działające w formie spółki prawa handlowego. Ten typ agencji był popularny w latach 90. XX w., np. Agencja Rozwoju Przemysłu. Agencje prowadzące działalność w formie spółki prawa handlowego działają na podstawie norm prawa prywatnego, a nie publicznego. Ich zaangażowanie w wykonywanie zadań publicznych odbywa się zgodnie z formułą funkcji zleconych administracji publicznej. Ich aktywność związana jest ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, czyli powierzaniem ich wykonania podmiotom spoza struktur aparatu administracyjnego³⁸. Agencje tego typu można zaliczyć do kategorii nietypowych podmiotów administracji. Przy czym nie zostały one zaliczone do katalogu podmiotów sektora publicznego³⁹.
- Agencje działające jako państwowe osoby prawne. Agencje tego typu są państwowymi jednostkami organizacyjnymi mającymi osobowość prawną. Ta kategoria agencji obecnie dominuje. Jako przykład zadań tego rodzaju agencji można podać wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do powie-

³⁶ Por. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10. LEX nr 677812.

³⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*. W: M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne...*, s. 198.

³⁸ Więcej na ten temat S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa–Kraków 1994, s. 15; L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*. Katowice 2000, s. 31; J. Nicyporuk: *Elementy pojęcia „prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych”*. „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 53; L. Zacharko: *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 18; C. Zuławska: *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 2, s. 22.

³⁹ M. Cherka, M. Wierzbowski: *Centralne organy administracji państwowej...*, s. 407.

zonego mienia, np. Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Nieruchomości Rolnych⁴⁰.

Zdaniem E. Kosińskiego, różnorodność agencji świadczy, że nie zakończył się proces wyodrębniania agencji jako samoistnych podmiotów administrujących. Według J. Jagielskiego, trudno o kwalifikację agencji jako nowego samoistnego podmiotu administrującego, można jednak potraktować agencje będące państwową osobą prawną jako punkt wyjścia tworzenia „własnej tożsamości” agencji⁴¹.

Warto również zwrócić uwagę na stosunkowo nowe pojęcie agencji wykonawczej. Zgodnie z normatywnym określeniem, agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną, tworzoną ustawowo w celu realizacji zadań państwa. Prawna forma agencji wykonawczych może być wykorzystana w rolnictwie, działalności innowacyjnej, rozwoju przedsiębiorczości, przyśpieszeniu zmian strukturalnych, w szczególności przekształceń własnościowych w gospodarce.

Szczegółowe regulacje w zakresie przekształcania niektórych jednostek posiadających osobowość prawną należących do sektora finansów publicznych w agencje wykonawcze w rozumieniu ustawy zawierają przepisy ustawy wprowadzającej⁴². Od dnia 1 stycznia 2012 r. agencjami wykonawczymi są:

- Agencja Nieruchomości Rolnych⁴³;
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa⁴⁴;
- Agencja Mienia Wojskowego⁴⁵;
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości⁴⁶;
- Agencja Rynku Rolnego⁴⁷;

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ J. Jagielski: *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*. W: *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*. Katowice 2004, s. 68.

⁴² L. Lipiec-Warzecha: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 100; zob. też E. Hellych: *Nowa ustawa o finansach publicznych*. Warszawa 2010, s. 9.

⁴³ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1187 z późn. zm.

⁴⁴ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 206, poz. 1367 z późn. zm.

⁴⁵ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 712 z późn. zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 42, poz. 275 z późn. zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 633 z późn. zm.

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁸;
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁴⁹;
- Narodowe Centrum Nauki⁵⁰;

Dwuletni okres przejściowy ma umożliwić dostosowanie przepisów ustaw szczególnych, stanowiących podstawę funkcjonowania podmiotów przekształconych w agencje wykonawcze, do zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych⁵¹, a także pozwolić na pełne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych i płynne przejście do nowych zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej⁵².

Agencje jako wyodrębnione podmioty prawne działają przez swoje organy. Organem wykonawczym i zarządzającym agencji jest prezes agencji. Prezes agencji jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, np. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych⁵³, albo przez właściwego ministra, np. Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powoływany przez Ministra Obrony Narodowej⁵⁴. Jeśli chodzi o status prezesa agencji, to jest on podobny do statusu organu centralnego. Procedura powoływania prezesa agencji może przewidywać także udział innych podmiotów, np. rady nadzorczej.

Ponadto jako organ nadzorczo-kontrolny działa rada nadzorcza, która wykonuje stały nadzór we wszystkich dziedzinach działalności agencji lub opiniuje sprawy pozostające w zakresie jej zainteresowań. Członkowie rad nadzorczych są powoływani i odwoływani w zróżnicowany sposób, ale zawsze z udziałem Prezesa Rady Ministrów bądź ministra kierującego działem administracji rządowej. Rada nadzorcza nie występuje we wszystkich agencjach. Nie ma jej między innymi w Agencji Rynku Rolnego oraz Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Prawne formy działania agencji wyprowadzane są zarówno ze sfery prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Przewagę mają instrumenty prywatnoprawne. Oparcie działalności agencji w głównej mierze na czynnościach cywilnoprawnych często postrzega się jako cechę charakterystyczną agencji, w przeciwieństwie do innych podmiotów aparatu

⁴⁸ Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dz.U. nr 98, poz. 634 z późn. zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 616.

⁵⁰ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki. Dz.U. nr 96, poz. 617.

⁵¹ L. Lipiec-Warzecha: *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 105.

⁵² Ibidem.

⁵³ Zob. art. 9 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1187 z późn. zm.

⁵⁴ Zob. art. 12 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 206, poz. 1367 z późn. zm.

administracyjnego. Należy jednak podkreślić, że wykorzystywanie przez agencje instrumentów ze sfery prawa prywatnego nie pozbawia ich cech podmiotów publicznoprawnych, albowiem istotne znaczenie w ich funkcjonowaniu odgrywają klasyczne publicznoprawne formy, takie jak akty administracyjne czy czynności materialno-techniczne.

Konkretyzacja podstaw ustrojowych tworzenia organów administracji rządowej dokonuje się zgodnie ze statutem, który nadawany jest w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej. Tym samym statut stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego – sfery zewnętrznej działania administracji. Warto zauważyć, że delegacja ustawowa do wydania statutu nie przyjęła jednolitego wzorca. Konsekwencją tego są różnice dotyczące stopnia ogólności zakresu spraw przekazanych do uregulowania, jak również odmienne podejście do wytycznych przy kształtowaniu ich normatywnej treści⁵⁵. Zwykle statut agencji reguluje zagadnienia: struktury organizacyjnej, zasad tworzenia oddziałów terenowych, zasad udzielania pełnomocnictw, systemu kontroli wewnętrznej, zasad gospodarki finansowej.

Delegacja statutowa może upoważnić prezesa agencji do ustalania regulaminu organizacyjnego, który stanowi źródło prawa wewnętrznego. W regulaminie określa się zagadnienia: ogólnej struktury, zakresu działania kierownictwa, szczegółowej struktury organizacyjnej wewnętrznego biura, oddziałów terenowych i ich terytorialnego zasięgu⁵⁶.

5.2. Prawotwórstwo organów administracji publicznej

5.2.1. Rozporządzenia

Zgodnie z regulacją konstytucyjną, rozporządzenie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, usytuowanym w hierarchii źródeł prawa poniżej ustawy (art. 87 ust. 1); wydawa-

⁵⁵ W. Kubala: *Organy i struktura organizacyjna agencji*. „Radca Prawny” 1998, nr 3, s. 12.

⁵⁶ J. Niczyporuk: *Rządowe agencje gospodarcze*. W: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Łódź 2000, s. 339 i nast.

ne jest przez organy wskazane w Konstytucji – Prezydenta RP (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrów (art. 149 ust. 2 i 3) oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2) – na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie (określającego organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu) i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1). Zgodnie z art. 92 ust. 2, organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi (zakaz subdelegacji)⁵⁷.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema okolicznościami: 1) wydaniem rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu; 2) wydaniem rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy; 3) niesprzecznością treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

⁵⁷ Instytucja rozporządzenia wywodzi się z nauki niemieckiej. M. Fleischmann wskazał na trzy aspekty określające to pojęcie: „[...] właściwość rozporządzenia jako aktu władzy państwowej, jego postać – wyraz woli egzekutywy (administracji), ogólność jego treści”. Podobne stanowisko odnajdujemy w poglądach przedstawicieli współczesnej nauki, np. T. von Danwitz twierdzi, że „rozporządzenia są materialnymi normami prawnymi, które stanowi egzekutywa na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie formalnej. Niemiecka definicja aktu wykonawczego do ustawy okazała się decydująca dla polskiego piśmiennictwa prawnoadministracyjnego. Pod jej wpływem poprzednie polskie regulacje konstytucyjne przewidywały zasadniczo stanowienie rozporządzeń przez organy egzekutywy. Tymi przesłankami tłumaczyć należy fakt, że we współczesnym polskim piśmiennictwie prawnoadministracyjnym twierdzi się, że zgodnie z poglądem od dawna utrwalonym w nauce prawa i potwierdzonym w orzecznictwie (zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego), akt wykonawczy jest: 1) aktem normatywnym; 2) wydawanym przez organy władzy wykonawczej; 3) na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę; 4) w celu wykonania ustawy upoważniającej. Wskazana czteroelementowa definicja – oparta na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i poglądach polskiej doktryny prawa administracyjnego – ma postać koniunkcji, do prawdziwości której konieczna jest prawdziwość każdego z elementów składowych. Każdy zatem z jej elementów wydaje się w założeniu konieczny do uznania rozporządzenia za akt wykonawczy. Można jednak postawić pytanie, czy teza ta jest prawdziwa, skoro Konstytucja RP dopuszcza stanowienie rozporządzeń przez organy, które trudno jednoznacznie zaliczyć do władzy wykonawczej, np. Prezydent RP.

Przenosząc wskazane elementy na grunt normatywny, należy zauważyć, że warunki te oznaczają odpowiednio zakazy wydawania rozporządzeń: bez upoważnienia ustawowego (bez podstawy w ustawie), niebędących aktami wykonującymi ustawę, sprzecznych z Konstytucją RP i obowiązującymi ustawami. Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą, a co za tym idzie także z Konstytucją RP.

W rozważaniach nad istotą rozporządzeń należy wskazać na zjawisko określane w piśmiennictwie mianem „ucieczki w rozporządzenie”. Polega ono na regulowaniu w rozporządzeniu niejako „na wszelki wypadek” materii, którą trudno jednoznacznie zakwalifikować albo jako tożsamą rozporządzeniu, albo aktowi prawa wewnętrznego. Motywacją prawodawcy w tych przypadkach jest chęć uniknięcia zarzutu regulacji normy prawa powszechnie obowiązującego w akcie prawa wewnętrznego. Stąd nieuzasadnione rozszerzenia zakresu regulacji rozporządzeniowej. W świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa trudno bowiem znaleźć skuteczny mechanizm, pozwalający na eliminację rozporządzeń zawierających wyłącznie normy skierowane do jednostek organizacyjnie podległych organowi, który wydał rozporządzenie. Rozwiązanie tego problemu zależy od rozstrzygnięcia kwestii, czy w rozporządzeniu musi znajdować się przynajmniej jedna norma o charakterze powszechnie obowiązującym, a więc skierowana poza krąg podmiotów podporządkowanych organowi wydającemu rozporządzenie⁵⁸.

Jako przykład „ucieczki w rozporządzenie” można podać rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra oraz rozporządzenia wskazujące urząd właściwy do obsługi poszczególnych ministrów, wydawane zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁹. W jakimś sensie wkraczają one w sferę prawa wewnętrznego obowiązującego, chociaż nie brakuje argumentów do zaliczenia takich rozporządzeń do sfery prawa powszechnie obowiązującego. Nie ulega wątpliwości, że takie rozporządzenia znajdują się w jakimś sensie na pograniczu prawa powszechnie i wewnętrznego obowiązującego.

Należy zauważyć, że zgodnie z przepisami Konstytucji RP, rozporządzenie jest jedynym aktem normatywnym wydawanym „w celu wyko-

⁵⁸ B. Skwara: *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa 2010, s. 32.

⁵⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.

kania ustawy” (art. 92). Sformułowanie to odróżnia rozporządzenie jako akt wydany „na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego i w celu wykonania ustawy” od innych aktów podustawowych wydawanych na podstawie ustawy (art. 93 Konstytucji) lub „na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji), które bywają określane w piśmiennictwie mianem aktów wykonawczych *sensu largo*⁶⁰. Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia wykonawczego jako aktu instrumentalnego względem ustawy.

5.2.2. Akty prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego należą do przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na oznaczonej części terytorium państwa. W grupie tej mieszczą się akty prawne wydawane bądź to przez organy samorządu terytorialnego, bądź przez terenowe organy administracji rządowej⁶¹. Organy te dysponują prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego, działając w tym zakresie na podstawie i w granicach uprawnień przyznanych im w ustawie.

Konstytucja okazała się bardzo powściągliwa w regulacjach odnoszących się do źródeł prawa miejscowego. Poza samą definicją, nie poświęca prawu miejscowemu zbyt wiele miejsca. Przewiduje jedynie, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepisy te rozrzucone są w kilku ustawach ustrojowych, kreujących organy administracji publicznej upoważnione do stanowienia prawa miejscowego; należą do nich: ustrojowe ustawy samorządowe⁶², ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶³, oraz w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁴. Przepisy dotyczące

⁶⁰ Ibidem, s. 38.

⁶¹ D. Dąbek: *Akty prawa miejscowego*. Warszawa 2007, s. 47.

⁶² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 594 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 596 z późn. zm.

⁶³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 z późn. zm.

⁶⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 197, poz. 1172 z późn. zm.

aktów prawa miejscowego znajdują się także w przepisach prawa materialnego, zawierających delegacje ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze generalnych i abstrakcyjnych aktów prawnych. Normatywna regulacja zagadnień dotyczących aktów prawa miejscowego dokonana została na trzech płaszczyznach: konstytucyjnej, ustrojowej i materialnej⁶⁵.

Charakter prawny aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego nie jest jednolity. W zależności od przyjętego kryterium podziału można wśród nich wyróżnić określone kategorie⁶⁶.

Przeprowadzając klasyfikację aktów prawa miejscowego z zastosowaniem kryterium przedmiotowego, przepisy te można zaliczyć do jednego z trzech rodzajów: przepisów wykonawczych (wydawane na podstawie upoważnień ustawowych, o zróżnicowanym charakterze, zależnym od treści takiego upoważnienia), przepisów strukturalno-organizacyjnych (np. określające ustrój wewnętrzny, zasady zarządu mieniem, zasady korzystania z urządzeń publicznych) oraz przepisów porządkowych (wydawane na podstawie ogólnej klauzuli zawartej w aktach powołujących te organy).

Przyjęcie kryterium podmiotowego powoduje wyróżnienie, oprócz aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, także aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej. Wśród aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnić można akty wydawane przez organy gminy, powiatu i samorządu województwa, dzieląc zaś jeszcze bardziej szczegółowo: akty wydawane przez organy stanowiące tych jednostek (rady, sejmik) i akty wydawane przez organy wykonawcze. Prowadzi to do wyróżnienia: aktów wydawanych przez radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu, a nadto aktów stanowionych przez związek komunalny oraz aktów stanowionych przez podmioty zastępujące organy jednostek samorządu terytorialnego (komisarza rządowego lub osobę wyznaczoną przez prezesa Rady Ministrów). Wśród aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej można natomiast wyróżnić akty stanowione przez wojewodę i akty stanowione przez organy administracji niespełnionej.

Przyjąć należy, że mimo tego zróżnicowania, wszystkie te przepisy tworzone przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe or-

⁶⁵ B. Dolnicki: *Komentarz do art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. W: B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochemczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 155.

⁶⁶ D. Dąbek: *Akty prawa miejscowego...*, s. 55.

gany administracji rządowej są aktami prawa miejscowego, a w konsekwencji należą do źródeł prawa w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji RP⁶⁷.

5.2.3. Prawo wewnętrzne

W świetle art. 93 Konstytucji RP, walor aktów prawa wewnętrznego mają uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów. Akty prawne mające wewnętrzny charakter skierowane są do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akty. Warto podkreślić, że wskazanie w Konstytucji RP tylko uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów jako aktów prawa wewnętrznego nie przesądza o zamkniętym katalogu tej kategorii aktów. Wręcz przeciwnie, uznaje się, że reguły konstytucyjne stosuje się także do innych kategorii prawa wewnętrznego.

Poza wskazanymi organami upoważnionymi do wydawania przepisów prawa wewnętrznego, przepisy takie wydają również inne organy administracji publicznej, na podstawie upoważnienia szczególnego zawartego w ustawach lub na podstawie przepisów kompetencyjnych⁶⁸. Świadczy o tym treść art. 93 ust. 3 i art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 93 ust. 3, uchwały i zarządzenia (w przepisie tym nie określono, jakich organów) podlegają kontroli co do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym⁶⁹. Można zatem stwierdzić, że akty prawa wewnętrznego może wydawać każdy organ władzy publicznej, o ile istnieją „jednostki organizacyjne mu podporządkowane” oraz ustawa przyznała mu kompetencje do wydawania takich aktów⁷⁰.

Akty prawa wewnętrznego nie składają się na wzajemnie powiązany system, tak jak akty prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego konstytucyjna regulacja nie zajmuje się zagadnieniem ich hierarchii. W tym

⁶⁷ M. Kotulski: *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 1995, nr 1, s. 49.

⁶⁸ E. Ura: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2010, s. 49.

⁶⁹ M. Niezgódka-Medkova: *Źródła prawa w nowej Konstytucji*. „Radca Prawny” 1997, nr 6, s. 15.

⁷⁰ Jest to dość elastyczne ujęcie, ale inaczej nie mógłby funkcjonować aparat państwowy. Ponieważ akty prawa wewnętrznego nie mogą być adresowane do obywatela, nie ma niebezpieczeństwa, że taka rozszerzająca interpretacja ich systemu może kolidować z ochroną praw i wolności jednostki. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2009, s. 121.

przypadku decydujące znaczenie mają określone prawem stosunki nadrzędności i podporządkowania organów stanowiące te akty⁷¹.

Zmiana charakteru tych aktów prawnych, zaliczenie ich do zupełnie odrębnej kategorii rodzi wiele konsekwencji. O pierwszej już wspomniano – obowiązują one tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu uchwały bądź zarządzenia. Druga konsekwencja dotyczy jedynie zarządzeń, a przepisy konstytucyjne nadal do wydawania tych aktów wymagają upoważnienia ustawy, gdyż Konstytucja RP wyraźnie stwierdza, że są one „wydawane tylko na podstawie ustaw”⁷².

Fakt, że akty prawa wewnętrznego są „wydawane tylko na podstawie ustaw” nie przesądza o tym, że mogą one stanowić podstawę decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Podstawę podejmowanych decyzji stanowić mogą wyłącznie źródła prawa powszechnie obowiązującego. Nie będąc źródłem powszechnie obowiązującego prawa, uchwały i zarządzenia poddane zostały jednak kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, której to kontroli dokonuje Trybunał Konstytucyjny⁷³.

⁷¹ B. Banaszak: *System prawa w Polsce – stan obecny i uwagi „de lege ferenda fundamentalni”*. „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 4, s. 59 i nast.

⁷² W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 99.

⁷³ Prawo wewnętrzne zaliczone zostało do kategorii zjawisk prawodawczych i jako takie podlega, na mocy art. 188 pkt 3 Konstytucji, kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zarówno jeśli chodzi o zasady tworzenia, jak i stosowania, zob. B. Bałaban: *Prawo powszechnie a wewnętrznie obowiązujące*. „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 45.

6. Terenowe organy administracji rządowej*

6.1. Organizacja terenowej administracji rządowej

Reforma administracji publicznej rozpoczęta w 1989 r., zgodnie z zamierzeniami jej twórców, zmieniła ustrój administracji terytorialnej w Polsce, będąc częścią reformy ustrojowej państwa zapoczątkowanej w 1989 r. i mającej na celu zastąpienie dotychczasowego systemu jednolitej władzy państwowej opartej na zasadzie centralizmu demokratycznego systemem Monteskiuszowskiego trójpodziału władzy państwowej, w którym oprócz władzy ustawodawczej i sądowniczej władza wykonawcza odgrywa właściwą rolę. Wyodrębniona w ten sposób władza wykonawcza zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym funkcjonuje zgodnie z takimi fundamentalnymi ustrojowymi zasadami, jak:

- zasada pomocniczości,
- zasada decentralizacji,
- zasada unitarnego charakteru państwa.

Pierwsza z zasad oznacza najogólniej, że państwo jako całość realizuje tylko te zadania, które obywatele lub ich podmioty instytucjonalne nie mogą same wykonać.

Druga z zasad wskazuje, że oparliśmy organizację administracji publicznej na instytucji samorządu terytorialnego. Natomiast trzecia zasada przesądza o tym, że tylko państwo polskie ma pełną i wyłączną samodzielność, wszelkie jednostki samorządu terytorialnego zaś nie posiadają żadnych atrybutów o charakterze państwowym czy autonomicznym, jak to ma miejsce np. w państwach o charakterze federalnym, ponieważ Polska jako kraj unitarny jest państwem jednolitym ustrojowo. Wspomniana zasada podziału władzy wpływa na demokratyczną formę państwowości,

* Dr Adam Gołuch, adiunkt, Katedra Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. W. Korfańskiego w Katowicach.

co znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji ustrojowej administracji publicznej i to zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym.

Według założeń twórców nowej konstrukcji ustrojowej administracji publicznej, miała ona, w miejsce wcześniejszej konstrukcji silnie scentralizowanej administracji państwowej opartej na mechanizmie branżowym i resortowym, wprowadzić zdecentralizowaną administrację publiczną opartą na mechanizmie terytorialnym zorganizowanym jako trzy stopnie samorządu terytorialnego względem siebie autonomicznego, który miał pozwolić na budowę państwa i społeczeństwa obywatelskiego, oraz rządową administrację zespoloną i niezespoloną wykonującą głównie funkcje: reglamentacyjne, porządkowe i policyjne, tworząc tym samym integracyjną jedność, która mogłaby zapobiec kryzysowi klasycznych systemów administracji, z którymi mamy do czynienia we współczesnym świecie¹.

Nowy kształt administracji publicznej w terenie w części rządowej miał przede wszystkim zapewnić utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, za co w świetle nowych regulacji prawnych odpowiedzialność ponosi w tym zakresie wojewoda jako zwierzchnik zespolonych służb, straży i inspekcji, odpowiadając za rezultat ich działań.

Oprócz zespolonej administracji przy wojewodzie, przebudowano struktury administracji niezespolonej w ten sposób, że utworzono zamkniętą liczbę ich struktur organizacyjnych, którą można zmienić jedynie w sposób ustawowy.

Zwierzchnictwo wojewody nad administracją zespoloną miało spowodować, że to wojewoda będzie kształtować politykę państwa w województwie i ponosić za nią odpowiedzialność oraz zapewnić, by działalność trzech stopni samorządu terytorialnego odbywała się zgodnie z prawem, co w konsekwencji ma zabezpieczyć unitaryzm państwa w terenie. Natomiast nowy kształt administracji terytorialnej w części samorządowej miał głównie doprowadzić do odbudowy tożsamości lokalnej przez udział obywateli w wykonywaniu zadań publicznych za pośrednictwem reprezentantów społeczności lokalnych i regionalnych wraz z obywatelską kontrolą nad demokratycznie wyłonionymi władzami samorządu lokalnego i regionalnego.

Niezależnie od powyższego wspomniana reforma administracji publicznej, według zamierzeń jej twórców, miała przynieść dalszą decentralizację zarządzania sprawami publicznymi:

- rozbudowę mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i społecznej kontroli działania administracji;

¹ Por. T. Kuta: *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*. Wrocław 1992, s. 74.

- większą efektywność instytucji świadczących usługi publiczne zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej;
- wzrost racjonalności wydatków publicznych;
- przebudowę systemu finansów publicznych i zwiększenie jego szczelności;
- uporządkowanie systemu kompetencyjnego administracji publicznej i poprawę przepływu informacji;
- wykreowanie instrumentów prowadzenia polityki regionalnej;
- usprawnienie mechanizmów funkcjonowania rządu, modernizację rządowej administracji centralnej i terenowej;
- ukształtowanie profesjonalnej służby cywilnej;
- możliwość naturalnego awansu elit politycznych do szczebla centralnego, ogólnopaństwowego (od gminy, przez powiat i województwo);
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju do standardów Unii Europejskiej².

Model funkcjonowania administracji publicznej jest pochodną systemu administracji publicznej występującego w danym państwie. Pojęciem „system administracji” będziemy posługiwać się w rozumieniu W. Dawidowicza, który „system” traktuje jak układ podmiotów i ich działań z występującymi określonymi więziami, odznaczający się pewnym ich rozmieszczeniem w przestrzeni³. Wspomniany autor kładzie nacisk na następujące więzi nadrzędności i podporządkowania, które występują w systemie administracji zróżnicowanej przestrzennie z pomocą konstrukcji podziału terytorialnego państwa, będącego kryterium podziału organów administracji publicznej – *de facto* elementu składowego systemu administracji publicznej, na organy naczelne, centralne, a organy terenowe (regionalne i lokalne) z uwagi na zasięg ich działania, oparty na ustawowym zakresie zadań i kompetencji. Także konstrukcja podziału terytorialnego państwa jest ściśle związana z aktualnym systemem administracji publicznej.

W. Dawidowicz uważa również, że „podstawową cechą struktury organizacyjnej systemu organów administracji państwowej jest jej przestrzenny charakter, tzn. rozmieszczenie organów administracji państwowej na obszarze państwa, w wyniku czego obok organów centralnych, obejmujących zasięgiem swego działania obszar całego kraju, powstaje kategoria organów lokalnych (terenowych), działających na obszarze określonych jednostek podziału terytorialnego państwa. Pociąga to za sobą konieczność sformułowania jakiejś idei, wedle której można by dokonać repartycji zadań i kompetencji między poszczególne ogniwa

² *Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa. Informacja ogólna*. Warszawa, KPRM, 1998, s. 30.

³ W. Dawidowicz: *Zagadnienia teorii organizacji i kierownictwa w administracji państwowej*. Warszawa 1972, s. 12.

systemu, a tym samym zróżnicować funkcje przypadające do spełnienia organom administracji państwowej poszczególnych stopni”⁴. Cytowany autor trafnie zauważa istotę wpływu na dany system administracji układu przestrzennego, jakże często decydującego o sposobie i jakości zarządzania państwem. Wspomniany autor podnosi również problem zakresu działania, obejmującego zarówno zadania, jak i kompetencje organów administracji występujących na danym terenie⁵.

Według W. Dawidowicza, system podmiotów administracji może być zbudowany z dwóch modeli:

- pierwszy z nich to model hierarchicznego podporządkowania, polegającego na pełnym podporządkowaniu podmiotu niższego szczebla podmiotowi szczebla wyższego, co w praktyce oznacza, że podmiot podporządkowany nie ma prawnie określonej sfery samodzielności, oraz że podmiot nadrzędny nie ma prawnie ograniczonej sfery ingerencji w tok działań podmiotu podporządkowanego, a także decyduje o podziale ustawowych zadań na podporządkowane podmioty;
- drugi to model decentralistycznego podporządkowania, polegającego na tym, że podmioty na wszystkich stopniach danego systemu posiadają określoną prawnie samodzielność, co oznacza, że przysługuje im ustawowe określenie kompetencji; natomiast podmioty nadrzędne w stosunku do podmiotów podporządkowanych mają ograniczoną prawnie sferę ingerencji oraz wykonują nadzór na podstawie prawnie określonych środków oraz zakresu tegoż nadzoru⁶.

Elementy przedstawionych modeli administracji publicznej w terenie występowały w Polsce w różnych okresach historycznych w znaczeniu normatywnym. I tak w okresie II RP oraz w latach 1944–1950 można zauważyć niektóre elementy składające się na model decentralistycznego podporządkowania, natomiast w latach 1950–1989 obserwujemy model hierarchicznego podporządkowania. Analiza funkcjonowania nowego modelu administracji terytorialnej musi być uzupełniona o przedstawienie funkcjonowania w terenie administracji rządowej, przede wszystkim zespolonej oraz niezespolonej wprowadzonej ustawą o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r.⁷ Administracja rządowa w terenie na podstawie art. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. była wykonywana na obszarze danego województwa przez następujące podmioty:

⁴ Ibidem, s. 78.

⁵ Por. W. Dawidowicz: *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*. Warszawa 1976, s. 17.

⁶ W. Dawidowicz: *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*. Warszawa 1974, s. 46–47.

⁷ Dz.U. 2001, nr 80, poz. 872.

- wojewoda;
- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu:
 - wojewody, z ustawowego upoważnienia,
 - własnym, jeśli ustawy tak stanowią;
- organy administracji niezespolonej;
- organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia;
- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach;
- organy innych samorządów, jeśli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.

Wojewoda jako najważniejszy reprezentant administracji rządowej w terenie jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej;
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego;
- organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią;
- reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Całokształt działalności wojewody poddany był i jest nadzorowi Prezesa Rady Ministrów na podstawie kryteriów zgodności jego działania z prawem oraz polityką rządu, a także rzetelności i gospodarności. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiadał za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności na podstawie art. 15 wymienionej ustawy między innymi:

- kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustawy i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów;
- kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
- dostosowuje do niniejszych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach koordynuje wykonanie wynikających stąd zadań;
- zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze wojewódz-

stwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach.

Jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej, w myśl cytowanej ustawy, wojewoda kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej prac. Wojewoda sprawuje nadzór nad samorządem gminy, powiatu i województwa i wykonuje go na zasadach określonych w ustawach. Wojewoda jest organem odwoławczym i jako organ II instancji rozpatruje sprawy w rozumieniu przepisów k.p.a. Wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu w celu wykonywania jego zadań.

Niezależnie od przedstawionego zakresu działania wojewody, zgodnie z ogólną klauzulą kompetencyjną wyrażoną w art. 24 wymienionej ustawy, do kompetencji wojewody należały wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Uprawnienia wojewody ulegały zwiększeniu w sytuacjach nadzwyczajnych. Wojewoda miał i ma ustawowo określony wpływ na funkcjonującą na terenie jego województwa administrację rządową niezespoloną, która organizacyjnie nie jest podporządkowana wojewodom, tylko właściwym ministrom bądź centralnym organom administracji rządowej czy też kierownikom państwowych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wykonujących na obszarze województwa zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej. Organy administracji niezespolonej są tworzone wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Organy administracji niezespolonej działają niezależnie od innych organów terenowych w celu realizacji specjalistycznych zadań administracyjnych bez uwzględnienia interesów lokalnych, w związku z czym struktury organizacyjne administracji niezespolonych były i są scentralizowane i zorganizowane poza terenową administracją rządową przy wojewodzie.

Oceniając model administracji publicznej w terenie powstały po 1998 r., możemy go opisać w ramach kategorii klasyfikacyjnych budowy aparatu administracji rządu w terenie przedstawionego przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę, których zdaniem administracja publiczna wykonuje trzy podstawowe funkcje w organizowaniu życia zbiorowego, tj.:

- porządkowo-reglamentacyjne,

- świadcząca,
- właściciela majątku publicznego.

Wspomniani autorzy uważają, że zwłaszcza w zakresie realizowania pierwszej z wymienionych funkcji administracja terenowa może być budowana na następujące sposoby:

- wokół formalnego przedstawiciela rządu w danej jednostce podziału terytorialnego – administracja zespolona z równoczesnym organizowaniem administracji niezespolonych;
- zorganizowanie jednostek administracji niezespolonych rozproszonych terytorialnie, a koordynowanych dopiero na szczeblu centralnym;
- zorganizowanie administracji publicznej opartej na samorządzie terytorialnym z szerokimi uprawnieniami, z minimalną liczbą jednostek administracji specjalnych.

Wymienieni autorzy twierdzą, że współcześnie w wielu państwach występują mieszane sposoby budowania administracji w terenie z uwzględnieniem podanych sposobów⁸. Uwzględniając przytoczone modele budowy administracji publicznej w terenie, można zauważyć, że model naszej administracji terytorialnej po reformach z 1998 r. korzysta zarówno z elementów pierwszego, jak i trzeciego sposobu budowy administracji w terenie, gdyż większość uprawnień tzw. administracji świadczącej została przypisana trzem stopniom samorządu terytorialnego, a główne funkcje porządkowo-reglamentacyjne – wojewodzie, tzn. zwierzchnikowi rządowej administracji zespolonej w terenie.

Tak więc w wyniku wprowadzenia zasady decentralizacji zadań publicznych oraz utworzenia nowych jednostek terytorialno-przestrzennych wraz z odejściem od modelu resortowo-branżowej administracji specjalnej powstał nowy model administracji terenowej, w ramach którego na podstawie konstrukcji zespolenia zrodził się nowy układ administracji rządowej w terenie, którego najważniejszym podmiotem został wojewoda – zwierzchnik zespolonych służb, straży i inspekcji, natomiast zredukowana została rola i znaczenie jednostek organizacyjnych administracji niezespolonych.

Decentralizacja administracji publicznej w terenie spowodowała, że dotychczasowy model administracji oparty na konstrukcji branżowo-resortowej bardzo silnie scentralizowanej został zastąpiony modelem administracji publicznej opartej na trzystopniowym samorządzie terytorialnym, na który przeniesiono uprawnienia i zadania głównie tzw. administracji świadczącej, realizowane do tej pory przez scentralizowaną administrację państwową.

Wydaje się, że zastąpienie dotychczasowego modelu scentralizowanej administracji terytorialnej modelem administracji zdecentralizowanej

⁸ E. Knosala: *Organizacja administracji publicznej*. Sosnowiec 2005, s. 91–92.

powinno spowodować między innymi przesunięcie rozstrzygnięć o charakterze lokalnym z centralnego poziomu zarządzania na poziom lokalny, z pozostawieniem centralnej administracji spraw strategicznych o charakterze ogólnokrajowym, a także zrjonalizowanie układu przestrzennego kraju przez stworzenie dużych jednostek terytorialnych regionów/województw wyposażonych w uprawnienia o charakterze ponadlokalnym – regionalnym, lecz nie ogólnopaństwowym, oraz powołanie silnych jednostek lokalnych – powiatów, które zachowując charakter samorządowy, będą realizować wiele zadań rządowych. Ta nowa organizacja terytorialna kraju: gmina, powiat, województwo, ma zapewnić odpowiednie zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych oraz dostosowanie się w tym względzie do standardów Unii Europejskiej, a także wytworzenie nowych więzi społeczeństwa obywatelskiego, wraz z ich przedstawicielami wybranymi w wyborach bezpośrednich, w ramach wymienionych jednostek samorządu terytorialnego.

Ocena nowego modelu administracji publicznej w terenie powinna być oparta na różnorodnych kryteriach klasyfikacyjnych. Spośród najważniejszych powinien być uwzględniony czynnik czasu funkcjonowania tego modelu. Wydaje się, że wieloletni okres, czyli już kilka kadencji samorządu terytorialnego stopnia powiatowego i wojewódzkiego, pozwala na przedstawienie pewnych uwag krytycznych, jak np.: zbyt duża liczba powiatów zarówno ziemskich, jak i grodzkich, znaczny rozrost struktur biurokratycznych na tym poziomie zarządzania, o czym piszą niektórzy przedstawiciele doktryny, między innymi W. Kieżun. Natomiast na poziomie województwa niezbyt czytelny podział kompetencji między samorządem województwa a wojewodą. Także można zaprezentować rozważenie wprowadzenia pewnych zmian ustrojowych w samorządzie gminnym w związku z wprowadzeniem w 2002 r. monokratycznego organu wykonawczego, jak ograniczenie kadencji organów wykonawczych do dwóch. Ponadto przykładowo można rozważyć ustawowe rozszerzenie katalogu wygaśnięcia mandatu organu wykonawczego gminy przez wprowadzenie dodatkowych zdarzeń powodujących jego wygaśnięcie, nadto można wprowadzić instytucję zawieszenia mandatu organu wykonawczego do czasu wyjaśnienia określonych zarzutów, z równoczesnym wprowadzeniem ustawowego zastępstwa na rzecz aktualnych zastępców organu wykonawczego gminy. W samorządzie powiatowym można rozważyć np.: połączenie niektórych słabych powiatów ziemskich oraz zmianę organizacji w relacjach powiat grodzki i sąsiedni powiat ziemski, gdzie dochodzi do dezintegracji społeczności lokalnej, tzw. zjawisko osamotnienia powiatów, o czym pisał między innymi E. Knosala⁹. Natomiast

⁹ Ibidem, s. 128.

w samorządzie województwa należałoby np. wyeliminować dublujące się często kompetencje z administracją rządową przez między innymi ściśle rozgraniczenie i dookreślenie takich krzyżujących się kompetencji. Jednakże mimo uwag krytycznych związanych z obowiązującym systemem terenowej administracji publicznej, warto zauważyć, że opisywany model jest prawidłowym kierunkiem rozwoju tejże administracji, potwierdzającym proces odejścia od modelu scentralizowanej, jednolitej administracji na rzecz modelu zdecentralizowanej dualistycznej administracji publicznej. Aktualny kształt administracji rządowej w terenie określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która generalnie jest swoistą modyfikacją poprzedniej regulacji prawnej w tym zakresie, tj. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

6.2. Wojewoda

Obecny status prawny wojewody określa Konstytucja RP, która w art. 152 stanowi, że: przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda, natomiast tryb, powoływanie i odwoływanie oraz zakres działania wojewodów określa niżej wskazana ustawa, co oznacza, że najważniejszym reprezentantem Rządu RP na terenie danego województwa jest wyłącznie wojewoda. Może budzić wątpliwości i zastrzeżenia bardzo lakoniczne określenie pozycji i roli wojewody w systemie administracji rządowej w terenie przez Konstytucję, a w zasadzie brak należytych regulacji w tym zakresie, nawet w stopniu ogólnym¹⁰.

Jednakże wojewoda jest organem państwowym¹¹, konstytucyjnym, którego aktualny status prawny szczegółowo określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹², zwana dalej u.w.a.r.w. Artykuł 1 tejże ustawy w pierwszej kolejności określa zakres działania oraz zasady funkcjonowania wojewody, który sprawuje władzę administracji ogólnej, czyli rządowej administracji zespolonej (zespolonej, bo zespala różne działy administracji).

Także wojewoda na podstawie art. 2 u.w.a.r.w. na terenie województwa wykonuje ustawowo określone zadania administracji rządo-

¹⁰ Por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*. Kraków 2000, s. 207–208.

¹¹ Por. B. Banaszak, A. Preisner: *Prawo Konstytucyjne – wprowadzenie*. Wrocław 1993, s. 173 i nast.

¹² Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 z późn. zm.

wej jako organ administracji rządowej oraz przy pomocy działających pod jego zwierzchnictwem kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, którzy wykonują zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu:

- wojewody – z ustawowego upoważnienia,
 - własnym – jeżeli ustawy tak stanowią.
- Ponadto administrację na obszarze województwa wykonują:
- organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
 - organy niezespolonej administracji rządowej;
 - jednostki samorządu terytorialnego i ich związki¹³, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustawy lub z zawartego porozumienia;
 - starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
 - inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Niezależnie od tego cytowana ustawa określa, że zgodnie z art. 3, wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
- zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;
- organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej, w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji,
- reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w ustawach;
- organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto, zgodnie z przywołanym przepisem, wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Natomiast zadania i kompetencje wojewody w stanach nadzwyczajnych określają odrębne ustawy.

¹³ Zob. Z. Leoński: *Nauka administracji*. Warszawa 2001, s. 79.

Porównując funkcje wojewody określone w cytowanym art. 3 do funkcji, które zawierała ustawa o t.o.a.p.¹⁴, z uwzględnieniem późniejszych nowelizacji, można zauważyć, że ustawodawca przede wszystkim dodał jedną nową funkcję nieznaną poprzedniej regulacji w tym zakresie, tj. zwierzchnictwo nad zespoloną administracją rządową. Wojewoda, na podstawie art. 6 badanej ustawy, jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Takie samo rozwiązanie przewidywała ustawa o t.o.a.p., co świadczy o tym, że ustawodawca zachował scentralizowany tryb powołania i odwołania wojewody w kompetencji Prezesa Rady Ministrów, który takie działanie może podjąć tylko na wniosek ministra właściwego do spraw administracji i nie może przenieść tych uprawnień na inny organ, albowiem są one zastrzeżone do jego wyłącznej kompetencji. Tak skonstruowany akt powoływania wojewodów wyklucza także możliwość powierzenia tymczasowego stanowiska wojewody, chociaż w okresie wdrażania w życie reformy administracji publicznej posłużono się na krótki okres w skali całego kraju instytucją delegata rządu do spraw wdrażania reformy administracji publicznej, który faktycznie zastępował wojewodów do czasu ich powołania. Jednakże było to rozwiązanie doraźne, funkcjonujące w okresie ostatniego etapu wdrożenia w życie wspomnianej reformy. Ustawodawca wyłączył z procedury powoływania wojewodów uprawnienie sejmików samorządowych do opiniowania kandydatów na stanowisko wojewodów, przesądzając tym samym kategorycznie, że na obsadę stanowiska wojewody nie powinni mieć wpływu przedstawiciele społeczności regionalnej, w nowym systemie administracji bowiem ustawodawca ściślej oddzielił administrację rządową od samorządowej. Stanowisko wojewody ma faktycznie charakter polityczny, gdyż wojewoda nie wchodzi w skład korpusu służby cywilnej, a ustawodawca nie zastrzegł żadnych specjalnych wymogów czy kwalifikacji związanych z tym stanowiskiem, bowiem przepis art. 6 badanej ustawy stanowi, że na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie;
- posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny;
- posiada 3-letni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- cieszy się nieposzlakowaną opinią.

¹⁴ Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123 ze zm. (ustawa o t.o.a.p., wprowadziła administrację rządową w model dualistyczny administracji publicznej).

Określone ustawowe wymogi wydają się z punktu widzenia profesjonalnych fachowych kryteriów przygotowania kadr w administracji pewnym niedociągnięciem wymagającym w przyszłości zmian. Potwierdzeniem tezy, że stanowisko wojewody obecnie ma charakter polityczny może być brak ustawowego zastrzeżenia znanego poprzednio obowiązującej pierwszej ustawie w tym zakresie, dotyczącej administracji rządowej w terenie po zmianach ustrojowych, tj. ustawie o t.o.a.p.¹⁵ po nowelizacji, która przewidywała, że wojewoda nie mógł być równocześnie przewodniczącym partii politycznej lub jej jednostki organizacyjnej, co miało wyłączyć kumulowanie się funkcji państwowych i partyjnych. Obecnie wojewoda wraz z wicewojewodami składa dymisję w przypadku przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, a o przyjęciu tej dymisji Prezes Rady Ministrów rozstrzyga w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów¹⁶, co również potwierdza polityczny charakter stanowiska wojewody. Akt powołania tworzy stosunek pracy osoby powołanej na stanowisko wojewody, do którego stosuje się przepisy kodeksu pracy¹⁷. Sytuacja prawna wojewody jako pracownika jest znacznie słabsza niż pracowników korpusu służby cywilnej. Polityczne stanowisko wojewody jest związane z podstawową funkcją wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie, co jest związane z polityczną odpowiedzialnością rządu i jego reprezentanta w terenie. Niezależnie od tego wojewoda wykonuje funkcje niezwiązane z jego funkcją przedstawiciela rządu przy pomocy apolitycznych służb, straży i inspekcji oraz urzędu wojewódzkiego, tj. aparatu pomocniczego, który służy do merytorycznej i technicznej obsługi organu wojewody. Relacje między wojewodą a Prezesem Rady Ministrów, który dokonuje okresowej oceny jego pracy, w sposób niesprecyzowany przez ustawę, dotyczą przede wszystkim uprawnień do kierowania bieżącą działalnością wojewody przez Premiera wraz z wydawaniem poleceń i kontroli ich wykonywania zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 u.w.a.r.w. oraz nadzoru nad jego działalnością na podstawie kryterium rzetelności i gospodarności, jak również nadzór ten jest sprawowany pod względem działania wojewody z prawem oraz polityką rządu, co oznacza, że ocenia się działalność pod względem jej legalności, czyli zgodności z obowiązującym systemem prawa. Jeśli zaś chodzi o kryterium polityki rządu, to z uwagi na brak definicji prawnej tego kryterium Prezes Rady Ministrów

¹⁵ Dz.U. 1990, nr 21, poz. 123 z późn. zm.

¹⁶ Zob. art. 38 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 392.

¹⁷ Kodeks pracy. Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94 ze zm. W tym przypadku stosuje się przepisy dotyczące stosunku pracy na podstawie powołania, tj. art. 68–72 k.p., które stanowią, że stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu.

faktycznie w pełni uznaniowo i dowolnie ocenia działalność danego wojewody¹⁸. Działania wojewody są objęte kontrolą Prezesa Rady Ministrów, który między innymi może akt prawny wydany przez wojewodę uchylić, jeśli oceni go negatywnie¹⁹. Tak szeroki zakres nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością wojewody jest pochodną jego funkcji, tj. przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. Wojewoda, realizując funkcję przedstawiciela rządu w terenie, jest obowiązany działać zgodnie z prawem, lecz także jest obowiązany do realizacji polityki rządu w terenie, co faktycznie wyklucza realizowanie własnej wizji polityki niezgodnej z linią rządu. Prezes Rady Ministrów kontroluje organy lub jednostki administracji rządowej, a także jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane na zasadach określonych ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli administracji rządowej²⁰. Całokształt działań wojewody jest poddany kierownictwu Prezesa Rady Ministrów i tylko premier lub osoba, która go zastępuje w danym momencie, może w tym zakresie wydawać polecenia i zarządzenia wojewodzie, co umożliwi odpowiednią ingerencję w działalność wojewody zgodnie z bieżącym stanem faktycznym, w celu doprowadzenia do zgodności działań wojewody z prawem i polityką rządu, także z inicjatywy właściwych ministrów, jak również premier sprawuje kontrolę nad ich wykonaniem, a także rozstrzyga spory mogące zachodzić zarówno między wojewodami, jak też między właściwymi ministrami a wojewodami na podstawie art. 10 u.w.a.r.w. Ustawodawca, określając w art. 8 u.w.a.r.w. właściwości organu Prezesa Rady Ministrów oraz kryterium nadzoru nad wojewodą, w konsekwencji spowodował, że wojewoda jako organ administracji rządowej zespolonej jest ściśle podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów jako organowi nadzrędnemu, a tym samym ustawodawca odszedł od rozwiązań zawartych w ustawie o t.o.a.p., gdzie wojewoda był podporządkowany zarówno Radzie Ministrów *in pleno*, jak i Prezesowi Rady Ministrów. Ustawodawca co prawda w art. 11 u.w.a.r.w. przewiduje możliwość scedowania niektórych uprawnień Prezesa Rady Ministrów w stosunku do wojewodów na ministra właściwego do spraw administracji publicznej, jak np. sprawowanie nadzoru nad wojewodami, lecz nie może przenieść uprawnień dotyczących powoływania i odwoływania wojewodów oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej. Ponadto art. 9.1 u.w.a.r.w. wyraźnie ogranicza możliwość ingerencji właściwego ministra w tok działań wo-

¹⁸ W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP...*, s. 208.

¹⁹ Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092.

²⁰ Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu, kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niespolonej administracji rządowej. Dz.U. nr 222, poz. 1754.

jewody do zakresu i zasad określonych w ustawach odrębnych. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów, zgodnie z art. 22 u.w.a.r.w., odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

- dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz – w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań²¹;
- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach²²;
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw²³;
- przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- wykonuje inne zadania przewidziane w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

²¹ Jako przykład takich uprawnień kontrolnych wojewody co do wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań można podać art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2012, poz. 908, tekst jedn.), który stanowi, że: „[...] sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

²² Przykładem może być unormowanie zawarte w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz.U. 2013, poz. 757, tekst jedn.), które określa wojewodę jako organ sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem państwowego systemu ratownictwa medycznego.

²³ Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. 2012, poz. 461, tekst jedn.), która w art. 20 przewiduje, że wojewoda kieruje sprawami obronności w województwie. W ramach kierowania wojewoda między innymi określa szczegółowe kierunki działania w zakresie realizacji zadań obronnych dla kierowników jednostek organizacyjnych administracji rządowej zespolonej i organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Nadto, na zasadzie art. 23 badanej ustawy, wojewoda:

- reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych;
- współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Także wojewoda jest informowany o służbowym pobycie członków Rady Ministrów w województwie.

Ponadto, na zasadzie art. 24 badanej ustawy, wojewoda reprezentuje w swych wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów.

Katalog zadań wojewody jako przedstawiciela rządu i służących mu do realizacji tego celu kompetencji jest niepełny, a kategoria odpowiedzialności za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa nie jest precyzyjnie określona, ponieważ nie zawsze jest wyczerpująco opisana w rządowych aktach prawnych. Jak twierdził J. Łętowski, „nie wszystkie zmiany w dziedzinie polityki są łatwo uchwytnie dla prawnika, bowiem nie zawsze znajdują one odzwierciedlenie w zmieniających się przepisach albo też zmiany następują dopiero po pewnym czasie”²⁴, co faktycznie oznacza szeroką dowolność interpretacyjną pojęcia „wykonywanie polityki rządu”. Ustawodawca realizację wymienionych zadań oparł głównie na mechanizmie kontroli²⁵. Pojęcie kontroli jest pojęciem wieloznacznym o nieoznaczonym ściśle zakresie znaczeniowym, mającym bogate opracowania doktrynalne. Analizowane pojęcie wykonywania kontroli zadań rządowych przez wojewodę oznacza takie kontrolowanie zadań rządowych realizowanych przez wymienione podmioty, które są zawarte w odrębnych aktach prawnych, a ich kontrola nie jest możliwa przez inne jednostki państwowe na podstawie art. 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Z kolei zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji publicznej w stanach zagrożenia rodzi wyraźny obowiązek po stronie wojewody. Natomiast możliwość przedstawiania Radzie Ministrów przez wojewodę dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa faktycznie jest formą działań Rady Ministrów *in pleno* na rzecz danego województwa. Bardzo istotną funkcją wojewody jest możliwość wykonywania innych zadań ustalonych zarówno przez Radę Ministrów, jak i przez Prezesa Rady Ministrów. Rozpatrując formę przekazania tych zadań wojewodzie, można

²⁴ J. Łętowski: *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*. Wrocław 1985, s. 37.

²⁵ S. Kowalewski: *Etyka zawodowa w administracji*. Warszawa 1984, s. 167 i nast.

uznać, że będzie to rodzaj polecenia służbowego²⁶. Wojewoda jako organ sprawujący władzę administracji ogólnej otrzymał pewne uprawnienia, które w przypadku odpowiedniego ich wykorzystania mogą być bardzo skuteczne wobec organów administracji niezespólonej. Zostały one określone w szczególności w art. 25 u.w.a.r.w. i obejmują takie kompetencje, jak prawo wydawania poleceń w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, a także wynikające z art. 59 wymienionej ustawy uprawnienia dotyczące nałożenia na te organy obowiązku uzgadniania z wojewodą projektów prawa miejscowego stanowionego przez te organy, zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody, składanie wojewodzie rocznych informacji lub gdy ten zażąda bieżących wyjaśnień o ich działalności. Zakres uprawnień wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych określonych w art. 22 pkt. 4 u.w.a.r.w. zwiększa się o uprawnienia uregulowane w przepisach odrębnych²⁷. Wojewodzie w sytuacjach nadzwyczajnych przysługuje uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespólonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa, co faktycznie zwiększa pozycję wojewody w zakresie władztwa osobowego nad całą administracją publiczną na terenie danego województwa. Ustawodawca w u.w.a.r.w., w art. 27, pozostawił uprawnienie wojewody przysługujące tylko jemu i nieprzenaszalne na podległych pracowników, znane wspomnianej wcześniej ustawie o t.o.a.p., oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, a polegające na tym, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda może wstrzymać, na czas określony, czynność każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną, o czym jest obowiązany niezwłocznie powiadomić, z podaniem jej przyczyny, właściwego ministra do spraw finansów publicznych. Jeśli wojewoda wstrzymuje egzekucję administracyjną obowiązków o charakterze pieniężnym, to w odniesieniu do tej samej należności może tej czynności dokonać jednorazowo, na okres nie dłuższy niż 30 dni. Ponadto wojewoda z uwzględnieniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych rodzajów tajemnicy ma prawo wglądu

²⁶ Por. J. Starościek: *Źródła prawa administracyjnego*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 1. Red. J. Starościek. Wrocław 1977, s. 114–115.

²⁷ Na przykład w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 ze zm.) przewidziano wiele uprawnień wojewody, który w czasie stanu kłęski żywiolowej między innymi kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia na obszarze danego województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, a także przez organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań przejętych na podstawie porozumień lub zleconych²⁸. Wojewoda może żądać od kierowników państwowych osób prawnych, państwowych jednostek organizacyjnych, agencji i funduszy działających na obszarze województwa udzielenia informacji oraz wyjaśnień dotyczących działalności tych osób i jednostek. Takie uprawnienie potwierdza pozycję wojewody jako najważniejszego organu administracji rządowej w terenie. Niektóre zaś poprzednio przypisane wojewodzie uprawnienia przeszły na starostów, jak chociażby w stosunku do fundacji korzystającej ze środków publicznych i prowadzącej działalność na obszarze całego kraju, w zakresie jej działań na terenie danego województwa, a także w odniesieniu do fundacji działającej na obszarze jednego województwa, gdzie poprzednio wojewoda wykonywał uprawnienia określone w ustawie z dnia 4 czerwca 1984 r. o fundacjach²⁹.

Z kolei na zasadzie art. 51 u.w.a.r.w. wojewoda jako zwierzchnik administracji zespolonej:

- kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- kontroluje jej działalność,
- zapewnia warunki do skutecznego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Szczegółowe zadania i kompetencje związane z funkcją wojewody jako zwierzchnika zespolonej administracji rządowej określone są w odrębnych ustawach³⁰. Wojewoda co do zasady jest organem zespolonej

²⁸ Stanowisko wojewody jest związane z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, która jest regulowana w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228, tekst jedn.). Ustawa ta w celu ochrony informacji niejawnych przewiduje zorganizowanie w każdym urzędzie wojewódzkim kancelarii tajnej.

²⁹ Zob. Dz.U. 1991, nr 46, poz. 203 (Ustawa o fundacjach przewidywała przed zmianą wiele uprawnień wojewody o charakterze nadzorczym, mających na celu zapewnienie zgodności działań fundacji z przepisami prawa, statutem oraz celem w którym została utworzona fundacja objęta wspomnianym nadzorem).

³⁰ Zob. – ustawa z dnia 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Dz.U. 2009, nr 12, poz. 68 ze zm., tekst jedn.
– ustawa z dnia 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym. Dz.U. 2009, nr 189, poz. 1471 ze zm., tekst jedn.
– ustawa z dnia 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Dz.U. 2005, nr 187, poz. 1577 ze zm.
– ustawa z dnia 18.12.2003 r. o ochronie roślin. Dz.U. 2008, nr 133, poz. 849 ze zm.
– ustawa z dnia 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568 ze zm.
– ustawa z dnia 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2010, nr 193, poz. 1287 ze zm., tekst jedn.

administracji rządowej w województwie, lecz w określonych ustawowo przypadkach, zwłaszcza w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, będzie to kierownik zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej. Wojewoda na zasadzie art. 52 u.w.a.r.w. także na podstawie ustaw odrębnych powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego policji, którego powołanie obecnie wojewoda tylko opiniuje, a opinia taka nie wiąże ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który powołuje komendanta wojewódzkiego policji. Natomiast komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej powoływany jest za zgodą wojewody. Odwołanie komendanta wojewódzkiego policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej wymaga zasięgnięcia opinii wojewody. Konstrukcja zwierzchnictwa wojewody nad rządową administracją zespoloną opiera się na nowym układzie organizacyjnym administracji publicznej wywodzącym się z zasady decentralizacji, co spowodowało zastąpienie układu resortowego (branżowego) modelem terytorialnym. Zwierzchnictwo wojewody nie oznacza, że szefowie służb, straży i inspekcji zespolonych przy wojewodzie nie podlegają już swoim organom centralnym, i że nie są im już hierarchicznie podporządkowani, lecz oznacza ono, że za rezultat działań tych służb, straży i inspekcji na terenie danego województwa ponosi odpowiedzialność właściwy wojewo-

- ustawa z dnia 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Dz.U. 2008, nr 45, poz. 271 ze zm., tekst jedn.
- ustawa z dnia 6.04.1990 r. o policji. Dz.U. 2011, nr 287, poz. 1687 ze zm., tekst jedn.
- ustawa z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm., tekst jedn.
- ustawa z dnia 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej. Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1219 ze zm.
- ustawa z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 ze zm., tekst jedn.
- ustawa z dnia 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Dz.U. 2013, poz. 686, tekst jedn.
- ustawa z dnia 29.01.2004 r. o inspekcji weterynaryjnej. Dz.U. 2010, nr 112, poz. 744, tekst jedn.
- ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1220.
- ustawa z dnia 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Dz.U. 2008, nr 45, poz. 271.
- ustawa z dnia 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Dz.U. 2005, nr 187, poz. 1577.
- ustawa z dnia 18.12.2003 r. o ochronie roślin. Dz.U. 2008, nr 133, poz. 849.
- ustawa z dnia 23.07.2004 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568.
- ustawa z dnia 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1263, tekst jedn.
- ustawa z dnia 6.09.2002 r. o transporcie drogowym. Dz.U. 2012, poz. 1265, tekst jedn.

da. Ustawodawca w art. 3.1 pkt 5 u.w.a.r.w. zastrzegł generalne domniemanie kompetencji na rzecz wojewody co do wszystkich spraw z zakresu administracji rządowej w województwie, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Wojewoda na zasadzie art. 171 ust. 2 k.r.p. jest jednym z organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, o czym stanowi art. 12 u.w.a.r.w., a co szczegółowo regulują ustawy odrębne³¹. Nadzór jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem³². Kompetencje wojewody obejmują działalność samorządów, z wyłączeniem działalności finansowej, gdyż ta podlega co do zasady nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Szczegółowy podział kompetencji w zakresie właściwości rzeczowej kontroli między r.i.o., a wojewodami określa art. 11 ustawy o r.i.o.³³. Sprawy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego należą do materii ustawowej, gdyż ustawy ustrojowe stanowią wyraźnie, że organ nadzoru może ingerować w działalność samorządu tylko w przypadkach określonych ustawami. Nadzór jest zawsze sprawowany z urzędu i jest formą kontroli państwa nad legalnością działań samorządów, a ponadto jest poddany pełnej kontroli sądowej. Wojewoda jako organ nadzoru wyposażony jest na podstawie ustaw odrębnych w następujące środki kontroli i nadzoru³⁴:

- wstrzymanie wykonania uchwały (może mieć charakter obligatoryjny bądź fakultatywny i przybiera postać postanowienia);
- orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu samorządu jest głównym środkiem nadzoru, a jego wydanie następuje po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w trybie przewidzianym ustawami ustrojowymi oraz odpowiednio stosowanymi przepisami k.p.a.; wspomniane orzeczenie ma postać rozstrzygnięcia nadzorczego i najczęściej dotyczy stwierdzenia nieważności uchwały (bądź jej części) organu samorządu terytorialnego; rozstrzygnięcie ma charakter deklaratoryjny i wywołuje skutki *ex tunc*;

³¹ Nadzór nad samorządem terytorialnym jest szczegółowo uregulowany w następujących ustawach:

- w rozdziale X ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594, tekst jedn.),
- w rozdziale VIII ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595, tekst jedn.),
- w rozdziale VII ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013, poz. 596, tekst jedn.).

³² Zgodnie z art. 171 ust. 1 k.r.p., nadzór nad samorządem terytorialnym może być sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem, ponieważ ustawodawca nie przewidział w tym względzie żadnych wyjątków.

³³ Zob. Dz.U. 2001, nr 55, poz. 577 ze zm.

³⁴ Zob. przyp. 31 niniejszego rozdziału.

- uchylenie uchwały samorządu terytorialnego i wydanie zarządzenia zastępczego;
- żądanie niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania samorządu (uprawnienie to ma charakter czysto kontrolny i służy do prawidłowego wykonywania uprawnień nadzorczych);
- występowanie z wnioskiem o rozwiązanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i o wyznaczenie do czasu wyboru nowego organu wykonawczego osoby pełniącej funkcje organu wykonawczego (przesłankami zastosowania tego środka jest powtarzające się naruszenie przez organ wykonawczy Konstytucji lub ustaw oraz uprzednie wezwanie organu stanowiącego do zastosowania niezbędnych środków);
- występowanie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o powołanie komisarza rządowego w przypadku ustanowienia zarządu komisarycznego;
- zaskarżanie uchwały organu samorządu do sądu administracyjnego.

Celem instytucji nadzoru jest przede wszystkim integracja działań administracji publicznej w terenie. Wydaje się, że tak ukształtowana instytucja nadzoru wojewody nad samorządem terytorialnym nie ogranicza jego samorządności, lecz zapewnia i zabezpiecza legalność działań jednostek samorządu terytorialnego³⁵. Wojewoda w przypadkach określonych w ustawach jest też drugą instancją wobec decyzji podejmowanych w postępowaniu administracyjnym przez organy samorządu terytorialnego w ramach zadań rządowych zleconych.

Formy działań wojewody w relacjach z samorządem terytorialnym opierają się na zasadzie dualizmu administracji publicznej i, podobnie jak w stosunkach do innych podmiotów administracji publicznej, związane są z metodą działania, czyli sposobem rozwiązywania spraw danego rodzaju, zawsze w granicach wyznaczonych przez art. 7 k.r.p. stanowiący, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a skonkretyzowanych i sprecyzowanych w badanej ustawie. W związku z tym można zauważyć, że to system obowiązującego prawa wytycza ramy prawnych form działania wojewody, co sygnalizowałem wcześniej w niniejszym rozdziale. Z tego względu możemy wyróżnić relacje wojewody z samorządem gminy realizowane w dwóch obszarach:

- Władczym w sferze administracji publicznej³⁶ – będą to środki nadzoru skierowane zarówno przeciwko aktom samorządu, jak i środki skierowane przeciwko organom samorządu:

³⁵ Por. Z. Kmiecik, M. Stahl: *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 97 i nast.

³⁶ E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2002, s. 373 i nast.

- nadzór nad samorządem gminnym (w ramach którego możemy wyróżnić rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody będące szczególnego rodzaju aktem administracyjnym),
 - kontrola (zwłaszcza w stosunku do zadań zleconych, powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego),
 - polecenia (wydawane w zakresie funkcji przedstawiciela Rady Ministrów), zalecenia pokontrolne,
 - nadzór instancyjny jako organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią.
- Niewładczym – zapewniającym współdziałanie i współpracę jednostek administracji samorządowej w sferze publicznej³⁷. Będzie to w tym przypadku przede wszystkim forma porozumień administracyjnoprawnych oraz umów cywilnoprawnych.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej na podstawie art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Sprawuje także nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg oraz wniosków załatwianych przez organy samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zgodnie z art. 229 pkt 2 k.p.a., polegający na zbadaniu, czy organy wykonawcze samorządu terytorialnego nie naruszyły prawa, a także w sprawach dotyczących zadań lub działalności organów stanowiących samorządu terytorialnego, z wyjątkiem spraw finansowych, które rozpatrywane są przez regionalne izby obrachunkowe na zasadzie art. 229 pkt 1 k.p.a.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r.³⁸ o wojewodzie i administracji rządowej w województwie przyznała wojewodzie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego. Relacje między wojewodą a samorządem gminnym co do zasady nie uległy zmianie, natomiast na poziomie powiatu i województwa ustawodawca w zakresie nadzoru wojewody zastosował podobny model, jak w przypadku nadzoru nad samorządem gminnym³⁹.

³⁷ Z. Leoński: *Z problematyki prawa samorządu terytorialnego*. W: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Red. J. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga. Kraków 2001, s. 431 i nast.

³⁸ Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm. tekst jedn.

³⁹ Por. A. Szewc, T. Szewc: *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*. Warszawa 1999, s. 144 i nast.

Natomiast ogólny zakres omawianych relacji określiła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁰ w Rozdziale VII, gdzie art. 171 stanowi o organach nadzoru nad samorządem terytorialnym, którymi są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe, oraz o kryterium nadzoru, które stanowi legalność działań samorządu terytorialnego⁴¹.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w art. 3 ust. 1 pkt 4 stanowi: „Wojewoda jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i ich związków”, a art. 12 cytowanej ustawy stwierdza: „Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

Z tak sformułowanego zapisu wynika, że wojewoda jest także organem nadzoru nad samorządem terytorialnym szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Z uwagi na określenie kryterium nadzoru, tj. legalności, w nowej Konstytucji RP, również w zakresie tzw. zadań zleconych samorządu gminnego, kryterium nadzoru celowości, rzetelności, gospodarności ograniczono w ustawie o samorządzie terytorialnym nowelą z dnia 11 kwietnia 2001 r.⁴² W ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r.⁴³ o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa zastosowano instytucję nadzoru analogiczną do tej z ustawy o samorządzie gminnym⁴⁴. Natomiast co do wszystkich stopni samorządu terytorialnego rozszerzono środki nadzoru wojewody w związku z ustawą o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne o wezwaniu właściwej rady, sejmiku do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, członków zarządu, skarbnika, sekretarza, a w przypadku upływu terminu – do podjęcia uchwały wydania zarządzenia zastępczego.

Aktualnie relacje prawne zachodzące między wojewodą a jednostkami samorządu terytorialnego sprowadzają się głównie do nadzoru, lecz występuje jeszcze regulowany przez art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie obowiązek wojewody do „zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kiero-

⁴⁰ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁴¹ Zob. A. Jóźefowicz: *Tryb wniesienia skargi gminy do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzorczego*. „Państwo i Prawo” 1998, z. 6, s. 68 i nast.; K. Podgórski: *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP a prawo wspólnot europejskich*. Tychy 2002, s. 129 i nast.

⁴² Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

⁴³ Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 oraz Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590.

⁴⁴ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 ze zm.

wania ich działalnością w zakresie zagrożenia życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

Z wymienionego przepisu wynika obowiązek współdziałania w sytuacjach szczególnych, natomiast niezależnie od powyższego istotną relacją jest współdziałanie administracji rządowej, w tym wojewody, z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych za pomocą instrumentu prawnego, którym jest porozumienie administracyjne, znajdujące coraz większe zastosowanie we wspomnianych relacjach⁴⁵. Podsumowując rozważania w zakresie stosunków zachodzących w terenie między strukturami organizacyjnymi administracji rządowej i samorządowej, należy zauważyć, że zwiększa się znaczenie relacji o charakterze niewładczym. Ponadto zakres wzajemnych relacji zachodzących między rządową administracją zespoloną w terenie a samorządem terytorialnym znacznie rozszerza się w sferze zadań rządowych powierzonych samorządowi do realizacji, które są zapisane w ustawach szczególnych, a dotyczą na przykład spraw pomocy społecznej, zdrowia czy też gospodarki nieruchomościami, gospodarki i planowania przestrzennego itp.

Jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej wojewoda kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej prac. Sprawuje nadzór nad samorządem gminy, powiatu i województwa, wykonując go na zasadach określonych w ustawach. Wojewoda jest organem odwoławczym i jako organ II instancji rozpatruje sprawy w rozumieniu przepisów k.p.a. Wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu w celu wykonywania jego zadań.

Niezależnie od przedstawionego zakresu działania wojewody, zgodnie z ogólną klauzulą kompetencyjną wyrażoną w art. 3 ust. 1 pkt 5 wymienionej ustawy, do kompetencji wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Uprawnienia wojewody ulegają zwiększeniu w sytuacjach nadzwyczajnych. Wojewoda ma ustawowo określony wpływ na funkcjonującą na terenie jego województwa administrację rządową niezespoloną, która organizacyjnie nie jest podporządkowana wojewodom, tylko właściwym ministrom bądź centralnym organom ad-

⁴⁵ Zob. szerzej P. Brzezicka: *Niektóre zagadnienia zawierania porozumień przez organy samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 42 i nast.

ministracji rządowej czy też kierownikom państwowych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wykonujących na obszarze województwa zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej. Organy administracji niezespalonej są tworzone wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Organy administracji niezespalonej działają niezależnie od innych organów terenowych w celu realizacji specjalistycznych zadań administracyjnych bez uwzględnienia interesów lokalnych, w związku z czym struktury organizacyjne administracji niezespalonej są scentralizowane i zorganizowane poza terenową administracją.

Tak więc w wyniku wprowadzenia zasady decentralizacji zadań publicznych oraz utworzenia nowych jednostek terytorialno-przestrzennych wraz z odejściem od modelu resortowo-branżowej administracji specjalnej powstał nowy model administracji terenowej, w ramach którego na podstawie konstrukcji zespolenia zrodził się nowy układ administracji rządowej w terenie, którego najważniejszym podmiotem został wojewoda – zwierzchnik zespolonych służb, straży i inspekcji, natomiast zredukowana została rola i znaczenie jednostek organizacyjnych administracji niezespalonej.

Mimo wskazanych wcześniej zastrzeżeń, praktyka już wykazuje, że reforma w administracji publicznej przynosi pozytywne skutki, dotyczące między innymi nowej pozycji prawnej wojewody, niemniej jednak istnieje potrzeba nie tylko kontynuacji reform, lecz także wprowadzenia pewnych modyfikacji co do modelu administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie terenowym, w relacjach wojewoda – jednostki samorządu terytorialnego, i to w układzie nadzoru, którego słabość wynika z wielu czynników, między innymi są to problemy organizacyjne; także brak nowych etatów w jednostkach organizacyjnych przyczynia się do tego, że nadzór wojewody nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest nie tylko słabszy, ale jakościowo nieefektywny, co potwierdza nie tylko wzrastająca liczba wzruszonych przez sądy administracyjne rozstrzygnięć nadzorczych, lecz również uwagi przedstawicieli doktryny administracyjnej⁴⁶. Wydaje się, że pewnym antidotum na zarysowany problem mogłyby być zarówno niezbędne zmiany organizacyjne, większa współpraca z regionalną izbą obrachunkową, a także nasilenie działań wojewody w sferze funkcji nadzorczo-kontrolnych.

Niezależnie od tego należałoby rozważyć modyfikację relacji zachodzących między wojewodą a rządową administracją centralną w ten spo-

⁴⁶ E. Knosala: *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*. Katowice 1998, s. 187.

sób, aby wojewoda był rzeczywiście najważniejszym rządowym organem w terenie. To zaś sprowadzałoby się do wykonywania większości działań w terenie przez wojewodę bezpośrednio, a nie przez kierowników zespolonych służb straży i inspekcji.

Podsumowując rozważania dotyczące pozycji ustrojowoprawnej wojewody po reformie administracji publicznej w nowym układzie terytorialno-organizacyjnym, można sformułować pewne wnioski potwierdzające potrzebę:

- wypracowania koncepcji statusu prawnego wojewody w ten sposób, aby zmodyfikować istniejący status, przez ściślejsze rozgraniczenie kompetencji wojewody od kompetencji organów samorządu województwa, by się one nie dublowały, oraz za pomocą mechanizmu zespolenia wyeliminować agendy rządowe w terenie, wzmacniając tym samym wojewodę i likwidując zbyt rozproszenie kompetencyjne administracji rządowej w terenie, a także wzmocnienie jednej z najważniejszych funkcji wojewody, tj. nadzoru nad legalnością działań jednostek samorządu terytorialnego;
- uwzględnienia polskiej tradycji historycznej nie tylko co do nazwy instytucji, np. wojewoda czy marszałek, lecz także co do funkcji – wojewoda to delegat władzy centralnej w terenie, tym silniejszy, im szerszy i ściślejszy zakres zespolenia;
- wzmocnienia zespolenia służb, straży i inspekcji przy wojewodzie przez udoskonalenie organu pomocniczego, jakim mogą być zespoły doradcze działające przy wojewodzie, które powinny stać się głównym instrumentem realizacji nowej pozycji prawnej wojewody.

Wymienione wnioski i propozycje można by analizować i nadać im wymiar praktyczny przez wykorzystanie w większym stopniu czynnika naukowo-eksperckiego, o czym pisał E. Knosala⁴⁷.

Analizując i oceniając obecną pozycję prawną wojewody, należy pamiętać, że jest ona pochodną budowy struktury systemowej administracji państwa, a wszelkie potencjalne koncepcje zmian systemu ustrojowego państwa mogą zachodzić wyłącznie w granicach konstytucyjnych. Przebudowa modelu administracji terytorialnej w Polsce przygotowuje nas do sprostania nadchodzącym wyzwaniom cywilizacyjnym i modernizacyjnym XXI w., dlatego też należy ją traktować, mimo wielu niedoskonałości, jako jeden z czynników niezbędnych do funkcjonowania państwa w obecnych standardach europejskich.

⁴⁷ O zjawisku wykorzystania doradztwa naukowego w działaniach administracji państwowej w literaturze polskiej pisał E. Knosala, co współcześnie może mieć ogromne znaczenie nie tylko na poziomie centralnym, lecz również regionalnym. Zob. E. Knosala: *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*. Katowice 1981, s. 10 i nast.

Podjmując się oceny nowego modelu administracji publicznej w terenie, którego istotnym elementem jest nowa pozycja prawna wojewody jako zwierzchnika zespolonych służb, straży i inspekcji, należy uwzględnić uwarunkowania o charakterze globalnym i wewnętrznym, od wielu lat nurtujące administrację terytorialną⁴⁸. Z tego też względu można uznać, że nowy status prawny wojewody jest pewnym rozwiązaniem problemów związanych z realizacją zadań państwa w terenie.

Przedstawiając wnioski i prognozy *de lege ferenda* w zakresie rozwoju administracji terytorialnej, należy je oprzeć na zasadach o charakterze ustrojowym, wpływających z polskiego systemu ustrojowo-prawnego, jak: subsydiarność, decentralizacja, unitaryzm, oraz zasadach ustrojowych, które funkcjonują w Unii Europejskiej, a niektóre z nich obowiązują w polskim porządku prawnym, zawarte są bowiem w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego⁴⁹.

Podsumowując wywody dotyczące pozycji ustrojowo-prawnej wojewody po reformie administracji publicznej w nowym układzie terytorialno-organizacyjnym, można też sformułować pewne wnioski do rozważenia o charakterze *de lege ferenda*, tj.:

- przesunięcie wszystkich jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie i realizujących w terenie tzw. administrację świadczącą do samorządu terytorialnego;
- zespolenie przy wojewodzie wszystkich jednostek rządowych w terenie, poza nielicznymi wyjątkami typu wojsko itp.;
- zniesienie powtarzających się kompetencji po stronie zarówno wojewody, jak i samorządu terytorialnego, przez ich przypisanie wyłącznie jednemu z wymienionych wcześniej podmiotów;
- przygotowanie finalnego modelu administracji publicznej w terenie przez udoskonalenie istniejących rozwiązań organizacyjnych;
- podporządkowanie na szczeblu centralnym wszystkich policji administracyjnych jednemu działowi administracyjnemu;
- zmodyfikowanie podziału terytorialnego zgodnie z przyjętymi obiektywnymi i racjonalnymi kryteriami, z wyłączeniem czynników politycznych;
- powstrzymanie procesu recentralizacji, prowadzącego do powrotu resortowego modelu administracji publicznej;
- przyjęcie powszechnego apolitycznego doboru kadr do pracy w administracji publicznej.

Analizując i oceniając obecną pozycję prawną wojewody, należy pamiętać, że jest ona pochodną budowy struktury systemowej administracji

⁴⁸ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna...*, s. 180.

⁴⁹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego podpisana w 1985 r. została ratyfikowana przez Polskę i opublikowana w Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

państwa, a wszelkie potencjalne koncepcje zmian systemu ustrojowego państwa mogą zachodzić wyłącznie w granicach konstytucyjnych. Przebudowa modelu administracji terytorialnej w Polsce przygotowuje nas do sprostania nadchodzącym wyzwaniom cywilizacyjnym i modernizacyjnym XXI w. i należy ją traktować, mimo wielu niedoskonałości, jako jeden z czynników niezbędnych do funkcjonowania państwa w obecnych standardach europejskich.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.⁵⁰ o administracji rządowej w województwie wprowadziła konstrukcję zespolenia. Natomiast aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w myśl art. 53.1, stanowi że: „Organ rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej”, co oznacza, że wojewoda skupia pod swoim zwierzchnictwem aparat wykonawczy służący do wykonywania zadań przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, a także dyrektorów wydziałów i urzędników. Zespolenie służb, inspekcji i straży w administracji rządowej w województwie następuje pod zwierzchnictwem wojewody, z zachowaniem samodzielności struktur organizacyjnych tych instytucji⁵¹. Wejście w życie aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie tylko utrzymało zasadę zespolenia, lecz rozszerzyło ją na kolejne struktury terenowej administracji rządowej, jak chociażby na inspekcję transportu drogowego.

Obecnie wojewoda, pełniący funkcję zwierzchnika zespolonej administracji rządowej na podstawie art. 51 cytowanej wcześniej ustawy, podejmuje następujące czynności:

- kieruje nią i koordynuje jej działalność⁵²,
- kontroluje jej działalność,
- zapewnia warunki do skutecznego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Ponadto szczegółowe zadania i kompetencje wynikające z funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej określają przepisy ustaw szczególnych, np. ustawa – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r.⁵³ czy ustawa o inspekcji ochrony środowiska z dnia 20 lipca 1991 r.⁵⁴

⁵⁰ Dz.U. 2001, nr 80, poz. 872 z późn. zm., tekst jedn.

⁵¹ M. Stec: *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 9 i nast.

⁵² Por. E. Knosala: *Prawne układy sterowania...*, s. 31 i nast.

⁵³ Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 z późn. zm., tekst jedn.

⁵⁴ Dz.U. 2013, poz. 686, tekst jedn.

Organem zespolonej administracji rządowej w województwie jest wojewoda, a w przypadkach określanych w ustawach, w szczególności w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych – kierownik zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, co oznacza, że organem zespolonej administracji rządowej w województwie jest wojewoda, którego zadania i kompetencje określone w ustawach wykonywane są albo osobiście przez niego bądź osobę, którą upoważnił pisemnie do załatwiania spraw w jego imieniu, zgodnie z art. 19 cytowanej ustawy, albo przez wojewódzkich komendantów, inspektorów lub inne osoby ustawowo określone, działające w jego imieniu, ale z upoważnienia ustawowego art. 2 pkt 2 cytowanej ustawy jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie.

Taką konstrukcją, tworzącą dla wszystkich służb, inspekcji i straży jednolity model funkcjonowania, przewidują ustawy szczególne, z których wynika, że zadania określonej inspekcji czy służby wykonuje, oprócz między innymi głównego lub powiatowego inspektora (komendanta), wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora lub komendanta jako kierownika wojewódzkiej inspekcji wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, a ten inspektor (komendant) wykonuje je jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie.

Skutkiem tego można stwierdzić, że regułą jest działanie wojewódzkiego inspektora (komendanta) z umocowania jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie, a nie jak poprzednio w imieniu wojewody, chyba że przepis szczególny nakazywał działać temu inspektorowi (komendantowi) we własnym imieniu albo określona kompetencja wyraźnie przypisana była samemu wojewodzie⁵⁵.

Organizację zespolenia administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę zarządzeniem, które jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym. Kolejnym niezbędnym wymogiem uzyskania ważności statutu jest jego zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów, a następnie ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Do statutu urzędu dołącza się wykaz jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie. Na podstawie art. 16 cytowanej wcześniej ustawy szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin, który jest uszczegółowieniem statutu urzędu wojewódzkiego i z reguły konkretyzuje regulacje statutu w ten sposób, że może nawet zawierać wykazy stanowisk pracy wraz ze związanym z nimi zakresem działania.

⁵⁵ M. Stec: *Służby, inspekcje i straże...*, s. 11–12.

Regulamin urzędu wojewódzkiego ustala wojewoda w drodze zarządzenia. Natomiast regulaminy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, będących aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, ustalone są przez kierowników tych jednostek i zatwierdzone przez wojewodę, z wyjątkiem wyłączonego regulaminu organizacyjnego komendy wojewódzkiej policji. Zatem nie zachodzi pełne zespolenie organizacyjne aparatu pomocniczego komendanta wojewódzkiego policji. Regulamin urzędu wojewódzkiego, podobnie jak statut urzędu wojewódzkiego, udostępnia się do powszechnego wglądu.

Na podstawie art. 54 cytowanej ustawy wojewoda w celu usprawnienia działania wojewódzkich organów zespolonej administracji rządowej może tworzyć delegatury urzędu, jak również delegatury komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich.

Zdaniem A. Jaroszyńskiego, delegatury są zdecentralizowaną formą pracy urzędu wojewódzkiego. Jedynym powodem ich powoływania jest usprawnienie obsługi obywateli. O delegaturach mówi się jako o zamiejscowych komórkach organizacyjnych, z czego wynika, że delegatury nie można tworzyć w miejscowości, w której ma siedzibę urząd wojewódzki. Delegatura jest komórką organizacyjną urzędu, musi więc być uwzględniona w statucie urzędu⁵⁶.

Warto przedstawić przykład Statutu Województwa Śląskiego⁵⁷. Został on ustalony Zarządzeniem nr 149/09 Wojewody Śląskiego z dnia 4 czerwca 2009 r. i ogłoszony w „Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”.

Przedmiotowy Statut reguluje wszystkie najistotniejsze sprawy opisane w ustawie „o administracji rządowej w województwie” ograniczone właściwością miejscową do terenu województwa śląskiego.

Struktura organizacyjna urzędu zbudowana jest zgodnie z § 5 wymienionego Statutu z następujących jednostek organizacyjnych:

- Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego,
- Wydział Finansów i Budżetu,
- Wydział Informacji Europejskiej i Projektów Transgranicznych,
- Wydział Infrastruktury,
- Wydział Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji,
- Wydział Kontroli i Audytu,
- Wydział Nadzoru nad Systemem Opieki Zdrowotnej,
- Wydział Nadzoru Prawnego,

⁵⁶ A. Jaroszyński: *Terenowa administracja rządowa*. Warszawa 1990, s. 41.

⁵⁷ Statut Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach (Dz.Urz. Woj. Śląskiego 2012, poz. 6008, tekst jedn.).

- Wydział Nadzoru Właścicielskiego,
- Wydział Polityki Społecznej,
- Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców,
- Wydział Rozwoju Regionalnego,
- Biuro Dyrektora Generalnego,
- Biuro Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki,
- Biuro Wojewody.

Poza wymienionymi komórkami, w skład Urzędu wchodzi Zespół do spraw Ochrony Informacji Niejawnych oraz Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Zespołem, o którym mowa w § 5 w ust. 2 w pkt. 1. Statutu, kieruje Pełnomocnik do spraw Ochrony Informacji Niejawnych. Inspekcją, o której mowa w § 5 w ust. 2 w pkt. 2., kieruje Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Wchodzi one w skład rządowej administracji zespolonej w województwie.

Przedstawione wyżej wydziały dzielą się na wewnętrzne komórki organizacyjne lub samodzielne stanowiska działające w siedzibie Urzędu lub w jego delegaturach.

Na czele wydziałów stoją dyrektorzy, którzy kierują pracą wydziałów i odpowiadają za realizację zadań przynależnych odpowiednim wydziałom.

Na podstawie przedstawionego Statutu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego zakres działań poszczególnych wydziałów przedstawia się następująco:

Do zakresu działania **Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego** należy realizacja zadań wojewody objętych działaniami administracji rządowej:

- obrona narodowa, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 16 pkt 2;
- sprawy wewnętrzne, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 16 pkt 3.

Ponadto w ramach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego realizowane są zadania lekarza koordynatora ratownictwa medycznego.

W zakres działania **Wydziału Finansów i Budżetu** wchodzi realizacja zadań wojewody objętych działaniami administracji rządowej:

- budżet, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 19 ust. 1 pkt 3;
- finanse publiczne, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 11 ust. 1 pkt 1 oraz w § 20 ust. 1.

Do zakresu działania **Wydziału Informacji Europejskiej i Projektów Transgranicznych** należy:

- członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w zakresie informacji europejskiej realizacja zadań wojewody objętych działaniami administracji rządowej;
- sprawy zagraniczne;

- rozwój regionalny, w zakresie realizacji programów współpracy transgranicznej.

W zakres działania **Wydziału Infrastruktury** wchodzi realizacja zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- administracja publiczna, w zakresie podziału administracyjnego państwa oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych;
- budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 14 pkt 1;
- gospodarka;
- środowisko;
- rolnictwo;
- transport;
- łączność.

Do zakresu działania **Wydziału Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji** należy realizacja zadań wojewody objętych działem administracji rządowej – rozwój regionalny, w sprawach z zakresu certyfikacji dla programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013.

W zakres działania **Wydziału Kontroli i Audytu** wchodzi realizacja zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- finanse publiczne, w zakresie audytu wewnętrznego;
- sprawiedliwość, w zakresie tłumaczy przysięgłych.

Ponadto do zadań Wydziału Kontroli i Audytu należy realizacja zadań z zakresu:

- audytów systemów zarządzania jakością;
- kontroli wewnętrznych;
- kontroli zewnętrznych dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej;
- kontroli zewnętrznych, innych niż wymienione w pkt 3 – na zasadach określonych w przepisach odrębnych;
- skarg i wniosków;
- oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń lustracyjnych.
- (uchylony).

Do zakresu działania **Wydziału Nadzoru nad Systemem Opieki Zdrowotnej** należy realizacja zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- zdrowie;
- zabezpieczenie społeczne, w zakresie spraw związanych z orzekaniem o niepełnosprawności.

Ponadto do zakresu działania Wydziału Nadzoru nad Systemem Opieki Zdrowotnej należy realizacja zadań przypisanych wojewódzkim centrom zdrowia publicznego.

Do zakresu działania **Wydziału Nadzoru Prawnego** należy realizacja zadań Wojewody objętych działem administracji rządowej – administracja publiczna, w zakresie procedur administracyjnych.

Ponadto do zakresu działania Wydziału Nadzoru Prawnego należy:

- wykonywanie obsługi prawnej wojewody, wicewojewodów, Dyrektora Generalnego Urzędu, komórek organizacyjnych Urzędu, o których mowa w § 5, oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie;
- prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego;
- redakcja „Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego”;
- opiniowanie projektów aktów prawa pod względem formalno-prawnym;
- uzgadnianie projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy niezespolonej administracji rządowej działających w województwie;
- prowadzenie spraw dotyczących skarg kierowanych do sądu administracyjnego związanych z nadzorem sprawowanym przez wojewodę.

Do zakresu działania **Wydziału Nadzoru Właścicielskiego** należy realizacja zadań Wojewody objętych działami administracji rządowej:

- budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, w zakresie gospodarki nieruchomościami;
- Skarb Państwa;
- rozwój wsi.

Do zakresu działania **Wydziału Polityki Społecznej** należy realizacja zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- oświata i wychowanie;
- praca, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 16 pkt 5;
- zabezpieczenie społeczne, z wyłączeniem zadań, o których mowa w § 12 w ust. 1 pkt 2;
- rodzina.

Do zakresu działania **Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców** należy realizacja zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
- obrona narodowa, w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej;
- sprawy wewnętrzne, w zakresie cudzoziemców, paszportów, obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk;
- wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne;
- praca, w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.

Do zakresu działania **Wydziału Rozwoju Regionalnego** należy realizacja zadań Wojewody objętych działem administracji rządowej – rozwój regionalny.

Do zakresu działania **Zespołu do spraw Ochrony Informacji Niejawnych** należy zapewnienie ochrony informacji niejawnych w Urzędzie oraz w tych jednostkach administracji zespolonej, w których realizację tych zadań przejął wojewoda.

Do zakresu działania **Biura Dyrektora Generalnego** należy realizacja zadań wojewody objętych działami administracji rządowej:

- administracja publiczna, w zakresie organizacji urzędów administracji publicznej, reform i organizacji struktur administracji publicznej oraz zespolonej administracji rządowej w województwie;
- informatyzacja;
- budżet, w zakresie dysponenta trzeciego stopnia – Dyrektora Generalnego Urzędu.

Ponadto do zakresu działania Biura Dyrektora Generalnego należy obsługa Dyrektora Generalnego Urzędu oraz realizowanie jego zadań w zakresie:

- opiniowania projektów aktów prawa pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej;
- dokonywania czynności z zakresu prawa pracy oraz polityki personalnej.

Do zakresu działania **Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki** należy realizacja zadań objętych działem administracji rządowej – finanse publiczne, w zakresie dysponenta trzeciego stopnia – Dyrektora Generalnego Urzędu.

Ponadto do zakresu działania Biura Inwestycji, Zamówień Publicznych i Logistyki należy realizowanie zadań Dyrektora Generalnego Urzędu w zakresie zapewnienia prawidłowych warunków działania Urzędu, gospodarowania mieniem Urzędu, wykonywania kompetencji kierownika zamawiającego oraz reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia Urzędu.

Do zakresu działania **Biura Wojewody** należy:

- prowadzenie polityki informacyjnej wojewody;
- współpraca ze środkami masowego przekazu;
- zapewnienie realizacji w Urzędzie zadań związanych z dostępem do informacji publicznej;
- prowadzenie spraw związanych z udzieleniem przez wojewodę patronatu nad imprezami organizowanymi na terenie województwa śląskiego;
- zapewnienie realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących działalności lobbingsowej;

- zapewnienie wymiany informacji między wojewodą a Prezesem Rady Ministrów, ministrem właściwym do spraw administracji publicznej oraz innymi ministrami;
- współpraca z parlamentarzystami, samorządem terytorialnym, partiami politycznymi, związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami;
- koordynowanie działalności organów administracji rządowej na obszarze województwa w zakresie zgodności z polityką Rady Ministrów;
- promocja dialogu społecznego oraz zapewnienie obsługi Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego;
- zapewnienie organizacji pracy wojewody i wicewojewodów, w tym prowadzenie obsługi organizacyjnej i protokolarnej oficjalnych wizyt oraz obsługi Kolegium Doradczego Wojewody.

Do zakresu działania **Wojewódzkiej Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego** należy realizacja zadań wojewody objętych działem administracji rządowej – administracja publiczna, w zakresie geodezji i kartografii.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, na podstawie odrębnego zarządzenia, wydziały mogą tymczasowo realizować zadania nienależące do ich właściwości określonej w Statucie Urzędu.

Organami rządowej administracji zespolonej w województwie są:

- Śląski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej;
- Śląski Komendant Wojewódzki Policji;
- Śląski Kurator Oświaty;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
- Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego;
- Śląski Wojewódzki Lekarz Weterynarii;
- Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków;
- Śląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

Aparat pomocniczy organów rządowej administracji zespolonej w województwie stanowią:

- Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach;
- Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach;
- Kuratorium Oświaty w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Katowicach;

- Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Katowicach;
- Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach;
- Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Katowicach;
- Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Katowicach.

Aparaty pomocnicze organów rządowej administracji zespolonej w województwie działają na podstawie statutów nadawanych im odrębnym zarządzeniem wojewody oraz regulaminów organizacyjnych zatwierdzanych przez wojewodę. Szczegółową organizację oraz tryb pracy Urzędu określa, ustalony przez wojewodę, Regulamin Urzędu.

Niezależnie od powyższego wojewoda na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie może tworzyć zespoły doradcze. Wspomniane zespoły doradcze wojewody nie zostały wyposażone w żadne ustawowe kompetencje, mają charakter opiniotwórczo-doradczy bez żadnych własnych kompetencji, ich skład zaś wojewoda może dowolnie określać, natomiast do prac w jego gremium może zapraszać dowolnie, nawet osoby spoza struktury organizacyjnej urzędu. Jeśli zaś chodzi o przedmiot obrad, to decyduje o nim wojewoda.

Na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach Prezes Rady Ministrów ustalił w drodze rozporządzenia instrukcję kancelaryjną dla zespolonej administracji rządowej, określającą zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych przez organy administracji zespolonej w celu zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentów oraz ochrony ich przed uszkodzeniem lub utratą. W myśl art. 6.1 wymienionej ustawy, „1. Organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą:

- 1) powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw;
- 2) nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób, o którym mowa w pkt. 1.

2. W organach państwowych, państwowych jednostkach organizacyjnych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, z wyłączeniem

wymienionych w ust. 2a, instrukcje określające zasady i tryb postępowania z dokumentacją, o której mowa w ust. 1, wymagają zatwierdzenia przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych może upoważnić dyrektorów archiwów państwowych do zatwierdzania instrukcji.

2a. Przepisów ust. 2 nie stosuje się do:

- 1) organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki;
- 2) organów powiatu i starostw powiatowych;
- 3) organów samorządu województwa i urzędów marszałkowskich;
- 4) organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy.

2b. Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, określi, w drodze rozporządzenia, dla organów i związków międzygminnych, o których mowa w ust. 2a:

- 1) instrukcję kancelaryjną określającą szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędach obsługujących te organy i związki;
- 2) sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt;
- 3) instrukcję w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych określającą w szczególności zasady i tryb postępowania z dokumentacją w archiwum.

2c. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 2b, należy uwzględnić potrzebę zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentacji w różnej postaci, w tym elektronicznej, oraz jej ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą.

3. W odniesieniu do organów posiadających archiwa wyodrębnione nie ma zastosowania przepis ust. 2”.

Na podstawie wymienionego art. 6 cytowanej ustawy ustalono instrukcję kancelaryjną dla zespolonej administracji rządowej w województwie⁵⁸, określającą zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych przez zespoloną administrację rządową w celu zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentów oraz ochrony przed ich uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą. Do postępowania z dokumentami stanowiącymi tajemnicę służbową (poufnymi) stosuje się wymienioną instrukcję kancelaryjną z uwzględnieniem przepisów w sprawie szczegółowych zasad i sposobu postępowania z informacjami stanowiącymi tajemnicę państwową i służbową (regulowanymi

⁵⁸ Dz.U. 2011, nr 123, poz. 698, tekst jedn. ze zm.

przez odrębne przepisy). Wspomniana instrukcja kancelaryjna jest szczegółowo uregulowana w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnych, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁵⁹.

Warto też zauważyć, że właściwym ministrem do spraw administracji jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w stosunku do wojewodów posiada większość kompetencji o charakterze techniczno-organizacyjnym, mniej zaś o charakterze władczym albowiem zostały one przekazane Prezesowi Rady Ministrów, w efekcie czego nadzór i kierownictwo nad wojewodami sprawuje wyżej wymieniony organ we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

6.3. Administracja zespolona i niezespolona w województwie

Konstrukcja „zespolenia” wprowadzona do naszego systemu administracji publicznej w ramach reformy z 1998 r., oznaczająca połączenie pod zwierzchnictwem monokratycznego organu wojewody w tym samym urzędzie wszystkich lub większości działów administracji, miała być podstawowym instrumentem zapewniającym sprawne funkcjonowanie terenowych organów administracji rządowej w ramach przywróconego terytorialnego układu funkcjonowania administracji publicznej, będącego następstwem dotychczasowego układu funkcjonowania administracji publicznej w terenie, tj. układu branżowo-resortowego.

Mechanizm zespolenia miał zastąpić silnie dotychczas rozbudowaną administrację specjalną w terenie, przez wchłonięcie większości struktur organizacyjnych administracji specjalnej w terenie pod zwierzchnictwo wojewody, w celu prowadzenia spójnej, jednolitej polityki rządu w terenie; oczywiście, z zachowaniem w minimalnym zakresie niektórych organów administracji specjalnej w obszarze właściwości miejscowej danego wojewody, z uwagi na specyfikę tejże. Na marginesie można przypomnieć, że nawet we Francji (w okresie kształtowania się nowożytnej administracji), tj. w kraju, którego rozwiązania ustrojowe w zakresie administracji publicznej były wzorcem dla wielu krajów europejskich, lecz nie tylko (z wielu rozwiązań administracyjnych Francji korzystała Polska, jak chociażby z analizowanej zasady zespolenia), nie dokonano nigdy całkowitego zespolenia zadań administracji resortów pod zwierzchnic-

⁵⁹ Dz.U. 2011, nr 14, poz. 67.

twem prefekta, albowiem istniały wyodrębnione okręgi policyjne, skarbowe oraz szkolne⁶⁰.

W analizowanej konstrukcji zespolenia można się dopatrzeć pewnego podobieństwa do występującej w Polsce w czasach istnienia rad narodowych w modelu administracji scentralizowanej konstrukcji tzw. podwójnego podporządkowania, polegającej na tym, że terenowy organ administracji państwowej, w tym przypadku wojewoda, podlegał zarówno organowi administracji państwowej wyższego stopnia, jak i właściwej wojewódzkiej radzie narodowej, czyli pełnił równocześnie funkcje organu administracji państwowej i organu wykonawczego rady narodowej, dla której był organem zarządzającym i wykonawczym w następującym zakresie:

- zapewnienia wykonania uchwał wojewódzkiej rady narodowej,
- składania wojewódzkiej radzie sprawozdań z wykonania jej uchwał,
- składania radzie wojewódzkiej rocznych sprawozdań z wykonania planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa oraz budżetu.

Wojewoda jako wykonawca uchwał wojewódzkiej rady narodowej działał w ramach szerokiej właściwości wojewódzkiej rady narodowej, do której między innymi należało: uchwalanie budżetów wojewódzkich, uchwalanie planów społeczno-gospodarczego rozwoju województwa, stanowienie miejscowych aktów normatywnych itd.

W trakcie pełnienia funkcji wykonawczo-zarządzającej w stosunku do wojewódzkiej rady narodowej wojewoda, który jej wytyczne realizował, był podporządkowany wojewódzkiej radzie narodowej, która czuwała nad właściwym wykonywaniem swoich uchwał, mogąc wyznaczyć wojewodzie termin realizacji oraz określić sposób ich wykonania, jak również mogła kontrolować działalność wojewody w tym zakresie na podstawie sprawozdań, do których wojewoda był zobowiązany⁶¹,

Podporządkowanie wojewody wojewódzkiej radzie narodowej wyrażało się także w tym, że posiadała ona pewne uprawnienia kreujące w stosunku do wojewody, tj. opiniowała kandydaturę personalną kandydata na stanowisko, co jednak nie było wiążące dla Prezesa Rady Ministrów, jak również mogła wystąpić do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie wojewody. Tym samym w zakresie funkcji wykonawczo-zarządzającej wojewoda był podporządkowany wojewódzkiej radzie narodowej.

Równocześnie wojewoda, niezależnie od pełnienia funkcji wykonawczo-zarządzającej, pełnił funkcję przedstawiciela rządu oraz funkcję ad-

⁶⁰ Zob. D. Janicka: *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*. Toruń 2002, s. 94.

⁶¹ Por. Z. Leoński: *Organizacja podstawowych organów administracji terenowej*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 2. Red. J. Jendrośka. Wrocław 1977, s. 190 i nast.

ministracyjną. W ramach pełnienia przez wojewodę wymienionej funkcji występowało uzależnienie poziome i pionowe, które opisywano następująco: w przypadku zależności poziomej, tj. pełnienia funkcji zarządzająco-wykonawczej, wojewoda podporządkowany był wojewódzkiej radzie narodowej, a w przypadku pełnienia funkcji przedstawiciela rządu wojewoda podporządkowany był nadrzędnym organom państwowym, tzw. podporządkowanie pionowe, które dominowało również w przypadku pełnienia przez wojewodę funkcji administracyjnej⁶².

W ramach analizowanej zasady podwójnego podporządkowania w układzie pionowym wojewoda jako przedstawiciel rządu był podporządkowany Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji oraz innym ministrom. Wojewoda, pełniąc funkcję terenowego organu administracji państwowej, nie był już w tym zakresie podporządkowany wojewódzkiej radzie narodowej, lecz naczelnym organom administracji i działał zgodnie z kierunkami ustalonymi przez te organy.

Porównując zatem pełnienie przez wojewodę funkcji administracji państwowej do pełnienia funkcji wykonawczo-zarządzającej, zauważamy, że w tym drugim przypadku wojewoda realizujący zadania rady narodowej był tej radzie podporządkowany, jak i równocześnie naczelnym organom państwa. Natomiast gdy wojewoda pełnił funkcje administracji państwowej, to działał w ramach odrębnej właściwości i nie był podporządkowany radzie narodowej, a tylko naczelnym organom administracji. Gdy wojewoda pełnił funkcję przedstawiciela rządu, to również był jedynie podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów, a nie był w tym zakresie podporządkowany radzie narodowej.

W doktrynie prawa administracyjnego zasada podwójnego podporządkowania często była postrzegana jako konsekwencja zasady centralizmu demokratycznego. Była to jedna z zasad organizacji i funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej w Polsce przed wielkimi reformami ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 r. Centralizm demokratyczny rozumiany był przez doktrynę jako zasada dotycząca administracji państwowej, a nawet znacznie szerzej – jako zasada dotycząca wielu struktur społecznych. Zatem centralizm demokratyczny był interpretowany w różny sposób przez doktrynę: czasami eksponowano aspekt centralistyczny, a czasami kładziono nacisk na aspekt decentralizacji; było to często efektem kryzysów polityczno-gospodarczych.

W piśmiennictwie wyodrębniono też centralizm demokratyczny, który dotyczył budowy i funkcjonowania całego aparatu administracyjnego,

⁶² Zob. B. Dolnicki: *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*. Katowice 1989, s. 113.

a podwójne podporządkowanie dotyczyło w zasadzie układu terenowego. Warto przytoczyć tu stanowisko Z. Leońskiego⁶³, odnoszące się do problemu związku zasady centralizmu demokratycznego z zasadą podwójnego podporządkowania:

- zasady podwójnego podporządkowania i centralizm demokratyczny są tożsame;
- zasada podwójnego podporządkowania jako jeden z przejawów centralizmu demokratycznego;
- brak związku między podwójnym podporządkowaniem a centralizmem demokratycznym;
- podwójne podporządkowanie tylko jako zasada techniczna organizacji administracji.

Za trzecim z wymienionych stanowisk opowiadał się między innymi Z. Rybicki, którego zdaniem centralizm demokratyczny był zasadą polityczno-ustrojową, natomiast podwójne podporządkowanie stanowiło rozwiązanie techniczno-strukturalne, mogące występować niezależnie od zasady centralizmu demokratycznego, znane było już przed drugą wojną światową⁶⁴. W praktyce działania organów administracji w systemie rad narodowych można było dostrzec podporządkowanie organów administracyjnych nie tylko podwójne, lecz nawet wielokierunkowe⁶⁵.

W świetle przeprowadzonych wcześniej rozważań, zasada podwójnego podporządkowania miała zapewnić zarówno w układzie pionowej, jak i poziomej zależności terenowego organu administracji państwowej, w naszym przypadku wojewody, jednolitość działania oraz zgodność działania z prawem, jak również zgodność postępowania organów działających na tym samym poziomie podziału terytorialnego⁶⁶.

Wobec przytoczonych rozważań możemy zasadę podwójnego podporządkowania, rozumianą jako zasadę organizacji administracji dotyczącą podległości terenowego organu administracji państwowej, podległego wobec co najmniej dwóch organów administracji państwowej, porównać do zasady zespolenia występującej w relacjach: wojewódzki inspektor ochrony środowiska – wojewoda – główny inspektor ochrony środowiska – minister właściwy do spraw środowiska. Status prawny wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przedstawia się następująco: jest to jeden z kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich pod

⁶³ Z. Leoński: *Podstawowe zasady ustroju administracji*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 1. Red. J. Starościak. Wrocław 1977, s. 241.

⁶⁴ Z. Rybicki: *System rad w PRL*. Warszawa 1972, s. 260–262.

⁶⁵ W. Góralczyk: *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986, s. 123.

⁶⁶ B. Dolnicki: *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*. Katowice 1989, s. 23–24.

zwierzchnictwem wojewody, który wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska określone w ustawie i przepisach odrębnych, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r.⁶⁷ oraz art. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z dnia 20 lipca 1991 r.⁶⁸

Podległość wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie kreacyjnym wobec ministra właściwego do spraw środowiska określa art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, zgodnie z którym wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska powołuje i odwołuje wojewoda spośród trzech kandydatów wskazanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Taki zapis ustawy przesądza o uzależnieniu w zakresie powołania i odwołania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska od dwóch organów administracji rządowej.

Rozpatrując z kolei podległość wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska względem ministra właściwego do spraw środowiska, można także przytoczyć art. 5 ust. 6 wspomnianej ustawy, który stanowi o tym, że minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej określi w drodze rozporządzenia zasady organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur. Z przytoczonej regulacji jasno wynika, że minister właściwy do spraw środowiska ma decydujący wpływ na budowę struktury organizacyjnej inspektoratu, będącego aparatem pomocniczym organu wojewódzkiej administracji rządowej zespolonej, jakim jest wojewódzki inspektorat ochrony środowiska.

Mimo że konstrukcja dotycząca uprawnień kreowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jest swoistym wyjątkiem od zasady zespolenia osobowego, oznaczającej decydujący i stanowczy wpływ wojewody na obsadę stanowisk kierowniczych w wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej, zgodnie z art. 52 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy byli powoływani za zgodą wojewody, ponieważ w stosunku do powołania komendanta wojewódzkiego policji wpływ wojewody został w praktyce wyeliminowany, to w świetle przytoczonych wywodów możemy uzasadnić realną podległość wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska względem ministra właściwego do spraw środowiska⁶⁹.

⁶⁷ Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm.

⁶⁸ Dz.U. 2013, poz. 686, tekst jedn.

⁶⁹ Zob. L. Gardian-Kawa: *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*. Warszawa 2000, s. 56.

Niezależnie od przedstawionych argumentów musimy pamiętać, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska również jest podległy wojewodzie, który to wojewoda na podstawie art. 51 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie kieruje, koordynuje oraz odpowiada za działania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Wojewoda, jako zwierzchnik wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, na zasadzie art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska: przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako kierownika wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, organu rządowej administracji zespolonej wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, wykonuje zadania inspekcji ochrony środowiska określone w art. 2 cytowanej ustawy, a wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska określone w ustawie i przepisach odrębnych.

Na podstawie przytoczonych rozważań możemy stwierdzić podległość wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zarówno względem wojewody, jak i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz ministra właściwego do spraw środowiska, a tym samym rozpatrując ten problem na tle zasady podwójnego podporządkowania, rozumianej jako zasada organizacji administracji, dopatrzmy się pewnego podobieństwa zachodzącego w opisanych relacjach, dotyczących pozycji prawnej wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, będącego organem zespolonej administracji rządowej w województwie.

Zasada zespolenia administracji rządowej w województwie oznacza zwierzchnictwo wojewody nad administracją zespoloną, które zostało określone w art. 51 i 53, wspomnianej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w następujący sposób: administrację rządową na obszarze województwa wykonują między innymi działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach odrębnych.

Tak skonstruowane pojęcie zwierzchnictwa jest fundamentem zreformowanego systemu o administracji publicznej w terenie i *de facto* oznacza, że znaczna większość kompetencji administracji rządowej w terenie jest realizowana pod zwierzchnictwem wojewody, treść pojęciowa zwierzchnictwa zaś została określona w ustawach ustrojowych dotyczących zespolonych służb, inspekcji i straży. Zwierzchnictwo wojewody nad administracją zespoloną przejawia się między innymi w tym (jak stanowi art. 51 cytowanej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), że wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej w województwie:

- kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- kontroluje jej działalność,
- zapewnia warunki do skuteczniejszego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Na tej podstawie można uznać, że konstrukcja zwierzchnictwa wojewody nad administracją zespoloną oznacza odpowiedzialność wojewody za taki zakres zadań, który jest realizowany przez organy administracji zespolonej podlegające zwierzchnictwu wojewody w ten sposób, że wojewoda odpowiada za rezultat działania wspomnianych wyżej służb, natomiast służby te odpowiadają za należyte, profesjonalne wykonanie przypisanych im zadań. Czyli wojewoda odpowiada za skutki działań podległej mu administracji zespolonej politycznie, za dołożenie odpowiedniej staranności do działań podległej mu administracji zespolonej.

Zdaniem M. Steca, konstrukcja zwierzchnictwa i tym samym władza administracji ogólnej mogą być ustanawiane tylko na rzecz organu jednoosobowego, gdyż tylko wówczas można mówić o rzeczywistej, a nie pozorowanej odpowiedzialności⁷⁰. Według wspomnianego konstruktora reformy administracyjnej, zwierzchnictwo wojewody nie ma charakteru służbowego, a zatem należałoby pojęcie zwierzchnictwa wojewody rozpatrywać na płaszczyźnie organizacyjnej i tym samym ocenić stopień i jakość zależności względem wojewody podporządkowanych mu służb, inspekcji i straży działających w układzie hierarchicznego podporządkowania⁷¹.

Tak rozumiane pojęcie zwierzchnictwa nie wyjaśnia należycie różnicy odnoszącej się do pojęcia kierownictwa, które w piśmiennictwie jest szczegółowo zdefiniowane.

W konstrukcji normatywnej w przytoczonym art. 51 cytowanej ustawy mówi się wyraźnie, że wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej również nią kieruje, co oznaczałoby, że pewne elementy kierownictwa zawiera nowo wprowadzony mechanizm zwierzchnictwa wojewody.

W modelu naszej administracji państwowej przed reformami ustrojowymi z 1989 r. pojęcie kierownictwa było rozumiane generalnie jako hierarchiczne podporządkowanie organu podrzędnego organowi nadrzędnemu⁷². Zdaniem J. Starościaka, kierownictwo może przybierać różne

⁷⁰ M. Stec: *Służby, inspekcje i straże...*, s. 18.

⁷¹ Ibidem, s. 8.

⁷² Kierownictwo, w przeciwieństwie do nadzoru, jest funkcją pozwalającą kierującemu używać wszelkich środków w celu oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z wyjątkiem środków, których prawo zakazuje. Kierujący ponosi pełną odpowiedzialność za działalność organu kierowanego. Jak twierdzi B. Dolnicki (*Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993, s. 60), instytucję kierownictwa należałoby łą-

formy charakterystyczne zarówno dla stosunków służbowych jak i między organami administracji⁷³. Wspomniany autor uważał również, że do obowiązków organu wyższego należało wykonywanie kierownictwa organami niższymi w granicach dopuszczonych prawem i obowiązek poszanowania ustawowej samodzielności działania organów niższych stopni. Z kolei obowiązek organu niższego stopnia to podporządkowanie się prawnie uzasadnionym poleceniom organów wyższych stopni i obowiązek korzystania z pozostawionej im samodzielności w celu możliwie najlepszego wykonania swych zadań⁷⁴.

W literaturze przedmiotu często podkreślano związki zachodzące między konstrukcją kierownictwa a atrybutami zarządzająco-wykonawczymi organu administracji, jak również często rozróżniano konstrukcję kierownictwa i sterowania charakterystyczną dla modelu struktur administracji scentralizowanej od konstrukcji nadzoru charakterystycznej dla struktur administracji zdecentralizowanej⁷⁵.

Analizowana konstrukcja zespolenia spowodowała podporządkowanie większości funkcjonujących na obszarze województwa służb, straży i inspekcji, tzw. podmiotów administracji specjalnej, wojewodzie na podstawie instrumentu zwierzchnictwa. Z kolei taki układ administracji rządowej w terenie jest zagrożony potencjalnym rozdrobnieniem funkcjonalnym, jeśli uprawnienia koordynujące organu zwierzchniego nie są silne, co może prowadzić do znacznej rozbudowy aparatu pomocniczego urzędu organu oraz do znacznego rozproszenia uprawnień, a to z kolei

czyć ze strukturami administracji scentralizowanej, natomiast przy strukturach zdecentralizowanych należałoby mówić o zależnościach o charakterze nadzoru; kierownictwo ma służyć ustaleniu warunków działania organów administracyjnych. Głównym środkiem oddziaływania w ramach kierownictwa, oprócz aktów generalnych sfery wewnętrznej, są wytyczne, umożliwiające organom nadrzędnym kształtowanie nieokreślonej liczby decyzji, których wydawanie ustawy powierzają organom niższego szczebla.

⁷³ J. Starościk: *Prawo administracyjne*. Warszawa 1977, s. 198.

⁷⁴ Ibidem, s. 62.

⁷⁵ Zob. A. Chełmoński: *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 4. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 429. Istotą stosunku kierowania jest trwały związek między podmiotem kierującym a kierowanym, oddziaływanie jednego podmiotu na inny odbywałoby się na podstawie kompetencji ogólnej; należy w tym przypadku wykluczyć oddziaływanie o charakterze władczym oparte na kompetencji szczególnej.

E. Knosala: *Nadzór w systemie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi w świetle nowej ustawy radzieckiej*. Praca wykonana w 1987 r., w ramach problemu badawczego RP III/40. Archiwum Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. E. Knosala podziela pogląd A. Chełmońskiego, dodając, że oparcie oddziaływania na kompetencji ogólnej oznacza, że podmiot kierujący może władczo ingerować we wszystkich przypadkach, w których taka ingerencja nie jest zastrzeżona do uprawnień innego podmiotu lub też samodzielnej decyzji podmiotu kierowanego.

może skutkować pewnym zatorym w działaniach komórek wewnętrznych danego urzędu, także do wystąpienia zjawisk biurokratycznych, jak również może zakłócić jednolitość rozstrzygnięć dokonywanych przez organ wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej. Ponadto należy zauważyć, że konstrukcja zespolenia w polskim systemie terenowej administracji rządowej ulegała i ulega swoistemu falowaniu, polegającemu na stopniowym zwiększaniu podporządkowania służb, straży i inspekcji terenowemu organowi administracji rządowej, by następnie, gdy po pewnym czasie konstrukcja zespolenia ulegnie erozji, ponownie wyodrębnić na zasadzie specjalizacji wymienione służby, straże i inspekcje, znowu podporządkowując je organom centralnym. Takie tendencje mogliśmy już zauważyć w systemie rad narodowych w terenie, na skutek wielu czynników odśrodkowych, jak wzmacnianie organów centralnych, pogłębianie zasady specjalizacji w terenie, co zwykle kończyło się zawężaniem konstrukcji zespolenia z równoczesnym zwiększaniem liczby struktur organizacyjnych administracji specjalnych niezespolonych w terenie.

Aby usprawnić nowo wprowadzoną konstrukcję zespolenia i tym samym wzmocnić pozycję wojewody w stosunku do administracji specjalnej w naszej administracji publicznej, należałoby rozważyć propozycję przedstawioną przez S. Prutisa wzorem rozwiązań francuskich, tj. zapewnić wojewodzie ustawowo pośrednictwo we wszystkich relacjach zachodzących między administracją specjalną działającą na terenie jego właściwości a rządem czy poszczególnymi ministrami lub kierownikami centralnych urzędów⁷⁶.

6.4. Ogólna charakterystyka prawnych form działania wojewody

Podstawę działań administracji publicznej w Polsce wyznacza art. 7 k.r.p., stanowiąc, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, co oznacza, że fundamentem organizacji i działania organów administracji jest związanie prawem. Związanie struktur organizacyjnych administracji prawem powoduje, że każda czynność dokonywana przez podmioty administracji jest określona właściwymi przepisami prawa, jak również struktury i jednostki organizacyjne

⁷⁶ S. Prutis: *Pozycja i funkcje wojewody w administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 46.

administracji publicznej, wraz z zadaniami i kompetencjami, wyznaczone są przepisami prawa.

Zakres zadań i kompetencji nałożonych na organ wojewody przez ustawodawcę będzie bezpośrednio wpływał na wybór rodzaju i formy realizacji ustawowych obowiązków i uprawnień wojewody⁷⁷. Wojewoda działa w formach mieszczących się w granicach prawa, podobnie jak każdy organ administracji publicznej, w związku z czym każdy przejaw jego działalności powinien mieć prawnie określoną formę. W doktrynie jako prawną formę działania administracji publicznej rozumie się prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego. Wojewoda, realizując zadania ustawowe, podejmuje różnorakie rozstrzygnięcia występujące w formie określonej prawnie, mieszczącej się w ramach ogólnej metody działań administracji rządowej. Metody działania administracji publicznej nie ograniczają się tylko do uwarunkowań normatywnych, są bowiem związane z ogółem zasad dotyczących organizacji życia zbiorowego w państwie.

Działania wojewody, podobnie jak wszelkie działania administracji publicznej, możemy podzielić na władcze i niewładcze. Do działań władczych zaliczymy czynności administracyjnoprawne regulowane przez prawo administracyjne, natomiast do działań niewładczych – czynności cywilnoprawne regulowane przez prawo cywilne. Zdaniem J. Starościała, „całokształt czynności związanych z wykonywaniem przez nią [administrację publiczną] funkcji organizatorskich w stosunkach zewnętrznych można ująć w następujących podstawowych sześciu prawnych formach działania:

- stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów,
- wydawanie aktów administracyjnych,
- zawieranie porozumień administracyjnych,
- zawieranie umów,
- prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej,
- wykonywanie czynności materialno-technicznych.

W sferze stosunków wewnętrznych (a więc w stosunkach między organami połączonymi węzłami zależności służbowej) odpada zastosowanie umowy i ugody, a formy działania podane na pierwszych dwu pozycjach przybierają postać polecenia służbowego. Ponadto w sferze stosunków między organami administracyjnymi (a niekiedy i w stosunkach zewnętrznych) może wystąpić czynność opiniowana⁷⁸. Jest to zawsze działalność służebna w stosunku do projektowanej w innej formie

⁷⁷ Zob. E. Radziszewski: *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa 2000, s. 121 i nast.

⁷⁸ J. Starościał: *Prawo administracyjne...*, s. 231.

prawnej aktywności administracyjnej. Klasyfikacja form działania administracji służy nie tylko dydaktyce, lecz także ma wymiar praktyczny, z uwagi na znaczenie i skutki działań administracji związanej prawem, co przesądza o tym, że organ administracji publicznej, może i musi wykonywać działania w celu realizacji zadań, do których został powołany, a także działania te obowiązany jest wykonywać w formach określonych prawem⁷⁹. Interesującą władczą formą prawnych działań wojewody są polecenia, które możemy podzielić na dwie grupy:

- polecenia ustawowe,
- polecenia o charakterze organizacyjnym.

Jeśli chodzi o grupę poleceń ustawowych wojewody, to określa je art. 25 u.w.a.r.w., stanowiąc, że obowiązują one wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych również organy samorządu terytorialnego. Natomiast grupa poleceń wojewody o charakterze organizacyjnym nazywana jest w doktrynie działaniami faktycznymi regulowanymi normami ustrojowymi, zwanymi też czynnościami materialno-technicznymi (różnego rodzaju działania w urzędach). Wśród poleceń organizacyjnych wyróżnia się polecenia służbowe bądź zakładowe zaliczane do aktów wewnętrznych administracji publicznej, czyli rodzaju czynności administracyjnoprawnych. W literaturze polecenia służbowe dzieli się na ogólne i konkretne. Pierwsze z nich, rozumiane jako kierowane do grupy adresatów, mają charakter wewnętrznego aktu administracyjnego, a drugie kierowane są do konkretnego indywidualnego adresata, z tym że oba rodzaje poleceń nie mogą naruszyć zarówno właściwości miejscowej danego organu administracji, jak i właściwości podwładnego, co wiąże się z kwestią zgodności z prawem takiego polecenia oraz jego mocy obowiązującej⁸⁰. Warto w tym miejscu przedstawić nową formę działań wojewody (wprowadzoną w omawianej u.a.r.w.), którą wcześniej nazwałem poleceniem ustawowym. A. Matan szczegółowo określa i klasyfikuje ją jako polecenie koordynacyjne wojewody, mające zapewnić współdziałanie jednostek administracji publicznej na terenie danego województwa, które wydawane jest w celu zainicjowania lub skoordynowania działań, a także mające służyć jako instrument kierowania, w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach.

⁷⁹ Por. H. Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München 1995, s. 487 i nast.

⁸⁰ Zob. J. Łętowski: *Polecenie służbowe w administracji*. Warszawa 1972, s. 142–143.

Wspomniane polecenia nie mogą dotyczyć sprawy co do istoty załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, wiążą organ administracyjny, a o ich wydaniu wojewoda winien poinformować właściwego ministra⁸¹.

6.5. Nadzór oraz zlecenie zadań administracji rządowej

Obecnie wojewoda wraz z wicewojewodami składa dymisję w przypadku przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, a o przyjęciu tej dymisji Prezes Rady Ministrów rozstrzyga w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów⁸², co również potwierdza polityczny charakter stanowiska wojewody. Akt powołania tworzy stosunek pracy osoby powołanej na stanowisko wojewody, do którego stosuje się przepisy kodeksu pracy⁸³. Sytuacja prawna wojewody jako pracownika jest znacznie słabsza niż pracowników korpusu służby cywilnej. Polityczne stanowisko wojewody jest związane z jego podstawową funkcją jako przedstawiciela rządu w terenie, co wiąże się z polityczną odpowiedzialnością rządu i jego reprezentanta w terenie. Niezależnie od tego wojewoda wykonuje funkcje niezwiązane z jego funkcją przedstawiciela rządu przy pomocy apolitycznych służb, straży i inspekcji oraz urzędu wojewódzkiego, tj. aparatu pomocniczego, który służy do merytorycznej i technicznej obsługi organu wojewody. Relacje między wojewodą a Prezesem Rady Ministrów, który dokonuje okresowej oceny jego pracy w sposób niesprecyzowany przez ustawę, dotyczą przede wszystkim uprawnień do kierowania bieżącą działalnością wojewody przez premiera wraz z wydawaniem poleceń i kontroli ich wykonywania, zgodnie z art. 8 ust. 1 i 3 u.w.a.r.w. oraz nadzoru nad jego działalnością na podstawie kryterium rzetelności i gospodarności. Nadzór ten jest sprawowany pod względem działania wojewody z prawem oraz polityką

⁸¹ Por. A. Matan: *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*. W: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Red. J. Łukaszewicz. Rzeszów 2002, s. 369.

⁸² Zob. art. 38 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Dz.U. 2012, poz. 392, tekst jedn.

⁸³ Kodeks pracy. Dz.U. 1998, nr 21, poz. 94 ze zm. tekst jedn. W tym przypadku stosuje się przepisy dotyczące stosunku pracy na podstawie powołania, tj. art. 68–72 k.p., które stanowią, że stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu, a jeżeli termin ten nie został określony, to z dniem doręczenia powołania. Pracownik taki może być w każdym czasie, tj. niezwłocznie lub w określonym terminie, odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał.

rzędu, co oznacza, że ocenia się działalność pod względem jej legalności, czyli zgodności z obowiązującym systemem prawa. Jeśli zaś chodzi o kryterium polityki rządu, to z uwagi na brak definicji prawnej tego kryterium Prezes Rady Ministrów faktycznie w pełni uznaniowo i dowolnie ocenia działalność danego wojewody⁸⁴. Działania wojewody są objęte kontrolą Prezesa Rady Ministrów, który między innymi może akt prawny wydany przez wojewodę uchylić, jeśli oceni go negatywnie. Tak szeroki zakres nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością wojewody jest pochodną jego funkcji, tj. przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. Wojewoda, realizując funkcję przedstawiciela rządu w terenie, jest obowiązany działać zgodnie z prawem, lecz także jest obowiązany do realizacji polityki rządu w terenie, co faktycznie wyklucza realizowanie własnej wizji polityki niezgodnej z linią rządu. Całokształt działań wojewody jest poddany kierownictwu Prezesa Rady Ministrów, i tylko premier lub osoba, która go zastępuje w danym momencie, może w tym zakresie wydawać polecenia i zarządzenia wojewodzie, co umożliwia odpowiednią ingerencję w działalność wojewody na podstawie bieżącego stanu faktycznego, w celu doprowadzenia do zgodności działań wojewody z prawem i polityką rządu, także z inicjatywy właściwych ministrów, jak również premier sprawuje kontrolę nad ich wykonaniem, a także rozstrzyga spory, mogące zachodzić między wojewodami, jak i między właściwymi ministrami a wojewodami. Ustawodawca przez określenie w art. 8 u.w.a.r.w. właściwości organu Prezesa Rady Ministrów oraz kryterium nadzoru nad wojewodą w konsekwencji spowodował, że wojewoda jako organ administracji rządowej zespolonej jest ściśle podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów jako organowi nadrzędnemu, a tym samym ustawodawca odszedł od rozwiązań zawartych w ustawie o t.o.a.p., gdzie wojewoda był podporządkowany zarówno Radzie Ministrów *in pleno*, jak i Prezesowi Rady Ministrów. Ustawodawca co prawda w art. 11 u.w.a.r.w. przewiduje możliwość scedowania niektórych uprawnień Prezesa Rady Ministrów w stosunku do wojewodów na ministra właściwego do spraw administracji publicznej, jak np. sprawowanie nadzoru nad wojewodami, lecz nie może przenieść uprawnień dotyczących powoływania i odwoływania wojewodów oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a właściwym ministrem. Ponadto art. 9 u.w.a.r.w. wyraźnie ogranicza możliwość ingerencji właściwego ministra w tok działań wojewody do zakresu i zasad określonych w ustawach odrębnych. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów, zgodnie z art. 22 i 23 u.w.a.r.w., odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

⁸⁴ Zob. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP...*, s. 208.

- kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów⁸⁵;
- kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
- dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach⁸⁶;
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia powodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy,
- reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych;
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw⁸⁷;

⁸⁵ Jako przykład takich uprawnień kontrolnych wojewody co do wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań można podać art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2012, poz. 908, tekst jedn.), który stanowi: „[...] sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków stanowiących własność Skarbu Państwa”.

⁸⁶ Przykładem może być unormowanie zawarte w ustawie z dnia 8.09.2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym (Dz.U. 2013, poz. 757, tekst jedn.), które określa wojewodę jako organ sprawujący nadzór nad funkcjonowaniem państwowego systemu ratownictwa medycznego.

⁸⁷ Zob. Ustawa z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. 2012, poz. 461 tekst jedn.), w art. 20, przewiduje, że wojewoda kieruje sprawami obronności w województwie. W ramach kierowania wojewoda między innymi w szczególności określa szczegółowe kierunki działania w zakresie realizacji zadań obronnych dla kierowników jednostek organizacyjnych administracji rządowej zespolonej i organów administracji niespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego.

- współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych;
- przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Katalog zadań wojewody jako przedstawiciela rządu i służących mu do realizacji tego celu kompetencji jest niepełny, a kategoria odpowiedzialności za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa nie jest precyzyjnie określona, ponieważ nie zawsze jest wyczerpująco opisana w rządowych aktach prawnych. Jak twierdził J. Łętowski, „nie wszystkie zmiany w dziedzinie polityki są łatwo uchwytnie dla prawnika, bowiem nie zawsze znajdują one odzwierciedlenie w zmieniających się przepisach albo też zmiany następują dopiero po pewnym czasie”⁸⁸. Faktycznie oznacza to szeroką dowolność interpretacyjną pojęcia „wykonywanie polityki rządu”. Ustawodawca realizację wymienionych zadań oparł głównie na mechanizmie kontroli⁸⁹. Pojęcie kontroli jest pojęciem wieloznacznym o nieoznaczonym ściśle zakresie znaczeniowym, mającym bogate opracowania doktrynalne. Analizowane pojęcie wykonywania kontroli zadań rządowych przez wojewodę oznacza takie kontrolowanie zadań rządowych realizowanych przez wymienione podmioty, które są zawarte w odrębnych aktach prawnych, a ich kontrola nie jest możliwa przez inne jednostki państwowe na podstawie art. 28 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Z kolei zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji publicznej w stanach zagrożenia rodzi wyraźny obowiązek po stronie wojewody. Natomiast możliwość przedstawiania Radzie Ministrów przez wojewodę dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa faktycznie jest formą działań Rady Ministrów *in pleno* na rzecz danego województwa. Bardzo istotną funkcją wojewody jest możliwość wykonywania innych zadań ustalonych zarówno przez Radę Ministrów, jak i przez Prezesa Rady Ministrów. Rozpatrując formę przekazania tych zadań wojewodzie, można uznać, że będzie to rodzaj polecenia służbowego⁹⁰. Wojewoda jako organ sprawujący władzę administracji ogólnej otrzymał pewne uprawnienia, które przy ich odpowiednim wykorzystaniu mogą być bardzo skuteczne wobec organów administracji niespolonej. Zo-

⁸⁸ J. Łętowski: *Administracja, prawo...*, s. 37.

⁸⁹ S. Kowalewski: *Etyka zawodowa w administracji*. Warszawa 1984, s. 167 i nast.

⁹⁰ Por. J. Starościamiak: *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 114–115.

stały one określone w szczególności w art. 58 u.w.a.r.w. i obejmują takie kompetencje, jak: wnioskowanie lub wyrażanie zgody na powołanie bądź odwołanie obsady personalnej takiego organu, także prawo wydawania poleceń w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów wynikające z art. 25 wymienionej ustawy oraz uprawnienia wynikające z nałożenia na te organy obowiązku uzgadniania z wojewodą projektów prawa miejscowego stanowionego przez te organy, zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody, składanie wojewodzie rocznych informacji lub gdy wojewoda zażąda bieżących wyjaśnień o ich działalności. Zakres uprawnień wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych określonych w art. 22 ust. 2 u.w.a.r.w. zwiększa się o uprawnienia uregulowane w przepisach odrębnych⁹¹. Wojewodzie w sytuacjach nadzwyczajnych przysługuje uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespołonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa, co faktycznie zwiększa pozycję wojewody w zakresie władztwa osobowego nad całą administracją publiczną na terenie danego województwa. Ustawodawca w u.w.a.r.w., w art. 27, pozostawił uprawnienie wojewody przysługujące tylko jemu i nieprzenaszalne na podległych pracownikom, znane wspomnianej ustawie o t.o.a.p. (ustawa ta zmieniła model terenowej administracji rządowej w ramach dualizmu administracji publicznej), polegające na tym, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach ten może wstrzymać, na czas określony, czynność każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną, o czym jest obowiązany niezwłocznie powiadomić, z podaniem jej przyczyny, właściwego ministra do spraw finansów publicznych. Jeśli wojewoda wstrzymuje egzekucję administracyjną obowiązków o charakterze pieniężnym, to w odniesieniu do tej samej należności może tej czynności dokonać jednorazowo, na okres nie dłuższy niż 30 dni. Ponadto wojewoda z uwzględnieniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych rodzajów tajemnicy ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, a także przez organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań przejętych na podstawie porozumień lub zleconych⁹².

⁹¹ Na przykład w ustawie z dnia 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 ze zm.) przewidziano wiele uprawnień wojewody, który w czasie stanu kłęski żywiolowej między innymi kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia na obszarze danego województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹² Stanowisko wojewody jest związane z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, która jest regulowana ustawą z dnia 5.08.2010 r.

Wojewoda może żądać od kierowników państwowych osób prawnych, państwowych jednostek organizacyjnych, agencji i funduszy działających na obszarze województwa udzielenia informacji oraz wyjaśnień dotyczących działalności tych osób i jednostek. Takie uprawnienie potwierdza pozycję wojewody jako najważniejszego organu administracji rządowej w terenie. Wojewoda w ramach właściwości miejscowej w stosunku do fundacji korzystającej ze środków publicznych i prowadzącej działalność na obszarze całego kraju, w zakresie jej działań na terenie danego województwa, a także w odniesieniu do fundacji działającej na obszarze jednego województwa wykonywał uprawnienia (nim przeszły one do starostów) określone w Ustawie z dnia 4 czerwca 1984 r. o fundacjach⁹³.

Z kolei na zasadzie art. 51 u.w.a.r.w. wojewoda jako zwierzchnik administracji zespolonej:

- kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- kontroluje jej działalność,
- zapewnia warunki skutecznego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Szczegółowe zadania i kompetencje związane z funkcją wojewody jako zwierzchnika zespolonej administracji rządowej określone są w odrębnych ustawach⁹⁴. Wojewoda co do zasady jest organem zespolonej administracji rządowej w województwie, lecz w określonych ustawowo przypadkach, zwłaszcza w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, będzie to kierownik zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej. Wojewoda na zasadzie art. 52 u.w.a.r.w. określonej w odrębnych ustawach, także powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego policji, którego powołanie obecnie wojewoda tylko opiniuje, a opinia taka nie wiąże ministra właściwego do spraw administracji, który powołuje komendanta wojewódzkiego policji. Natomiast komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej powoływany jest za zgodą wojewody. Odwołanie komendanta wojewódzkiego policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej wymaga zasięgnięcia opinii wojewody. Konstrukcja zwierzchnictwa wojewody nad rządową administracją zespoloną

o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228 ze zm.). Ustawa ta w celu ochrony informacji niejawnych przewiduje zorganizowanie w każdym urzędzie wojewódzkim kancelarii tajnej.

⁹³ Zob. Dz.U. 1991, nr 46, poz. 203, tekst jedn. (ustawa o fundacjach przewidywała wiele uprawnień wojewody o charakterze nadzorczym, mających na celu zapewnienie zgodności działań fundacji z przepisami prawa, statutem oraz celem, w którym została utworzona fundacja objęta wspomnianym nadzorem. Aktualnie uprawnienia te przeszły do starosty).

⁹⁴ Zob. w przyp. 29 niniejszego rozdziału.

opiera się na nowym układzie organizacyjnym administracji publicznej wywodzącym się z zasady decentralizacji, co spowodowało zastąpienie układu resortowego (branżowego) modelem terytorialnym. Zwierzchnictwo wojewody nie oznacza, że szefowie służb, straży i inspekcji zespolonych przy wojewodzie nie podlegają już swoim organom centralnym, i że nie są im już hierarchicznie podporządkowani, lecz oznacza ono, że za rezultat działań tych służb, straży i inspekcji na terenie danego województwa ponosi odpowiedzialność właściwy wojewoda. Ustawodawca w art. 3 ust. 1, pkt 5 u.w.a.r.w. zastrzegł generalne domniemanie kompetencji na rzecz wojewody co do wszystkich spraw z zakresu administracji rządowej w województwie, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Wojewoda, na zasadzie art. 171 ust. 2 k.r.p., jest jednym z organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 12 u.w.a.r.w., a co szczegółowo regulują ustawy odrębne⁹⁵. Nadzór ten jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem⁹⁶. Kompetencje wojewody obejmują działalność samorządów, z wyłączeniem działalności finansowej, gdyż ta podlega co do zasady nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Szczegółowy podział kompetencji w zakresie właściwości rzeczowej kontroli między r.i.o. a wojewodami określa art. 11 ustawy o r.i.o.⁹⁷. Sprawy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego należą do materii ustawowej, gdyż ustawy ustrojowe stanowią wyraźnie, że organ

⁹⁵ Nadzór nad samorządem terytorialnym jest szczegółowo uregulowany w następujących ustawach:

- w rozdziale X ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594, tekst jedn.),
- w rozdziale VIII ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595, tekst jedn.),
- w rozdziale VII ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013, poz. 596, tekst jedn.).

⁹⁶ Zgodnie z art. 171 ust. 1 k.r.p., nadzór nad samorządem terytorialnym może być sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem, ponieważ ustawodawca nie przewidział w tej materii żadnych wyjątków.

⁹⁷ Dz.U. 2001, nr 55, poz. 577 ze zm. (wspomniany art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o. określa właściwość rzeczową regionalnych izb obrachunkowych w zakresie nadzoru uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- budżetu i jego zmian;
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa;
- absolutorium.

nadzoru może ingerować w działalność samorządu tylko w przypadkach określonych ustawami. Nadzór jest zawsze sprawowany z urzędu jako forma kontroli państwa nad legalnością działań samorządów, a ponadto jest poddany pełnej kontroli sądowej. Wojewoda jako organ nadzoru na podstawie ustaw odrębnych wyposażony jest w następujące środki kontroli i nadzoru⁹⁸:

- wstrzymanie wykonania uchwały (może mieć charakter obligatoryjny bądź fakultatywny i przybiera postać postanowienia);
- orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu samorządu jest głównym środkiem nadzoru, a jego wydanie następuje po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w trybie przewidzianym ustawami ustrojowymi oraz odpowiednio stosowanymi przepisami k.p.a. wspomniane orzeczenie ma postać rozstrzygnięcia nadzorczego i najczęściej dotyczy stwierdzenia nieważności uchwały (bądź jej części) organu samorządu terytorialnego rozstrzygnięcie ma charakter deklaratoryjny i wywołuje skutki *ex tunc*;
- uchylenie uchwały samorządu terytorialnego i wydanie zarządzenia zastępczego;
- żądanie niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania samorządu (uprawnienie to ma charakter czysto kontrolny i służy do prawidłowego wykonywania uprawnień nadzorczych);
- występowanie z wnioskiem o rozwiązanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i o wyznaczenie do czasu wyboru nowego organu wykonawczego osoby pełniącej funkcje organu wykonawczego (przesłankami zastosowania tego środka są powtarzające się naruszenie przez organ wykonawczy Konstytucji lub ustaw oraz uprzednie wezwanie organu stanowiącego do zastosowania niezbędnych środków);
- występowanie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o powołanie komisarza rządowego w przypadku ustanowienia zarządu komisarycznego;
- zaskarżanie uchwały organu samorządu do sądu administracyjnego.

Celem instytucji nadzoru jest przede wszystkim integracja działań administracji publicznej w terenie. Wydaje się, że tak ukształtowana instytucja nadzoru wojewody nad samorządem terytorialnym nie ogranicza jego samorządności, lecz zapewnia i zabezpiecza legalność działań jednostek samorządu terytorialnego⁹⁹. Wojewoda w przypadkach określo-

⁹⁸ Zob. przyp. 30 niniejszego rozdziału.

⁹⁹ Por. Z. Kmieciak, M. Stahl: *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 97 i nast.

nych w ustawach jest też drugą instancją wobec decyzji podejmowanych w postępowaniu administracyjnym przez organy samorządu terytorialnego w ramach zadań rządowych zleconych w wypadkach przewidzianych ustawami. Możliwość wniesienia odwołania do wojewody przez stronę przewidują na przykład przepisy następujących ustaw:

- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji¹⁰⁰. I tak zgodnie z przepisem art. 17 ust. 10 wspomnianej ustawy, od decyzji wydawanych przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w sprawach przyznania, odmowy oraz wysokości pomocy repatriantowi przysługuje stronie odwołanie do wojewody.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰¹. Zgodnie z art. 9a tejże ustawy, od decyzji wydanych przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz w sprawach wywłaszczeń, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i zwrotów tych nieruchomości przysługuje stronie odwołanie do wojewody.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane¹⁰². Zgodnie z brzmieniem art. 82 ust. 3 tejże ustawy, wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁰³. Wojewoda jest instancją odwoławczą od decyzji wydawanych przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 9).

Wojewoda jako organ odwoławczy, zgodnie z art. 138 k.p.a., wydaje decyzję, w której:

- utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, bądź uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji, albo
- umarza postępowanie odwoławcze.

Niezależnie od tego wojewoda jest organem pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym w przypadkach określonych w wielu ustawach szczególnych. W tym zakresie do jego kompetencji należy między innymi wydawanie deklaratoryjnych decyzji stwierdzających nabycie przez nowo utworzone powiaty mienia Skarbu Państwa, będącego we

¹⁰⁰ Dz.U. 2004, nr 53, poz. 532, tekst jedn. ze zm.

¹⁰¹ Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603, tekst jedn. ze zm.

¹⁰² Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623, tekst jedn. ze zm.

¹⁰³ Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1419 ze zm.

władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych, które powiaty przejęły z dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej¹⁰⁴ oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁰⁵. Upoważnienie to jest zawarte w przepisie art. 60 ust. 3 wymienionej ustawy – Przepisy wprowadzające. Wojewoda wydaje także konstytutywne w swym charakterze decyzje orzekające o przekazaniu powiatowi na jego wniosek mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych, służącego aktualnie do wykonywania zadań powiatu. Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 6 u.w.a.r.w. wojewoda, na zasadach określonych w ustawach, jako reprezentant Skarbu Państwa:

- reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu w celu wykonywania jego zadań,
- wykonuje inne uprawnienia wynikające z reprezentowania Skarbu Państwa,
- wykonuje uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych do czasu przekazania tej funkcji ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa lub do czasu wygaśnięcia tych uprawnień i obowiązków z innych tytułów.

Reprezentowanie Skarbu Państwa jest określone co do szczegółów w wielu odrębnych ustawach, które regulują uprawnienia wojewody jako organu założycielskiego sprawującego stały nadzór nad niektórymi przedsiębiorstwami państwowymi (najczęściej są to dawne terenowe przedsiębiorstwa o charakterze użyteczności publicznej)¹⁰⁶. Wojewodowie są również dysponentami części budżetu państwa na podstawie ustawy o finansach publicznych¹⁰⁷.

Jako dysponent części budżetu państwa wojewoda jest obowiązany do opracowania i przedłożenia ministrowi finansów dokumentów i ma-

¹⁰⁴ Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668 ze zm.

¹⁰⁵ Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872 ze zm.

¹⁰⁶ – Ustawa z dnia 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych Dz.U. 2002, nr 112, poz. 981 ze zm.);
– ustawa z dnia 25.09.1981 r. o samorządzie załogi (tekst jedn. Dz.U. 1981, nr 24, poz. 123 ze zm.);
– ustawa z dnia 31.01.1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (tekst jedn. Dz.U. 1992, nr 6, poz. 27 ze zm.);
– ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 330 ze zm.);
– ustawa z dnia 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 2013, poz. 216, tekst jedn.).

¹⁰⁷ Dz.U. 2013, poz. 885, tekst jedn.

teriałów do projektu ustawy budżetowej. Wojewoda ma także kompetencje z innych dziedzin administracji publicznej, a należą do nich między innymi:

- Wyrażanie zgody na:
 - powołania przez starostę kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży¹⁰⁸;
 - zmiany przeznaczenia i typu domu pomocy społecznej i ośrodków wsparcia określonych we właściwych przepisach ustawy, zgodnie z art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰⁹; także na podstawie art. 85 ust. 4 wymienionej ustawy jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zlikwidować placówki opiekuńczo-wychowawczej lub ośrodka adaptacyjno-opiekuńczego;
 - założenie i prowadzenie przez powiat w ramach zadań własnych publicznych placówek kształcenia nauczycieli; w tym przypadku wymaga to zgody wojewódzkiego kuratora oświaty zespolonego przy wojewodzie¹¹⁰,
- Opiniowanie (wraz z właściwymi organami samorządu terytorialnego):
 - projektów rozporządzeń lub uchwał organów stanowiących w sprawie likwidacji publicznego zakładu opieki zdrowotnej na zasadzie art. 34 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹¹¹.

W drodze porozumienia wojewoda może powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów z obszaru województwa, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa.

Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 22 u.w.a.r.w., obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Polecenia, o których mowa wcześniej, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwionej w drodze decyzji administracyjnej. Wykonanie takich poleceń wydanych organom administracji

¹⁰⁸ Zob. art. 35 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595, tekst jedn.).

¹⁰⁹ Dz.U. 2013, poz. 182, tekst jedn.

¹¹⁰ Zob. art. 5 ust. 6a ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572, tekst jedn. ze zm.).

¹¹¹ Dz.U. 2013, poz. 217, tekst jedn.

niezespólonej może być wstrzymane przez właściwego ministra, który w takiej sytuacji powinien wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu.

Podstawą prawną działań administracji rządowej w obszarze danego województwa są przede wszystkim Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹¹² oraz na przykład inne ustawy, które znacznie rozszerzają sfery działania wojewody jako głównego organu zespolonej administracji rządowej na terenie danego województwa, tj.:

- Ustawa o dokumentach paszportowych z dnia 13 lipca 2006 r.¹¹³, która w art. 43 stanowi: Pasporty i pasporty tymczasowe w kraju wydaje, odmawia ich wydania i unieważnia wojewoda właściwy ze względu na miejsce stałego pobytu osoby ubiegającej się o paszport, a za granicą konsul.
- Ustawa – Prawo o stowarzyszeniach z dnia 27 kwietnia 1989 r.¹¹⁴ stanowi, że wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego ze względu na siedzibę stowarzyszenia, ponadto ma prawo żądać w wyznaczonym terminie odpisu uchwał i wyjaśnień, może udzielić upomnienia, jak też wystąpić do sądu o uchylenie danej uchwały, a nawet o rozwiązanie stowarzyszenia.
- Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego z dnia 24 stycznia 1991 r.¹¹⁵ przewiduje, że wojewoda ustala sposób wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty; ponadto realizuje działania zmierzające do integracji środowisk kombatanckich i koordynacji ich działań. Na wojewodzie i samorządzie powiatowym ciąży też obowiązek prawny współdziałania przy realizacji zadań z organizacjami społecznymi oraz stowarzyszeniami kombatantów i osób represjonowanych. Wojewoda może także powołać do realizacji wymienionych zadań pełnomocnika w porozumieniu z kierownikiem Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Powyższe uprawnienia wojewody przeszły do samorządu województwa.
- Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r.¹¹⁶ przewiduje, że w sprawach określonych wymienioną ustawą wojewoda jest organem pierwszej instancji, a organem odwoławczym – Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Wojewoda na podstawie wymienionej ustawy między innymi: prowadzi ewidencję dotyczącą wjazdu bądź

¹¹² Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm.

¹¹³ Dz.U. 2013, poz. 268, tekst jedn.

¹¹⁴ Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855, tekst jedn. ze zm.

¹¹⁵ Dz.U. 2012, nr 400 ze zm.

¹¹⁶ Dz.U. 2011, nr 264, poz. 1573, tekst jedn. ze zm.

wyjazdu i pobytu cudzoziemców, a także wydaje zgodę na osiedlenie się cudzoziemca, wydaje kartę pobytu, przeprowadza kontrolę legalności pobytu, wydała cudzoziemca. Występuje też do sądu z wnioskiem o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub o zastosowanie wobec niego aresztu.

- Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 4 lutego 2009 r.¹¹⁷ stanowi, że decyzję w sprawach uznania za obywatela polskiego wydaje właściwy miejscowo wojewoda, który również prowadzi rejestr wniosków o nabycie obywatelstwa polskiego oraz osób, które nabyły obywatelstwo polskie, oraz wniosków o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, a także osób, które utraciły obywatelstwo polskie, jak również oświadczeń o wyborze dla dziecka obywatelstwa państwa obcego.
- Ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 29 września 1986 r.¹¹⁸ stanowi, że wojewoda może tworzyć Urzędy Stanu Cywilnego, nad którymi sprawuje nadzór, a także jest organem odwoławczym w ramach tej ustawy.
- Ustawa o zmianie imion i nazwisk z dnia 17 października 2008 r.¹¹⁹ stanowi, że wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością organów powiatu w zakresie realizacji obowiązków określonych w cytowanej ustawie, a także jest organem odwoławczym w sprawach określonych w wymienionej ustawie.

Podane przykłady nie wyczerpują wszystkich unormowań zawartych w wielu aktach normatywnych o charakterze szczególnym, które zawierają obowiązki i uprawnienia wojewody w rozmaitych dziedzinach życia zbiorowego, lecz mają przybliżyć różnorodność działań wojewody w ramach systemu administracji rządowej.

Według założeń twórców nowej konstrukcji ustrojowej, zmodyfikowany kształt administracji publicznej w terenie w części rządowej miał przede wszystkim zapewnić utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, za co w świetle nowych regulacji prawnych w tym zakresie odpowiedzialność ponosi wojewoda jako zwierzchnik zespolonych służb, straży i inspekcji, odpowiadając za rezultat ich działań.

Oprócz zespolonej administracji przy wojewodzie, przebudowano struktury administracji niezespolonej w ten sposób, że utworzono zamkniętą liczbę ich struktur organizacyjnych, którą można zmienić jedynie w sposób ustawowy.

Zwierzchnictwo wojewody nad administracją zespoloną miało spowodować, że to wojewoda miał kształtować politykę państwa w wojewódz-

¹¹⁷ Dz.U. 2012, nr 161, tekst jedn.

¹¹⁸ Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1264, tekst jedn. ze zm.

¹¹⁹ Dz.U. 2008, nr 220, poz. 1414 ze zm.

twie i ponosić za nią odpowiedzialność oraz zapewnić, by działalność trzech stopni samorządu terytorialnego odbywała się zgodnie z prawem, co w konsekwencji ma zabezpieczyć unitaryzm państwa w terenie.

Podsumowując rozważania dotyczące organizacji terenowej administracji rządowej po reformie administracji publicznej w nowym układzie terytorialno-organizacyjnym, można sformułować pewne wnioski o charakterze *de lege ferenda* tj.:

- przygotowanie finalnego modelu administracji publicznej w Polsce przez udoskonalenie istniejących rozwiązań organizacyjnych;
- podporządkowanie na szczeblu centralnym wszystkich policji administracyjnych w jednym dziale administracji;
- zmodyfikowanie podziału terytorialnego na podstawie przyjętych obiektywnych i racjonalnych kryteriów, z wyłączeniem czynników politycznych;
- powstrzymanie procesu recentralizacji, prowadzącego do powrotu resortowego modelu administracji publicznej;
- przyjęcie powszechnego apolitycznego doboru kadr do pracy w administracji publicznej;
- wypracowanie koncepcji statusu prawnego wojewody w ten sposób, by dopracować istniejący status przez ściślejsze rozgraniczenie kompetencji wojewody od kompetencji organów samorządu województwa oraz za pomocą mechanizmu zespolenia wyeliminować agendy rządowe w terenie, wzmacniając w ten sposób wojewodę i likwidując zbytek rozproszenie kompetencyjne administracji rządowej w terenie, a także wzmocnienie jednej z najważniejszych funkcji wojewody, tj. nadzoru nad legalnością działań jednostek samorządu terytorialnego;
- uwzględnienie polskiej tradycji historycznej nie tylko co do nazwy instytucji, np. wojewoda czy marszałek, lecz także co do funkcji – wojewoda to delegat władzy centralnej w terenie, tym silniejszy, im szerszy i ściślejszy zakres zespolenia;
- wzmocnienie zespolenia służb, straży i inspekcji przy wojewodzie przez udoskonalenie organu pomocniczego, jakim jest kolegium doradcze działające przy wojewodzie, które powinno stać się głównym instrumentem realizacji nowej pozycji prawnej wojewody.

Wymienione wnioski i propozycje można by analizować i nadać im wymiar praktyczny przez wykorzystanie w większym stopniu czynnika naukowo-eksperckiego, o czym pisał E. Knosala¹²⁰.

¹²⁰ O zjawisku wykorzystania doradztwa naukowego w działaniach administracji państwowej w literaturze polskiej pisał E. Knosala, co współcześnie może mieć ogromne znaczenie nie tylko na poziomie centralnym, lecz również regionalnym. E. Knosala: *Doradztwo naukowe...*, s. 10 i nast.

Analizując i oceniając polski model administracji publicznej w wymiarze terenowym, należy pamiętać, że jest on adekwatny do formy ustrojowej państwa, co oznacza, że pozycja wojewody w systemie administracji rządowej jest pochodną budowy struktury systemowej państwa, a wszelkie zmiany systemu ustrojowego państwa mogą zachodzić wyłącznie w granicach konstytucyjnych.

W konsekwencji transformacja ustrojowa z przełomu lat dziewięćdziesiątych minionego wieku doprowadziła do powstania zupełnie nowego modelu administracji publicznej w terenie. W odróżnieniu od poprzedniego modelu opartego na systemie rad narodowych funkcjonujących w ramach jednolitego systemu administracji państwowej, restytuowany samorząd terytorialny zmienił definitywnie układ ustrojowy administracji terenowej, i to nie tylko z uwagi na fakt zniesienia systemu rad narodowych, lecz głównie przez przebudowanie struktur organizacyjnych dotychczasowej administracji państwowej zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej. Doprowadziło to do powstania dualistycznej administracji już nie państwowej, lecz publicznej, wprowadzono bowiem normatywne pojęcie administracji publicznej szersze niż pojęcie administracji państwowej, ponieważ obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, ale także podmioty społeczne, np. różnego rodzaju samorządy z najważniejszym powszechnym samorządem terytorialnym.

Jednakże mimo faktu wprowadzenia w nowym modelu administracji terenowej instytucji samorządu terytorialnego, co zmieniło całkowicie system zarządzania lokalnego, przenosząc wykonywanie wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym *de facto* z administracji państwowej na administrację samorządową, należy mieć na uwadze fakt nie mniej istotny, tj. cel oraz istotę wprowadzanych rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania administracji publicznej w terenie. Przedstawione relacje prawne zachodzące między administracją rządową a poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego mają bowiem przede wszystkim usprawnić system zarządzania w terenie w celu sprawniejszego wykonywania zadań na rzecz społeczności lokalnej, która jest ich adresatem. To właściwa realizacja zadań nałożonych na administrację przesądza nie tylko o jej sprawności, jest też dla adresatów jej działań tzw. dobrą administracją. Warto mieć również na uwadze fakt dalszej ewolucji przedstawionego modelu administracji rządowej w terenie, zwłaszcza w zakresie kompetencyjnym podmiotów administracji publicznej, którego zręby – jak już wskazano – kształtowały się w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia.

7. Samorząd terytorialny*

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ samorząd terytorialny został uregulowany w sposób nieznanym poprzednim konstytucjom. Za sprawą nowej konstytucji **zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej** uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej, wyrażonej w rozdziale I zatytułowanym *Rzeczpospolita* (art. 15 i 16).

Doniosłość tej klasyfikacji przejawia się w tym, że w zasadach tych:

- znajdują zakotwiczenie inne normy konstytucyjne,
- określają one cechy danej konstytucji,
- wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne².

Zgodnie z art. 15 ust. 1, ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji zawiera regułę, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Pojawia się tu zatem pytanie o istotę samorządu terytorialnego.

Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach – od wyrażenia jedynie ogólnej zasady³ po szczegółową regula-

* Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

Rozdział ten oparty został na wybranych fragmentach podręcznika B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*. Wyd. 5. Warszawa 2012.

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost.

² Por. M. Granat: *Konstytucyjne zasady ustroju*. W: W. Skrzydło (red.): *Prawo konstytucyjne*. Lublin 1997, s. 124; A. Bisztyga: *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*. W: *Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*. Katowice 1998, s. 102.

³ Por. art. 72 konstytucji Francji z dnia 4 października 1985 r. (Journal Officiel du 5 Octobre 1985), art. 28 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja

cję zasad organizacyjnych i funkcjonalnych⁴. Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.

Za podstawowe elementy takiego katalogu uznać można: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem.

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (gminę). A zatem gmina jest traktowana jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa. „Upodmiotowienie” społeczności lokalnej rozumiane jest tu zatem nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym „upodmiotowienie” to dokonywane jest przez państwo w celu realizacji jego zadań. Na tym tle w doktrynie występują rozbieżności co do ujmowania kategorii interesu lokalnego.

W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji w terenie celów państwowych, czy też zakłada się istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Rozstrzygnięcie tej kwestii może nastąpić w drodze uznania istniejącego obiektywnie interesu lokalnego.

Przeważająca część doktryny jest zgodna, że **kategoria interesu lokalnego** ma charakter obiektywny⁵. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes społeczności ogólnopaństwowych, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny⁶. Rozróżnienie

1949 r. (BGBl. I/1949, s. 1 z późn. zm.) czy też art. 5 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. w brzmieniu z dnia 29 grudnia 1983 r. (Dz.U. nr 75, poz. 44) oraz art. 70 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).

⁴ Odnosi się to głównie do Szwajcarii, gdzie zakres regulacji konstytucyjnej dotyczącej organizacji i funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych jest tak szczegółowy, że konstytucje kantonalne określają podstawowe kwestie samorządowe, takie jak organizacja wewnętrzna, zadania i środki nadzoru nad gminą.

⁵ Tak J. Boć: *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*. „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 27–33; M. Kulesza: *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*. Warszawa 1987, s. 58 i nast.; M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986.

⁶ M. Jaroszyński: *Zagadnienia samorządu*. „Państwo i Prawo” 1974, z. 6, s. 7; A. Piekara: *Społeczność lokalna i samorząd*. Warszawa 1986, s. 36; Idem: *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 80; K. Strzyczkowski: *Interes lokalny w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym*. „Organizacja – Metody – Technika” 1986, nr 1, s. 1.

obu kategorii interesów – ogólnopaństwowego i lokalnego, wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji państwowej.

Decentralizacja polega – najogólniej rzecz biorąc – na prawnym zabezpieczeniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Dokonuje się tego przez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów wyżej usytuowanych w działalność organów niżej stojących w strukturze organizacyjnej. Z zastosowania zasady decentralizacji w strukturze organów administracji państwowej i samorządu wynika ponadto reguła, że nadzór nad organami zdecentralizowanymi odbywa się z użyciem środków wyraźnie przez ustawę określonych i dozwolonych w danej, konkretnej sytuacji.

Uznanie samorządu terytorialnego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że jednostka tego samorządu, którą jest gmina, została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się przez uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście, proces ten odbywa się zgodnie z konkretną normą prawną i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych⁷.

Literatura przedmiotu, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem „**terytorialna korporacja komunalna**”. Oznacza ono, że samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu terytorialnego chodzi o osoby zamieszkałe na danym terenie.

Przynależność do społeczności samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje ona z mocy samego prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, na przykład zamieszkiwania na obszarze gminy. Kolejną kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego **organizacja**. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie może realizować swoich zadań *in pleno*.

Z tego też powodu członkowie związku powołują w drodze wyborów organy (zwykle kolegialne), które w sposób bezpośredni wykonują zadania nałożone na związek. Powoływanie organów komunalnych w drodze wyborów uznawane jest za cechę konstytutywną samorządu terytorialnego.

⁷ Por. M. Kulesza: *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 1, s. 26; inaczej Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*. Warszawa 1988, s. 26.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Pomijając teorie filozoficzne oraz historyczny rozwój tej instytucji⁸, należy stwierdzić, że obecnie zarówno w literaturze, jak i ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznawane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość tę dzieli się na publiczną i prywatną (cywilnoprawną).

Osobowość publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa⁹. Skoro gmina wykonuje zadania publiczne, to poza sporem pozostaje, że mogą one korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i określa jego podmiotowość publicznoprawną¹⁰.

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych, ale również majątkowych, cywilnoprawnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody dysponowania mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć nadanie jednostkom samorządu terytorialnego **osobowości cywilnoprawnej**.

Mogą one być zatem takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego, jak inne podmioty gospodarcze. Mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania itp.¹¹ Osobowość prawna jest rękojmnią ich samorządności. Gminy mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów¹². Choć podlegają nadzorowi organów państwowych, to mogą prowadzić z nimi spór.

Podsumowując przytoczone rozważania nad określeniem podmiotu samorządu terytorialnego, można przyjąć, że jest nim jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca przez wyłonione w drodze wybo-

⁸ Przedstawia je szczegółowo Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w warunkach...*, s. 27 i nast. oraz M. Maciołek: *O publicznym prawie podmiotowym*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 3 i nast.

⁹ Por. J. Filipek: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2; F. Longchamps: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo XII. Wrocław 1964.

¹⁰ Por. F.L. Knemeyer: *Bayerisches Kommunalrecht*. Aufl. 7. Stuttgart–München–Hannover–Berlin 1991, s. 29 i nast.

¹¹ Por. W. Pańko: *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 16 i nast.

¹² Por. B. Dolnicki: *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*. „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 1, s. 3–5.

rów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu.

Samorząd tworzony jest w celu sprawowania – w wyznaczonym zakresie – administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za **przedmiot samorządu**. To, że samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi we współczesnej literaturze przedmiotu wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Sporna natomiast jest kwestia zasady podziału kompetencji między państwo a samorząd. Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane funkcjonowanie samorządu terytorialnego wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, to podział zadań nie może być dokonany w sposób optymalny wyłącznie między odrębne organy państwowe (jest to tzw. poziomy podział władzy)¹³. Podział ten powinien przebiegać „pionowo”, tj. przez dopuszczenie do sprawowania funkcji państwowych również innych podmiotów o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorządu terytorialnego.

Zarówno doktryna, jak i wspólnota europejska, rozstrzygając problem podziału władz, posługują się **zasadą subsydiarności**. Subsydiarność jest zasadą podziału władzy od dołu do góry. „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”¹⁴. Nie ma jednak żadnego obiektywnego, merytorycznego kryterium pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Ponadto otwarta pozostaje kwestia, kto miałby rozstrzygać o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje.

Można zatem stwierdzić, że istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności.

Definicja subsydiarności zawarta została w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, której art. 4 ust. 3 stanowi: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.

¹³ T.E. Schnapp: *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 4–5.

¹⁴ F. Saint-Ouen: *Podział władzy w demokracji europejskiej*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

Klasyyczna teoria samorządu dzieli jego zadania na własne i zlecone. Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio ze wspólnot terenowych, inne zaś zostały powierzone przez państwo. Stąd też wywodzi się podział zadań na własne i powierzone¹⁵.

Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2). Aby zabezpieczyć to pierwszeństwo samorządu i uniknąć sporów kompetencyjnych pomiędzy państwem a gminami, stanowi się dalej, że „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie” (art. 4 ust. 1 zd. 1).

Pod pojęciem owych podstawowych kompetencji rozumie się zadania własne samorządu. W zd. 2 art. 4 Europejska Karta zawiera bowiem określenie zadań zleconych samorządu. Występuje tu jasny, zgodnie z zasadą subsydiarności, podział zadań między państwo a gminy. Przy czym zadania państwowe przez akt zlecenia stają się zadaniami samorządowymi. Różnica między tymi obydwoma zakresami zadań, tj. „pierwotnymi” zadaniami samorządowymi (zadaniami własnymi) a poruczonymi zadaniami o charakterze państwowym, sprowadza się do różnic w sile kontroli i oddziaływania przez nadzór państwowy¹⁶.

Nadzór nad samorządem. Tworzenie instytucji samorządowych wraz z określeniem ich własnego zakresu zadań oraz powierzeniem im zadań państwowych zmusza do zastanowienia się nad odpowiedzią na pytanie, czy i w jakim zakresie państwo powinno zastrzec dla siebie prawną możliwość podejmowania określonych działań wobec instytucji samorządowej w celu stworzenia gwarancji, że działania samorządu mieścić się będą w ramach państwowego porządku prawnego.

Cel ten może być osiągnięty w drodze nadzoru państwowego nad działalnością samorządową. Dlatego też nadzór nazywany jest zwykle „korelatem samorządu”, bez którego trudno wyobrazić sobie instytucje

¹⁵ Podział taki występuje w ustawodawstwach większości krajów Europy Zachodniej. Nie przyjął się m.in. we Francji. Zob. zestawienie zawarte w pracy M. Deubert, G. Liegmann: *Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung und regionale Strukturen in Europa*. Köln 1989.

¹⁶ W Belgii podjęcie przez gminy zadań zleconych przez państwo powoduje traktowanie gmin jako organów władzy centralnej, a nie jako podmiotów zdecentralizowanych. W wymienionym zakresie gminy muszą stosować się do wszystkich dyspozycji władzy zleconej, odpowiedzialność zaś za działania gminy w zakresie zleconym ponosi państwo. Por. J. Boć: *Autonomia gminna...*, s. 28.

samorządu terytorialnego jako elementu państwa¹⁷. Oczywiście, zarówno zakres zadań samorządu, jak i intensywność sprawowania nad nim nadzoru państwowego zależą od konkretnych rozwiązań ustawowych. Konieczne zatem jest określenie w tych przepisach, według jakich kryteriów oceniane będą przez organy nadzorcze działania podmiotów samorządowych, a także jakie konsekwencje pociągnie za sobą nieprzestrzeganie ustalonych kryteriów przez organ samorządowy oraz przez organ nadzorczy.

Klasycznymi kryteriami, według których wykonywany jest nadzór państwowy nad samorządami, są legalność i celowość. Z uwagi na te kryteria przyjmuje się podział nadzoru na prawny i celowościowy (fachowy), choć nie w każdym ustawodawstwie różnice występują wyraźnie.

Niezmiernie istotne jest ściśle określenie w drodze ustawowej katalogu środków nadzorczych oraz przypadków i zasad, kiedy mogą one być stosowane przez organy państwowe względem samorządu. Ze środków stosowanych wobec samorządu należy wyłączyć środki „otwarte”, takie jak na przykład polecenie służbowe czy wytyczne, których skutki prawne nie są z góry określone. Stosowanie takich środków sprawia, że zadania samorządowe przestają być wykonywane przez sam samorząd, a dochodzi węż do wspólnego administrowania.

W celu zapobieżenia sytuacjom patologicznym ustawodawstwa samorządowe przewidują system instytucji prawnych sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego.

7.1. Struktura organizacyjna gminy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 164 ust. 1 stanowi: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Rozwinięcie norm konstytucyjnych dokonane zostało w tym zakresie w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸.

¹⁷ Por. K. Obermayer: *Kommunalrecht*, in: Th. Maunz, K. Obermayer, W. Berg, F.-L. Knemeyer: *Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern*. Aufl. 5. München 1988, s. 291 i nast.; F.E. Schnapp: *Samorząd jako element...*, s. 708.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74, nr 58, poz. 261, nr 106, poz. 496 i nr 132, poz. 622; Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43, nr 106, poz. 679, nr 107, poz. 686, nr 113, poz. 734 i nr 123, poz. 775; Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014) z dniem 1 stycznia 1999 r. otrzymała tytuł w brzmieniu: „o samorządzie gminnym” (Dz.U. 2013, poz. 594, tekst jedn.).

Ustawa ta, stanowiąc w art. 1 ust. 1, że „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, dokonuje upodmiotowienia społeczności lokalnych. Odtąd bowiem mieszkańcy gminy zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową sami powinni decydować o swoich sprawach.

Wyrazem upodmiotowienia gminy jest przyznanie jej osobowości prawnej oraz zagwarantowanie sądowej ochrony samodzielności. Gmina staje się nie tylko podmiotem prawa publicznego, ale i prawa prywatnego. Omawiane przepisy art. 2 ustawy („Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”; „Gmina posiada osobowość prawną”) przesądzają stanowczo o samodzielności gminy. Samodzielność ta przejawia się w dwóch aspektach: publiczno-prawnym oraz prywatnoprawnym¹⁹.

Ustawa, określając zadania gminy²⁰, posłużyła się klasycznym podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się samorządowej podmiotowości gminy z jednej strony i powierzonej działalności w imieniu administracji państwowej z drugiej strony. Ustawa o samorządzie gminnym, określając zakres działania gminy, skorzystała z klauzuli generalnej, polegającej na domniemaniu właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Natomiast drugim rodzajem zadań wykonywanych przez gminę są zadania należące do administracji rządowej, które z uwagi na fakt, że w gminie organy administracji rządowej nie działają, wykonywane są przez organy samorządu terytorialnego.

Granica dopuszczalności przekazywania gminie zadań przez państwo zamyka się między „zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty” a „sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym”. Wszystkie inne sprawy publiczne należą zatem do administracji państwowej.

Zadania gminy, zarówno własne, jak i powierzone, mają swe źródło w porządku ustawowym, z którego wynika zakaz naruszania owego obszaru zadań gminnych przez organy administracji państwowej.

¹⁹ B. Dolnicki: *Rada gminy i jej kompetencje*. Katowice 1990, s. 6; por. też L. Klat-Wertelecka: *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 3 i nast.; E.J. Nowacka: *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*. Warszawa 1997, s. 45 i nast.; Eadem (red.): *Ustrój administracji publicznej*. Warszawa 2000, s. 193 i nast.

²⁰ W ustawie występują liczne nieścisłości terminologiczne, oprócz pojęcia „kompetencji” występują równocześnie „zadania” i „sprawy”. Por. na ten temat K. Podgórski: *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*. Katowice 1990, s. 5–8; Z. Leoński: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*. Poznań 1991, s. 28–31.

Interpretacja rozwiązań ustawowych powinna więc zmierzać w kierunku stanowiska, że przez fakt przekazania zadań z istoty swej państwowych organom samorządu terytorialnego zadania te stają się zadaniami samorządowymi. A zatem ingerencje w sferę ich wykonywania przez gminę powinny być oparte na takich samych zasadach, jak w wypadku zadań własnych samorządu.

Ingerencje organów państwowych w sferę samodzielności gminnej mają postać nadzoru. Nadzór, zarówno nad zadaniami własnymi gminy, jak i zleconymi, wykonywany jest zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym przy określaniu zadań własnych gminy stanowi, że mają one na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Z brzmienia art. 4 i 4a u.s.g. można wyciągnąć wniosek, że występują dwa typy gmin: gmina wiejska i gmina miejska. Rozróżnienie ma przede wszystkim charakter formalny – nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Natomiast nie wynika z ustawy, jakie elementy powinny odróżniać gminę wiejską od miejskiej. Podział gmin na wiejskie i miejskie w sposób bezpośredni wpływa na nazewnictwo organów gminy (np. rada gminy i rada miejska – art. 15 u.s.g.) oraz organów jednostek pomocniczych, choć tu już trudno mówić o konsekwencji ustawodawcy (por. art. 5 ust. 1 oraz art. 36 i 37 u.s.g.).

Rozdział 3 u.s.g. zatytułowany został *Władze gminy*, w art. 11 zaś określono te władze jako mieszkańców gminy podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. A zatem ustawodawca jako pierwsze wymienia formy demokracji bezpośredniej, jako drugie zaś formy demokracji pośredniej – przedstawicielskiej. Jednakże współcześnie skomplikowane warunki administrowania sprawiły, że wyjątkiem stała się demokracja bezpośrednia, natomiast gwarancją sprawnego, a zarazem demokratycznego zarządzania – właściwie ukształtowane przedstawicielstwo.

Do form demokracji bezpośredniej wynikających z ustawy o samorządzie gminnym zaliczyć można: konsultacje z mieszkańcami (art. 5a), referendum gminne (art. 12), wybory (art. 11), zebranie wiejskie (art. 36), w miastach, na zasadzie wyjątku, ogólne zebranie mieszkańców osiedla (art. 37 ust. 4). Problematyka wyborów samorządowych wykracza poza ramy tej pracy, natomiast o zebraniach wiejskich i zebraniach mieszkańców osiedli będzie mowa podczas omawiania organów jednostek pomocniczych.

Konsultacje. Z brzmienia art. 5a wynika, że konsultacje mogą mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny.

Obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami gminy będą przeprowadzone w przypadkach przewidzianych ustawą. Natomiast konsultacje fakultatywne będą mogły być przeprowadzone „w innych sprawach ważnych dla gminy”. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje jednak, jakie sprawy należy uznać za „ważne dla gminy”. Decydujące znaczenie będzie tu zatem miała rada gminy, która ponadto powinna określić w drodze uchwały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami.

Konsultacje to forma **zasięgnięcia opinii mieszkańców**. Wyniki tej opinii nie są wiążące – w odróżnieniu od referendum – dla organów gminy, choć z opinią tą rada i jej organy powinny się liczyć, skoro ma to być forma demokracji lokalnej. Natomiast tam, gdzie warunkuje się działanie rady (innego organu) od przeprowadzenia konsultacji, brak takiej konsultacji powodowałby nieważność podjętego aktu²¹.

Określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powierzono radzie gminy. Ustawa nie narzuca tu żadnych form. Wydaje się zatem celowe skorzystanie z dotychczasowej praktyki i doświadczeń. Często jako forma konsultacji stosowane są ankiety lub też środki masowego przekazu. Wobec braku regulacji ustawowej, rada gminy w swej uchwale powinna szczegółowo określać formę konsultacji, sposób, czas i miejsce jej przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób ich przekazania społeczności lokalnej.

Obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami gminy występują w procesie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz przed wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów (art. 4a ust. 1), przy zmianie granic miasta (art. 4a ust. 2), przed podjęciem przez radę gminy uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2).

Swego rodzaju procedury konsultacyjne znaleźć można również w innych ustawach. Przykładem może tu być ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², określająca sposób informowania społeczeństwa o projektach planów zagospodarowania przestrzennego oraz wnoszenia uwag dotyczących projektu.

Referendum gminne. Konstytucja RP z 1997 r.²³ w art. 170 stanowi: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu po-

²¹ Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 1998, s. 71.

²² Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

²³ W polskim ustawodawstwie i praktyce politycznej instytucja referendum pojawiła się dopiero po drugiej wojnie światowej, gdyż w okresie międzywojennym nie zastosowano takiego rozwiązania. Na temat historycznych uregulowań zob. E. Zieliński: *Referen-*

chodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”. Normę konstytucyjną rozwijają art. 12 u.s.g. oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁴. W pewnych kwestiach ustawa o referendum przewiduje także możliwość stosowania posiłkowo przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy²⁵.

Ustawa o referendum lokalnym przewiduje referendum obligatoryjne i fakultatywne²⁶. **Referendum obligatoryjne** zwoływane jest w dwóch kategoriach spraw:

- samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne,
- odwołania rady gminy przed upływem kadencji, a także wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W **gminnym referendum fakultatywnym** mieszkańcy wyrażają swoją wolę: „[...] co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę” (art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 u.r.l.).

Referendum, bez względu na jego rodzaj, przeprowadza się z inicjatywy rady lub na wniosek 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania. W referendum gminnym mają prawo brać udział mieszkańcy gminy stale zamieszkujący na jej obszarze i posiadający czynne prawo wyborcze do rad gmin. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.

Jednakże art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw znowelizowany został art. 55 u.r.l. Zgodnie z jego nowym brzmieniem, referendum lokalne będzie ważne (co do zasady), jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Wyjątek od tej reguły stanowić będzie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, które do swej ważności wymagać będzie udziału nie mniej niż 3/5 liczby mieszkańców

dum w Polsce. W: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński: *Referendum w państwach Europy*. Warszawa 2003, s. 213; E. Sękowska: *Referendum gminne – uregulowania i praktyka*. W: *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*. Red. M.T. Staszewski, D. Waniek. Warszawa 1996, s. 134; a także A. Piekara, Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Warszawa 1996, s. 179; A. Piasecki: *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 64 i nast.

²⁴ Dz.U. nr 88, poz. 985 z późn. zm. [dalej: u.r.l.]. Por. też *Ustawa o referendum lokalnym*. Wprowadzenie W. Kręcisz, W. Taras. Kraków 2001.

²⁵ Dz.U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.

²⁶ Inaczej A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska: *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa 1997, s. 104.

biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Referendum przeprowadza się w obwodach głosowania ustalonych dla wyborów do rad gmin. Koszty związane z referendument ponosi gmina. Referendum przeprowadzają i ustalają jego wynik powołane w tym celu komisje terytorialne i obwodowe. Polega ono na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami. Po zakończeniu głosowania sporządza się protokół, który winien ustalić jego wyniki. Wyniki te podlegają ogłoszeniu.

Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów, a za samoopodatkowaniem się mieszkańców na cele publiczne – co najmniej 2/3 ważnych głosów (art. 56 u.r.l.).

W terminie 7 dni od dnia podania wyników referendum do wiadomości publicznej każdy uprawniony do wzięcia w nim udziału mieszkaniec gminy może wnieść protest, jeżeli naruszono przepisy ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum. W sprawie właściwe są sądy okręgowe.

Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, to właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do podjęcia czynności w celu jej realizacji (art. 65 u.r.l.).

7.1.1. Organy gminy

Konstytucja RP z 1997 r. w art. 169 ust. 1 stanowi: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Ustawa o samorządzie gminnym do organów gminy zalicza radę gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta; art. 11a). Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy (art. 11b).

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, który może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie

działania gminy, a niezastrzeżonych dla referendum. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, to rada nosi nazwę rady miejskiej. Kadencja rady gminy trwa 4 lata, licząc od dnia wyboru.

Ustawa o samorządzie gminnym ustala liczbę radnych odpowiednio do liczebności mieszkańców gminy (art. 17). Najmniejsza rada, w gminach do 20 tys. mieszkańców, może liczyć 15 radnych, największa, w gminach do 200 tys. mieszkańców, 25 radnych. Na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców po 3 radnych, nie więcej jednak niż 45 radnych.

Radny nie jest organem gminy, lecz jako członek organu kolegialnego ma określone prawa i obowiązki²⁷. Obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Podstawowymi dwiema grupami obowiązków radnego są:

- utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami (przyjmowanie zgłaszanych postulatów i przedstawienie ich organom gminy do rozpatrzenia), radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (art. 23 ust. 1);
- braniu udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został on wybrany lub desygnowany (art. 24).

W sposób syntetyczny obowiązki radnego opisane zostały w rocie ślubowania, które radni składają przed przystąpieniem do wykonywania mandatu: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców” (art. 23a ust. 1).

Z ustawy nie wynikają dla radnego uprawnienia do składania wniosków lub interpelacji kierowanych do organów państwowych lub instytucji działających na obszarze gminy. W praktyce stosowane są **interpelacje i wnioski radnych**. Kwestie te powinny zostać rozstrzygnięte w statucie gminy.

Radni mogą tworzyć również **kluby radnych**. W kwestiach organizacyjnych ustawa odsyła do statutu gminy. Wydaje się zatem, że statuty gmin powinny rozstrzygnąć kwestie minimalnego składu klubu (nie powinno być chyba mniej niż 3 radnych), kryterium przynależności do klubu (np. polityczne, wyznaniowe itp.) oraz zasady organizacji i działania klubu. Przynależność radnych gminnych do klubu powinna być dobrowolna. Bez wątplenia klubom przysługiwać będą jedynie uprawnienia wnioskodawcze i opiniodawcze w zakresie organizacji i trybu działania rady. Kluby mogą przedstawiać na sesji rady uzgodnione wcześniej stanowisko.

²⁷ Por. Z. Sypniewski, M. Szewczyk: *Status prawny radnego*. Zielona Góra 1999.

Oprócz obowiązków, radnemu przysługują również pewne przywi-
leje, jak na przykład nałożony na pracodawcę obowiązek zwolnienia
radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału
w pracach organów gminy (art. 25 ust. 3).

Radnemu przysługują roszczenia o zwrot kosztów podróży oraz diety.
Wysokość diet ustala rada gminy w sposób w zasadzie dowolny. Można
tu stosować zasadę zryczałtowania diet i zwrotu kosztów podróży. Wyso-
kość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca
łącznie półtorakrotnie kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej
dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie
przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń
w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.
nr 110, poz. 1255 z późn. zm.). Rada Ministrów określa, w drodze rozpo-
rządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu
miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców gminy. Rada gminy, ustalając
wysokość diet radnych, bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Radnemu w związku z wykonywaniem mandatu przysługuje **ochro-
na prawna**. Ochronie tej podlegają:

- osoba radnego – radny bowiem korzysta z ochrony prawnej przewi-
dzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 25 ust. 1); oznacza to,
że osoba, która dopuściłaby się czynnej napaści na radnego w związku
z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych, będzie w myśl ko-
deksu karnego podlegała wyższej, surowszej karze niż sprawca napaści
na „zwykłego” człowieka;
- stosunek pracy radnego – rozwiązanie z radnym stosunku pracy wyma-
ga uprzedniej zgody rady gminy, której ten jest członkiem; rada gminy
musi odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli
podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykony-
waniem przez radnego mandatu (art. 25 ust. 2).

Jak z tego wynika, i w jednym, i w drugim przypadku radny korzysta
ze szczególnej ochrony z uwagi na pełnienie swojej funkcji. Chodzi o to,
że radny powinien reprezentować zawsze interes swojej gminy. Powinien
przy tym działać w sposób bezkompromisowy, bez obawy, że spotkają go
za to jakieś przykre konsekwencje, na przykład ze strony pracodawcy.

Ochrona stosunku pracy radnego nie jest jednak bezwzględna. Rad-
ny narażony jest, jak każdy obywatel, na skutki upadłości lub likwidacji
zakładu pracy, w którym jest zatrudniony.

Radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny ra-
chunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia ko-
munalnego gminy, w której uzyskał mandat, a także nie może zarządzać
taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w pro-
wadzeniu takiej działalności. Nie może być również członkiem władz

zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikiem spółek z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Zakazy te dotyczą również małżonków radnych (art. 24f ust. 2). Osoby te nie mogą także posiadać w tych spółkach kontrolnych udziałów lub pakietów akcji²⁸ (art. 24f ust. 5).

W art. 24a–24d zawarto wiele postanowień, które ograniczają zatrudnienie radnego w urzędzie gminy i jednostkach samorządu terytorialnego ze względu na możliwość powstawania powiązań o charakterze majątkowym i nadużywania stanowiska radnego.

Ponadto radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego (art. 25a).

Mandatu radnego gminy nie można również łączyć z:

- mandatem posła lub senatora,
- wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody,
- członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego (art. 25b).

Radni nie mogą być odwołani przed upływem kadencji z pełnionych czynności (z wyjątkiem przypadków, gdy rozwiązaniu lub odwołaniu ulega rada gminy).

Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1–3 wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. Funkcji tych nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta.

Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem (art. 19 ust. 2). Zadania przewodniczącego rady mają więc charakter czynności materialno-technicznych. Nie ma on zatem uprawnień do reprezentowania gminy na zewnątrz, chyba że rada gminy działa wyjątkowo jako organ wykonawczy (np. referendum)²⁹.

Wybór przewodniczącego rady i wiceprzewodniczących dokonywany jest przez radę gminy w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów³⁰, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

²⁸ Por. M. Pyziak-Szafnicka: *Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gmin*. „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 11 i nast.

²⁹ Tak A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska: *Ustawa o samorządzie...*, s. 161.

³⁰ Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r. (Dz.U. nr 114, poz. 556), stwierdził, że bezwzględna większość głosów oznacza: „[...] co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się”.

Szczegółową organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i jej organów określa sama rada w uchwalonym przez siebie **statucie gminy**.

Podstawową formą pracy rady gminy są **sesje**. Ustawa dzieli sesje na:

- zwyczajne – zwoływane przez przewodniczącego rady w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał; pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje komisarz wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów lub w przypadku wyborów przedterminowych – osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów jednostki samorządu terytorialnego na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu wyników tych wyborów (art. 20 ust. 2 i 2b u.s.g.);
- nadzwyczajne – zwoływane przez przewodniczącego na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy; sesja taka musi być zwołana na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku (art. 20 ust. 3).

Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Ustawa nie przewiduje uchwalenia odrębnego regulaminu rady gminy. Wszelkie kwestie dotyczące sposobu obradowania na sesji powinien rozstrzygać statut gminy. Jedynie sposób głosowania został określony ustawowo. Artykuł 14 ustawy stanowi bowiem, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, w głosowaniu jawnym, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Jeżeli w przepisach przewidziano, że uchwały organu zapadają zwykłą większością głosów, to oznacza to, że za uchwałą głosowało więcej członków organu kolegialnego niż za jej odrzuceniem. Głosów wstrzymujących nie bierze się pod uwagę. Natomiast gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, wówczas przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów optujących za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każdą jego alternatywę³¹.

Ważność uchwały nie zależy tylko od liczby oddanych głosów. Konieczne jest również odpowiednie kworum. Przez kworum rozumie się absolutną, matematycznie określoną liczbę członków organu kolegialnego, których obecność jest konieczna, by podmiot ten mógł podejmować skuteczne uchwały³².

³¹ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 1994 r., SA/Kr 2423/94. ONSA 1995, nr 4, poz. 182.

³² Por. A. Piskorz-Ryń: *Rodzaje większości*. „Wspólnota” 1999, nr 12, s. 16.

Organami wewnętrznymi rady są **komisje**. Ustawa poświęciła komisjom jedynie jeden artykuł (art. 21), z czego należy wnosić, że wszystkie szczegółowe kwestie dotyczące organizacji, funkcjonowania i zadań komisji określać będzie statut gminy.

Komisje są organami o charakterze pomocniczym. Mogą, choć nie muszą, być powoływane. O celowości ich powoływania decyduje rada gminy, ustalając równocześnie przedmiot działania i skład osobowy komisji.

Rada może powoływać komisje:

- stałe – działające przez cały okres kadencji rady,
- doraźne – w celu rozwiązywania określonych zadań, wykraczających poza zakres działania stałych komisji.

Komisje powinny być organami fachowymi, mającymi służyć radzie pomocą przy wykonywaniu jej zadań, na przykład przez opiniowanie projektów uchwał przygotowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu. Szczególną pozycję ma **komisja rewizyjna**. W skład komisji rewizyjnej wchodzi wyłącznie radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Komisja rewizyjna ma szczególne zadania: wykonuje zlecone przez radę kontrole, w tym zwłaszcza organu wykonawczego, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (art. 18a); udziela również innych opinii.

Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy (art. 18a ust. 5).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest monokratycznym organem gminy³³. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.) wprowadziła istotne zmiany w przepisach dotyczących ustroju gminy. Oto kolegialny zarząd jako organ wykonawczy gminy, wyłaniany w drodze wyboru dokonywanego przez organ stanowiący – radę, zastąpiony został wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców gminy wójtem, burmistrzem lub prezydentem. Organem wykonawczym jest zatem w obecnym stanie prawnym monokratyczny wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

³³ Na ten temat szerzej D. Dąbek: *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta) w zreformowanym samorządzie gminnym*. W: *Samorząd lokalny w Polsce*. Red. S. Michałowski, A. Pawłowska. Lublin 2004, s. 39–46; M.K. Podgórski: *Pozycja ustrojowa*

W gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. W miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

Zgodnie z ustawą – Kodeks wyborczy, wójt (burmistrz, prezydent) jest wybierany w powszechnych, równych, bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania w wyborach wójta (czynne prawo wyborcze), który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat (art. 11 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego). Kandydat na wójta, inaczej niż kandydat na radnego, nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Nie może jednak kandydować jednocześnie na wójta w innej gminie. Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przysługuje komitetom wyborczym partii politycznych, koalicyjnym komitetom wyborczym, komitetom wyborczym organizacji, komitetom wyborczym wyborców (art. 478 § 1). Kandydatów można zgłaszać do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów, do godziny 24.00 (art. 378 § 3 Kodeksu wyborczego).

Wybory odbywają się w jednej lub dwóch turach, w zależności od wyników pierwszego głosowania. Głosować może każdy, kto posiada prawo wybierania do rady gminy (czynne prawo wyborcze). Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (bezwzględna większość). Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał takiej liczby głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. Wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy więcej niż dwóch kandydatów otrzyma tę samą liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba

organów samorządu gminnego po reformie 2002 roku. W: „Miscellanea Iuridica”. T. 4: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej.* Red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga. Tychy 2004, s. 9–22; M. Pogłódek: *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa.* W: *Samorząd lokalny w Polsce.* Red. S. Michałowski, A. Pawłowska. Lublin 2004, s. 47–62; Idem: *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta miasta w świetle obowiązujących przepisów.* W: „Miscellanea Iuridica”. T. 4..., s. 82–96; M. Stańko: *Pozycja prawna wójta (burmistrza i prezydenta miasta) w obrocie cywilnoprawnym – wybrane zagadnienia.* W: „Miscellanea Iuridica”. T. 4..., s. 73–81; J. Kowalik: *Wybrani w wyborach bezpośrednich.* „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 5.

obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą.

Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy dwóch kandydatów w ponownym głosowaniu otrzyma tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. W przypadku gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymają tę samą liczbę głosów i w tej samej liczbie obwodów głosowania otrzymają większą liczbę głosów, o wyborze wójta rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą.

Jednakże w przypadku gdy nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego kandydata, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. W takim przypadku termin zgłaszania kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczeń. Jeżeli nadal nie zostanie zarejestrowany żaden kandydat, wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Natomiast w razie zgłoszenia tylko jednego kandydata wybory przeprowadza się, z tym że kandydata uważa się za wybranego wówczas, gdy w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przeciwnym bowiem razie wyboru dokona, także i w tym przypadku, rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. W sytuacji gdy rada dokonuje wyboru wójta, prawo zgłoszenia kandydata przysługuje grupie radnych stanowiącej co najmniej 1/3 ustawowego składu rady, samo zaś zgłoszenie musi mieć formę pisemną. Każdemu radnemu natomiast przysługuje prawo poparcia w zgłoszeniu tylko jednego kandydata.

Jeżeli jednak rada gminy nie dokona wyboru wójta w terminie 2 miesięcy od dnia wyborów, to obowiązki wójta do końca kadencji pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy.

Wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, przez mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. W konsekwencji, przyjęcie takiego rozwiązania doprowadziło do ograniczenia roli rady gminy w zakresie możliwości odwołania organu wykonawczego przed

upływem kadencji³⁴. Obecnie jedynie mieszkańcy gminy mogą pozbawić wójta mandatu, który mu uprzednio sami przyznali. W związku z tym jedynym sposobem podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie jest referendum.

Wójt w drodze zarządzenia powołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę, która uzależniona jest od liczby mieszkańców gminy (przy czym nie może ich być więcej niż czterech).

W myśl art. 26a ust. 3 u.s.g., wójt w zarządzeniu o powołaniu zastępców (jeśli liczba ich jest większa niż jeden) wskazuje imiennie pierwszego i kolejnych zastępców. Z zastępcą (zastępcami) wójta nawiązywany jest stosunek pracy w urzędzie gminy na podstawie powołania.

Wójt jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego i podlega ochronie prawnej przewidzianej dla tych funkcjonariuszy (art. 115 k.k.).

Funkcji wójta, a także jego zastępcy nie można łączyć z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą wójta, zatrudnieniem w administracji rządowej, a także mandatem posła lub senatora. Wójt nie może podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego mandatu zgodnie ze złożonym ślubowaniem.

Wójta obejmują dodatkowo zakazy określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁵. Zakazem objęte zostało pełnienie funkcji w radach nadzorczych, zarządach i komisjach rewizyjnych fundacji prowadzących działalność gospodarczą i spółek prawa handlowego oraz posiadanie pakietów akcji i udziałów.

Kompetencje wójta reguluje w sposób generalny art. 30 u.s.g. Wynika z niego, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. A zatem jest przede wszystkim organem wykonawczym rady. Wójt nie tylko wykonuje uchwały rady gminy, ale również przygotowuje projekty uchwał oraz określa sposoby wykonywania tych uchwał. Ponadto, w ramach zadań gminy określonych przepisami prawa, wójt gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Dodatkowe zadania i kompetencje wynikają ze szczególnych przepisów ustawy gminnej, na przykład wydawanie zarządzeń zawierających przepisy porządkowe (art. 41 ust. 2–4), informowanie mieszkańców gmi-

³⁴ P. Rączka: *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*. W: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*. Red. E. Ura. Rzeszów 2004, s. 413–425.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

ny o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych (art. 61 ust. 3).

W trakcie realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3). Rada gminy może podejmować w tym zakresie uchwały zawierające wytyczne dla organów wykonawczych gminy³⁶.

Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz jednoosobowo. Do kompetencji wójta trzeba też zaliczyć prawo do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1).

Skarbnika gminy powołuje i odwołuje rada gminy na wniosek wójta (art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Statut gminy może przewidywać obowiązek uczestniczenia skarbnika w pracach rady gminy. Uczestnictwo to powinno mieć na celu wykonywanie funkcji doradczej. Skarbnik gminy pełni zadania głównego księgowego budżetu. Zakres tej funkcji regulują przepisy finansowe. Szczególne uprawnienie skarbnika wynika z art. 46 ust. 3 i 4 u.s.g. Do skuteczności czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, „potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej”. Skarbnik gminy, który odmówił kontrasygnaty, musi jej dokonać na pisemne polecenie zwierzchnika i równocześnie powiadomić o tym radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje swoje zadania z pomocą **urzędu gminy**. Urząd gminy jest aparatem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), tj. można go określić jako zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organów³⁷. *De facto* urząd służy również pomocą radzie gminy oraz jej organom, ponieważ ustawa nie przewiduje odrębnego „biura rady”.

Pracownicy urzędu nie mają własnych kompetencji, a jedynie działają w imieniu i z upoważnienia wójta. Strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny, nadawany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2). W regulaminie należy określić wykaz komórek organizacyjnych i stanowisk pracy oraz zakres ich działania. Na mocy art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. regulamin zalicza się do przepisów gminnych. Każda gmina może w zasadzie swobodnie kształtować wewnętrzną organizację urzędu.

Z mocy ustawy kierownikiem urzędu jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wykonuje on zatem uprawnienia zwierzchnika służbowego pracowników urzędu. Nawiązuje, zmienia i rozwiązuje stosunek pracy

³⁶ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1991 r., SA/Gd 23/91. OSP 1991, nr 11, poz. 267.

³⁷ Por. Z. Leoński: *Samorząd...*, s. 93–94 i podana tam literatura.

oraz wykonuje inne czynności związane z funkcją kierownika urzędu, jak nagradzanie, stosowanie kar porządkowych (art. 33 ust. 5)³⁸.

Artykuł 33 ust. 4 u.s.g. stanowi: „Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”. Na podstawie tego przepisu w praktyce bardzo często powierza się sekretarzowi funkcję kierownika urzędu gminy.

W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć także inne jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1). Będą to głównie zakłady administracyjne³⁹ oraz podmioty gospodarcze tworzone i działające na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴⁰. Ponadto występować mogą inne jednostki organizacyjne, jak na przykład gminne (miejskie) zawodowe straże pożarne (art. 15 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej)⁴¹ lub straże gminne, działające zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴².

Gmina może tworzyć **jednostki pomocnicze**: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (art. 5 ust. 1 u.s.g.). Katalog jednostek pomocniczych jest otwarty, tzn. można utworzyć jednostki nienazwane przez ustawę. Ponadto, na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy gminnej, można powołać jednostkę niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

- nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
- zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3).

³⁸ T. Szewc: *Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy*. „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9, s. 45.

³⁹ Na temat pojęcia zakładu administracyjnego por. np. E. Ochendowski: *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań 1969; Idem: *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń 1997, s. 163–167; J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa 1995, s. 56–59.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 45, poz. 236.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

⁴² Dz.U. nr 123, poz. 779 z późn. zm.

7.2. Ustrój powiatu

Artykuł 164 ust. 2 Konstytucji RP dopuścił możliwość tworzenia, oprócz gminy, innych jednostek samorządu terytorialnego. Odsyła w tym zakresie do ustawodawstwa zwykłego. W drodze ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym utworzono powiat⁴³. Przez powiat należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Lokalną wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy powiatu (art. 1 u.s.p.). **Osobowość prawną powiatu** ma analogicznie do przypadku gmin charakter publiczny i prywatny. A zatem powiat, wykonując zadania publiczne, może korzystać ze środków prawnych typowych dla władzy państwowej (w tym także władczych). Jako podmiot prawa prywatnego powiat posiada własny majątek i może samodzielnie nim rozporządzać.

Wykonywane przez powiat **zadania** publiczne mają charakter ponadgminny. W ustawie o samorządzie powiatowym przyjęto koncepcję wyczerpującego wyliczenia zadań powiatu (art. 4), zastosowanie klauzuli generalnej bowiem nie było możliwe. Wyliczenie to ma charakter przedmiotowy, gdyż konkretne kompetencje organów powiatu wynikają z przepisów administracyjnego prawa materialnego, głównie z tzw. ustaw kompetencyjnych⁴⁴. Zakres zadań i funkcje powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do funkcji gminy. Należy jednak podkreślić, że powiat nie ma żadnych uprawnień kierowniczych lub nadzorczych w stosunku do gminy. Są to dwa niezależnie od siebie działające szczeble samorządu terytorialnego. Ta zasada ustrojowa wynika z normy art. 4 ust. 6 u.s.p., stanowiącej, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Przepisy ustawy nie przewidują również możliwości przejmowania przez powiat zadań gmin ani w drodze ustawowej, ani w drodze porozumień między gminą a powiatem.

Elementami definiującymi powiat są **wspólnota samorządowa** oraz **odpowiednie terytorium**. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy powiatu, przy czym ich przynależność do wspólnoty wynika z samego faktu zamieszkiwania na danym terenie. Ustawodawstwo nie przewiduje w tym zakresie jakichkolwiek obowiązków przejawiania aktów woli (przystąpienia do wspólnoty bądź zgody organów powiatu).

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 595.

⁴⁴ Por. K. Podgórski, C. Martysz: *Powiat samorządowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.* Katowice–Zielona Góra 1998, s. 21; Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*. Wyd. 3. Warszawa 2001, s. 31 i nast.

Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących z sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu (art. 3 ust. 1). Wynika z tego, że ustawa o samorządzie powiatowym wyróżnia dwa typy powiatów:

- **powiat ziemski** (choć ustawa nazwy tej nie używa) – obejmujący graniczące z sobą gminy,
- **miasto na prawach powiatu** (powiat grodzki) – art. 91 i 92.

Ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 3 ust. 3).

W pozostałym zakresie przy definiowaniu istoty powiatu samorządowego pełną aktualność zachowują rozważania podejmowane wcześniej.

Rozdział 3 u.s.p. zatytułowany jest *Władze powiatu*, w art. 8 zaś do owych władz zaliczono mieszkańców powiatu podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – przez wybory i referendum lub za pośrednictwem organów powiatu. A zatem podobnie jak na poziomie gminy, zarządzanie powiatem odbywa się z użyciem form demokracji bezpośredniej oraz przedstawicielskiej.

W powiecie występują trzy formy demokracji bezpośredniej: konsultacje, wybory i referendum.

Podobnie jak w gminie, w powiecie rozróżniamy konsultacje:

- **obligatoryjne** – „w przypadkach przewidzianych ustawą” – zaliczyć do nich można konsultacje z mieszkańcami w sprawach tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia powiatów bądź ustalania i zmiany nazwy powiatów oraz siedziby ich władz (art. 3–3c);
- **fakultatywne** – „w innych sprawach ważnych dla powiatu”.

Zgodnie z art. 3d ust. 2 u.s.p., „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu”.

W pozostałym zakresie w pełni aktualne pozostają uwagi dotyczące konsultacji gminnych.

W drodze **wyborów bezpośrednich** powoływana jest jedynie rada powiatu. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady powiatu oraz jej liczebność określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴⁵. Wybory do rad powiatów są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W wyborach głosować można jedynie osobiście i tylko jeden raz. Czynne prawo wyborcze do

⁴⁵ Dz.U. nr 212, poz. 112 z późn. zm.

rady powiatu ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze powiatu. Ustalając fakt stałego zamieszkania, stosuje się art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego oraz przepisy kodeksu cywilnego. Można kandydować tylko do jednej rady powiatu. Oznacza to, że nie można jednocześnie kandydować do rady gminy czy też sejmiku województwa. O wyborze radnego powiatowego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów.

Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje referendum obligatoryjne i fakultatywne. **Referendum obligatoryjne** zwoływane jest wyłącznie w kwestii odwołania rady powiatu przed upływem kadencji (art. 10 ust. 1). Natomiast **referendum fakultatywne** dotyczyć może spraw z zakresu właściwości powiatu. Podejmując próbę określenia merytorycznej zawartości terminu „sprawy z zakresu właściwości powiatu”, należy stwierdzić, że nie mogą być rozstrzygane w drodze referendum powiatowego kwestie szczegółowo uregulowane w ustawach lub mieszczące się w ramach właściwości rzeczowej organów powiatu.

Referendum, obligatoryjne i fakultatywne, przeprowadza się z inicjatywy rady powiatu lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców powiatu.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców powiatu wystąpić może:

- grupa co najmniej 15 obywateli uprawnionych do głosowania,
- statutowa struktura terenowa partii politycznej działającej w powiecie,
- organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danego powiatu.

Aby referendum było uznane za ważne, musi wziąć w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania referendum powiatowego określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

7.2.1. Organy powiatu

Ustawa o samorządzie powiatowym do organów powiatu zalicza radę powiatu i zarząd powiatu (art. 8 ust. 2). Analogicznie do gminy, działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 8a).

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu. Jako organ stanowiący może na podstawie upoważnień ustawowych podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Adresatami uchwał mogą być mieszkańcy powiatu, organy powiatu bądź też inne podmioty działające na terenie powiatu. Natomiast jako organ kontrolny rada powiatu może kontrolować działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych.

Kadencja rady trwa cztery lata, licząc od dnia wyborów. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 15 – w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców, oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych (art. 9 ust. 4). Radni są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. O wyborze radnego powiatu rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów. Podziału mandatów między listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy, przy czym w podziale mandatów uczestniczą tylko te listy, które w skali powiatu uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy nakazują głosowanie tajne (np. art. 31 ust. 3 – głosowanie w sprawie odwołania zarządu powiatu lub poszczególnych jego członków).

Radny nie jest organem powiatu, lecz jedynie członkiem organu kolegialnego. Przed objęciem mandatu ma obowiązek złożenia ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu. Zarówno z roty ślubowania („Uroczycie ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej powiatu i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”), jak i ze szczegółowych przepisów ustawy wynika, że radny obowiązany jest kierować się dobrem powiatowej wspólnoty samorządowej jako całości. Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1: „Radny nie jest związany instrukcjami wyborców”. Ma wprawdzie obowiązek przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców powiatu

postulatów i przedstawiania ich organom powiatu do rozpatrzenia, lecz nie może przy tym preferować określonej grupy wyborców.

Podobnie jak w gminie, radni powiatowi mogą tworzyć kluby radnych. Ustawa nie określa żadnych zasad tworzenia klubów radnych, odsyłając w tym zakresie do regulacji statutu (art. 19). Radny obowiązany jest do brania udziału w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany, tj. rady, zarządu, komisji rady itp. Obowiązek ten nie jest jednak obwarowany żadną sankcją. Nie można z powodu niewywiązywania się z przyjętych obowiązków pozbawić radnego mandatu.

W pozostałym zakresie regulacja prawna ustawy o samorządzie powiatowym określająca pozycję prawną radnego pokrywa się w pełni z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie o samorządzie gminnym.

Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Funkcji tych nie można łączyć z członkostwem w zarządzie powiatu. Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady może nastąpić na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu w powyższym trybie.

Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady, zwoływanie sesji oraz przewodniczenie obradom. Przewodniczący rady oraz jego zastępcy nie są organami powiatu. Można ich jedynie uznać za organy rady powiatu. Nie mają prawa reprezentowania powiatu na zewnątrz.

Ustrój powiatu, w tym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, określa **statut**.

Rada powiatu jako organ kolegialny pracuje w trybie sesyjnym. Tryb pracy rady powiatu oraz jej organizację określa statut.

Organami wewnętrznymi rady są **komisje**. Z uwagi na lakoniczność brzmienia ustawy w tym zakresie należy przyjąć, że wszelkie kwestie organizacyjne, kompetencyjne i funkcjonalne uregulowane zostaną w statucie.

Szczególną pozycję zajmuje **komisja rewizyjna**. Jest to komisja obligatoryjna, powoływana w każdym powiecie. W jej skład wchodzi wyłącznie radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych będących członkami zarządu oraz pełniących funkcje przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego rady powiatu. Komisja rewizyjna kontroluje w imieniu rady działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, opiniuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi, a także wykonuje inne zadania kontrolne zlecone przez radę powiatu.

Ponadto rada powiatu może powoływać ze swego grona komisje:

- stałe – działające przez cały okres kadencji rady;
- doraźne – do określonych zadań, wykraczających poza zakres działania komisji stałych.

Rada ustala przedmiot działania oraz skład osobowy komisji, komisje zaś podlegają radzie powiatu w całym zakresie swojej działalności, przedkładają jej swoje plany pracy i sprawozdania z działalności.

Zarząd jest kolegialnym organem wykonawczym powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego, z mandatem posła albo senatora oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej.

Rada powiatu wybiera starostę oraz na jego wniosek pozostałych członków zarządu powiatu w liczbie 3–5 osób (w tym starostę i wicestarostę), w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Wyboru dokonuje się bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art. 27 ust. 2).

Zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu (art. 28). Przepis ten ma za zadanie zapewnienie ciągłości działania organu wykonawczego powiatu. Ponadto gwarantuje, że nowo wybrana rada będzie mogła dokonać wyboru swego organu wykonawczego.

Jeżeli jednak rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Informację o rozwiązaniu rady powiatu wojewoda niezwłocznie podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu oraz ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Następnie, w terminie trzech miesięcy, wojewoda zarządza przeprowadzenie wyborów przedterminowych. Szczegółową procedurę reguluje art. 29 u.s.p. W przypadku dwukrotnego rozwiązania rady powiatu z powodu niedokonania wyboru zarządu w terminie ustawowym – Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ustanawia komisarza rządowego, który przejmuje kompetencje rady i zarządu powiatu.

Kompetencje zarządu reguluje art. 32 u.s.p. Wynika z niego, że: „Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa”. Zadania te na przykład wymienione zostały w art. 32 ust. 2 i są nimi: przygotowywanie projektów i wykonywanie uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Dodatkowe zadania zarządu mogą wynikać z przepisów

szczególnych, na przykład: wydawanie decyzji administracyjnych (art. 38 ust. 1 u.s.p.); wydawanie powiatowych przepisów porządkowych (art. 42 ust. 2 u.s.p.); składanie oświadczeń woli w sprawach zarządu mieniem (art. 48 u.s.p.); wykonywanie budżetu oraz dyspozycje środkami majątkowymi (art. 60 u.s.p.).

Zadania starosty określa w sposób generalny art. 34 ust. 1 u.s.p.: „Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz”.

Do zadań starosty w zakresie organizowania pracy zarządu powiatu należą w szczególności:

- przygotowanie projektu porządku obrad zarządu,
- określanie czasu i miejsca posiedzenia zarządu,
- przygotowywanie materiałów do projektowanego porządku obrad,
- zapewnienie obsługi posiedzenia zarządu,
- zwoływanie posiedzeń zarządu,
- przewodniczenie obradom zarządu.

Ponadto starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy (art. 34 ust. 1a u.s.p.), a także w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach (tj. na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

Starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 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 (art. 35 ust. 2 i 3 u.s.p.).

Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu. Natomiast organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalane przez zarząd powiatu.

Opisane funkcje kierownicze starosty stanowią wyjątek od zasady przyznającej zarządowi uprawnienia do wykonywania zadań powiatu. Zgodnie bowiem z art. 33 u.s.p.: „Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy”.

W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne – starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu (z wyjątkiem wydawania przepisów porządkowych). O tym, czy wymienione wcześniej przesłanki nastąpiły, decydował będzie starosta.

Starosta nie ma również prawa do składania jednoosobowo oświadczeń woli w imieniu powiatu w sprawach majątkowych. Artykuł 48 ust. 2 u.s.p. wprowadza tu bezwzględną zasadę reprezentacji łącznej. Oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

Wątpliwości wiążą się z brzmieniem art. 48 ust. 2 u.s.p.: „Zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu”.

Starosta ma również własne kompetencje. Dotyczą one wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Chodzi tu bez wątpienia o decyzje administracyjne w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. oraz o akty indywidualne wydawane według procedur odrębnych.

Sekretarz powiatu jest pracownikiem starostwa powiatowego zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. Skarbnika powiatu powołuje i odwołuje rada powiatu na wniosek starosty. Uczestniczą oni w pracach zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym (art. 37 u.s.p.).

Sekretarz powiatu, w imieniu starosty, sprawuje nadzór nad wykonywaniem bieżących zadań przez komórki organizacyjne starostwa, w szczególności nad terminowym i prawidłowym załatwianiem spraw, przestrzeganiem regulaminu organizacyjnego starostwa i instrukcji kancelaryjnej. Ponadto sekretarz powiatu zapewnia merytoryczną i techniczno-organizacyjną obsługę posiedzeń organów kolegialnych powiatu oraz wykonuje inne zadania w ramach upoważnień udzielonych przez zarząd powiatu i starostę.

Skarbnik powiatu jest głównym księgowym budżetu powiatu. Jego zadania określają odrębne przepisy. Szczególne uprawnienie skarbnika wynika z art. 48 ust. 3 u.s.p.: „Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej”. Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie starosty i równoczesnego powiadomienia o tym rady powiatu i regionalnej izby obrachunkowej.

Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy **starostwa powiatowego**. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego. Starostwo powiatowe jest tylko i wyłącznie aparatem pomocniczym samego powiatu, służącym obsłudze organów powiatu i jako takie nie ma odrębnego bytu prawnego (jest jedynie strukturą pracowniczą).

Artykuł 33b u.s.p. stanowi, że **powiatową administrację zespoloną** tworzą:

- starostwo powiatowe,
- powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu,
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje przy pomocy jednostek organizacyjnych: komend i inspektoratów. Jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Jednostki te, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych policji, są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

Szczególne warunki lub zasady powoływania, odwoływania oraz tryb zatrudniania i zwalniania kierowników i pracowników powiatowych służb, inspekcji i straży określają odrębne ustawy.

Konstrukcja zspolenia aparatu administracyjnego oznacza w swym modelowym, pełnym kształcie skoncentrowanie całego administracyjnego aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem⁴⁶.

⁴⁶ Por. M. Stec: *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce*. W: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Reforma Administracji Publicznej*. Z. 2. Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wrzesień 1988, s. 18, a także S. Czarnow: *Zspolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 28–42.

Zasada zespolenia nie musi jednak występować zawsze w pełnej postaci. Na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego nie występują niektóre elementy zespolenia. Na przykład poza starostwem powiatowym pozostają niektóre jednostki policji, straży pożarnej, inspektoraty sanepidu itd. Także nie jest elementem koniecznym zespolenie finansowe (w zasadzie będące pochodną kwestii organizacyjnej), czyli włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu powiatu. Natomiast elementami najistotniejszymi, tworzącymi tę konstrukcję, są **zespolenie osobowe i kompetencyjne**. Osobowy aspekt zespolenia oznacza uzyskanie przez starostę (art. 35 ust. 3 u.s.p.) stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w powiatowej administracji zespolonej przez powoływanie kierowników powiatowych służb, inspekcji lub straży albo uzgadnianie tych decyzji, jeśli podmiotem powołującym jest organ wojewódzki.

Zespolenie kompetencyjne w przypadku starosty przybiera postać słabszą, gdyż starosta nie jest organem całej powiatowej administracji zespolonej, ponieważ kierownicy powiatowych służb i inspekcji działają zawsze we własnym imieniu, natomiast przysługują mu określone w art. 35 ust. 3 u.s.p. kompetencje (np. zatwierdzanie programów działania, uzgadnianie wspólnych działań i kierowanie nimi w sytuacjach szczególnych, zlecenie przeprowadzenia kontroli) umożliwiające kształtowanie polityki powiatu w danym zakresie, co wzmacniają dodatkowe uprawnienia rady powiatu względem tych służb i inspekcji zawarte w ustawie kompetencyjnej⁴⁷.

Do jednostek organizacyjnych powiatu należą w szczególności:

- powiatowe centrum pomocy rodzinie,
- domy pomocy społecznej,
- zakłady opieki zdrowotnej,
- szkoły ponadgimnazjalne i placówki oświatowe,
- instytucje kultury, w tym biblioteki publiczne,
- powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej i inne.

Jednostki organizacyjne powiatu tworzy, przekształca i likwiduje oraz wyposaża w majątek rada powiatu.

Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu (art. 36 ust. 1 u.s.p.).

Do powiatowych służb, inspekcji i straży zaliczane są:

- komenda powiatowa policji,
- komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej,
- powiatowy inspektorat sanitarny,
- powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.

⁴⁷ Ibidem, s. 19.

Szczególne warunki lub zasady powoływania, odwoływania oraz tryb zatrudniania i zwalniania kierowników i pracowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu określają odrębne ustawy (art. 33a ust. 4 u.s.p.).

7.3. Struktura organizacyjna województwa samorządowego

Zasadniczy dylemat – w jaki sposób ukształtować ustrój organów administracji publicznej w województwie – rozstrzygnięty został w momencie uchwalenia w dniu 5 czerwca 1998 r. ustaw o samorządzie województwa i o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm. oraz tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 80, poz. 872 z późn. zm.). Przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem przez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na jej czele.

Należy postawić pytanie, czy województwo można uznać za jednostkę samorządu terytorialnego. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy o samorządzie województwa: „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. A zatem województwo jest traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązuje przy tym do postanowień Konstytucji, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe (art. 164 ust. 2).

Wojewódzka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa. „Upodmiotowienie” społeczności województwa jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie. Przy czym upodmiotowienie to jest dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań.

Pojawia się pytanie, czy można mówić o istnieniu kategorii „interesu regionalnego”. Występujące dotychczas w doktrynie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść tezy, że istnieją obiektywnie interesy – „lokalny” i „regionalny” – samorządu terytorialnego. W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza samorządowa jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Rozróżnienie kategorii interesów ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji publicznej.

Uznanie samorządu wojewódzkiego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, że jednostka tego samorządu – województwo – została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się przez uznanie odrębności prawnej interesu regionalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście, proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych (art. 2 u.s.w.; por. też art. 163 Konstytucji RP).

Ustawa o samorządzie województwa, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem „regionalna wspólnota samorządowa”. Oznacza ono, że samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu wojewódzkiego chodzi o osoby zamieszkałe na terenie danego województwa. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje ona z mocy prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, tj. miejsca zamieszkiwania na obszarze województwa.

Nie można również uznać przynależności do wspólnoty samorządowej jako przymusowej. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, to nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania ze społecznością.

Jednakże mieszkańcy danego terytorium nie mają możliwości samodzielnego podejmowania decyzji o nadaniu mieszkańcom z danego terytorium charakteru wojewódzkiej wspólnoty samorządowej.

Oczywiście, możliwe są inicjatywy mieszkańców co do tworzenia województwa jako wspólnoty samorządowej, jej znoszenia lub też zmiany granic województwa jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zagadnienie to regulowane jest przez ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.). W sprawie tworzenia lub znoszenia nie przewiduje ona wyodrębnienia specjalnej procedury, podobnej co do zasad i trybu do określonych dla gmin w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Obecnie w literaturze, a przede wszystkim w Konstytucji (art. 165 i 166) i w ustawodawstwie samorządowym uznane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość ta dzieli się

na publiczną i prywatną. Województwo samorządowe zostało wyposażone w taką osobowość, podobnie jak gminy i powiaty.

Zasadniczym polem działania władzy regionalnej jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, także przez międzynarodową współpracę gospodarczą, promocję regionu czy planowanie przestrzenne. O ile zatem dla systemu lokalnego głównym pojęciem i osią działania jest jednostka (obywatel), o tyle w układzie regionalnym centralną funkcję spełnia pojęcie przedsiębiorcy czy szerzej – gospodarki.

Na podmioty gospodarcze nastawiona jest bowiem w szczególności aktywność wojewódzkich władz publicznych, prowadzących aktywną politykę regionalną. Dlatego w ustawie o samorządzie województwa (w szczególności w rozdziale 2) tak dobitnie akcentuje się zadania związane z tą funkcją samorządu, w tym między innymi: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań⁴⁸.

Można także wyodrębnić grupę **zadań o charakterze regionalnym**, mieszczących się w ramach administracji świadczącej. Adresatem tych świadczeń będą grupy lub kategorie osób o charakterze ponadlokalnym. Także zasięg terytorialnego działania zakładów administracyjnych świadczących tego typu usługi określić można mianem regionalnego, na przykład wymienić tu można: szkolnictwo wyższe, specjalistyczną służbę zdrowia, opery, filharmonie, muzea, teatry itp.

Za zadanie lub za przedmiot samorządu województwa należy uznać określenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa (z uwzględnieniem celów określonych w art. 11 u.s.w.) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 u.s.w.). Formą wyrażenia owej strategii rozwoju województwa będą programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne⁴⁹.

Strategia rozwoju województwa określana jest w literaturze jako wyraz wspólnego dążenia do zaspokajania potrzeb i aspiracji społecznych oraz jako dokument gwarantujący niezbędny zakres współdziałania wszystkich uczestników zaangażowanych w proces rozwoju⁵⁰. Strategia rozwoju przygotowywana jest na okres co najmniej kilku lat. W art. 11 u.s.w. wymienione są przykładowo cele, jakie powinna osiągnąć opracowana strategia, i są to między innymi: pielęgnowanie polskości, kształtowanie

⁴⁸ Tak M. Stec: *Ustrój terytorialnej administracji publicznej...*, s. 9–10.

⁴⁹ Przewidziane w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658 oraz 2007, nr 140, poz. 984 z późn. zm.).

⁵⁰ Zob. E. Wysocka, J. Koziański: *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*. Warszawa 2000, s. 10.

świadomości narodowej, pobudzanie aktywności gospodarczej. Opracowując strategię, samorząd województwa współpracuje z administracją rządową, samorządową, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi oraz jednostkami naukowo-badawczymi. Dodatkowo może współdziałać z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że w ustawie o samorządzie województwa określono przedmiot jego działania jako sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu, klasyczne zaś funkcje nadzorcze i policyjno-inspekcyjne przypisano organom administracji rządowej⁵¹.

W województwie występują trzy formy demokracji bezpośredniej: **konsultacje**, **wybory** i **referendum**. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium **konsultacje z mieszkańcami województwa**. W ramach konsultacji mieszkańcy formułują swoje opinie w sprawach ważnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Mogą to być jednak niewiążące opinie w tych sprawach, w których organy tych jednostek są właściwe do podejmowania działań. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała sejmiku województwa.

Mimo zapowiedzi, w ustawie o samorządzie województwa nie ma przepisów nakazujących przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami. Wynika z tego, że na poziomie województwa samorządowego występują jedynie konsultacje fakultatywne.

Kwestię wyborów reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁵², toteż **wybory** te przebiegają analogicznie do gminy i powiatu.

Ustawa o samorządzie województwa wyodrębnia dwie formy **referendum**:

- obligatoryjne – w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji (art. 17),
- fakultatywne – może być przeprowadzone w każdej ważnej dla województwa sprawie mieszczącej się w zakresie jego zadań.

Warunki prawidłowości przeprowadzenia referendum określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Referendum to przeprowadza się z inicjatywy sejmiku województwa lub na wniosek co najmniej 5% mieszkańców województwa uprawnionych do głosowania. Jest ono ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wyjątek stanowi referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pocho-

⁵¹ Por. M. Janowski: *Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce*. W: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce*. Reforma Administracji Publicznej. Z. 1. Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wrzesień 1998, s. 19.

⁵² Dz.U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.

dzącego z wyborów bezpośrednich (w przypadku województwa będzie to wyłącznie organ stanowiący), które jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Należy jednak nadmienić, że w województwie referendum obligatoryjne zwoływane jest jedynie na wniosek mieszkańców. Natomiast referendum fakultatywne, czyli w ważnej dla województwa sprawie, może być zwołane na wniosek zarówno mieszkańców, jak i organu stanowiącego województwa. Sposób przeprowadzenia referendum i ustalenia jego wyników jest taki sam, jak w gminie i powiecie

7.3.1. Organy samorządu województwa

Ustawa o samorządzie województwa nakłada na wspólnotę samorządową obowiązek powołania organów:

- stanowiącego i kontrolnego – sejmiku województwa,
- wykonawczego – zarządu województwa.

Ponadto normatywnie określony został katalog organów pomocniczych. Oznacza to, że samorząd województwa nie jest uprawniony do tworzenia innych organów poza wymienionymi w ustawie.

Sejmik województwa jest kolejalnym organem stanowiącym i kontrolnym. Jego kadencja trwa cztery lata. W skład sejmiku województwa wchodzi radni w liczbie 30 w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców (art. 16 ust. 3).

Do **wyłącznej właściwości sejmiku województwa** należy:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności:
 - statutu województwa,
 - zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim,
 - zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej;
- uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów wojewódzkich;
- uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego;
- podejmowanie uchwał w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej;
- podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach;
- uchwalanie budżetu województwa;

- określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa;
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa;
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa;
- uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych;
- podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- uchwalanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa”;
- podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej;
- wybór i odwoływanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa;
- rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym głównie z działalności finansowej i realizacji programów, o których mowa w pkt. 2;
- powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa;
- podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń, fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących:
 - zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała sejmiku województwa jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa;
 - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;
 - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów;
 - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym;

- tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
- tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek;
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów;
- podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa;
- uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa (art. 18).

Przedstawiony katalog zadań sejmiku nie jest zamknięty. Może być rozszerzony przez przekazanie w drodze ustawowej nowych kompetencji. Brakuje jednak, tak jak ma to miejsce w ustawie o samorządzie gminnym, generalnej klauzuli przypisującej właściwość organu stanowiącego dla spraw nieprzypisanych innym organom, a pozostającym w zakresie działania województwa samorządowego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.s.w., uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym. Odmienny tryb głosowania może być wprowadzony jedynie przepisem ustawowym. Oznacza to, że kwestii tych nie można objąć regulacją statutową.

Sejmik wybiera ze swego grona **przewodniczącego oraz nie więcej niż trzech wiceprzewodniczących sejmiku województwa**, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku nie można łączyć z członkostwem w zarządzie województwa.

Sejmik województwa jako organ społeczny nie może działać stale. Obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku co najmniej raz na kwartał. Ustawa o samorządzie województwa rozróżnia sesje stałe oraz doraźne, zwoływane przez przewodniczącego w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku przez zarząd województwa lub radnych stanowiących co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku.

Sejmik województwa może powoływać ze swojego grona **stałe i doraźne komisje** do wykonywania określonych zadań. Przedmiot działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji określa statut województwa. Są to komisje o charakterze fakultatywnym. Komisje są organami pomocniczymi, opiniodawczo-doradczymi, toteż sejmik nie może przenieść na nie swoich uprawnień stanowiących.

Komisją o charakterze obligatoryjnym jest **komisja rewizyjna**, w skład której wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Jej zadaniem jest kontrolowanie działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa.

Radni mogą tworzyć **kluby radnych** działające na zasadach określonych w statucie województwa. Wydaje się, że na szczeblu województwa, jeszcze silniej niż w powiecie i gminie, zarysuje się dominacja kryteriów politycznych przy tworzeniu klubów radnych. Z tego względu regulacje statutowe, dotyczące na przykład ustalenia limitu osobowego wymaganego dla utworzenia klubu, nie powinny być wykorzystywane do walki politycznej z opozycją przez uniemożliwienie jej utworzenia klubu.

Istnienie klubów radnych na szczeblu wojewódzkim jest tym istotniejsze, że przedstawiciele wszystkich klubów wchodzi z mocy prawa w skład komisji rewizyjnej. Ewentualne nieprawidłowości występujące w regulacjach statutu województwa usuwane będą w trakcie uzgadniania treści statutu z Prezesem Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 u.s.w.).

Radny nie jest samodzielny organem. Jako członek organów kolegialnych obowiązany jest brać udział w pracach organów samorządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Mandatu radnego województwa nie można łączyć z:

- mandatem posła lub senatora,
- wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody,
- członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Nie może z nim być nawiązany stosunek pracy w urzędzie marszałkowskim w tym województwie, w którym uzyskał mandat. Nie może on także zajmować stanowiska kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. Radnego województwa obejmują także zakazy wchodzenia w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 24 ust. 1 u.s.w.) oraz zakazy wynikające z art. 27a–27h u.s.w. Dodano do nich zakaz powierzania radnemu województwa przez zarząd lub marszałka województwa wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Osoba radnego korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochronie prawnej podlega również stosunek pracy radnego na zasadach analogicznych do tych w gminie i powiecie (art. 27 u.s.w.).

Radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wysokość diet radnego nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie

półtorakrotnej kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Sejmik województwa przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje przez nich pełnione.

Dieta nie przysługuje radnemu pełniącemu odpłatnie funkcję członka zarządu w województwie, w którym uzyskał mandat.

Radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Radny województwa w swojej działalności jest obowiązany kierować się interesami wojewódzkiej wspólnoty samorządowej. Analogiczne obowiązki przyjmuje na siebie radny, składając ślubowanie: „Uroczycie ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu Polskiego, strzec suwerenności i interesów Państwa Polskiego, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny, wspólnoty samorządowej województwa i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”.

W ustawie wojewódzkiej zamieszczono obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami oraz przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców województwa postulatów. Może zatem wystąpić kolizja między zasadą wolnego mandatu a wpływami politycznymi, wynikającymi z faktu przynależności do określonej partii politycznej oraz utworzonego według „klucza” partyjnego klubu radnych.

Zarząd jest organem wykonawczym województwa. Ustawa w sposób stanowczy określiła jego skład na **pięć osób**, w tym: marszałek województwa jako przewodniczący zarządu, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków oraz pozostali członkowie. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Marszałka województwa wybiera sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym, natomiast pozostałych członków zarządu, w tym nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących, na wniosek marszałka zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Sejmik nie może zmienić liczby członków zarządu województwa. Tylko wybór pełnego składu zarządu oznacza skuteczne powołanie organu wykonawczego. Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa.

Jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu w ciągu trzech miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, to ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Po rozwiązaniu sejmiku z powyższej przyczyny przeprowadza się wybory przedterminowe. Jeżeli nowo wybrany sejmik nie dokona ponownie wyboru zarządu województwa w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów,

ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Nie przeprowadza się wówczas kolejnych wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów do sejmiku województwa na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu województwa zadania i kompetencje sejmiku województwa i zarządu województwa przejmuje **komisarz rządowy** ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku województwa;
- gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa;
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie;
- prowadzenie bieżącej polityki i zawieranie umów w zakresie współpracy międzynarodowej ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników;
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Zasady i tryb działania zarządu województwa określa **statut województwa**.

Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych.

Odwołanie zarządu może nastąpić:

- w przypadku nieudzielenia zarządowi absolutorium;
- w przypadku odwołania marszałka województwa przez sejmik województwa, z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym, większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady;
- w przypadku rezygnacji marszałka z pełnionej funkcji.

Po odwołaniu lub rezygnacji zarządu sejmik województwa obowiązany jest wybrać nowy zarząd w terminie trzech miesięcy od dnia odwołania lub przyjęcia rezygnacji.

Wprawdzie ustawa ta nie nazywa **marszałka województwa** organem, jednak należy uznać go za taki organ z uwagi na powierzone mu funkcje. Zakres jego zadań odniesiony został bowiem nie tylko do orga-

nizacji pracy zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego. Mieści się w nim również kierowanie bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentowanie go na zewnątrz (art. 43 ust. 1 u.s.w.). Marszałek podejmuje też w sytuacjach określonych prawem niezbędne czynności należące do zarządu województwa (art. 43 ust. 2), w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa. Marszałek jest również kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikiem wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 3). Stanowi to realizację wyrażonej w art. 3 u.s.w. zasady zespolenia administracji samorządowej województwa w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem.

O pozycji marszałka województwa jako organu stanowi również przyznane mu przez ustawę (art. 46 u.s.w.) prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Upoważnienie do samodzielnego działania marszałka wynika także z art. 57 ust. 2 u.s.w.: „Sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa”. A zatem, wnioskuje *a contrario*, należy przyjąć, że w statucie województwa można zawrzeć generalne upoważnienie dla marszałka województwa do składania jednoosobowo oświadczeń woli.

Zarząd kolegialny wykonuje zadania wyraźnie powierzone mu przez ustawę, na przykład art. 41 ust. 2 lub art. 58 u.s.w., natomiast w pozostałym zakresie działa marszałek województwa jako zarząd jednoosobowy.

Sejmik województwa powołuje i odwołuje **skarbnika województwa** (głównego księgowego budżetu województwa), na wniosek marszałka województwa, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Skarbnik województwa uczestniczy w pracach zarządu województwa oraz obradach sejmiku województwa z głosem doradczym.

Ponadto czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa.

Główny księgowy budżetu województwa, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej jednak na pisemne polecenie marszałka województwa, informując o tym sejmik województwa oraz regionalną izbę obrachunkową.

7.4. Nadzór nad samorządem terytorialnym

Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP nadzór nad samorządem terytorialnym opierać się może wyłącznie na kryterium zgodności z prawem. Nie przewidziano tu żadnych wyjątków.

„Tym samym wykluczono możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności czy rzetelności jego działań, nawet w sferze wykonywania tzw. zadań zleconych administracji rządowej. Z Konstytucji wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została pełna samodzielność w wykonywaniu ich zadań, uwarunkowana nienaruszaniem przepisów prawa. Samodzielność ta podlega ochronie sądowej (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2)”⁵³.

Występujące w literaturze przedmiotu wątpliwości co do określenia kręgu organów sprawujących nadzór nad samorządem terytorialnym⁵⁴ rozstrzygnęła Konstytucja RP z 1997 r., stanowiąc w art. 171 ust. 2: „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”.

Obecnie należy przyjąć, że organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe. Przy czym nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe ograniczony został wyłącznie do spraw finansowych, a zatem ma charakter węższy od nadzoru premiera i wojewody.

Na zasadzie wyjątku od przytoczonej reguły uprawnienia nadzorcze o charakterze ustrojowym ma Sejm. Zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji RP: „Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”. Na uchwałę Sejmu w sprawie rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Podjęcie przez Sejm uchwały o rozwiązaniu organu stanowiącego województwa, powiatu lub gminy jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu danego szczebla. Prezes Rady Ministrów wyznacza, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji, osobę, która do czasu wyboru nowych organów powiatu lub gminy pełni ich funkcje.

⁵³ D.R. Kijowski: *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*. Z. 18. Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 1998, s. 3.

⁵⁴ Por. B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993, s. 77 i nast.

Oprócz organów nadzoru wymienionych w Konstytucji oraz ustawach samorządowych, pojawić się mogą organy, które niejako ubocznie posiadać będą kompetencje nadzorcze w stosunku do samorządu. Na przykład art. 89 ust. 1 u.s.g. stanowi, że konkretny przepis prawa może uzależniać ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ. Związany z tym jest również obowiązek przedłożenia rozstrzygnięcia temu organowi.

Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa przewidują liczne środki nadzorcze. W doktrynie klasyfikowano te środki w różnorodny sposób⁵⁵. W tej pracy przyjmuję podział ustawowych środków nadzorczych dotyczących zadań własnych samorządu na: informacyjno-doradcze, korygujące i personalne.

Rola doradztwa lub pomocy okazywanej samorządowi terytorialnemu przez organy nadzorcze w trakcie sprawowania swych funkcji jest dostrzegana we wszystkich europejskich ustawodawstwach i doktrynach komunalnych. Doradztwo nazywa się tam nawet najłagodniejszą formą nadzoru. Stosowanie szeroko pojętych środków pomocy pozwala bowiem w praktyce uniknąć bądź zminimalizować konieczność stosowania środków represyjnych przez doprowadzenie do samokorekty działań przez gminę.

Przejawy tych tendencji znalazły również odbicie w ustawach samorządowych. Jednym ze sposobów doprowadzenia do owej pożądanej samokorekty może być należyście ukształtowany system kontroli wewnętrznej. „Kontrola wewnętrzna w danej jednostce organizacyjnej może skutecznie blokować ewentualne zastosowanie nadzoru nad nią, jeśli jest wykonywana rzeczowo, rzetelnie i skutecznie”⁵⁶. Funkcje kontrolne mogą zostać przy tym powierzone bądź jednostkom wewnętrznym samorządu (np. komisjom rewizyjnym), bądź podmiotom stojącym poza układem organizacyjnym samorządu. W tej drugiej sytuacji funkcje kontrolne będą się mieścić w ramach uprawnień nadzorczych organów administracji państwowej. Z tego też względu środki te czasem nazywa się w doktrynie środkami kontrolnymi.

Jednak moim zdaniem, takie ujęcie zbyt zawęży pole oddziaływania na organy samorządowe. Kontrola bowiem ze swej istoty ma oddziaływanie pasywne, natomiast ustawodawca, oprócz zadań typowo informacyjnych, przewiduje środki oddziaływania aktywnego, które można nazwać doradztwem.

⁵⁵ Na ten temat por. *ibidem*, s. 92 i nast.

⁵⁶ A. Wiktorowska: *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 72.

- Artykuł 88 u.s.g., art. 77a u.s.p. i art. 80 u.s.w. gwarantują organom nadzoru prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa. Jak widać, obowiązek informacyjny został tu ukształtowany bardzo szeroko, praktycznie bez granic przedmiotowych. Może on bowiem dotyczyć każdego przejawu działalności jednostki samorządu terytorialnego.
- Kolejne obowiązki informacyjne sprowadzają się do nakazu przedłożenia odpowiednio przez wójta/burmistrza, starostę lub marszałka województwa wojewodzie wszelkich uchwał rady czy sejmiku w ciągu siedmiu dni od daty ich podjęcia. Na poziomie województwa obowiązek ten dotyczy również uchwał zarządu województwa.

W tym samym terminie przedkładane są regionalnej izbie obrachunkowej uchwały objęte zakresem nadzoru izby.

Ponadto wójt lub burmistrz oraz starosta mają obowiązek przedłożenia wojewodzie aktów ustanawiających przepisy porządkowe w ciągu dwóch dni od ich podjęcia.

- Szczególny obowiązek informacyjny wynika z art. 246 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷. Wykonywany on jest w trakcie procesu opracowywania projektu budżetu gminy i polega na przesyłaniu tego projektu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami regionalnej izbie obrachunkowej (r.i.o.) w celu wydania opinii przez r.i.o.⁵⁸.

Środki korygujące

Zatwierdzenie, uzgodnienie, zaopiniowanie

Artykuł 89 ust. 1 u.s.g., art. 77b ust. 1 u.s.p. i art. 80a ust. 1 u.s.w. przewidują możliwość wystąpienia w przepisach szczególnych wymogu zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ jako warunku *sine qua non* dla ważności takiego rozstrzygnięcia.

Brzmienie tych przepisów jest jednak na tyle ogólne, że konieczne jest dodatkowe wyjaśnienie. Ustawodawca nie określa bliżej zakresu znaczeniowego użytych przez siebie pojęć: „zatwierdzenie”, „uzgodnienie”, „zaopiniowanie”. Nie są to na pewno środki jednorodne. Przyjmuje się, że uzgodnienie ma charakter wiążący, co oznacza, że organ, który wydaje akt prawny, musi uwzględnić stanowisko innego organu. Opinia ma natomiast charakter niewiązący. Jeżeli jednak jej zasięgnięcie jest obliga-

⁵⁷ Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

⁵⁸ Na temat opinii r.i.o. zob. np. J. Stroczyński: *Charakter prawny opinii sądów orzekających regionalnych izb obrachunkowych*. „Finanse Komunalne” 2000, nr 3, s. 11.

toryjne, to rozstrzygnięcie wydane bez jej powzięcia będzie skutkowało jego nieważnością. Zatwierdzenie może mieć charakter zarówno wiążący, jak i niewiążący. Dotyczy rozstrzygnięć już podjętych, a jego charakter jest każdorazowo określany w przepisach.

Kryterium rozróżnienia stanowi etap ich zastosowania w procesie podejmowania rozstrzygnięcia przez organ gminy. Uzgodnienie i zaopiniowanie są wymagane w fazie wstępnej, zatwierdzenie zaś jest wydawane *ex post*. Niewątpliwie jednak wszystkie wymienione środki wywołują skutki prawne o charakterze materialnym, ich brak bowiem powoduje nieważność rozstrzygnięcia. Przy tym rozstrzygnięcie należy rozumieć szeroko, jako uchwały wszelkiego typu (łącznie ze stanowieniem przepisów prawa) bądź zarządzenia (np. zarządzenia porządkowe wydane w trybie art. 41 ust. 2 u.s.g.).

Wstrzymanie wykonania uchwały. Środek ten w przepisach ustaw samorządowych został ukształtowany w formie fakultatywnej i obligatoryjnej⁵⁹.

Z fakultatywnym wstrzymaniem wykonania uchwały (zarządzenia) organu gminy, powiatu lub województwa mamy do czynienia w razie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności lub w toku tego postępowania (art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p. i art. 82 ust. 2 u.s.w.). Organ nadzoru może bowiem w momencie wszczęcia postępowania zarządzić wstrzymanie uchwały.

Na mocy noweli z dnia 11 kwietnia 2001 r., stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, powiatu bądź województwa wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności. Uchwała bądź zarządzenie organu gminy, powiatu lub województwa sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności orzeka właściwy organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (zarządzenia).

Stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego zostało uznane przez ustawodawcę za podstawowy środek nadzoru. W odniesieniu do tego środka zostały rozbudowane w ustawach samorządowych reguły postępowania. Ponadto w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym znajduje się odesłanie do odpo-

⁵⁹ Pojawiają się również poglądy, że wstrzymanie wykonania uchwały nie jest samodzielny środek nadzorczy. Por. np. J. Zimmermann: *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 45.

wiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a w ustawie o samorządzie województwa – do przepisów o kontroli sądowej decyzji administracyjnych.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały wszczyna z urzędu organ nadzoru. Ocenie organu nadzorczego podlegają w tym postępowaniu warunki formalne powstania uchwały i jej treść materialna. Organ ten może orzec o nieważności uchwały w całości lub części, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa wskazać jedynie, że takie naruszenie nastąpiło. Elementy takiego orzeczenia nadzorczego wymienione są w art. 91 ust. 3 u.s.g., w art. 79 ust. 3 u.s.p. oraz w art. 82 ust. 4 u.s.w. i są nimi: uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁶⁰. Można przyjąć, że ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa nadały stwierdzeniu nieważności uchwały organu tych jednostek formę deklaratoryjnego aktu administracyjnego⁶¹.

Jeżeli organ nadzoru w terminie 30 dni od doręczenia mu uchwały (zarządzenia) nie stwierdził we własnym zakresie jej nieważności, to może tego dokonać jedynie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez ten organ. Gdyby jednak od podjęcia uchwały upłynął rok, to nie można stwierdzić jej nieważności, chyba że został naruszony termin do jej przedłożenia organowi nadzoru. Omawiany jednoroczny termin jest terminem zawitym⁶², powodującym „sanację błędu”⁶³ przez uznanie, że po takim długim terminie powstały już swego rodzaju nieodwracalne skutki. Jeżeli jednak istnieją przesłanki do stwierdzenia nieważności, to sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Uchwała taka traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem. A zatem, w przeciwieństwie do stwierdzenia nieważności uchwały, orzeczenie wywołuje skutek prawny *ex nunc*.

Ustawodawca odsyła w tym przypadku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej administracji wobec osób, które poniosły szkodę na skutek wydania decyzji sprzecznej z prawem (art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. i art. 83 ust. 2 u.s.w.).

⁶⁰ Postępowanie nadzorcze omawiają szczegółowo K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno: *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa 2000, s. 165 i nast.

⁶¹ Por. J. Zimmermann: *Elementy procesowe...*, s. 47.

⁶² Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*. Warszawa 1990, s. 84.

⁶³ Tak Z. Leoński: *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r. „Państwo i Prawo”* 1990, z. 12, s. 58; E. Ochendowski: *Prawotwórcza funkcja gminy*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 33–34.

Przepisy art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p. oraz art. 86 ust. 4 u.s.w. stanowią, że: „Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd”.

Wykonalność (skuteczność) rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody należy więc łączyć z jego prawomocnością. Zgodnie z ogólnie przyjętą konwencją terminologiczną, ustawodawca użył pojęcia „prawomocność” w stosunku do rozstrzygnięcia nadzorczego, mając na uwadze jego niezaskarżalność do sądu administracyjnego. Skutki prawne aktu administracyjnego wiążą się co do zasady z jego ostatecznością albo prawomocnością. Rozstrzygnięcie nadzorcze, do którego nie stosuje się, jak powiedziano, kategorii ostateczności, staje się wykonalne (skuteczne) z chwilą uzyskania prawomocności. W ten sposób przepis art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w., mówiący o przesłankach prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego, daje jednostkom samorządu terytorialnego tymczasową ochronę prawną przed skutkami nieprawomocnych, a kwestionowanych przez nią ingerencji organu nadzorczego. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy, powiatu lub województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. „Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru nie jest ono jeszcze prawnie wiążące”, a tym samym jego moc jest niejako „zawieszona w czasie”. Dopiero upływ terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego bądź oddalenie lub odrzucenie skargi przez sąd czynią owo rozstrzygnięcie skutecznym.

W przypadku złożenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

Zarządzenie zastępcze. Jeżeli właściwy organ gminy, powiatu, województwa wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶⁴ oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶⁵, w zakresie dotyczącym między innymi wygaśnięcia mandatu radnego, wygaśnięcia mandatu wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z zastępcą wójta, odwołania ze stanowiska albo rozwiązania umowy o pracę z członkiem zarządu powiatu

⁶⁴ Dz.U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.

⁶⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

lub województwa, sekretarzem gminy, powiatu, województwa czy też skarbnikiem gminy, powiatu, województwa, nie podejmuje uchwały, nie odwołuje ze stanowiska lub nie rozwiązuje umowy o pracę, to wojewoda wzywa organ do podjęcia odpowiedniego aktu w ciągu 30 dni.

W razie bezskutecznego upływu wspomnianego terminu wojewoda – po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej – wydaje zarządzenie zastępcze. Służy na nie skarga do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

Środki personalne. Następną grupę środków nadzoru określiłem mianem „personalnych”, z uwagi na fakt, że ingerencja nadzorcza nie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięć organów samorządu, tylko samych organów. Środki te można dalej podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne ze względu na usytuowanie organu, który je stosuje wobec jednostki samorządowej.

Typowym wewnętrznym środkiem personalnym jest **odwołanie zarządu** przez radę powiatu lub sejmik województwa. Środek ten stanowi naturalną konsekwencję przyznania zarządowi funkcji wykonawczej powiatu lub województwa.

Do zewnętrznych personalnych środków nadzoru można zaliczyć: wezwanie rady powiatu bądź sejmiku województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu, wnioski do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu, odwołanie wójta, wyznaczenie osoby do pełnienia funkcji organu wykonawczego, ustanowienie zarządu komisarycznego, rozwiązanie organu stanowiącego. Kolejność, w jakiej zostaną omówione te środki, wynika z intensywności ich oddziaływania.

Wezwanie rady powiatu lub sejmiku województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu przysługuje wojewodzie w razie powtarzającego się naruszania przez zarząd Konstytucji lub ustaw. Wprawdzie w przepisie tym nie została określona procedura postępowania w tym przypadku, jednak należy domniemywać, że w pierwszym rzędzie rada wystosuje stosowne dyrektywy do swego zarządu, w sytuacjach skrajnych zaś rada może odwołać zarząd. Jeżeli powtarzającego się naruszania Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta), to wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeśli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.).

Gdyby rada powiatu lub sejmik województwa nie zastosowały się do wezwania wojewody lub zastosowane przez nie środki nie odniosły pożądanego skutku w postaci działania organu wykonawczego zgodnie z prawem, wojewoda występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – o rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa.

W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu powiatu lub województwa, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. W razie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do czasu wyboru nowego wójta jego funkcję również pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Ustanowienie zarządu komisarycznego stanowi konstrukcję dość złożoną. Ze względu na swą dolegliwość prawo to służy wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Kryteria zastosowania tego środka mają charakter celowościowy, chodzi tu bowiem o nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu, województwa. Ocena stanu faktycznego pod kątem wyczerpania hipotezy przepisów ustawowych należy do Prezesa Rady Ministrów. Zaś przed złożeniem wniosku oceny takiej dokonać musi minister właściwy do spraw administracji publicznej. W przypadku uznania przez organ nadzorczy, że skuteczność działania organów gminy nie rokuje nadziei na poprawę, może on zawiesić te organy i ustanowić zarząd komisaryczny. Brzmienie przepisów wskazuje wyraźnie na możliwość, a nie obowiązek zastosowania omawianego środka.

Zawieszenie organów jednostki samorządowej, a więc zarówno organów uchwałodawczych, jak i wykonawczych, następuje na czas określony, tj. na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru wójta na kolejną kadencję lub zarządu przez radę (sejmik) kolejnej kadencji. Fakt zawieszenia organów samorządu i ustanowienie zarządu komisarycznego nie musi oznaczać, że byt prawny tych organów został definitywnie zakończony. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, gdy organy zostają zawieszone w takim momencie, że upływ dwuletniego terminu przypadnie przed końcem kadencji. Wówczas organy mogą dalej działać aż do wyboru nowych. Rozwiązanie takie, choć teoretycznie możliwe, nie wydaje się prawidłowe. Trudno bowiem zakładać, że w trakcie okresu zawieszenia ulegnie poprawie skuteczność działania organów gminy, powiatu czy województwa.

Zastosowanie środka nadzorczego w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego musi być poprzedzone przeprowadzeniem procedury sanacyjnej. Składa się ona z dwóch etapów: przedstawienia zarzutów organom gminy, powiatu lub województwa i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji.

Dalszym etapem procedury nadzorczej jest powołanie przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody, komisarza rządowego.

Wątpliwości wynikają z faktu stosowania przez ustawodawcę w ramach jednego artykułu ustawy dwóch określeń: „zarząd komisaryczny”

i „komisarz rządowy”, bez określenia ich wzajemnych relacji. Wydaje się, że zwroty należy zinterpretować w ten sposób, iż „zarząd komisaryczny” oznacza samą instytucję prawną, czynność zarządzania, „komisarz rządowy” zaś jest konkretną osobą upoważnioną do wykonywania owego „zarządu”. Innymi słowy, „zarząd komisaryczny” oznacza przymusowe wykonywanie wszystkich zadań i kompetencji organów gminy przez „komisarza rządowego”.

Środkiem wywołującym najdalej idące skutki prawne jest **rozwiązanie organu uchwałodawczego** gminy, powiatu lub województwa. Organem uprawnionym do stosowania tego środka jest Sejm, natomiast organem wnioskującym jego zastosowanie jest Prezes Rady Ministrów jako organ nadzorczy. Formą prawną jest uchwała Sejmu. Przyczyną rozwiązania rady (sejmiku) może być tylko powtarzające się naruszenie przez nią Konstytucji lub ustaw. Naruszenia te powinny mieć charakter rażąco z uwagi na skutki, jakie za sobą pociągają.

Do czasu wyboru nowych organów samorządu Prezes Rady Ministrów ma obowiązek wyznaczenia osoby, której zostaną powierzone tymczasowo funkcje rozwiązanych organów. Osoba ta w okresie swego urzędowania będzie uznawana za zastępcę prawnego ze wszelkimi skutkami prawnymi, na przykład w postaci podlegania nadzorowi tak jak te organy.

Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, powiatu i województwa samorządowego, zawierające zarówno środki nadzoru „korygujące”, jak i „personalne”, a także zajęcie stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania – podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Dotyczy to również rozstrzygnięć nadzorczych podjętych wobec organów związków i porozumień samorządowych.

Do złożenia skargi uprawniona jest ta jednostka samorządu terytorialnego lub związek, których interes prawny, uprawnienia albo kompetencje zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa, doręczone po upływie kadencji rady/sejmiku uprawniona jest rada/sejmik następnej kadencji, w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady/sejmiku.

Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi albo z dniem oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Do postępowania w sprawach skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁶⁶.

⁶⁶ Na ten temat szerzej: B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem...*, s. 125 i nast., a zwłaszcza W. Chróścielewski, Z. Kmieciak: *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*. Warszawa 1995; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno: *Samorząd terytorialny po reformie...*, s. 165–196 oraz J. Jagoda: *Sądowa kontrola samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2011.

8. Kontrola i nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego*

8.1. Pojęcie kontroli finansowej i kontroli zarządczej

Gospodarka finansowa prowadzona przez podmiot publicznoprawny winna być realizowana na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, a kontrola gromadzenia i wydatkowania środków publicznych jest jej istotnym elementem, który pozwala na ocenę efektywności wykorzystania tych środków i podjęcie ewentualnych działań niezbędnych w celu jej poprawy. Przedmiotem kontroli finansowej jest ustalenie stanu faktycznego i jego ocena na podstawie przyjętych kryteriów, a jej podstawowym celem jest dążenie do zapewnienia pełnej i terminowej realizacji zadań oraz celowe i oszczędne wydatkowanie środków, a także właściwe gospodarowanie mieniem publicznym, kontrola wewnętrzna zaś powinna zapewnić rzetelne prowadzenie rachunkowości, by na jej podstawie możliwe było ustalenie sytuacji majątkowej i finansowej jednostki oraz podjęcie właściwych decyzji gospodarczych.

Kontrola finansowa jest zespołem czynności, które dotyczą zjawisk i procesów finansowych, polegających na:

- ustalaniu i ujmowaniu stanu obowiązującego (wyznaczeń);
- ustalaniu i ujmowaniu stanu rzeczywistego (wykonań);
- porównywaniu wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności;
- wyjaśnianiu przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami a wyznaczeniami¹.

* Dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic, prof. UŚ, Katedra Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

¹ L. Kurowski: *Wstęp do nauki prawa finansowego*. Warszawa 1982, s. 309; L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*. Warszawa 2000, s. 16.

Istotą kontroli jest więc konfrontacja dwóch szeregów ustalonych zjawisk i stanów, a jej podstawowym celem winno być doprowadzenie do zgodności między stanem faktycznym a obowiązującym. Najistotniejszym elementem, który wyróżnia kontrolę z ogółu czynności zarządzania, jest fakt pozbawienia jej jakichkolwiek elementów decyzji, zarówno w fazie ich podejmowania, jak i wdrażania. Na kontrolę składają się: badanie, ustalenie, porównywanie, formułowanie wniosków i ocen, które muszą być pozbawione zabarwienia władczego, co oznacza, że kontrolujący nie posiada uprawnień do decydowania o dalszym przebiegu kontrolowanych procesów i zjawisk. Każda kontrola finansowa musi opierać się na podstawie prawnej, która określa także zasady postępowania kontrolnego oraz prawa i obowiązki kontrolowanych i kontrolujących. Organ zlecający przeprowadzenie kontroli musi wskazać jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, cele oraz kryteria, a organ wykonujący kontrolę musi ją zakończyć wynikiem kontroli².

W nowej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ dotychczasowe pojęcie kontroli finansowej zastąpione zostało pojęciem „kontrola zarządcza”. Zgodnie z przyjętą w art. 68 ust. 1 ustawy definicją, kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem tej kontroli jest w szczególności zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Obowiązki w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej ustawodawca powierzył:

- ministrom (w kierowanych przez nich działach administracji rządowej),
- wójtom (burmistrzom/prezydentom miast) oraz przewodniczącym zarządu jednostki samorządu terytorialnego (w powiatach i województwach),
- kierownikom jednostek sektora finansów publicznych.

² Szerzej J. Glumińska-Pawlic: *Specyficzne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych w aspekcie charakterystyki specyfiki gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych*. W: *System prawa finansowego*. T. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*. Red. E. Ruśkowski. Warszawa 2010, s. 395 i nast.

³ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

Minister Finansów został upoważniony – na podstawie art. 69 ust. 3 i 4 – do określenia (w formie komunikatu) i ogłoszenia w dzienniku urzędowym standardów kontroli zarządczej dla całego sektora finansów publicznych, zgodnych ze standardami międzynarodowymi. Minister może również określić i ogłosić w formie komunikatu szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Przypomnieć należy, że aspekt zarządczy kontroli pojawiał się w polskiej literaturze już od dawna⁴, a wprowadzając termin „kontrola zarządcza” w miejsce wcześniejszej kontroli wewnętrznej, ustawodawca jasno wskazał, że istnieje pilna potrzeba usprawnienia metod zarządzania w sektorze publicznym. Wydaje się, że kontrola w tym nowym kształcie będzie narzędziem, które powinno pomóc kierownikom jednostek w poprawie ich działania, analiza ryzyka zaś może pozwolić na dopasowanie kontroli do rzeczywistych potrzeb i wskazanie potencjalnych problemów, co z kolei może przyczynić się do przyspieszenia ewolucji polskiego sektora publicznego od idealnej biurokracji do modelu menedżerskiego.

Kontrola finansowa może mieścić się zarówno w czynnościach z zakresu zarządzania czy kierowania, które należą do kompetencji danego podmiotu (tzw. kontrola funkcjonalna), jak i może być wykonywana przez organy powołane wyłącznie do kontrolowania bądź wyposażone w uprawnienia kontrolne wyraźnie oddzielone od innych czynności przez nie wykonywanych (tzw. kontrola instytucjonalna)⁵. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego objęta jest zarówno kontrolą funkcjonalną, sprawowaną przez ich organy oraz kierowników jednostek, jak i instytucjonalną, sprawowaną przez komisje organów przedstawicielskich, głównych księgowych i audytorów wewnętrznych oraz przez powołane do tego organy kontroli zewnętrznej, w tym przez regionalne izby obrachunkowe i Najwyższą Izbę Kontroli.

8.2. Kryteria kontroli finansowej

Kontrola finansowa winna być oparta na przyjętych przez ustawodawcę kryteriach kontroli⁶, wśród których najistotniejsze znaczenie ma

⁴ Zob. P. Szczurowski: *Kontrola i audyt wewnętrzny jako instrumenty zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa 2004, s. 77 i nast.

⁵ Szerzej na temat klasyfikacji kontroli i jej organów A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*. Koszalin 1998, s. 7–11.

⁶ L. Martan: *O kryteriach kontroli*. „Kontrola Państwowa” 1971, nr 4, s. 17 i nast.

oczywiście kryterium legalności. W ramach kryterium legalności można wyróżnić legalność merytoryczną, polegającą na zachowaniu się zgodnie z nakazem lub zakazem wynikającym z normy prawnej, oraz legalność formalną odnoszącą się do zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast pozostałe kryteria mogą być stosowane wyłącznie w granicach obowiązującego porządku prawnego.

Ocena działalności kontrolowanej jednostki zazwyczaj dokonywana jest na podstawie porównania przyjętych założeń planistycznych z ich realizacją oraz ustalenia przyczyn ich niewykonania, co spowodowało nieosiągnięcie w części lub w całości zaplanowanych celów. Kryterium celowości działania może być wykorzystywane jedynie wówczas, gdy podmiot kontrolowany ma możliwość wyboru sposobu działania dla osiągnięcia założonego celu, natomiast kryterium rzetelności dotyczy sporządzania i oceny dokumentów, na podstawie których ustalany jest stan faktyczny. Podkreślić należy, że kryteria kontroli nie są ostre i jasno sprecyzowane w obowiązujących przepisach prawnych; dotyczy to zwłaszcza kryterium gospodarności, które w ogóle nie zostało zdefiniowane, co utrudnia jego konkretyzację. Najczęściej przyjmuje się, że kryterium to nawiązuje do uwarunkowań ekonomicznych realizacji celu, a kontrolowany podmiot powinien dążyć do jak najpełniejszego wykorzystania przyznanych i dostępnych źródeł dochodów oraz do jak najbardziej racjonalnego ich wydatkowania.

Kontrola finansowa – jeśli ma być prawidłowo zorganizowana i przeprowadzona – wymaga przestrzegania zasad, warunkujących jej pełną lub przynajmniej częściową skuteczność. Zasady te sformułował L. Kurowski i podzielił je na proceduralne i organizacyjne⁷. Zasady proceduralne to postulaty, by kontrola finansowa była: precyzyjna (ściśła); jak najbardziej zbliżona w czasie do działalności kontrolowanej; planowana, programowana, koordynowana; zagwarantowana odpowiednio szerokimi uprawnieniami kontrolnymi aparatu kontrolującego; wykonywana we współpracy z jednostkami kontrolowanymi; nacechowana właściwą kulturą osobistą i taktem kontrolerów; utrwalona w formie pisemnej oraz niezwłocznie przekazywana do wykorzystania, z obowiązkiem czuwania organów kontrolnych nad procesem korzystania z wyników kontroli. Natomiast zasady organizacyjne kontroli finansowej sprowadzają się do postulatów, by organy kontroli były niezależne, fachowe i wyposażone w personel o właściwych cechach moralnych. Przestrzeganie tych zasad winno zapewnić skuteczność kontroli, przy jednoczesnym zminimalizowaniu kosztów jej przeprowadzenia, oraz ograniczyć dublowanie i zbieg

⁷ Zob. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa...*, s. 32–39.

kontroli wykonywanych przez różne organy w tej samej jednostce, natomiast kultura osobista i takt kontrolera mają zagwarantować najbardziej racjonalne i bezstronne opracowanie wyników kontroli.

8.3. Rodzaje kontroli finansowej

Klasyfikacje kontroli finansowej mogą być przeprowadzane na podstawie różnych kryteriów. Stąd też w literaturze przedmiotu wyodrębnia się różne rodzaje kontroli finansowej, zwane także kategoriami, formami lub metodami kontroli finansowej⁸. Kontrola ta może mieć zarówno charakter zawodowy, jak i niezawodowy (wówczas wyróżnia się tzw. kontrolę społeczną). W zakresie kontroli finansów publicznych rola kontroli społecznej, realizowanej głównie przez wybory, referendum oraz media, a następnie przez komisje powoływane w ramach organów przedstawicielskich, systematycznie rośnie, wraz z postęпами demokracji i gospodarki rynkowej.

Ze względu na usytuowanie podmiotów kontrolujących wobec kontrolowanych kontrolę dzieli się na wewnętrzną i zewnętrzną, a z uwagi na okres podejmowania i prowadzenia kontroli wobec czynności kontrolowanych – wyodrębnia się kontrolę uprzednią (wstępną), bieżącą i następczą (*ex post*). Jeśli chodzi o sposób ustalania stanu rzeczywistego, to kontrolę dzieli się na kontrolę faktyczną, która polega na osobistym ustalaniu przez kontrolującego stanu faktycznego na podstawie innych źródeł informacji niż dokumenty, oraz na kontrolę dokumentalną, która sprowadza się do badania dokumentów. Z uwagi na przedmiot kontroli, którym może być sama operacja finansowa lub jej rezultaty albo dokument odzwierciedlający przebieg lub rezultaty tej operacji – wyróżnia się kontrolę merytoryczną i formalną, która z kolei jest wstępnym etapem każdej kontroli dokumentalnej. Biorąc zaś pod uwagę miejsce wykonywania kontroli, można ją podzielić na kontrolę kameralną (wykonywaną w siedzibie kontrolującego) oraz wykonywaną u źródła (na miejscu, u kontrolowanego). O zastosowaniu jednej z tych form kontroli może przesądzać albo jej rodzaj (np. kontrola i ocena wykonania budżetu przez komisję rewizyjną w celu sformułowania wniosku absolutoryjnego jest ze swej istoty kontrolą kameralną), albo bieżące okoliczności (np. brak warunków do wykonywania kontroli na miejscu wymusza zastosowanie kontroli kameralnej). Natomiast ze względu na zakres przedmiotowy kon-

⁸ Szerzej ibidem, s. 50 i nast.

troli wyróżnia się kontrolę pełną i odcinkową, a specyficznym rodzajem kontroli odcinkowej, prowadzonej zazwyczaj jednocześnie w kilku lub we wszystkich tego typu jednostkach (np. w placówkach oświatowych), jest kontrola problemowa (tematyczna). Jeśli chodzi o czas prowadzonej kontroli, to można wyróżnić kontrolę ciągłą (wykonywaną permanentnie) oraz kontrolę doraźną (wykonywaną od czasu do czasu, w terminach stałych lub nieregularnie), a ze względu na sposób organizacji i wszczynania – wyodrębnia się kontrolę planową oraz pozaplanową (*ad hoc*). I wreszcie, w zależności od tego, czy kontrolę sprawują organy i służby przy okazji wykonywania swych funkcji, czy wyodrębnione instytucje – wyróżnia się kontrolę funkcjonalną i instytucjonalną.

8.4. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe jako organy kontroli

Podstawy prawne sprawowania kontroli finansowej nad jednostkami samorządu terytorialnego uregulowane zostały zarówno w przepisach Konstytucji, jak i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz w ustawach ustrojowych, w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawach o Najwyższej Izbie Kontroli⁹ i o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁰. Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego może składać się zarówno z kontroli funkcjonalnej, jak i instytucjonalnej, a jej uzupełnieniem jest powierzenie głównym księgowym (skarbnikom) tzw. kontroli finansowo-księgowej. Podkreślić należy, że w systemie kontroli wewnętrznej najważniejsze miejsce zajmują organy stanowiące, które wykonują uprawnienia kontrolne bezpośrednio, albo za pośrednictwem komisji stałych lub doraźnych, wśród których szczególną pozycję zajmuje obligatoryjna komisja rewizyjna. Kontrolę wewnętrzną wykonują także: organ wykonawczy, wspomniany już główny księgowy (skarbnik), audytor wewnętrzny oraz kierownicy i główni księgowi samorządowych jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych. W literaturze podkreśla się, że wewnętrzna kontrola budżetowa powinna zajmować się badaniem dokumentacji i ewidencji operacji gospodar-

⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2012, poz. 82).

¹⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. (Dz.U. 2001, nr 55, poz. 577 ze zm.).

czych, legalności podejmowanych działań oraz gospodarności i celowości wydatkowania środków budżetowych¹¹.

Kontrola zewnętrzna gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego wykonywana jest przez podmioty działające poza strukturą organów samorządu terytorialnego. Kontrola ta może być przede wszystkim sprawowana przez społeczność lokalną oraz przez wyspecjalizowane państwowe organy kontroli finansowej, do których należą wskazane już regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli. Na mocy przepisów Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej dokonują wyboru i odwołania organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, a akt wyborczy daje wyraz oceny ich działalności. Tę prawidłową ocenę umożliwia zaś przede wszystkim wyrażana w wielu ustawach i stosowana w praktyce zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi, która jest niezbędna w systemie demokratycznego państwa¹². Negatywna ocena działania organu stanowiącego może w konsekwencji doprowadzić do przeprowadzenia referendum lokalnego, w którym mieszkańcy jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają, w drodze głosowania, swą wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki¹³.

W systemie zewnętrznej kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego najistotniejszą rolę odgrywają regionalne izby obrachunkowe. Zauważyć należy, że zarówno ustawy ustrojowe, jak i ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wyraźnie rozgraniczają uprawnienia kontrolne i nadzorcze izb, traktując je jako dwie odrębne funkcje, dla których realizacji izby uzyskały stosowne uprawnienia. Zgodnie z art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych, oraz zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności prowadzonej dokumentacji ze stanem faktycznym. Przyjęcie przez ustawodawcę w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego kryterium zgodności z prawem jako podstawowego kryterium sprawowania kontroli ściśle koresponduje z przepisami ustaw ustrojowych, które zapewniają jednostkom samorządu terytorialnego sądową

¹¹ C. Paczuła: *Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą*. Warszawa 1998, s. 151.

¹² Por. A. Borodo: *Kontrola i nadzór nad działalnością finansową gminy*. Toruń 1995, s. 11; E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Warszawa 2001, s. 219.

¹³ Por. przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985 ze zm.).

ochronę ich samodzielności. Tylko bowiem w przypadku zastosowania takiego kryterium można mówić o rzeczywistej samodzielności w granicach prawa i udzielać jej ochrony sądowej¹⁴. Natomiast biorąc pod uwagę kryterium zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, zauważyć należy, że zostało ono pominięte przez ustawodawcę w ustawach ustrojowych, co powoduje brak spójności regulacji prawnych w odniesieniu do stosowania poszczególnych kryteriów kontroli. Dopiero bowiem łączne zastosowanie obu tych kryteriów pozwala właściwie ocenić prowadzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarkę finansową w zakresie zadań własnych, gwarantując jednocześnie respektowanie podstawowej zasady samodzielności. Z kolei kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w sferze realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Kryteria te pozwalają ocenić, czy podejmowane działania są zasadne, celowe i skuteczne, a kontrola prowadzona jest przez pryzmat interesu państwa i racjonalności wykorzystania środków publicznych (państwowych).

Realizując swe zadania, regionalne izby obrachunkowe poddają kontroli nie tylko organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, ale także działalność wszystkich podmiotów, które uczestniczą w wykonywaniu budżetu i zadań w nim określonych, a nawet działalność podmiotów spoza sektora finansów publicznych, które korzystają z dotacji przyznawanych z budżetu lub biorą udział w procesach gospodarowania mieniem komunalnym. Kontrola taka może mieć także charakter czynności sygnalizacyjnych czy wstępnych dla ewentualnych wystąpień nadzorczych izb w zakresie spraw finansowych. Kontrola finansowa skierowana jest również na wewnętrzne operacje kasowe związane z przechowywaniem i przesuwaniem zasobów pieniężnych w obrębie kasy kontrolowanej jednostki i w związku z tym kontrola ta powinna obejmować nie tylko operacje finansowe rozumiane dynamicznie (jako czynności przesuwania zasobów pieniężnych), ale również same zasoby pieniężne (rozumiane statycznie jako faktyczny stan ich zapasu), gdy w określonym momencie są kontrolowane przez bezpośrednie ustalenie stanu rzeczywistego. Określenie przedmiotu kontroli, obejmującego zarówno działalność finansową, jak i zasoby finansowe, nie oznacza, że kontrola ta skupia się wyłącznie na operacjach pieniężnych i nie oznacza również, że zajmuje się jedynie zasobami pieniężnymi, które mogą ulegać przemianom w zasoby materialne. Taka kontrola finansowa jest bowiem równocześnie kontrolą

¹⁴ Zob. szerzej J. Jagoda: *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2011 oraz powołana tam literatura.

o charakterze gospodarczym, obejmującą procesy materialne i zasoby gospodarcze¹⁵.

Sprawując funkcje kontrolne, izby badają działalność jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych przez pryzmat realizacji ich planów finansowych i zasad przewidzianych w ustawie o finansach publicznych, z kolei samorządowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną powinny być kontrolowane z punktu widzenia przepisów o rachunkowości. Szczególnej kontroli podlegać musi zwłaszcza sposób wykorzystywania przez te podmioty środków publicznych przekazywanych im z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Poza kontrolą izb nie powinien pozostawać także sposób wykorzystania mienia komunalnego wnoszonego do spółek (nie tylko komunalnych). Kontrola takich podmiotów może oczywiście powodować wiele problemów i oporów, tak ze strony jednostek samorządu terytorialnego, jak i tych podmiotów. Takie napięte sytuacje mają miejsce zwłaszcza w tych okolicznościach, gdy podejmowane czynności kontrolne dotyczą podmiotów, w których jednostka samorządu terytorialnego nie posiada 100% kapitału (lub przeważającej części udziałów). Takich podmiotów nie można jednak pominąć w procesie kontroli, ponieważ powodowałyby to precedens, który pozwalałby organom jednostek samorządu terytorialnego uniknąć – przynajmniej częściowo – działań kontrolnych. To z kolei mogłoby powodować celowe kreowanie „komunalnych osób prawnych”, w których jednostki te nigdy nie byłyby jedynym udziałowcem czy akcjonariuszem. Zatem działania kontrolne regionalnych izb obrachunkowych muszą być tak prowadzone, aby nie naruszały praw innych współników, a jednocześnie pozwalały na ocenę sposobu wykorzystywania środków publicznych przez te podmioty. Bardzo istotnym zadaniem w zakresie sprawowania funkcji kontrolnej przez regionalne izby obrachunkowe wobec jednostek samorządu terytorialnego jest również kontrola udzielania zamówień publicznych. Prawidłowe uregulowanie ich zakresu oraz stosowanie w praktyce ma ogromne znaczenie dla właściwego funkcjonowania zarówno państwa, jak i samorządu terytorialnego oraz odpowiedniego kształtowania stosunków społecznych i ekonomicznych podmiotów, które spotykają się na granicy sektora publicznego i prywatnego¹⁶. Przedmiotem kontroli regionalnych izb obra-

¹⁵ Zob. J. Glumińska-Pawlic: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*. Katowice 2003, s. 243 i nast. oraz powołana tam literatura.

¹⁶ J. Maćkowiak: *Istota i zakres regulacji dotyczących zamówień publicznych. Rozważania wstępne*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 2, s. 52; P. Walczak: *Wybrane zagadnienia związane z kontrolą stosowania przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 1, s. 14.

chunkowych powinna być więc szeroko rozumiana gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, oceniana pod kątem legalności i rzetelności prowadzonej dokumentacji. Ograniczenie kryterium kontroli w sferze realizacji zadań własnych jest konsekwencją poszanowania przez ustawodawcę przyznanej samorządowi samodzielności działania, co należy ocenić pozytywnie¹⁷. Natomiast w zakresie zadań zleconych kontrola winna być przeprowadzana także na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Działalność wyspecjalizowanego organu, jakim jest regionalna izba obrachunkowa, pozwala skupić jego działania na określonej grupie podmiotów, które kontroli tej podlegają, a specjalizacja oznacza, że działania prowadzone przez ten organ cechuje dokładność, zaangażowanie oraz wysoka fachowość. Kontrolowane podmioty muszą mieć przekonanie, że kontrola sprawowana jest przez wyspecjalizowany organ, który jest sprawny pod względem organizacyjnym i złożony z profesjonalnej kadry kontrolerskiej, zapewniającej fachową i skuteczną działalność kontrolną.

8.5. Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych

W systemie kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych, oprócz kierownika jednostki, wykonującego aktualnie kontrolę zarządczą, istotną rolę ustawodawca przewidział dla głównego księgowego (skarbnika), będącego pracownikiem tej jednostki, któremu kierownik powierzył obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- prowadzenia rachunkowości jednostki,
- wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Zauważyć należy, że określony w ustawie o finansach publicznych katalog obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego w jednostkach sektora finansów publicznych znacznie wykracza poza sprawy związane z prowadzeniem rachunkowości. Wszystko to sprawia, że pozycja głównego księgowego w jednostkach sektora finansów publicznych,

¹⁷ Por. J. Mieszkowski: *Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 56–57.

a zarazem jego odpowiedzialność jest o wiele większa niż w innych jednostkach organizacyjnych. Podkreślić jednak trzeba, że skarbnik (główny księgowy) ponosi odpowiedzialność tylko w zakresie popełnienia czynów związanych bezpośrednio z jego obowiązkami. Przekazanie mu obowiązków i odpowiedzialności nie znosi przy tym odpowiedzialności kierownika jednostki z tytułu nadzoru¹⁸.

Poczynając od dnia 1 stycznia 2002 r., system kontroli wewnętrznej ogromnej większości jednostek sektora finansów publicznych rozszerzony został o instytucję audytu wewnętrznego, przeprowadzanego przez audytorów. Zgodnie z art. 272 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Audyt wewnętrzny prowadzi się obowiązkowo w tych podmiotach, których dochody lub wydatki, albo przychody lub koszty przekraczają wysokość 40 mln zł. Dotyczy to również jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w ich uchwałach budżetowych kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła tę wysokość. Audyt prowadzi się również w tych jednostkach sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w tej jednostce albo usługodawca w niej niezatrudniony. W jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Komórkę audytu wewnętrznego tworzy się w urzędzie tej jednostki. Audyt może jednak być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 mln zł. Audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego, a w uzasadnionych przypadkach także poza planem audytu. Plan ten przygotowuje do końca roku kierownik komórki audytu, w porozumieniu z kierownikiem jednostki, na podstawie analizy ryzyka.

Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności:

- badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych (audyt finansowy),

¹⁸ Por. *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*. Red. E. Ruśkowski, J. Salachna. Gdańsk 2007, s. 190 i nast.

- ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem (audyt systemu),
- ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego (audyt działalności).

Audyt finansowy polega na przedstawieniu obrazu gospodarki finansowej na podstawie dokumentów księgowych i sprawozdawczych, a nie na badaniu faktycznego wykonania zadań, chociaż ocena, czy sporządzone sprawozdania rzetelnie oddają sposób wykonania planu finansowego, ma także istotne znaczenie. Audyt systemu polega natomiast na przeprowadzeniu analizy i oceny środków kontroli w jednostce, a jego zadaniem jest ustalenie, czy wprowadzone w niej przez kierownika środki zapewniają przeprowadzanie operacji finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami, a wydatki dokonywane są w sposób rzetelny, celowy, oszczędny i efektywny, oraz czy środki kontroli są przestrzegane przez pracowników w toku wykonywania zadań. Z kolei audyt działalności ma na celu wydanie oceny jakości zarządzania finansowego i polega na ustaleniu, czy podejmowane i wykonywane przez kierownictwo działania są zgodne z kryterium celowości i gospodarności oraz prowadzą do osiągnięcia założonego wyniku (celu) jednostki. Audytor wewnętrzny, prowadząc audyt, kieruje się w szczególności wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego, które ma obowiązek określić i ogłosić, w formie komunikatu, Minister Finansów.

8.6. Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru

Właściwe prowadzenie gospodarki finansowej, która wywiera bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i działania podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych, wymagało – w ocenie ustawodawcy – powołania do życia wyspecjalizowanych organów nadzoru i kontroli, których zasady działania określone zostały w wymienionej już wcześniej ustawie z 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Ustawa ta wypełniła lukę w przepisach dotyczących nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym, utworzenie izb bowiem zostało już zapowiedziane w ustawie o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.¹⁹ Zgodnie z przyjętymi regulacjami, izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów należących do sfery samorządu terytorialnego,

¹⁹ Aktualnie jest to ustawa o samorządzie gminnym.

sprawującymi nadzór nad ich działalnością w zakresie spraw finansowych oraz dokonującymi kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Izby opracowują także raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami, a w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną i szkoleniową. Wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej mogą stanowić podstawę sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, który ma na celu wskazanie organom powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. O sporządzeniu raportu decyduje uchwałą kolegium izby, określając jego zakres i termin oraz wyznaczając członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje go organom: stanowiącemu i wykonawczemu, właściwej jednostki samorządu terytorialnego, które w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia do raportu. Kolegium w odrębnej uchwale oddala zastrzeżenia lub je uwzględnia i zmienia raport. Przepisy te stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego, z tym że taki raport przekazuje się również organom jednostek należących do związku. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym.

8.7. Wszczęcie i przebieg postępowania nadzorczego

Regionalne izby obrachunkowe w zakresie działalności nadzorczej badają uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- budżetu i jego zmian;
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa;

- absolutorium dla organu wykonawczego;
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Warunkiem sprawowania bieżącego nadzoru jest stałe informowanie izb o podjętych uchwałach i zarządzeniach objętych zakresem nadzoru. Obowiązki z tym zakresie ustawodawca powierzył wójtom (burmistrzom/prezydentom miast) oraz przewodniczącym zarządów powiatów i województw, którzy w terminie 7 dni od dnia podjęcia rozstrzygnięcia przekazują je do izby. Uchwała lub zarządzenie w sprawach finansowych sprzeczne z prawem są nieważne, a o ich nieważności w całości lub w części orzeka kolegium izby, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia. Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, izba może wstrzymać ich wykonanie, natomiast po upływie wskazanego terminu izba nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia²⁰, ale może je zaskarżyć – jeśli jej zdaniem są one sprzeczne z prawem – do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Po upływie roku od daty podjęcia kwestionowanej uchwały lub zarządzenia nie stwierdza się ich nieważności, chyba że nie zostały one przedłożone izbie w terminie 7 dni od daty ich podjęcia. Jeśli zatem istnieją przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, to nawet po upływie rocznego terminu uprawniony organ orzeka o ich niezgodności z prawem. Należy jednak zauważyć, że ze względu na fakt obowiązywania uchwał budżetowych co do zasady przez okres roku kalendarzowego nieuzasadnione byłoby orzekanie o ich nieważności, jeżeli w chwili orzekania uchwały te już nie obowiązują. W takim przypadku należy orzec jedynie o ich niezgodności z prawem, nie ma bowiem sensu wyznaczanie terminu usunięcia nieprawidłowości, jako że organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą już podjąć prawidłowej uchwały zmieniającej.

Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Rozstrzygnięcie nadzorcze podejmowane jest w formie uchwały kolegium i powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu

²⁰ Pogląd taki podzielił również NSA w wyroku z dnia 30 sierpnia 1995 r., III SA 493/95 (ONSA 1996, nr 3, poz. 140), podkreślając, że „zakres i tok postępowania, o którym mowa w art. 91 uosg i art. 12 ust. 1 ustawy o rio, nie ma wpływu na bieg 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej”, a także w wyroku z dnia 30 października 1996 r., III SA 838/96 („Prawo Gospodarcze” 1997, nr 5, s. 33), twierdząc, że „po upływie tego terminu organ nadzoru traci kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały i, chcąc wyeliminować ją z obrotu prawnego, może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego”.

administracyjnego. Jednakże, aby zastosować środek nadzoru, kolegium musi w sposób niebudzący wątpliwości wykazać sprzeczność postanowień badanej uchwały (zarządzenia) z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które zostały naruszone, oraz wypływające z nich dyrektywy (nakaazy i zakazy)²¹. Przesłankami materialnoprawnymi do wydania orzeczenia o nieważności uchwały budżetowej są więc: wystąpienie w niej nieprawidłowości (naruszenia prawa), wezwanie organu jednostki samorządu terytorialnego przez izbę do usunięcia tych nieprawidłowości oraz niewprowadzenie przez organ zmian określonych w tym wezwaniu²². Orzeczenie o nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*), a zakończenie roku budżetowego w trakcie postępowania nadzorczego (zwłaszcza dotyczącego zmian budżetu) nie wpływa na dopuszczalność jego podjęcia. Jeżeli w wyznaczonym terminie organ nie usunie nieprawidłowości, to kolegium izby orzeka (w formie uchwały) o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części i wówczas ustala dla tej jednostki budżet lub jego część dotknięte nieważnością. Wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawieszają bieg 30-dniowego terminu do zajęcia stanowiska przez kolegium na okres nie dłuższy niż 30 dni. Podkreślić należy, że szczególne procedury i środki nadzoru przewidziane zostały w odniesieniu do uchwały budżetowej – w przypadku jej niepodjęcia przez organ stanowiący do dnia 31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet nadzorowanej jednostki w terminie do końca lutego tegoż roku w zakresie zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub porozumień. Rozstrzygnięcia nadzorcze kończą postępowanie i mogą być zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, których dotyczą, z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Stają się one prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi albo z dniem oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Uzyskanie przez rozstrzygnięcie cechy prawomocności sprawia, że jest ono niewzruszalne (nie przysługuje wobec niego żaden środek zaskarżenia).

Z kolei w razie nieistotnego naruszenia prawa kolegium nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ale ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Wskazanie, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa lub wskazanie przez organ nadzoru sposobu usunięcia stwierdzonego uchybienia (drobnej nieprawidłowości

²¹ Por. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2000 r., III SA 397/00. ONSA 2001, nr 3, poz. 117.

²² Por. Wyroki NSA z dnia 12 listopada 1998 r., III SA 5191/97. OSS 1999, nr 4, poz. 123 oraz z dnia 17 listopada 1997 r., I SA/Ka 1594/97. OSS 1998, nr 1, poz. 19.

czy usterki) nie wykazuje cech rozstrzygnięcia nadzorczego w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych, zatem nie podlega zaskarżeniu do WSA. Wykonanie zaleceń nie jest obwarowane żadną sankcją, stąd też uchwałę kolegium podjętą w tym trybie uznaje się jedynie za środek nadzoru o charakterze informacyjno-doradczym²³. Należy więc podzielić pogląd, że kolegium izby, zwracając w swym orzeczeniu uwagę na ten fakt, zakłada, że organ jednostki samorządu terytorialnego usunie w niedalekiej przyszłości stwierdzone uchybienie i w podobnych sytuacjach nie popełni już podobnego błędu²⁴.

Podkreślić trzeba, że wskazany tryb działania nie ma zastosowania do uchwał kolegiów w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie absolutorium dla organów wykonawczych. Uchwały takie podlegają badaniu jedynie z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Kolegium izby ocenia w szczególności tryb i materialne przesłanki podjęcia uchwały absolutoryjnej, które odnoszą się do rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i oceny tego wykonania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła także obowiązek zapoznania się radnych z opinią z badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu, informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej. Niedotrzymanie ustawowo przewidzianego trybu podjęcia uchwały absolutoryjnej może dopiero skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Jak już wcześniej wskazano, jedną z form działania regionalnych izb obrachunkowych jest wydawanie opinii, w sprawach określonych ustawami, przez składy orzekające złożone z członków kolegium. Funkcja opiniodawcza izb określana bywa mianem „nadzoru prewencyjnego”, a wydawanie opinii traktowane jest jako forma pośredniego oddziaływania izb na prawidłowy przebieg realizacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Opinie te nie mają zasadniczo charakteru rozstrzygnięć nadzorczych i nie wiążą organów, ale wywołują określone skutki, które muszą być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji przez te organy. Mogą one bowiem spowodować wydanie aktów nadzorczych lub wpłynąć na stanowisko innych instytucji, do których opinie te są kie-

²³ Szerzej Z. Kmiecik: *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*. „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 28–32; Idem: *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*. „Państwo i Prawo” 1995, z. 2, s. 38–39 oraz Idem: *Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 42–51.

²⁴ Por. R.P. Krawczyk: *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych a praktyka jej stosowania*. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12, s. 46.

rowane²⁵. Opinie zawierają stanowisko organu nadzoru, który – w przypadku podjęcia uchwały z pominięciem opinii – może władczo wkroczyć, by doprowadzić do stanu zgodnego z prawem²⁶. Charakter prawny opinii wskazuje, że nie stanowią one formy władczej ingerencji w sferę działalności samorządowej, a co najwyżej służą realizacji funkcji kontrolnej izb²⁷. O negatywnych opiniach wydanych w sprawach dotyczących przedkładanych przez organy wykonawcze sprawozdaniach z wykonania budżetu prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra finansów.

Biorąc pod uwagę obowiązujące regulacje, stwierdzić można, że przyjęta konstrukcja prawna oraz kryteria nadzoru uwzględniają zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wątpliwości może budzić jedynie zbyt duża liczba opinii wydawanych w różnych sprawach przez regionalne izby obrachunkowe przy założeniu, że nie mają one charakteru wiążącego i często nie są w ogóle brane pod uwagę przez podmioty będące ich adresatami, natomiast organ nadzoru wzywa do przedłożenia dodatkowych dokumentów i zestawień w celu ich sporządzenia.

²⁵ Por. J. Glumińska, M. Zdebel: *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*. „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 45–46.

²⁶ Szerzej B. Cybulski: *Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych*. W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok. Zagadnienia ustrojowe i prawnofinansowe*. Red. W. Miemiec, B. Cybulski. Warszawa 1997, s. 96–97; J. Storczyński: *Charakter prawny opinii składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych*. „Finanse Komunalne” 2000, nr 3, s. 11–15.

²⁷ E. Ruśkowski, J. Stankiewicz: *System budżetowy*. W: *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa 2000, s. 270–271.

9. Odpowiedzialność prawna administracji publicznej*

Współcześnie problematyka odpowiedzialności jest bardzo ważna. Przed administracją stawia się wciąż nowe zadania, które realizowane są w nowych, dotąd nieznanych formach działania, ewoluują struktury organizacyjne administracji, a zasięg regulacji prawem zakreśla coraz szersze pola życia społecznego i gospodarczego¹. Wymienione czynniki wpływają na zintensyfikowanie ingerencji administracji w życie obywatela, nakładając na niego różnego rodzaju obowiązki, a także przydając prawa. O ile wykonywanie przysługujących jednostce praw co do zasady odbywa się bez konieczności sięgania po środki przymusu, o tyle dla wyegzekwowania wykonania obowiązków potrzebne jest używanie przymusu² czy nawet więcej – sankcji³.

Problem ten ściśle zająbia się z problemem odpowiedzialności i to zarówno odpowiedzialności ujmowanej jako odpowiedzialność jednostek

* Dr Ewa Żołnierczyk, adiunkt, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach.

¹ Zob. na temat ingerencji administracji J. Boć: *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo 138. Wrocław 1985.

² Przymus ma dawać gwarancję realizacji prawa, stanowi swego rodzaju instrument działania służący osiągnięciu celu i mający istotne znaczenie w procesie tworzenia i wykonywania prawa. Szerzej J. Radwanowicz: *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*. W: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.* Red. J. Zimmermann. Warszawa 2007, s. 131 i nast.

³ Łatwość korzystania z praw, jakie przysługują jednostce, stanowi pewien wynik konstrukcji psychiki ludzkiej. Najczęściej nie mamy trudności z wykonywaniem praw, przeniesienie ich bowiem ze sfery pasywności do sfery aktywności zależy tylko i wyłącznie od nas samych, z kolei wykonywanie nałożonych na nas obowiązków stanowi dolegliwość, gdyż przy wykonawstwie tym wkraczamy w sferę niemożności działania wedle własnej woli, a dodatkowo niewykonanie obowiązku może za sobą pociągnąć zastosowanie przymusu czy sankcji.

za działania lub zaniechania wobec administracji publicznej, jak i odpowiedzialności administracji publicznej wobec jednostek za działania czy zaniechania. Działania administracji publicznej pozbawione możliwości sięgania po środki przymusu dla zapewnienia wykonania obowiązku administracyjnoprawnego byłyby pozbawione swego pierwotnego sensu⁴. Administracja działa skutecznie wówczas, gdy są faktycznie realizowane wydawane przez nią nakazy i zakazy. Nadawanie praw czy nakładanie obowiązków bez realnej konsumpcji w praktyce czyni administrowanie nie tyle niemożliwym, ile bezużytecznym.

Prężność i różnorodność aktywności administracji sama w sobie rodzi temat odpowiedzialności, który jest złożony i trudny, a także rzadko podejmowany w podręcznikach poświęconych administracji. Dla rozpatrywanego problemu istotne jest określenie przez prawo podmiotu odpowiedzialnego (kto jest odpowiedzialny), treści przypisywanej mu odpowiedzialności (za co jest odpowiedzialny) i w jaki sposób jest odpowiedzialny (odpowiedź na pytanie, jak ma zrekompensować dolegliwość powstałą w wyniku działania lub zaniechania czy zaistnienia stanu rzeczy niezgodnego bądź zgodnego z prawem). Mimo tak jasno określonego postulatu budowania treści odpowiedzialności według schematu – **kto, za co, jak?**, niejednokrotnie w praktyce spotkać można określanie kryteriów odpowiedzialności w sposób cząstkowy. Samo uregulowanie prawem sprawy odpowiedzialności bez praktycznego egzekwowania⁵ pozbawia ją pierwotnego sensu dolegliwości⁶.

9.1. Budowanie definicji odpowiedzialności

Słowo „odpowiedzialność” jest wieloznaczne, a tym samym różnie ujmowane w literaturze przedmiotu. To kategoria o charakterze interdyscyplinarnym i ogólnym. Tworzenie definicji uniwersalnej odpowiadającej potrzebom wszystkich, rozbieżnych tematycznie i problematycznie,

⁴ A. Michór: *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*. W: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Red. J. Boć, A. Chajbrowicz. Wrocław 2009, s. 645.

⁵ O egzekwowaniu i szkodach wyrządzonych za niezgodne z prawem działania egzekucji administracyjnej L. Klat-Wertelecka: *Odpowiedzialność prawna za szkody wyrządzone niezgodną z prawem egzekucją administracyjną*. W: *Nowe problemy badawcze...*, s. 629 i n.

⁶ Podobnie J. Boć: *Odpowiedzialność*. W: J. Boć (red.): *Administracja publiczna*. Wrocław 2004, s. 345.

obszarów naukowych nie wydaje się potrzebne czy pożądane. Sformułowanie definicji odpowiedzialności ma kardynalne znaczenie dla ustalenia jej zakresu podmiotowego, przedmiotowego, warunków, rodzajów, kryteriów, granic, zasięgu i sposobu egzekwowania⁷.

Odpowiedzialność najczęściej ujmowana jest jako ujemne konsekwencje scharakteryzowane przez normy prawne, a kierowane wobec określonego podmiotu, związane z zaistnieniem ocenianego stanu rzeczy⁸. Odpowiedzialny to podmiot gotowy do ponoszenia konsekwencji za swoje postępowanie lub jego brak, ponoszący winę za coś, co nie powinno się wydarzyć.

Pojęcie odpowiedzialności prawnej budzi wiele sporów teoretyczno-prawnych, co wynika głównie z faktu, że częściej dywaguje się o rodzajach odpowiedzialności prawnej stosowanych w różnych gałęziach prawa, jak odpowiedzialność cywilnoprawna, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność konstytucyjna.

Odpowiedzialność prawna stanowi pewien rodzaj odpowiedzialności, której zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz zasady są regulowane normami prawnymi, ale jej treść jak dotąd nie została ustalona prawem⁹.

Odpowiedzialność to zasada ponoszenia przez dany podmiot ujemnych konsekwencji za działania bądź zaniechania podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej. Konsekwencje te są przypisywane danemu podmiotowi według zasad opisanych w danym porządku prawnym. Odpowiedzialności towarzyszy cel zrekompensowania szkody powstałej w wyniku zaistnienia lub braku zaistnienia zdarzenia lub stanu rzeczy. Właściwe wydaje się stanowisko E. Bojanowskiego w tej sprawie. Autor ten stwierdza, że „pochodną poddania człowieka obowiązкови prawnemu jest odpowiedzialność prawna”¹⁰. Odpowiedzialność jest więc postrzegana jako negatywna konsekwencja naruszenia obowiązków nałożonych na jednostkę.

W ujęciu J. Bocia pojęcie odpowiedzialności jest szerokie i można je definiować dwojako:

- jako możliwość uruchomienia ocen i środków prawnych wobec danego podmiotu, który zachował się w sposób nieodpowiadający oczeki-

⁷ E. Pierzchała: *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*. W: *Nowe problemy badawcze...*, s. 678.

⁸ Tak S. Sykuna: *Odpowiedzialność prawna*. W: *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*. Red. J. Zajadło. Warszawa 2007, s. 215.

⁹ E. Pierzchała: *Odpowiedzialność prawna...*, s. 679.

¹⁰ Cyt. za: E. Bojanowski: *Z rozważań nad założeniami odpowiedzialności za realizację kompetencji organów administracji państwowej*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo 168. Wrocław 1990, s. 34.

wanym kryteriom społecznym, kulturowym, ekonomicznym i innym (z podkreśleniem, że kryteria te nie są uregulowane prawnie);

- jako możliwość uruchomienia ocen i środków prawnych wobec określonego podmiotu, którego zachowanie nie odpowiada wymogom sformułowanym prawnie¹¹.

Zdaniem wspomnianego autora, odpowiedzialność prawna (przedstawiona w drugim ujęciu) musi być wprowadzona i określona przez normy prawne, niezależnie od tego, na podstawie jakich kryteriów będzie następować ocena odstępstwa działalności faktycznej od działalności postulowanej bądź oczekiwanej. Według J. Bocia, nie można rozpatrywać aspektu odpowiedzialności organów bez powiązania z odpowiedzialnością ludzi. Odpowiedzialność organów i odpowiedzialność ludzi są z sobą tożsame, oddzielne traktowanie tych kwestii doprowadza bowiem do mistycyzmu w doktrynie i w praktyce¹². Administrację należy postrzegać przez pryzmat ludzi, którzy tworzą organizację o charakterze publicznym powołaną do wykonawstwa zadań publicznych, a jeśli tak, to człowiek jako trzon organizacji jest odpowiedzialny za jej działania lub zaniechania.

Za P.J. Suwaj można także przyjąć, że „odpowiedzialność (tu: administracji) może być definiowana jako poczucie obowiązku podmiotu administracyjnego (osoby lub instytucji) wyjaśnienia i uzasadnienia swoich decyzji innemu podmiotowi – osobie fizycznej lub prawnej”¹³, bądź także jako reagowanie na potrzeby społeczne. W ujęciu tym wyraźnie widoczny jest pozytywny wydźwięk odpowiedzialności – odpowiedzialność skorelowana z poczuciem obowiązku administracji uzasadnienia swoich działań czy zaniechań.

W płaszczyźnie wykładni pojęcia odpowiedzialności można również sięgać do definicji realnej i definicji nominalnej. Jak wskazuje E. Pierzchała, w definicji realnej odnaleźć można charakterystykę pojęcia odpowiedzialności, koncentrującą się na wytypowaniu zespołu cech właściwych tylko temu terminowi. W definicji nominalnej podaje się natomiast znaczenie słowa „odpowiedzialność” za pomocą innych tożsamych określeń¹⁴. W ujęciu definicji nominalnej odpowiedzialność prawna przekłada się na świadomość istnienia obowiązku prawnego i wynikających z tego faktu skutków, które określa prawo.

Trzonem definicji odpowiedzialności są trzy elementy:

- fakt istnienia odpowiedzialności w danej sytuacji wyprowadzany jest z norm prawnych;

¹¹ J. Boć: *Odpowiedzialność...*, s. 345.

¹² Ibidem.

¹³ Cyt. za: P.J. Suwaj: *Konflikt interesów w administracji publicznej*. Warszawa 2009, s. 160.

¹⁴ E. Pierzchała: *Odpowiedzialność prawna...*, s. 680.

- działanie lub zaniechanie, lub zaistnienie stanu rzeczy jest niezgodne bądź zgodne z prawem (odpowiedzialność za działania nielegalne i odpowiedzialność za działania legalne);
- możliwość uruchomienia środków naprawczych i związana z tym dolegliwość.

Odpowiedzialność pełni w praktyce funkcję represyjną i prewencyjną. Pierwszą z tego względu, że prowadzi do wymierzenia sankcji za działania nieaprobowane z publicznego punktu widzenia, a drugą z racji wykorzystywania jej instrumentów dla poprawy jakości działania samej administracji¹⁵.

W niniejszym opracowaniu przyjęć należy następujące pojęcie odpowiedzialności w administracji:

Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej to ujemne skutki opisane prawem związane z zaistnieniem danego stanu rzeczy lub działaniem czy zaniechaniem, które obciążają podmioty administracyjne ujmowane jako osoby lub instytucje.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze uwagi, nie należy utożsamiać z sobą pojęć odpowiedzialności administracji z odpowiedzialnością administracyjną. Odpowiedzialność administracyjna to „regulowana prawem możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej wobec określonego podmiotu środków prawnych o charakterze dolegliwości, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, z uwagi na negatywne wartościowane przez prawo przypisywane mu zachowanie, bez warunkującego związku przyczynowego z zachowaniami legalnymi”¹⁶. Temat odpowiedzialności administracyjnej jest o wiele częściej podejmowany w literaturze przedmiotu niż problematyka odpowiedzialności administracji¹⁷. Oba rodzaje odpowiedzialności pozostają przy tym równie ważne w praktyce. Nie można bowiem oczekiwać, że ujemne konsekwencje niewywiązywania się z obowiązków nakładanych przez administrację dla realizacji jej zadań publicznych będą obciążać wyłącznie adresatów jej działań. Administracja publiczna nie może rów-

¹⁵ Ibidem, s. 160.

¹⁶ Cyt. za: A. Michór: *Odpowiedzialność administracyjna notariuszy jako insiderów pierwotnych w obrocie instrumentami finansowymi*. „Rejent” 2007, nr 11, s. 71.

¹⁷ Zob. E. Pierzchała: *Odpowiedzialność prawna...*, s. 683; A. Michór: *Z problematyki odpowiedzialności...*, s. 645 i nast.; D. Kijowski: *Odpowiedzialność w samorządzie terytorialnym na gruncie prawa administracyjnego*. W: *Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (o potrzebie badań)*. Red. B. Cudowski. Białystok 2006, s. 39 i nast.

niez pozostawać bezkarna w swoich działaniach, w szczególności, że pole jej aktywności jest znaczne i zasadniczo zróżnicowane, a jego skutki dotyczą praktycznie każdego z nas. Stąd tak istotne jest sięganie po mechanizmy, dzięki którym administracja zostanie obciążona niekorzystnymi skutkami swoich błędnych działań, braku podjęcia działań itd.

9.2. Możliwe perspektywy ujęcia problematyki odpowiedzialności prawnej

Problem odpowiedzialności prawnej może być rozpatrywany z dwóch różnych perspektyw¹⁸: z jednej jest mowa o odpowiedzialności administracyjnej, z drugiej zaś porusza się temat odpowiedzialności prawnej umiejscowionej w administracji publicznej. Pierwsza z perspektyw jest odnoszona do sytuacji, w której osoby trzecie ponoszą konsekwencje za swoje działania bądź zaniechania. Odpowiedzialność ta jest ujmowana jako „regulowana prawem możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej wobec określonego podmiotu środków prawnych o charakterze dolegliwości, realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze, z uwagi na negatywne wartościowanie przez prawo przypisywanego mu zachowania, bez warunkującego związku przyczynowego z jego zachowaniami legalnymi”¹⁹. Stosowanie sankcji administracyjnej względem odpowiedzialnego przybiera przy tym charakter kar wynikających ze stosunków prawa administracyjnego materialnego; mogą to być kary porządkowe wynikające ze stosunków procesowych, kary dyscyplinarne stosowane względem funkcjonariuszy administracji. Celem wymierzania kar jest przede wszystkim wyrządzenie podmiotowi administrowanemu dolegliwości ujmowanej pejoratywnie za pewne działania lub zaniechania.

Przykładem kary pieniężnej jest:

- kara za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55, właściwy organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁰);
- kara za zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni, spowodowane niewłaściwym wykonywaniem zabiegów pielęgnacyjnych (ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²¹);

¹⁸ A. Michór: *Z problematyki odpowiedzialności...*, s. 650.

¹⁹ Zob. *ibidem*.

²⁰ Dz.U. 2010, nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

²¹ Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

- kara za naruszenie prawa w zakresie rybołówstwa skutkuje – w przypadku armatora statku rybackiego długości całkowitej równej albo większej niż 10 m – karą pieniężną nieprzekraczającą 50-krotnego wynagrodzenia miesięcznego (ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie²²);
- kara za działania związane z przekroczeniem dopuszczalnych limitów zawartych w pozwoleniach określających ilość i rodzaj gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, ilość, stan i skład ścieków, pobór wody (powierzchniowej i podziemnej) i ilość pobranej wody (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²³);
- kara za prowadzenie prac geodezyjnych i górniczych bez ważnej koncesji lub z rażącym jej naruszeniem (ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁴).

Jeśli chodzi o odpowiedzialność umiejscowioną w administracji publicznej, to należy stwierdzić, że ponosi ją organ administracji publicznej lub osoba działająca jako organ bądź w jego imieniu za swoje działania lub zaniechania. Działania lub zaniechania przypisywane organowi przynoszą przy tym szkodę osobie trzeciej (spoza sfery administracji publicznej). W dalszych rozważaniach ograniczono się do aspektu odpowiedzialności administracji publicznej względem administrowanego.

9.3. Odpowiedzialność za działania legalne i za działania nielegalne administracji

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa kardynalne pola odpowiedzialności w administracji publicznej:

- odpowiedzialność za działania legalne administracji;
- odpowiedzialność za działania nielegalne administracji.

Pierwszy rodzaj odpowiedzialności obejmuje przede wszystkim odpowiedzialność majątkową. Jest ona skorelowana z sytuacją, w której działania doprowadzające do straty mają specjalną postać prawną ocenianą wedle norm prawa publicznego²⁵. Obowiązek wyrównania strat powstałych w wyniku tych działań powstaje *ex lege*²⁶. Odpowiedzialność tego typu jest odpowiedzialnością repartycyjną.

²² Dz.U. 2004, nr 62, poz. 574 z późn. zm.

²³ Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.

²⁴ Dz.U. 1994, nr 27, poz. 96 z późn. zm.

²⁵ J. Boć: *Odpowiedzialność...*, s. 346.

²⁶ *Ibidem*.

Najogólniej odpowiedzialność tę można zdefiniować jako „odpowiedzialność władzy publicznej za szkody (straty) powstałe w wyniku wydania lub wykonania niewadliwego aktu normatywnego, dającego podstawę wywołującej stratę zmiany sytuacji prawnej z mocy samego prawa, albo za szkody (straty) powstałe z wydania lub wykonania niewadliwego aktu administracyjnego”²⁷. Za przykład odpowiedzialności za działania legalne może posłużyć art. 21 Konstytucji RP traktujący o wywłaszczeniu. Wywłaszczenie stanowi instytucję naruszającą prawo własności. Prawo to może zostać naruszone wyłącznie wtedy, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Prawna konstrukcja wywłaszczenia opiera się na pozbawieniu lub ograniczeniu przez państwo przysługujących innym podmiotom praw do rzeczy²⁸. Problematyka wywłaszczenia jest obecnie regulowana przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹. Jeśli chodzi o przesłanki wywłaszczenia, to:

- wywłaszczyć można tylko te nieruchomości, które położone są na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne albo też nieruchomości, dla których wydano decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- wywłaszczenie polega na pozbawieniu bądź ograniczeniu prawa własności, prawa użytkowania wieczystego albo innego prawa rzeczowego na nieruchomości;
- wywłaszczenie następuje na mocy kwalifikowanego aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej);
- wywłaszczyć można, jeżeli cele publiczne nie mogą być realizowane w inny sposób niż pozbawienie lub ograniczenie prawa do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy;
- wywłaszczenie może być dokonane na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Za wywłaszczoną nieruchomość osoba wywłaszczona otrzymuje odszkodowanie przybierające postać bądź odszkodowania pieniężnego, bądź nieruchomości zamiennej (za zgodą wywłaszczonego). Nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości przez Skarb

²⁷ Cyt. za: ibidem, s. 346–347.

²⁸ A. Bielska-Brodziak (red.), J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, stan prawny na 1.11.2011 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl, s. 26].

²⁹ Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm. Zob. G. Bieniek, S. Kulas, Z. Mamraj, E. Mzyk: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 1997, s. 426–472.

Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego następuje z dniem uostatecznienia się decyzji wywłaszczeniowej.

Drugi rodzaj odpowiedzialności, tzw. odpowiedzialność za działania nielegalne administracji, jest zróżnicowany; w obrębie tego rodzaju odpowiedzialności możliwe jest wyróżnienie:

- odpowiedzialności politycznej;
- odpowiedzialności majątkowej;
- odpowiedzialności karnej;
- odpowiedzialności służbowej;
- odpowiedzialności konstytucyjnej³⁰.

Odpowiedzialność polityczna określona została w art. 157–160 Konstytucji RP³¹ i dotyczy Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działania Rady Ministrów. Członkowie Rady Ministrów ponoszą także przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną, za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Odpowiedzialność majątkowa obejmuje odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Ten typ odpowiedzialności został uregulowany w kodeksie cywilnym. Odpowiedzialności nie ponosi bezpośrednio sprawca szkody, ale Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa (art. 417 §1 k.c.). Jeżeli natomiast wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zostało zlecone na podstawie porozumienia jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, to solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (art. 417 §2 k.c.). Do uruchomienia odpowiedzialności majątkowej konieczne jest wystąpienie szkody majątkowej, niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej przy wykonywaniu czynności oraz adekwatny związek przyczynowy między wykonywaniem władzy publicznej a poniesioną szkodą.

Odpowiedzialność karna uregulowana jest normą art. 228 kodeksu karnego³². Odpowiedzialność karna stanowi szczególny rodzaj odpowie-

³⁰ Za: J. Boć: *Odpowiedzialność...*, s. 348–349.

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, zm.: 2001, nr 28, poz. 319; 2006, nr 200, poz. 1471; 2009, nr 114, poz. 946); zob. dodatkowo: W. Skrzydło: *Komentarz do art. 157–160 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, stan prawny na 1.01.2002 r. [Dostępny w Internecie: www.lex.pl].

³² Zob. A. Marek: *Komentarz do art. 228 kodeksu karnego*. Warszawa 2010 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl]; M. Budyn-Kulik: *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*. Warszawa 2010 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl].

działności. Kodeks karny penalizuje przestępstwo **łapownictwa biernego**. Przepis art. 228 k.k. stanowi, że kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W przypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (karze takiej podlega także ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej, albo jej obietnicy, lub takiej czynności żąda). Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Wymienione kary są ponoszone także przez osoby pełniące funkcje publiczne w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej i przyjmują korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę, lub takiej korzyści żądają, albo uzależniają wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania.

Kodeks karny przewiduje również kary za przestępstwo **łapownictwa czynnego** (art. 229 k.k.). I tak kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (§ 1). W przypadku łapownictwa mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 2). Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela, albo obiecuje udzielić, takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa, to podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (§ 3). Kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12 (§ 4). Karom określonym w § 1–4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela, albo obiecuje udzielić, korzyści majątkowej albo osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej w związku z pełnieniem tej funkcji (§ 5). Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1–5, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, za nim organ ten o nim się dowiedział (§ 6).

Odpowiedzialność służbowa oparta jest na wielu zróżnicowanych podstawach prawnych. Ma charakter represyjny. Powiązana jest z zatrudnieniem na określonym stanowisku. Na przykład wskazać można odpowiedzialność pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym. Pracownik taki zobowiązany jest złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³³). W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej pracownik obowiązany jest określić jej charakter. Jest także obciążony obowiązkiem każdorazowego informowania w sytuacji zmiany charakteru prowadzonej działalności. Pracownik samorządowy ma obowiązek złożyć kierownikowi jednostki, w której jest zatrudniony, oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru, pod rygorem nałożenia kary upomnienia lub nagany.

Odpowiedzialność konstytucyjna ponoszona jest przed Trybunałem Stanu (art. 189 Konstytucji RP) za naruszenie Konstytucji RP lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Odpowiedzialność tę ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych oraz posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107. Odpowiedzialność z art. 198 Konstytucji RP to odpowiedzialność za tzw. delikt konstytucyjny.

9.4. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych

Ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. zostały wprowadzone przepisy regulujące odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa³⁴. W ustawie ujęto ustalenie zasad, przesłanek

³³ Dz.U. nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; zob. też W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz: *Ustawa o pracownikach samorządowych*. Warszawa 2010 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl].

³⁴ Dz.U. nr 34, poz. 171 z późn. zm. [dalej: u.o.f.p.]; ustawa ta weszła w życie dnia 17 maja 2011 r.

i zakresu odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za zawinione, rażące naruszenie prawa w praktyce stosowania prawa, z uwzględnieniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego jej stosowania. Ustawa stanowi przy tym regulację stosunkowo krótką, złożoną zaledwie z siedemnastu jednostek redakcyjnych, tym samym wydawać by się mogło, że wykładnia jej treści nie powinna nastroczać większych trudności³⁵. W praktyce proces interpretacyjny tak skondensowanego aktu jest trudny i złożony, zwłaszcza, że ustawa odwołuje się do wielu innych aktów prawnych z różnych dziedzin prawa, co wpływa na trudność jej rozumienia przez adresata, który nie zawsze musi legitymować się wykształceniem prawniczym.

W ustawie wyjaśnione zostało pojęcie rażącego naruszenia prawa, przesłanki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych i przypadki jej wyłączenia, a także zasady ustalania wysokości odszkodowania i zasad odpowiedzialności w sytuacji wyrządzenia szkody przez kilku funkcjonariuszy publicznych. Ustawa w sposób transparentny omawia postępowanie w sprawie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.

Pojęcie funkcjonariusza publicznego w przepisach kodeksu karnego i ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych

Definicja funkcjonariusza publicznego zawarta jest w art. 115 § 13 k.k. Zakres definicji kodeksowej obejmuje:

- Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- posłów, senatorów, radnych;
- posłów do Parlamentu Europejskiego;
- sędziów, ławników, prokuratorów, funkcjonariuszy finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariuszy, komorników, kuratorów sądowych, syndyków, nadzorców sądowych i zarządców, osoby orzekające w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- osoby będące pracownikami administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe, oraz inne osoby w zakresie, w którym uprawnione są do wydawania decyzji administracyjnych;
- osoby będące pracownikami organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, z wyjątkiem tych, którzy pełnią czynności usługowe;

³⁵ A. Bielska-Brodziak (red.), J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, A. Wentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 2–3, 17.

- osoby zajmujące stanowiska kierownicze w innej instytucji państwowej;
- funkcjonariuszy organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariuszy Służby Więziennej;
- osoby pełniące czynną służbę wojskową oraz pracowników Międzynarodowego Trybunału Karnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe.

Należy przyjąć za M. Haczowską, że w szerokim rozumieniu pod pojęciem „funkcjonariusz publiczny” mieszczą się wszelkie osoby posiadające kompetencje do rozstrzygnięcia władczego³⁶ o prawach i obowiązkach innych podmiotów, bez względu na rodzaj stosunku zatrudnienia, w jakim pozostają³⁷.

W rozumieniu u.o.f.p. „funkcjonariusz publiczny” to osoba, która działa w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.

Przedstawiona definicja nastroczać może trudności interpretacyjnych ze względu na dość ogólne stwierdzenie przez ustawodawcę, że pojęcie „funkcjonariusz publiczny” obejmuje również wszystkie osoby, które brały udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez organ. W rzeczywistości krąg tych osób może być niezmiernie szeroki i trudny do ustalenia, a w rezultacie określenie osoby odpowiedzialnej za powstanie szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa – wręcz nierealne. W procesie wydawania decyzji administracyjnej w praktyce może uczestniczyć wiele osób. Jedna zbiera i analizuje materiał dowodowy, druga przygotowuje projekt decyzji, inna weryfikuje treść decyzji, a jeszcze inna ją podpisuje. Tak szerokie ujęcie podmiotowe zaproponowane przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.f.p. sprawia, że nie można postawić tezy, iż jedynym i wyłącznie odpowiedzialnym jest ten, kto decyzję podpisuje, biorąc tym samym na siebie ciężar odpowiedzialności w sytuacji, gdyby jej wykonawstwo w praktyce wyrządziło komuś szkodę. W omawianej ustawie trud odnalezienia osób winnych powstaniu sytuacji rodzącej odpowiedzialność spoczywać będzie na prokuratorze.

³⁶ Władztwo odnosi się do możliwości jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych i zabezpieczone jest przymusem państwowym, gdy jego treścią jest nałożenie obowiązku. Przymus stanowi element i gwarancję władztwa.

³⁷ M. Haczowska: *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*. Wrocław 2011, s. 39.

Definicja organu administracji publicznej

Wyjaśnienia wymaga pojęcie „organ administracji publicznej”. W ustawie o.f.p. pod pojęciem tym przyjęto rozumienie nadane treścią art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³⁸. Z jego treści wynika szerokie rozumienie organu administracji publicznej. Jest nim nie tylko centralny organ administracji rządowej lub działający w terenie organ administracji samorządu terytorialnego, ale także każdy inny podmiot wykonujący funkcję administracji. Organem w ujęciu kodeksu postępowania administracyjnego mogą być zarówno osoby prawne, jednostki organizacyjne niewyposażone w osobowość prawną, a nawet osoby fizyczne, o ile wykonują funkcje administracji³⁹.

Pojęcie „organ” nie jest jednakowo definiowane w różnych dyscyplinach naukowych. W znaczeniu prawniczym jest ono używane zarówno w nauce prawa publicznego, jak i prywatnego⁴⁰. W połączeniu z odpowiednim kwalifikatorem używane jest najczęściej do określenia: organu państwowego, organu ustawodawczego, organu wykonawczego, organu podatkowego i innych⁴¹. Mimo częstego stosowania w prawie administracyjnym, pojęcie „organ administracji” nie zostało jak do tej pory wprost normatywnie zdefiniowane. Jest to konstrukcja prawna ściśle związana z obowiązującym porządkiem prawnym⁴². Na termin ten składają się elementy prawne oraz pozaprawne, które J. Filipek nazywa „elementami faktycznie istniejącej rzeczywistości”, decydujące o rzeczywistym byciu organu⁴³.

Do tej pory były i są podejmowane próby, niestety zazwyczaj nieudane, sformułowania w przepisach prawnych uniwersalnej definicji organu administracji, czyli odpowiadającej potrzebom całej dziedziny prawa administracyjnego. Z powodu braku uniwersalnej, normatywnej definicji organu administracji wiedzy na ten temat dostarcza doktryna prawa administracyjnego, w której proces definiowania organu administracji także

³⁸ Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1971 z późn. zm.

³⁹ Patrz Wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2001 r. I SA 2610/00. LEX nr 55740.

⁴⁰ Szerzej na temat pojęcia prawa publicznego J. Nowacki: *Prawo publiczne – prawo prywatne*. Katowice 1992.

⁴¹ Na temat organu m.in. J. Jendrośka: *Podmioty administrujące*. W: J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*. Wrocław 2007, s. 134 i nast.; J. Zimmerman: *Prawo administracyjne*. Kraków 2005, s. 117–119; J. Boć: *Struktury*. W: J. Boć (red.): *Administracja publiczna*. Wrocław 2004, s. 156–158; H. Izdebski: *Public Administration and Administrative Law*. Warszawa 2006, s. 47–49.

⁴² E. Żołnierczyk: *Sytuacja obywatela polskiego w sferze administracji spraw zagranicznych*. Wrocław 2010 [maszynopis].

⁴³ J. Filipek: *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część 1*. Kraków 1995, s. 201.

napotyka duże trudności⁴⁴. Zgodnie z poglądem E. Iserzona, organem są „ludzie, którzy zostali powołani do dokonywania czynności przypisywanych państwu jako osobie”⁴⁵. Autor nie traktuje elementu władztwa jako koniecznego w definicji organu. Ciekawą koncepcję organu administracji prezentuje J. Boć. Autor ten wprowadza określenie „piastun” kompetencji organu administracji, którym jest konkretna osoba wykonująca kompetencje organu⁴⁶. Zgodnie z tą definicją, organ administracji publicznej jest utożsamiany z człowiekiem (zwanym w literaturze pełniącym czy piastującym funkcje organu administracyjnego lub podobnie)⁴⁷. J. Boć konstatuje: „[...] ujęcie takie jest trafne, bowiem organ istnieje od czasu jego powołania, natomiast od momentu utworzenia do momentu powołania można mówić jedynie o urzędzie organu w znaczeniu zbioru kompetencji z nim związanych”⁴⁸. Piastunem organu będzie więc zawsze osoba (ewentualnie zespół ludzi) wykonująca kompetencje organu, będąc jednocześnie jednym z elementów określających pojęcie organu.

Te uwagi rodzą zasadnicze pytania: Kto w zasadzie jest organem administracji? Czy organem jest wyodrębniona w strukturze administracji jednostka organizacyjna na czele z kierownikiem (piastunem)? Czy też organem administracji jest piastun wykonujący przydzielone mu zadania z wykorzystaniem urzędu – aparatu pomocniczego – i znajdujący się jednocześnie w strukturze organizacyjnej administracji?

Wydaje się słuszne przyjęcie, że do elementów składowych pojęcia „organ administracji publicznej” zalicza się:

- wyodrębnienie organizacyjne na podstawie i w sposób przewidziany przepisami prawa;
- działalność w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu administracji publicznej;
- wykonywanie powierzonych zadań w formach działania przewidzianych dla organów administracji;

⁴⁴ C. Martysz: *Pojęcie organu administracji publicznej w kodeksie postępowania administracyjnego*. „Miscellanea Iuridica” 2003, T. 2, s. 101. Trudności związane z definiowaniem pojęcia „organ administracji” omawia W. Dawidowicz: „[...] gdybyśmy chcieli rozwinąć wszystkie szczegółowe problemy tkwiące w tym określeniu – okazałoby się, że wymaga to napisania traktatu na temat całej dotychczasowej teorii prawa administracyjnego, począwszy od aktów normatywnych administracji, a kończąc na stosunku administracyjnoprawnym”. W. Dawidowicz: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*. Warszawa 1970, s. 25.

⁴⁵ E. Iserzon: *Prawo administracyjne*. Warszawa 1968, s. 36.

⁴⁶ J. Boć, w: J. Boć, T. Kuta: *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1984, s. 117.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Cyt. za: ibidem.

- działalność w granicach przyznanych prawem kompetencji;
- korzystanie w zakresie określonym prawem z władztwa administracyjnego⁴⁹.

9.5. Przesłanki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych

Odpowiedzialność odszkodowawcza pełni trzy funkcje: kompensacyjną, prewencyjną i represyjną⁵⁰. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia poszkodowanego, ma funkcja kompensacyjna. Efekt prewencyjny ma zostać osiągnięty w wyniku realizacji postanowień ustawowych w praktyce. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano, że jej wejście w życie wpłynie na spadek liczby rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych z naruszeniem prawa, a także w sposób zauważalny wzrośnie zaufanie obywateli do organów administracji publicznej⁵¹. Funkcja represyjna uaktywnia się wówczas, gdy dojdzie do wypłacenia przez funkcjonariusza publicznego odszkodowania na rzecz podmiotu odpowiedzialnego.

Funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w sytuacji kumulatywnego zaistnienia trzech przesłanek: na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego oraz rażące naruszenie zostało stwierdzone zgodnie z art. 6 u.o.f.p.

Stwierdzenie przesłanki w postaci rażącego naruszenia prawa może nastąpić w formach wymienionych w pkt. 1–11 art. 6 u.o.f.p. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa nie obejmuje przy tym wszystkich działań i zaniechań organów władzy publicznej. Zgodnie z art. 6 u.o.f.p., przez stwierdzenie rażącego naruszenia prawa należy rozumieć:

- wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie 156 § 1 pkt 2 lub art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego;

⁴⁹ E. Żołnierczyk: *Sytuacja obywatela polskiego...*, s. 197.

⁵⁰ Za: A. Bielska-Brodziak (red.): J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 89.

⁵¹ Ibidem.

- wydanie ostatecznej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji lub postanowienia na podstawie art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 lub art. 247 § 1 pkt 2 albo pkt 3 w zw. z art. 219 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60 z późn. zm.);
- stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.);
- wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego;
- wydanie prawomocnego wyroku na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 247 § 1 pkt 2 albo 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa;
- stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego;
- stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 141 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa;
- prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 149 lub art. 154 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- prawomocne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 47714 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.);
- prawomocne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 47931a § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego oraz
- ostateczne stwierdzenie braku podstawy prawnej lub rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Dla uruchomienia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego niezbędne jest faktyczne naprawienie szkody wyrządzonej podmiotowi poszkodowanemu, który dodatkowo **skutecznie** dochodził swoich roszczeń w postępowaniu sądowym. Dla dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa podstawą jest art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz art. 417–417¹ kodeksu cywilnego⁵². Ważny jest fakt, że do dochodze-

⁵² Za niezgodne z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego bądź inna

nia roszczeń na podstawie powołanych przepisów prawnych nie jest potrzebne wskazywanie sprawcy czynu, którym szkodę wyrządzono, ciężar odpowiedzialności bowiem obarcza daną instytucję. Tak więc najpierw musi dojść do wydania decyzji lub postanowienia przez funkcjonariusza publicznego w pierwszej instancji. Podmiot niezadowolony z tego rozstrzygnięcia może wnieść odwołanie zgodnie z dwuinstancyjnym tokiem postępowania. Sprawa może się zakończyć na tym etapie lub na etapie postępowania sądownoadministracyjnego. „Wydane w wyniku kontroli instancyjnej rozstrzygnięcie unieważniające decyzję organu niższej instancji lub stwierdzające jego nieważność daje podstawę do wytoczenia powództwa o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa bądź jednostce samorządu terytorialnego”⁵³. Konieczne jest przy tym wykazanie przez poszkodowanego, że szkodę faktycznie poniósł, oraz że szkoda ta pozostaje w związku przyczynowym z działaniem niezgodnym z prawem.

Kolejną istotną przesłanką uruchomienia procedury, której celem jest pociągnięcie funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności majątkowej, jest stwierdzenie, że jego działanie lub zaniechanie miało postać „rażącego naruszenia prawa”. Pojęcie „rażącego naruszenia prawa” wzbudzało wiele kontrowersji jeszcze na etapie prac legislacyjnych nad ustawą. Można tu wskazać na dwie zasadnicze uwagi: po pierwsze, projektodawcy uznali, że ustalenie w zamkniętym katalogu wszystkich faktów prawnych stanowiących rażące naruszenie prawa jest niemożliwe. Katalog zamknięty wymuszałby dodatkowo najwęższe rozumienie wszystkich zawartych w nim przypadków⁵⁴. Po drugie, budowa katalogu otwartego sprowadzałaby się do tego, że byłby on tylko wskazówką do oceny poszczególnych sytuacji⁵⁵. Zawarte w nim opisy potencjalnych sytuacji wypełniających definicję rażącego naruszenia prawa stanowiłyby wyłącznie pewne przykłady, pozostawiając jednocześnie duże pole dla wykładni prowadzonej przez praktyków.

Ponieważ określenie „rażące naruszenie prawa” jest nieostre, stwarza trudności w zakresie wykładni. Odpowiedzi w procesie interpretacyjnym należy poszukiwać przede wszystkim w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. I tak o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wy-

osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa, lub której wykonywanie zadań ze sfery tejże władzy zlecono drogą porozumienia.

⁵³ Cyt. za: M. Haczkowska: *Ustawa o odpowiedzialności...*, s. 164.

⁵⁴ A. Bielska-Brodziak (red.): J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 17 i nast.

⁵⁵ Ibidem.

wołuje decyzja⁵⁶. W zakresie wykładni pojęcia „oczywiste naruszenie” w orzecznictwie sądów administracyjnych występują odmienne poglądy. Można więc przyjąć, że oczywistość naruszenia stanowi „rzucającą się w oczy sprzeczność pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną”⁵⁷, bądź jest to sprzeczność występująca w płaszczyźnie treści przepisu – treści decyzji⁵⁸. „O rażącym naruszeniu prawa – co do zasady – można mówić wówczas, gdy pozostawienie w obrocie prawnym kwestionowanej decyzji nie jest do pogodzenia z porządkiem prawnym i wobec tego musi być ona wyeliminowana w takim celu, ażeby możliwe było przywrócenie porządku publicznego zakłóconego tą decyzją”⁵⁹. „Rażące naruszenie prawa będzie miało miejsce w sytuacji, gdy w stanie prawnym niebudzącym wątpliwości co do jego zrozumienia zostaje wydana decyzja, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów”⁶⁰.

W obszarze analizowanej problematyki mieści się także kwestia ustalenia, w jakiej fazie stosowania prawa można dopuścić się rażącego naruszenia prawa. Proces stosowania prawa obejmuje pięć faz – wybór przepisu bądź grupy przepisów, które stanowić będą podstawę rozstrzygnięcia, dokonanie ich wykładni, ustalenie stanu faktycznego, subsumcja oraz wyciągnięcie konsekwencji prawnych⁶¹. Orzecznictwo wskazuje, że problem „rażącego naruszenia prawa” może dotyczyć każdej z faz stosowania prawa.

Na tle poczynionych krótkich uwag właściwe jest przyjęcie, że stan rażącego naruszenia występuje wówczas, gdy treść wydanej decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przy ich prostym zestawieniu z sobą. To proste zestawienie powinno uwidocznić błędy w zastosowaniu przepisów prawa, które mają charakter oczywisty.

Dla uruchomienia procedury odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego kluczowe znaczenie ma działanie lub zaniechanie zawinione przez tegoż funkcjonariusza. Przez działania należy rozumieć wszelkie formy aktywności funkcjonariusza, które prowadzić będą do rozstrzygnięcia w drodze decyzji lub postanowienia.

⁵⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006 r., VI SA/Wa 1610/06. LEX nr 265653.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2005 r., OSK 1134/04. LEX nr 165717.

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2004 r., IV SA 3121/02. LEX nr 156916; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2007 r. I SA/Po 788/06. LEX nr 946899.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., VII SA/Wa 2013/06. LEX nr 334843.

⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 maja 2010 r., I SA/Wr 409/10. LEX nr 662629.

⁶¹ A. Bielska-Brodziak (red.): J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 20.

Natomiast pod pojęciem zaniechania wydaje się słuszne przyjęcie, że są to wszelkie sytuacje, w których funkcjonariusz powinien był działać, a zachował się biernie. Działania lub zaniechania funkcjonariusza publicznego muszą być przy tym zawinione, aby można było uruchomić postępowanie w sprawie odpowiedzialności.

W ustawie została przyjęta konstrukcja, w której rażące naruszenie prawa zostało doprecyzowane przez normy art. 2 ust. 2 u.o.f.p. i art. 6 u.o.f.p. W ustawie nie podjęto przy tym trudu definiowania pojęcia „rażące naruszenie prawa”, a tylko wskazano, kiedy ma mieć miejsce jego stwierdzenie. Katalog z art. 6 u.o.f.p. jest katalogiem zamkniętym, co należałoby ocenić dobrze, szczególnie ze względu na przewidywalność głównej przesłanki odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych – rażącego naruszenia prawa.

9.6. Postępowanie w sprawie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego

Postępowanie, którego celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, uruchamiane jest w ten sposób, że w terminie 14 dni liczonych od dnia wypłaty odszkodowania kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie, bądź kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, składa do prokuratora wnioski o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Brak działania po stronie wymienionych podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania zagrożony jest karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności do lat 3, chyba że sprawca działa nieumyślnie, wówczas podlega karze grzywny lub karze ograniczenia wolności. Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej kierownika organu administracji publicznej lub kierownika jednostki tego organu odbywać się będzie według przepisów postępowania karnego i stanowić będzie przestępstwo ścigane z urzędu.

Z regulacji u.o.f.p. wynika więc, że kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie, bądź kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie, ma nie tyle prawo, ile ustawowy obowiązek podjęcia kroków w celu uruchomienia postępowania regresowego względem funkcjonariusza publicznego. Do wniosku kierownik podmiotu odpowiedzialnego musi załączyć: dowód wypłaty odszkodowania na rzecz poszkodowanego, rozstrzyg-

nięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa przez organ administracji publicznej, które wydano w postępowaniu administracyjnym w trybie nadzoru, w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w postępowaniu podatkowym, w postępowaniu cywilnym, uwierzytelnione kopie akt sprawy, która stanowiła rażące naruszenie prawa i dała podstawę do wytoczenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa, i orzeczenie sądowe lub ugodę, na podstawie których dokonano wypłaty odszkodowania.

Właściwość miejscową prokuratora okręgowego ustala się wedle siedziby podmiotu odpowiedzialnego. Prokurator po otrzymaniu wniosku przeprowadza postępowanie wyjaśniające, którego podstawową determinantą jest ustalenie przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z powodu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa.

W sytuacji stwierdzenia przez prokuratora istnienia podstaw do wytoczenia powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, prokurator wzywa na piśmie funkcjonariusza do dobrowolnego spełnienia świadczenia w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia wezwania, lecz po bezskutecznym upływie określonego terminu wytacza powództwo. Określony przez prokuratora termin ma pozwolić funkcjonariuszowi na podjęcie decyzji, czy zwróci kwotę odszkodowania (a tym samym musi zgromadzić odpowiednią sumę środków pieniężnych), czy też podejmie się obrony w postępowaniu wytoczonym z powództwa prokuratora. Wydaje się, że gdyby funkcjonariusz zdecydował się na dobrowolne spełnienie świadczenia, ma prawo wnosić do prokuratora o wysłuchanie jego propozycji, np. co do terminu spłaty, rozłożenia spłaty na raty miesięczne, kwartalne itd. Prokurator, wzywając funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia, powinien w wezwaniu wskazać dane umożliwiające mu realizację czynności, np. wskazanie numeru rachunku bankowego, na które świadczenie ma zostać wpłacone. W przypadku wezwania funkcjonariusza publicznego do dobrowolnego spełnienia świadczenia wydaje się, że zachowuje on prawo do żądania umożliwienia mu przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów. Jeżeli funkcjonariusz publiczny dobrowolnie spełni świadczenie, to prokurator zakończy czynności w toku postępowania prowadzonego w trybie rozdziału 3 u.o.f.p. Jeżeli natomiast funkcjonariusz publiczny świadczenia nie spełni w określonym przez prokuratora terminie, to prokurator wytacza powództwo. Ustawodawca nie określił terminu do wytoczenia powództwa, niemniej wydaje się, że powinno być ono wytoczone bez zbędnej zwłoki.

Prokurator odmawia wytoczenia powództwa, gdy brak jest podstaw do podjęcia tej czynności (przyczyny odmowy mogą być dwojakiego ro-

dzaju: albo nie istnieją przesłanki odpowiedzialności, albo nie można ustalić osoby odpowiedzialnej). Odmowa prokuratora przybierać może zarówno postać postanowienia, zarządzenia, jak i zawiadomienia⁶². Wybór formy należy do prokuratora. Determinantą wyboru powinno być jasne zakomunikowanie wnoszącemu o wytoczenie powództwa powodów niemożności pociągnięcia do odpowiedzialności. Należy uznać za istotną lukę w ustawie brak możliwości zaskarżenia odmownej decyzji prokuratora⁶³. Postępowanie sądowe w sprawie odszkodowania od funkcjonariusza publicznego prowadzone jest wedle zasad ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁶⁴, ze względu na to, że proces odszkodowawczy ma charakter cywilny⁶⁵.

Odszkodowanie ustalane jest w wysokości odszkodowania wypłaconego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa. Górną granicą wysokości zasądanego odszkodowania jest kwota odpowiadająca dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu⁶⁶. Oznacza to, że wysokość odszkodowania obciążająca funkcjonariusza publicznego nie może przekroczyć ustawowego limitu, jak i to, że możliwe jest również obniżenie wysokości odszkodowania w wyniku zawartej ugody bądź na mocy orzeczenia sądu.

Ustawa o.f.p. reguluje także sytuację, gdy kilku funkcjonariuszy publicznych spowodowało szkodę, wykonując władzę publiczną z rażącym naruszeniem prawa (art. 9 ust. 2 u.o.f.p.). Każdy z nich będzie wówczas ponosił odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Gdy jednak nie będzie możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, będą oni odpowiadać w częściach równych. Każdy z funkcjonariuszy publicznych zachowuje przy tym prawo do roszczenia regresowego względem pozostałych, ale w drodze procesu cywilnego.

⁶² Za: M. Haczowska: *Ustawa o odpowiedzialności...*, s. 217.

⁶³ Ibidem, s. 217–218.

⁶⁴ Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.

⁶⁵ Szerzej na temat postępowania M. Haczowska: *Ustawa o odpowiedzialności...*, s. 218 i nast.

⁶⁶ Wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu określa się na dzień działania lub na koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa. W sytuacji gdy ustalane wynagrodzenie może być określone w różnej wysokości, należy do obliczenia przyjąć kwotę najwyższą. W przypadku niemożności ustalenia wynagrodzenia do opisanych zasad wynagrodzenie określa się na dzień stwierdzenia rażącego naruszenia prawa – stosownie do treści art. 6 u.o.f.p., natomiast jeżeli w dniu tym osobie odpowiedzialnej nie przysługuje już wynagrodzenie jako funkcjonariuszowi publicznemu, to wynagrodzenie określa się na ostatni dzień, w którym jej ono przysługiwało.

W art. 9 ust. 4 u.o.f.p. wprowadzono zasadę, że funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność materialną nieograniczoną wysokością górną 12-miesięcznego wynagrodzenia w sytuacji, gdy działał z winy umyślnej. Będzie wówczas odpowiadał w pełnym zakresie, tj. w takiej wysokości, w jakiej zostało wypłacone odszkodowanie podmiotowi poszkodowanemu za szkodę związaną zawnionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego, co też wyklucza powiększenie roszczeń względem funkcjonariusza o spodziewane przez pracodawcę korzyści. Winą umyślną będzie zarówno zamiar bezpośredni funkcjonariusza, jak i zamiar ewentualny (tzw. działanie wynikowe)⁶⁷.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych być może przyczyni się do zwiększenia efektywności i rzetelności wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych. Niemniej droga prowadząca do wytoczenia powództwa o odpowiedzialność funkcjonariusza jest niezmiernie długa, a przepisy prawne obowiązujące w tej materii nastrożają wiele wątpliwości interpretacyjnych, do których częściowego wyeliminowania przyczynić się może tylko praktyka ich stosowania.

9.7. Odpowiedzialność za beczynność organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym

Beczynność stanowi zaprzeczenie aktywności wtedy, gdy działanie jest dla niej alternatywą. Pod pojęciem „beczynność organu administracji publicznej” należy rozumieć sytuację, gdy organ administracji nie podjął czynności bądź odmówił jej podjęcia, mimo że przepis prawa nakładał na niego taki obowiązek, np. wydanie określonego odpisu, decyzji. Zjawisko beczynności nie jest pożądane, zwłaszcza, że stanowi zaprzeczenie zasady praworządności działania organu⁶⁸, prawa do dobrej administracji⁶⁹ oraz prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

⁶⁷ M. Haczekowska: *Ustawa o odpowiedzialności...*, s. 235.

⁶⁸ Z zasadą praworządności skorelowana jest problematyka przeciwdziałania zjawiskom i zachowaniom sprzecznym z tą zasadą. Zasada ta znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach regulujących postępowanie administracyjne. Formuluje ją art. 6 k.p.a. i początkowa część art. 7 k.p.a. Zgodnie z zasadą praworządności, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i w toku postępowania zasada ta nakazuje im, aby stały na straży praworządności.

⁶⁹ L. Klat-Wertelecka: *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*. W: *Europeizacja polskiego prawa administra-*

Zasadą aktywności administracji publicznej powinno być urzeczywistnianie norm prawnych, wskutek czego jednostkom przydaje się prawa lub obciąża się je obowiązkami. Wystąpienie sytuacji beczynności w toku postępowania administracyjnego niweczy urzeczywistnienie norm prawa oraz podjęcie czynności przez organ administracji po okresie beczynności, w szczególności załatwienie sprawy administracyjnej po upływie terminu określonego do jej załatwienia może nie wywołać oczekiwanego pozytywnego skutku realizacji prawa lub sprawić, że jego realizacja stanie się wręcz nieskuteczna⁷⁰.

Problematyka beczynności organu administracji publicznej może w zasadzie występować we wszystkich obszarach działania administracji – w sferze zewnętrznej (gdy adresatami działań organu będą jednostki niepodporządkowane organowi organizacyjnie, jednocześnie usytuowane na zewnątrz struktury administracji) oraz w sferze wewnętrznej (adresatami działań będą podmioty podporządkowane organizacyjnie czy służbowo organowi dokonującemu rozstrzygnięcia)⁷¹.

W przyjętym toku rozważań należy mieć na względzie, że podstawę do odpowiedzialności będą stanowić tylko te działania organu administracji publicznej, do których ten był upoważniony bądź zobowiązany. Natomiast w przypadku oceny prawnej różnych przejawów niedziałania organu trzeba zaznaczyć, że obszar niepodejmowania żadnych czynności przez organ administracji publicznej jest rozległy i nie mając przyznanych w tym obszarze kompetencji, nie może być pociągnięty do odpowiedzialności z tytułu swej pasywności. W takim przypadku brak działania organu pozostaje indyferentny prawnie i w zasadzie nie powinien podlegać ocenie z punktu widzenia zasady legalności⁷².

Do powstania stanu bezprawnej beczynności może dojść tylko wtedy, gdy na organie administracji publicznej ciąży obowiązek realizacji kompetencji. Bezprawny stan beczynności organu ma miejsce dopiero wtedy, gdy brak realizacji kompetencji po stronie organu stanowi naruszenie obowiązku podjęcia działania na jej podstawie⁷³. Natomiast nie wydaje się właściwe przyjęcie, że sam brak realizacji przez organ przypisanej mu kompetencji stanowi już będzie o stanie beczynności. Źródłem obowiązku realizacji kompetencji należy poszukiwać w normach prawa

cyjnego. Red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak. Wrocław 2005, s. 485.

⁷⁰ M. Miłośz: *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl, s. 2].

⁷¹ *Ibidem*, s. 7.

⁷² *Ibidem*, s. 22.

⁷³ *Ibidem*, s. 41.

materialnego i ustrojowego⁷⁴. Katalog zadań wynikających z regulacji materialnoprawnych jest tak szeroki, że w zasadzie nie można ująć ich w zbiorze spójnym i zamkniętym.

Problematykę realizacji obowiązku załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, zgodnie z ogólną zasadą szybkości postępowania, regulują obecnie postanowienia rozdziału 7. Kodeksu postępowania administracyjnego. Z zasadą szybkości postępowania ściśle zająbia się przeciwdziałanie przewlekłości postępowania, co pozostaje ważne z punktu widzenia interesu publicznego i interesu strony, które wymagają, aby cel procesu administracyjnego był osiągnięty w możliwie najkrótszym czasie⁷⁵.

Terminy załatwiania spraw wyznaczają pewne ramy czasowe, w których organ powinien zrealizować przypisaną mu kompetencję. Skoro więc jest prawny termin realizacji kompetencji (czy to jeśli chodzi o załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej, czy w sytuacji konieczności zajęcia stanowiska w sprawie), to jego przekroczenie stanowić będzie podstawową przesłankę oceny naruszenia obowiązku realizacji kompetencji przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Upływ tego terminu i brak aktywności w sferze realizacji kompetencji przez organ rodzić będzie skutek w postaci powstania stanu beczynności organu.

Co do zasady organ powinien podejmować czynności zmierzające do rozstrzygnięcia sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę wraz z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi organ ten rozporządza. Czas niezwłoczny dla załatwienia sprawy to czas konieczny/niezbędny dla organu do rozpatrzenia żądania strony, zapoznania się z dowodami i innymi okolicznościami istotnymi dla rozstrzygnięcia sprawy, sporządzenia dokumentacji i decyzji w sprawie, jak również wykonania czynności kancelaryjno-biurowych⁷⁶.

⁷⁴ Norma prawa ustrojowego jako określająca pozycję prawnoustrojową organu administracji publicznej w zakresie, w jakim wyznacza zadania tegoż organu dotyczące rozstrzygnięcia powierzonych spraw w drodze decyzji administracyjnej, stanowić może podstawę obowiązku załatwienia sprawy lub zajęcia stanowiska w sprawie, która jest przedmiotem postępowania administracyjnego.

⁷⁵ Zob. na temat zasady szybkości postępowania np. S. Gebert: *Postulat szybkości w postępowaniu administracyjnym*. „Rada Narodowa” 1960, nr 36, s. 17 i nast.

⁷⁶ M. Miłośz: *Beczynność organu...*, s. 43.

W praktyce, w ogromnej liczbie przypadków, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przed wydaniem rozstrzygnięcia, a to z kolei wiąże się z trudem zebrania i przeanalizowania materiału dowodowego istotnego w sprawie. Organ ma wówczas miesiąc (w sprawie szczególnie skomplikowanej dwa miesiące) na załatwienie sprawy.

Pod pojęciem „załatwienie sprawy” należy rozumieć rozstrzygnięcie sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, chyba że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego wskazują inaczej. Bieg terminów załatwienia sprawy rozpoczyna się z dniem wszczęcia postępowania administracyjnego. W postępowaniu odwoławczym regulowanym przepisami kodeksowymi załatwienie sprawy powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Termin ten jest liczony od dnia wpływu odwołania wraz z aktami sprawy do organu drugiej instancji. Należy mieć na uwadze, że przepisy ustaw szczególnych mogą wyznaczać inne terminy załatwienia poszczególnych rodzajów spraw. Na ich wydłużenie czy skrócenie wpływ będzie miał rodzaj i charakter sprawy indywidualnej, będącej przedmiotem regulacji przepisem szczególnym⁷⁷.

Zwłoka organu administracji publicznej w załatwieniu sprawy nie powinna w żadnym wypadku powodować ujemnych konsekwencji dla strony⁷⁸. Niedotrzymanie terminu załatwienia sprawy może mieć miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach, uzasadnionych konkretnymi okolicznościami. Jeśli organ nie dotrzymał ustawowego terminu załatwienia sprawy, to zobowiązany jest z urzędu do zawiadomienia o tej okoliczności strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Obowiązek sygnalizacji powstaje nie tylko w sytuacji zwłoki zawinionej przez organ, ale też wtedy, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy powstała z przyczyn niezależnych od organu. Sygnalizacja usuwa niepewność strony co do statusu sprawy, niemniej sama w sobie nie stanowi instrumentu eliminującego czy zwalczającego stan beczynności organu.

Nowy termin załatwienia sprawy powinien być możliwie najkrótszy⁷⁹. Zwłoka w załatwieniu sprawy ma miejsce albo wówczas, gdy organ nie załatwił sprawy niezwłocznie (art. 35 § 2 k.p.a.), albo w terminach określonych treścią art. 35 § 3 i 4 k.p.a.

W sytuacji gdy organ nie załatwił sprawy w podanych terminach (tj. niezwłocznie, miesiąc, dwa miesiące lub w nowym terminie wyzna-

⁷⁷ Zob. R. Kędziora: *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa 2008, s. 166.

⁷⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1993 r. SA/Wr 1604/92. ONSA 1993, nr 4, poz. 107.

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96. ONSA 1997, nr 2, poz. 97; nowy termin załatwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1 k.p.a., jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 57 k.p.a. (tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach) i z zachowaniem ogólnej

czonym stosownie do treści art. 36 k.p.a.), strona ma prawo wnieść zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Należy przyjąć za M. Jaśkowską i A. Wróblem, że zażalenie przysługuje wtedy, gdy organ prowadzący postępowanie:

- nie załatwił sprawy niezwłocznie;
- nie załatwił sprawy przed upływem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., chociaż był obowiązany do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki jeszcze przed upływem terminu;
- nie załatwił sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.;
- nie załatwił sprawy w terminie skróconym (art. 35 § 4 k.p.a), zawiadomił stronę o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz strona kwestionuje termin wyznaczony w myśl art. 36 § 1 k.p.a.;
- zawiadomił stronę o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz nie załatwił sprawy w tym terminie⁸⁰.

9.7.1. Beczynność organu administracji w orzecznictwie

Przypadków niezałatwienia sprawy w ustawowym terminie w praktyce jest wiele. Różne przesłanki mogą przy tym leżeć u podstaw beczynności. W procesie interpretacji stanu beczynności organu cennych wskazówek dostarcza orzecznictwo sądów. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 października 2011 r., „przy ocenie zasadności skargi na beczynność nie mają znaczenia powody, dla których określony akt lub czynność nie zostały podjęte, w szczególności czy beczynność była zawiniona przez organ, ewentualnie czy jest następstwem przekonania organu o braku obowiązku podejmowania określonych aktów czy czynności. Z zasady ogólnej szybkości postępowania wypływa obowiązek prowadzenia postępowania (załatwiania wniosków) w taki sposób, by nie można było zarzucić organowi zbędnej zwłoki czy opieszałości”⁸¹. Z kolei z wyroku warszawskiego wojewódzkiego sądu administracyjnego wynika, że pozostawianie przez organ w beczynności następuje w każdym przypadku niezałatwie-

zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 k.p.a., zob. też Wyrok WSA z dnia 9 września 2009 r., IV SAB/Wa 83/08. LEX nr 523935.

⁸⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2009, s. 289.

⁸¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 października 2011 r., II SAB/Bk 39/11. LEX nr 1015922.

nia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił on czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. Treść obowiązku płynącego z art. 35 § 1 k.p.a. oznacza zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im właściwego biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu⁸².

Z beczynnością organu mamy do czynienia także wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ administracji publicznej nie podejmie żadnych czynności w sprawie, lub gdy wprowadzie prowadził postępowanie w sprawie, jednak mimo ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności⁸³. Z użytego w art. 35 § 3 k.p.a. wyrażenia „nie później” wynika, że określone w tym przepisie terminy należy traktować jako terminy maksymalne, mające jednak charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego postępowanie⁸⁴. Dlatego organy administracji publicznej zobowiązane są rozstrzygać sprawę w wymienionych terminach, a ich przekroczenie powinno być sytuacją wyjątkową⁸⁵. Organ nie może się również powoływać na przesłankę gromadzenia materiału dowodowego po upływie ustawowych terminów załatwiania spraw jako usprawiedliwiającą jego beczynność, a podnoszona przez organ argumentacja istniejących problemów z uzyskaniem informacji potrzebnych do podjęcia rozstrzygnięcia nie może zwalniać organu z obowiązku przestrzegania terminów określonych w k.p.a.⁸⁶.

⁸² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., I SAB/Wa 80/11. LEX nr 821386.

⁸³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 maja 2011 r., II SAB/Lu 9/11. LEX nr 795728; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2011 r., I SAB/Wa 67/11. „Wspólnota” 2011/17/45; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2011 r., I SAB/Wa 321/10. LEX nr 992174.

⁸⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2010 r., VII SA/Wa 931/10. LEX nr 760171.

⁸⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2010 r., IV SAB/Wa 103/10. LEX nr 671224.

⁸⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2010 r., IV SAB/Wa 41/10. LEX nr 675540.

9.7.2. Zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie wnoszone na podstawie art. 37 k.p.a.

Zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie⁸⁷ wnosi się **bezpośrednio** do organu wyższego stopnia (art. 37 k.p.a.⁸⁸). Organ wyższego stopnia w rozpatrywaniu zażalenia jest związany granicami zakreślonymi normą art. 37 § 2 k.p.a. Jeżeli więc uzna zażalenie za zasadne, to wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy wraz z zarządzeniem wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Skutkiem prawnym zażalenia powinno więc być doprowadzenie do wydania decyzji administracyjnej w konkretnej sprawie indywidualnie oznaczonego adresata. Złożenie zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. stanowi warunek wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na beczynność organu, obowiązuje tu bowiem ogólny warunek wyczerpania środków zaskarżania przez zainteresowany podmiot⁸⁹.

9.7.3. Skarga do sądu administracyjnego na beczynność organu administracji publicznej

W obecnym stanie prawnym sądy administracyjne są właściwe w sprawach beczynności organów w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt. 1–4 ustawy o postępowaniu przez sądami administracyjnymi⁹⁰. Z przepisów tych wynika możliwość zaskarżenia beczynności organu

⁸⁷ Ze stanem niezałatwienia sprawy w toku postępowania administracyjnego w terminie mamy do czynienia wówczas, gdy sprawa stanowiąca przedmiot postępowania nie została załatwiona w formie przewidzianej przepisami prawa. Ze stanem beczynności organu administracji publicznej zaskarżalnym zażaleniem mamy do czynienia wtedy, gdy organ nie podjął żadnych czynności w sprawie, ale też wtedy, gdy prowadził wprawdzie postępowanie w sprawie, ale nie zakończył go wydaniem decyzji administracyjnej.

⁸⁸ Zob. Postanowienie SKO z dnia 14 stycznia 1998 r. SKO 4122/258/97/98.

⁸⁹ Zob. Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2011 r. w Łodzi, II SAB/Łd 32/11. LEX nr 876130; Postanowienie NSA z dnia 10 czerwca 2011 r. II OSKL 1074/11. LEX nr 842887; Postanowienie WSA z dnia 3 czerwca 2011 r. w Olsztynie, II SAB/Ol 24/11. LEX nr 818693.

⁹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) [dalej: p.p.s.a.].

w takim zakresie, w jakim dopuszczalne jest zaskarżenie na mocy wskazanych przepisów: decyzji administracyjnych, postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończących postępowanie, a także postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty, postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, oraz innych niż wymienione aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Celem skargi wnoszonej do sądu administracyjnego jest przede wszystkim chęć skarżącego dokonania przez sąd oceny stanu zgodności (bądź nie) z prawem bierności organu, a w sytuacji potwierdzenia niezgodnej z prawem bezczynności organu administracji publicznej doprowadzenie do jej usunięcia i w efekcie końcowym – do podjęcia rozstrzygnięcia przez organ albo wydania innego aktu czy dokonania czynności z zakresu administracji publicznej.

Uruchamiając postępowanie sadowoadministracyjne, skarżący daje wyraz swemu niezadowoleniu z pasywności organu. Skarga na bezczynność organu administracji publicznej może być wniesiona aż do ustania stanu bezczynności, brak w tej materii innych czynników ograniczających to prawo. Stosownie do treści art. 54 § 1 p.p.s.a. skarga jest wnoszona do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego bezczynność jest przedmiotem skargi. Organ ten przekazuje skargę do sądu wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Pośredni tryb wnoszenia skargi podyktowany jest względem szybkości załatwiania sprawy. Organ, którego bezczynność została zaskarżona, może w ramach autokontroli uwzględnić skargę i załatwić sprawę przez wydanie decyzji administracyjnej czy postanowienia, którego niewydanie zrodziło stan bezczynności skarżonej do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny rozstrzyga w sprawach skarg wyrokiem. Uwzględniając skargę, sąd wydaje wyrok zobowiązujący do usunięcia stanu bezczynności. Sąd, w zależności od przedmiotu skargi, może zobowiązać organ do wydania w określonym czasie decyzji, postanowienia lub innego aktu, dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania obowiązku, bądź uprawnienia wynikających z przepisów prawa (art. 149 p.p.s.a.). W wyroku sąd stwierdza, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Wydając wyrok, sąd nie posiada kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, w której wystąpił stan zaskarżonej bezczynności organu. W wyroku określa termin podjęcia przez organ administracji publicznej aktywności. Samo wydanie wyroku, w którym stan bezczynności został uznany, wraz z zobowiązaniem organu do podjęcia działania

w nowym terminie nie stanowi ani czynnika eliminującego stan beczynności, ani też gwarantującego, że w wyniku wyroku owa beczynność ustanie⁹¹.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje system gwarancji wykonania przez skarżony organ wyroku sądowego, w przeciwnym wypadku możliwość wnoszenia skargi na beczynność byłaby pozbawiona sensu. I tak jedną z instytucji, które mają zapewniać wykonalność wyroków, jest skarga o wymierzenie grzywny uregulowana w art. 154 p.p.s.a. Kolejno możliwe jest wniesienie skargi do sądu w razie niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na beczynność (warunkiem wniesienia tego typu skargi jest uprzednie wezwanie organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy). Wniesienie skargi nie jest ograniczone ramami czasowymi, w zasadzie można ją wnieść do czasu aż organ nie wykona wyroku sądu administracyjnego. W sytuacji beczynności organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, polegającej na tym, że organ nie wydał decyzji załatwiającej sprawę lub nie wydał postanowienia, w razie skorzystania z prawa wniesienia skargi na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. uprawnienia orzecznicze przewidziane treścią art. 154 § 2 p.p.s.a. nie mają zastosowania i sąd administracyjny nie może rozstrzygnąć sprawy niejako w zastępstwie organu beczynnego.

9.8. Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej według art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem została uregulowana treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP⁹². Trzonem odpowiedzialności wymierzonej na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji jest niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Poszkodowany nie musi przy tym wskazywać winnych naruszenia, lecz wystarczy, że wskaże samo naruszenie prawa (nie jest istotne, czy sprawcą szkody jest konkretny pracownik

⁹¹ M. Miłoś: *Beczynność organu...*, s. 83.

⁹² Przepis art. 77 Konstytucji z 1997 r. wyniósł odpowiedzialność odszkodowawczą państwa po raz pierwszy od czasów Konstytucji marcowej z 1921 r. do rangi zasady konstytucyjnej. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej była obecna w polskim systemie prawnym, jednak nie zawsze mogła stanowić rzeczywistą podstawę roszczeń obywatela.

administracji publicznej, czy też cała jednostka organizacyjna, co wydaje się rozsądnym rozwiązaniem, często bowiem w praktyce dokonanie wskazania jest niemożliwe ze względu na wadliwość funkcjonowania organów władzy publicznej). Należy zaznaczyć, że pojęcie działania niezgodnego z prawem nie jest tożsame z pojęciem bezprawności cywilnej i stanowi samodzielną, odrębną podstawę roszczeń odszkodowawczych poszkodowanego⁹³.

9.8.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP

W zakresie przedmiotowym art. 77 ust. 1 Konstytucji mieszczą się zarówno działania, jak i zaniechania organów władzy publicznej (z tym zastrzeżeniem, że pojęcie zaniechania należy zawężyć wyłącznie do sytuacji, w których obowiązek podjęcia działań był jasno sformułowany w przepisach prawa). Podstawową przesłanką dochodzenia roszczeń w trybie art. 77 ust. 1 Konstytucji jest zaistnienie szkody rozumianej jako uszczerbek na dobrach majątkowych i niemajątkowych.

W płaszczyźnie podmiotowej trudno o spójną odpowiedź, Konstytucja bowiem nie definiuje pojęć „władza publiczna” i „organ władzy publicznej”, choć wielokrotnie się do nich odwołuje. W zakresie pojęcia „władza publiczna” należy przyjąć władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz samorząd terytorialny. Nazwa »organ władzy publicznej« użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża zatem strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane⁹⁴. W zakresie pojęcia organ władzy publicznej mieszczą się wszelkie organy państwowe mające takie cechy, jak: wyodrębnienie organizacyjne w państwie, działanie w imieniu i na rachunek państwa, upoważnienie do stosowania środków przymusu oraz aktywność na podstawie przyznanых prawem kompetencji.

W doktrynie brak jest jednolitego stanowiska na temat pojęcia organu władzy publicznej, a podstawowy problem dotyczy tego, czy funkcje

⁹³ M. Haczkowska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*. Warszawa 2007, s. 108.

⁹⁴ Wyrok TK z dnia 3 marca 2004 r., K 29/03; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2001 r., SK 18/00.

władzy publicznej wykonują tylko podmioty będące organami państwowymi w ścisłym znaczeniu, czy też funkcje te mogą wykonywać także podmioty niebędące wprawdzie organami państwowymi, ale wykonujące je na podstawie powierzenia czy przekazania kompetencji⁹⁵. Dla rozstrzygnięcia tego sporu istotne jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego SK 18/00, w którym ten stwierdził, że w pojęciu organu władzy publicznej mieszczą się inne instytucje niż państwowe i samorządowe o tyle, o ile wykonują funkcję władzy publicznej w wyniku powierzenia lub przekazania im tych funkcji. Zdaniem TK, „pojęcie »organ władzy publicznej« jest pojęciem szerszym niż pojęcie organu państwowego i nie są to pojęcia tożsame. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działania państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie tych funkcji łączy się najczęściej z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym dojść może do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej”⁹⁶. Dokonując wykładni art. 77 ust. 1, Trybunał opowiedział się za takim ujmowaniem organu władzy publicznej, które bądź w znaczeniu podmiotowym, bądź funkcjonalnym podejmuje działania jedynie w sferze władczej, a nie gospodarczej⁹⁷. W znaczeniu funkcjonalnym zakres podmiotowy art. 77 ust. 1 obejmować będzie podmioty, które wprawdzie nie są wyodrębnione z aparatu administracji publicznej, ale mają określone przez prawo lub na jego podstawie kompetencje, których wykonanie zabezpieczone jest możliwością stosowania przymusu państwowego.

W aspekcie odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „każdy” ma prawo do wynagrodzenia szkody, jak została mu wyrządzona, trafne jest wskazanie, że chodzi tu o osoby fizyczne, osoby prawne oraz wszelkie inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym przepisy prawne przydają zdolność prawną.

⁹⁵ M. Haczowska: *Odpowiedzialność...*, s. 121.

⁹⁶ Por. przyp. 62.

⁹⁷ E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*. Warszawa 2006, s. 173.

9.8.2. Związek przyczynowy między działaniem organu władzy publicznej niezgodnym z prawem a szkodą

W art. 77 Konstytucji przesłanka związku przyczynowego musi zostać spełniona. Z brzmienia art. 77 ust. 1 wynika jasno, że „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Do wszczęcia procedury odszkodowawczej konieczne jest zatem wystąpienie szkody, która powstała wskutek działania organu władzy publicznej niezgodnego z prawem. Brak związku przyczynowego między działaniem organu a szkodą wyklucza odpowiedzialność organu władzy publicznej.

Regulacja na poziomie konstytucyjnym odpowiedzialności organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem wpłynęła na zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat tego, że za wadliwe działania władzy publicznej możliwe jest ubieganie się o odszkodowanie, a co za tym idzie – zwiększyły się też wymagania wobec działalności organów państwowych⁹⁸. Stworzenie prawnej możliwości nałożenia na sprawcę szkody odpowiedzialności odszkodowawczej czyni zadość postulatowi sprawiedliwości społecznej⁹⁹.

9.8.3. Problem bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP

Analiza art. 77 ust. 1 pozwala przyjąć, że przepis ten precyzyjnie, jednoznacznie i konkretnie wskazuje na przesłanki odpowiedzialności, a nadto w kontekście tego, że nie zawiera w swojej treści odesłania do ustaw stanowić może bezpośrednią podstawę aktu stosowania prawa w postaci orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej¹⁰⁰ (gdy bierze

⁹⁸ M. Haczkowska: *Odpowiedzialność...*, s. 267.

⁹⁹ J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*. Warszawa 2005, s. 29.

¹⁰⁰ Odmienne A. Szpunar: *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*. „Państwo i Prawo” 1999, z. 6, s. 87. W ujęciu tego autora art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest normą, na podstawie której możliwe jest zasądzenie odszkodowania w sytuacji wyrządzenia szkody przez władzę publiczną. Norma ta stanowi jedynie deklarację, której wypełnienie należy do ustawodawcy zwykłego.

się pod uwagę zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji, wyrażoną w art. 8 ust. 2)¹⁰¹, choć w praktyce sądy powołują jako podstawę swoich rozstrzygnięć w sprawach odszkodowawczych z art. 77 ust. 1 Konstytucji także regulacje kodeksu cywilnego (art. 417 k.c.). Praktyka ta nie wydaje się błędna zwłaszcza, że analiza komparatystyczna odpowiedzialności zarówno z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 417 k.c. wskazuje, że i w jednym, i w drugim przypadku odpowiedzialność oparta jest na przesłance działania niezgodnego z prawem. Nadto, zgodnie z regulacją konstytucyjną, odpowiedzialność ponoszą organy władzy publicznej oraz wszelkie organy sprawujące władzę publiczną i, podobnie w regulacji kodeksu cywilnego, jako odpowiedzialny występuje Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego i inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa lub na mocy porozumienia. Kolejno w art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. możliwe jest dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za bezprawie normatywne (Konstytucja przewiduje odpowiedzialność za działania władzy wykonawczej, sędowniczej, ale też i ustawodawczej). Wreszcie do przepisów konstytucyjnych zostały przeniesione cywilistyczne pojęcia szkody oraz związku przyczynowego¹⁰².

9.8.4. Konstytucyjne prawo do odszkodowania

W świetle art. 77 ust. 2 w zw. z ust. 1, prawo do odszkodowania może być egzekwowane na drodze sądowej, a żadna ustawa nie może wyłączyć lub ograniczyć prawa do sądu. Przepis art. 77 Konstytucji określa prawo każdego do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i gwarantuje jednocześnie sądową drogę do dochodzenia tegoż prawa. Pod pojęciem „droga sądowa” rozumie się drogę sądową *sensu largo*, obejmującą postępowanie przed jakimkolwiek sądem sprawującym wymiar sprawiedliwości w naszym kraju, przewidzianym w art. 175 Konstytucji, czyli Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi i administracyjnymi oraz sądami wojskowymi. Warto wspomnieć o trafnej uwadze E. Bagińskiej, która poddaje pod zasadność powierzenie sądom administracyjnym rozstrzygnięcia spraw o charakterze

¹⁰¹ Ibidem, s. 273. Argumentację tę wzmacnia dodatkowo umieszczenie art. 77 ust. 1 w rozdziale II Konstytucji traktującym o środkach ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a bezpośrednie stosowanie praw i wolności obywatela nie budzi zastrzeżeń. Zob. także Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r.; przyp. 62.

¹⁰² Za: M. Haczkowska: *Odpowiedzialność...*, s. 274–275.

cywilnym. Zdaniem tej autorki, ze względu na ograniczony zakres kontroli sądów administracyjnych, obejmujących w zasadzie tylko kryterium zgodności z prawem, jest to niewskazane¹⁰³.

Charakter odpowiedzialności uregulowany w art. 77 ust. 1 Konstytucji ma wymiar uniwersalny w tym znaczeniu, że dotyczy wszelkich przypadków powstania szkody w wyniku jakiegokolwiek działania organu władzy publicznej, które było niezgodne z prawem.

¹⁰³ E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 210.

Literatura

- Adamiak B., Boć J., Miemiec M., Nowacki K. (kom. red.): *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroški*. Wrocław 1999.
- Agopszowicz A., Gilowska Z.: *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa 1997.
- Arendt H., *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*. Warszawa 1998.
- Bagińska E.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*. Warszawa 2006.
- Bagińska E., Parchomiuk J.: *System prawa administracyjnego*. T. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*. Warszawa 2010.
- Balicki R.: *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*. „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Bałaban B.: *Prawo powszechnie a wewnątrznie obowiązujące*. „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3.
- Bałaban A. (red.): *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*. Kraków 2002.
- Banaszak B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2009.
- Banaszak B.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 2010.
- Banaszak B.: *System prawa w Polsce – stan obecny i uwagi „de lege ferenda fundamentalni”*. „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 4.
- Banaszak B., Preisner A.: *Prawo konstytucyjne – wprowadzenie*. Wrocław 1993.
- Bąkowski T.: *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*. Warszawa 2007.
- Bielska-Brodziak A. (red.), J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz: *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*. Warszawa 2011.
- Bieniek G., Kulas S., Mamraj Z., Mzyk E.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 1997.
- Biernat S.: *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa–Kraków 1994.

- Blicharz J.: *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*. Wrocław 2005.
- Blicharz J.: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Warszawa 2012.
- Blicharz J., Boć J. (red.): *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*. Wrocław 2009.
- Boć J.: *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*. „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
- Boć J.: *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo 138. Wrocław 1985.
- Boć J., Kuta T.: *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1984.
- Boć J. (red.): *Administracja publiczna*. Wrocław 2004.
- Boć J. (red.): *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*. Wrocław 2005.
- Boć J. (red.): *Prawo administracyjne*. Wrocław 2007.
- Boć J., Chajbrowicz A. (red.): *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław 2009.
- Bojanowski E.: *Z rozważań nad założeniami odpowiedzialności za realizację kompetencji organów administracji państwowej*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo 168. Wrocław 1990.
- Bokszczanin I.: *Prezydent Republiki Irlandzkiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Bokszczanin I.: *Prezydent Republiki Włoskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Borodo A.: *Kontrola i nadzór nad działalnością finansową gminy*. Toruń 1995.
- Borucka-Arctowa M.: *Zaufanie do prawa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej*. W: *Teoria prawa, filozofia prawa, współczesne prawo i prawoznawstwo. Profesorowi Wiesławowi Langowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. Toruń 1998.
- Brzeźicka P.: *Niektóre zagadnienia zawierania porozumień przez organy samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2001.
- Budyn-Kulik M.: *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*. Warszawa 2010.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P.: *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa 2000.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2009.
- Chełmoński A.: *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 4. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 429.
- Cherka M., Wierzbowski M.: *Centralne organy administracji państwowej*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 6: *Podmioty administrujące*. Red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel. Warszawa 2011.
- Chmielnicki P. (red.): *Konstytucyjny system władz publicznych*. Warszawa 2009.
- Chojnacka K., Olszewski H.: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań 2004.

- Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. Warszawa 2001.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z.: *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*. Warszawa 1995.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z. (red.): *Prawo administracyjne – część ogólna*. Warszawa 2000.
- Cybulski B.: *Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych*. W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok. Zagadnienia ustrojowe i prawnofinansowe*. Red. W. Miemieć, B. Cybulski. Warszawa 1997.
- Czarnow S.: *Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych w kontekście zadań powiatu*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- Dawidowicz W.: *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*. Warszawa 1974.
- Dawidowicz W.: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*. Warszawa 1970.
- Dawidowicz W.: *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*. Warszawa 1976.
- Dąbek D.: *Akty prawa miejscowego*. Warszawa 2007.
- Dąbek D.: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2007.
- Deubert M., Liegmann G.: *Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung und regionale Strukturen in Europa*. Köln 1989.
- Dobkowski J.: *Służby, inspekcje i straże w świetle regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego (przyczynek do dyskusji)*. W: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*. Red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski. Olsztyn 2002.
- Dolnicki B.: *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*. W: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. B. Dolnicki. Warszawa 2010.
- Dolnicki B.: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993.
- Dolnicki B.: *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*. Katowice 1989.
- Dolnicki B.: *Rada gminy i jej kompetencje*. Katowice 1990.
- Dolnicki B.: *Samorząd terytorialny*. Warszawa 2012.
- Dolnicki B.: *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*. „Organizacja – Metody – Technika” 1990, nr 1.
- Dolnicki B. (red.), Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Jochemczyk A., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbićca A.: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*. Warszawa 2010.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P.: *Ustawa o pracownikach samorządowych*. Warszawa 2010 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl].
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.): *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa 2009.
- Działocha K.: *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*. W: *Konstytucja RP*. Red. L. Garlicki. Warszawa 1999.
- Działocha K.: *Państwo prawne w warunkach zasadniczych zmian systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 12.

- Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*. Red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak. Wrocław 2005.
- Filipek J.: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2
- Filipek J.: *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część 1*. Kraków 1995.
- Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*. Red. E. Ruśkowski, J. Salachna. Gdańsk 2007.
- Frankiewicz A.: *Kontrasyganta aktów urzędowych Prezydenta RP*. Kraków 2004.
- Fuller L.L.: *Moralność prawa*. Warszawa 2004.
- Gardian-Kawa L.: *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*. Warszawa 2000.
- Gardocka T. (red.): *Obywatelskie prawo dostępu do informacji*. Warszawa 2008.
- Garlicki L.: *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa 2006.
- Garlicki L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2009.
- Gąciarz J.: *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*. W: *Administracja publiczna*. Red. J. Hausner. Warszawa 2006.
- Gdulewicz E. (red.): *Konstytucyjny system organów państwowych*. Lublin 2009.
- Gebert G.: *Postulat szybkości w postępowaniu administracyjnym*. „Rada Narodowa” 1960, nr 36.
- Gliński P., Lebenstein B., Siciński A. (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*. Warszawa 2002.
- Glumińska-Pawlic J.: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*. Katowice 2003.
- Glumińska J., Zdebel M.: *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*. „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8.
- Góralczyk W.: *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986.
- Grzonka L.: *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*. Warszawa 2011.
- Haczkowska M.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*. Warszawa 2007.
- Haczkowska M.: *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*. Wrocław 2011.
- Hausner J. (red.): *Administracja publiczna*. Warszawa 2005.
- Hellych E.: *Nowa ustawa o finansach publicznych*. Warszawa 2010.
- Iserzon E.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 1968.
- Iserzon E., Starościk J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa 1970.
- Izdebski H.: *Public Administration and Administrative Law*. Warszawa 2006.
- Izdebski H.: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*. „Służba Cywilna” 2002.
- Izdebski H., Kulesza M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004.

- Izdebski H., Stępkowski A. (red.): *Nadużycie prawa (Konferencja Wydziału Prawa i Administracji 1 marca 2002 r.)*. Warszawa 2003.
- Jabłońska-Bonca J.: *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*. Warszawa 2007.
- Jagielski J.: *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 2006.
- Jagielski J.: *Prawo administracyjne*. Red. M. Wierzbowski. Warszawa 2009.
- Jagielski J.: *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*. W: *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*. Katowice 2004.
- Jagoda J.: *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2011.
- Jakimowicz W.: *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków 2002.
- Jamróz A.: *Status konstytucyjny prezydenta Francji*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 9.
- Jamróz A. (red.): *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*. Białystok 1997.
- Janicka D.: *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*. Toruń 2002.
- Janik M.: *Policja sanitarna*. Warszawa 2012.
- Jaroszyński A.: *Terenowa administracja rządowa*. Warszawa 1990.
- Jaroszyński M.: *Zagadnienia samorządu*. „Państwo i Prawo” 1974, z. 6.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W.: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956.
- Jaśkowska M.: *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Toruń 2002.
- Jaśkowska M.: *Związanie administracji prawem*. W: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń 1999.
- Jaśkowska M., Chłudziński B. (red.): *Znaczenie informacji w społeczeństwie obywatelskim. Wybrane aspekty prawne*. Toruń 2007.
- Jaśkowska M., Wróbel A.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2000.
- Kelsen H.: *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*. T. 2. Wilno 1936.
- Kędziora R.: *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa 2008.
- Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*. Red. H. Bauer, R. Hendler, P. Hubera, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk. Poznań 1999.
- Kieżun W.: *Decentralizacja bez powiatów*. „Rzeczpospolita” 1997.
- Kijowski D.: *Odpowiedzialność w samorządzie terytorialnym na gruncie prawa administracyjnego*. W: *Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (o potrzebie badań)*. Red. B. Cudowski. Białystok 2006.
- Kijowski D.R.: *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Z. 18. Warszawa 1998.
- Kisielewicz J.: *Istota i zasady good governance. Administracja*. „Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 2.

- Klat-Wertelecka L.: *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*. W: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*. Red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak. Wrocław 2005.
- Klat-Wertelecka L.: *Odpowiedzialność prawna za szkody wyrządzone niezgodną z prawem egzekucją administracyjną*. W: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Red. J. Boć, A. Chajbowicz. Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L.: *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.
- Kmieciak Z.: *Podstawa prawna i formy ingerencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9.
- Kmieciak Z.: *Rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*. „Państwo i Prawo” 1995, z. 2.
- Kmieciak Z.: *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*. „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3.
- Kmieciak Z., Stahl M.: *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 2001.
- Knemeyer F.L.: *Bayerisches Kommunalrecht*. Aufl. 7. Stuttgart–München–Hannover–Berlin 1991.
- Knosala E.: *Doradztwo naukowe w świetle prawa administracyjnego*. Katowice 1981.
- Knosala E.: *Nadzór w systemie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi w świetle nowej ustawy radzieckiej*. Organ. Metody Tech. 1989.
- Knosala E.: *Organizacja administracji publicznej*. Sosnowiec 2005.
- Knosala E.: *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*. Katowice 1998.
- Knosala E.: *Rozważania z teorii nauki administracji*. Tychy 2004.
- Knosala E.: *Zarys nauki administracji*. Warszawa 2006.
- Koniuszewska E.: *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*. Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1. Red. L. Garlicki. Warszawa 1999.
- Kosiński E.: *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1–2.
- Kotulski M.: *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 1995, nr 1.
- Kowalewski S.: *Etyka zawodowa w administracji*. Warszawa 1984.
- Kowalik J.: *Wybrani w wyborach bezpośrednich*. „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6.
- Kowska M.: *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz jego odpowiedzialność w latach 1989–1997 [maszynopis rozprawy doktorskiej]*. Lublin 2001.
- Kowalski J. (red.): *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*. Warszawa 2008.
- Krawczyk R.P.: *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych a praktyka jej stosowania*. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 12.

- Kubala W.: *Organy i struktura organizacyjna agencji*. „Radca Prawny” 1998, nr 3.
- Kubiak A.: *Państwo prawne – idee, postulaty, dylematy*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 7.
- Kuciński J.: *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2003.
- Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj J.P. (red.): *Nauka administracji*. Warszawa 2009.
- Kulesza M.: *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*. Warszawa 1987.
- Kulesza M.: *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 1.
- Kulesza M., Niziołek M.: *Etyka służby publicznej*. Warszawa 2010.
- Kurowski L.: *Wstęp do nauki prawa finansowego*. Warszawa 1982.
- Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*. Warszawa 2000.
- Kuta T.: *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*. Wrocław 1992.
- Lang W.: *Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa*. „Państwo i Prawo” 1991.
- Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A.: *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa 1995.
- Langrod J.S.: *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint. Kraków 2003.
- Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*. Red. J. Zajadło. Warszawa 2007.
- Leoński Z.: *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.* „Państwo i Prawo” 1990, z. 12.
- Leoński Z.: *Nauka administracji*. Warszawa 2001.
- Leoński Z.: *Organizacja podstawowych organów administracji terenowej*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 2. Red. J. Jendrośka. Wrocław 1977.
- Leoński Z.: *Podstawowe zasady ustroju administracji*. W: *System prawa administracyjnego*. T. 1. Red. J. Starościek. Wrocław 1977.
- Leoński Z.: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 2001.
- Leoński Z.: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*. Poznań 1991.
- Leoński Z.: *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa 2004.
- Leoński Z.: *Z problematyki prawa samorządu terytorialnego*. W: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Red. J. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Sma-ga. Kraków 2001.
- Lipiec-Warzecha L.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa 2011.
- Longchamps F.: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Prawo XII. Wrocław 1964.
- Łętowska E., Łętowski J.: *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*. Warszawa 1995.

- Łętowski J.: *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*. Wrocław 1985.
- Łętowski J.: *Polecenie służbowe w administracji*. Warszawa 1972.
- Łukasiewicz J.: *Polityka administracyjna (IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 r.)*. Rzeszów 2008.
- Łukasiewicz J. (red.): *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna, 2–4 czerwca 2002)*. Rzeszów 2002.
- Maciejko W.: *Osobowe prawo administracyjne*. Warszawa 2008.
- Maciołek M.: *O publicznym prawie podmiotowym*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Maćkowiak J.: *Istota i zakres regulacji dotyczących zamówień publicznych. Rozważania wstępne*. „Kontrola Państwowa” 1995, nr 2.
- Malec J.: *Studia z dziejów administracji nowożytnej*. Kraków 2003.
- Marek A.: *Komentarz do art. 228 kodeksu karnego*. Warszawa 2010.
- Martan L.: *O kryteriach kontroli*. „Kontrola Państwowa” 1971, nr 4.
- Martysz C.: *Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym*. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. J. Supernat. Wrocław 2009.
- Martysz C.: *Pojęcie organu administracji publicznej w kodeksach postępowania administracyjnego*. „Miscellanea Iuridica” 2003, T. 2.
- Martysz C.: *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*. W: *Studia z wykładni prawa*. Red. C. Martysz, Z. Tobor. Bydgoszcz–Katowice 2008.
- Matan A.: *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*. W: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Red. J. Łukaszewicz. Rzeszów 2002.
- Matczak M.: *Kompetencja organu administracji publicznej*. Kraków 2004.
- Maunz Th., Obermayer K., Berg W., Knemeyer F.-L.: *Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern*. Aufl. 5. München 1988.
- Maurer H.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München 1995.
- Michór A.: *Odpowiedzialność administracyjna notariuszy jako insiderów pierwotnych w obrocie instrumentami finansowymi*. „Rejent” 2007, nr 11.
- Michór A.: *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*. W: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Red. J. Boć, A. Chajbowicz. Wrocław 2009.
- Mieszkowski J.: *Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2.
- Miłosz M.: *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011 [Dostępny w Internecie: www.lex.pl, s. 2].
- Mirska A.: *Prezydent Federalny Republiki Austrii*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Modrzejewski A.: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*. Red. P. Suwaj. Warszawa 2009.
- Mojak R.: *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej*. Lublin 2007.

- Mojak R.: *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*. „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Mojak R.: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin 1997.
- Mojak R.: *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*. W: A. Bałaban (red.): *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa 2002.
- Morawska E.: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Toruń 2003.
- Morawski L.: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa 1999.
- Morawski L.: *Spór o pojęcie państwa prawnego*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 4.
- Mucha M.: *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*. Wrocław 2002.
- Murzynowski A.: *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*. Warszawa 1965.
- Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cisna, 2–4 czerwca 2002 r.* Red. J. Łukasiewicz. Rzeszów 2002.
- Niczyporuk J.: *Elementy pojęcia „prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych”*. „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12.
- Niczyporuk J.: *Rządowe agencje gospodarcze*. W: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Łódź 2000.
- Niczyporuk J. (red.): *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Paryż 2012.
- Niewiadomski Z.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z.: *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*. Warszawa 1988.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.): *Prawo do dobrej administracji*. Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W.: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*. Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z. (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 2011.
- Niezgódka-Medkova M.: *Źródła prawa w nowej Konstytucji*. „Radca Prawny” 1997, nr 6.
- Nowacka E.J.: *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*. Warszawa 1997.
- Nowacka E.J. (red.): *Ustrój administracji publicznej*. Warszawa 2000.
- Nowacki J.: *Rządy prawa. Dwa problemy*. Katowice 1995.
- Nowacki K.: *Prawo publiczne – prawo prywatne*. Katowice 1992.
- Ochendowski E.: *Prawo administracyjne*. Toruń 1999.
- Ochendowski E.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2005.
- Ochendowski E.: *Prawotwórcza funkcja gminy*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2.
- Ochendowski E.: *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań 1969.

- Olszewski H.: *Państwo prawa. Doświadczenia przeszłości i wizja ustroju dla Polski*. Szczecin 1996.
- Osiński J.: *Prezydent Republiki Finlandii*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Osiński J.: *Prezydent Republiki Islandii*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Osiński J., Pytlik B.: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Paczuła C.: *Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą*. Warszawa 1998.
- Pakuła A.: *Centralne organy administracji rządowej – rządzenie czy zarządzanie sprawami publicznymi. Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław 2009.
- Parchomiuk J., Uljasz B., Kruk E. (red.): *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*. Warszawa 2009.
- Pańko W.: *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Piasecki A.: *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Piekara A.: *Społeczność lokalna i samorząd*. Warszawa 1986.
- Piekara A., Niewiadomski Z.: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Warszawa 1996.
- Pierzchała E.: *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*. W: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Red. J. Boć, A. Chajbowicz. Wrocław 2009.
- Pierzchała E., Woźniak M. (red.): *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*. Opole 2010.
- Piskorz-Ryń A.: *Jawność działania administracji publicznej*. W: *Prawo do dobrej administracji (Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego – Warszawa-Dębie, 23–25 września 2002 r.)*. Red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak. Warszawa 2003.
- Piskorz-Ryń A.: *Rodzaje większości*. „Wspólnota” 1999, nr 12.
- Podgórski M.K.: *Pozycja ustrojowa organów samorządu gminnego po reformie 2002 roku*. W: „Miscellanea Iuridica”. T. 4: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*. Red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga. Tychy 2004.
- Podgórski K.: *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP a prawo wspólnot europejskich*. Tychy 2002.
- Podgórski K.: *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*. Katowice 1990.
- Podgórski K., Martyszczyk C.: *Powiat samorządowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.* Katowice–Zielona Góra 1998.
- Pogłódek M.: *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta miasta w świetle obowiązujących przepisów*. W: „Miscellanea Iuridica”. T. 4: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*. Red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga. Tychy 2004.

- Pogłódek M.: *Prawnoustrojowa pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) oraz starosty powiatowego i marszałka województwa*. W: *Samorząd lokalny w Polsce*. Red. S. Michałowski, A. Pawłowska. Lublin 2004.
- Prutis P.: *Pozycja i funkcje wojewody w administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 1995.
- Pułło A.: „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Pytlik B.: *Prezydent Republiki Słowackiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Pytlik B.: *Prezydent Ukrainy*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Pyziak-Szafnicka M.: *Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gmin*. „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.
- Rabska T.: *Budowanie nowej administracji publicznej*. W: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Jendrośki*. Wrocław 1999.
- Radbruch G.: *Ustawa i prawo*. Przekł. J. Zajadło. „Ius et Lex” 2002.
- Radwanowicz J.: *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego*. W: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd katedr prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.* Red. J. Zimmermann. Warszawa 2007.
- Radziszewski E.: *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa 2000.
- Rączka P.: *Referendum lokalne w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*. W: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*. Red. E. Ura. Rzeszów 2004.
- Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*. Red. M.T. Staszewski, D. Waniek. Warszawa 1996.
- Ruśkowski E., Stankiewicz J.: *System budżetowy*. W: *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa 2000.
- Rybicki Z.: *System rad w PRL*. Warszawa 1972.
- Safjan M.: *Wyzwania dla państwa prawa*. Warszawa 2007.
- Sagan S., Serzhanova V.: *Organy i korporacje ochrony prawa*. Warszawa 2008.
- Saint-Ouen F.: *Podział władzy w demokracji europejskiej*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Samorząd lokalny w Polsce*. Red. S. Michałowski, A. Pawłowska. Lublin 2004.
- Sarnecki P.: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*. Kraków 2000.
- Schnapp T.E.: *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Skrzydło W.: *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*. W: *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr hab. J. Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*. Red. A. Raciborska. Warszawa 1999.

- Skrzydło W.: *Komentarz do art. 157–160 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny na 1.01.2002 r.*
- Skrzydło W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Warszawa 2010.
- Skrzydło W.: *Rada Ministrów i administracja rządowa.* W: W. Skrzydło (red.): *Polskie prawo konstytucyjne.* Lublin 2006.
- Skrzydło W.: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008.
- Skrzydło W. (red.): *Polskie prawo konstytucyjne.* Lublin 2006.
- Skrzydło W. (red.): *Prawo konstytucyjne.* Lublin 1997.
- Skoczylas J.J.: *Odowiedzialność za szkody wyrządzone przez władze publiczną.* Warszawa 2005.
- Skwara B.: *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym.* Warszawa 2010.
- Sławik K.: *Państwo policyjne – symptomy wydumane czy realne? „Ius Novum”* 2010, nr 3.
- Służewski J. (red.): *Polskie prawo administracyjne.* Warszawa 1995.
- Stahl M.: *Prawo administracyjne.* Warszawa 2000.
- Stańko M.: *Pozycja prawna wójta (burmistrza i prezydenta miasta) w obrocie cywilnoprawnym – wybrane zagadnienia.* W: „Miscellanea Iuridica”. T. 4: *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej.* Red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga. Tychy 2004.
- Starościak J.: *Prawo administracyjne.* Warszawa 1977.
- Stec M.: *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej.* „Samorząd Terytorialny” 1998.
- Stec M.: *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce.* W: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Reforma Administracji Publicznej.* Z. 2. Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wrzesień 1988.
- Stefaniuk M.: *Centralne organy administracji rządowej.* W: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej.* Red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski. Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Stefański A.: *Ułaskawienie w nowych regulacjach.* „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9.
- Stelmasiak J., Szreniawski J.: *Zagadnienia ogólne aparatu administracyjnego.* W: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej.* Red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski. Bydgoszcz 2002.
- Storczyński J.: *Charakter prawny opinii składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych.* „Finanse Komunalne” 2000, nr 3.
- Strzyczkowski K.: *Interes lokalny w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym.* „Organizacja – Metody – Technika” 1986, nr 1.
- Suwaj J.P.: *Konflikt interesów w administracji publicznej.* Warszawa 2009.
- Suwaj P. (red.): *Prawo administracyjne. Ćwiczenia.* Warszawa 2009.
- Suwaj P., Kijowski D. (red.): *Patologie w administracji publicznej.* Warszawa 2009.
- Sylwestrzak A.: *Historia doktryn politycznych i prawnych.* Warszawa 2009.
- Sylwestrzak A.: *Kontrola administracji.* Koszalin 1998.
- Sypniewski Z., Szewczyk M.: *Status prawny radnego.* Zielona Góra 1999.

- System prawa finansowego*. T. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*. Red. E. Ruśkowski. Warszawa 2010.
- Szczurowski P.: *Kontrola i audyt wewnętrzny jako instrumenty zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa 2004.
- Szeliga Z.: *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 1997 r.* Lublin 2003.
- Szeliga Z. (red.): *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Lublin 2006.
- Szewc A., Szewc T.: *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*. Warszawa 1999.
- Szewc T.: *Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy*. „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9.
- Szpunar A.: *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*. „Państwo i Prawo” 1999, z. 6.
- Szreniawski J.: *Podstawowe problemy prawne obywatelstwa*. W: *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa prof. W. Skrzydły*. Red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski. Lublin 2000.
- Szreniawski J., Niczyporuk J.: *Działy administracji rządowej*. W: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Red. E. Knosola, A. Matan, G. Łaszczycza. Kraków 1999.
- Szyszkowska M. (red.): *Zarys filozofii prawa*. Białystok 2000.
- Śniecikowski W.: *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?* „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Tabernacka M., Raszevska-Skałeczka R. (red.): *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*. Warszawa 2010.
- Thoreau H.D.: *Nieposłuszeństwo obywatelskie*. Warszawa 2006.
- Tokarczyk R.: *Prawo amerykańskie*. Warszawa 2011.
- Tokarczyk R.: *Współczesne kultury prawne*. Kraków 2005.
- Ulicka G., Wronkowska S. (red.): *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*. Warszawa 2011.
- Ura E.: *Centralne organy administracji rządowej w okresie przemian ustrojowych państwa. Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. W: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*. Łódź 2000.
- Ura E.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2011.
- Ura E., Ura E.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2009.
- Ustawa o referendum lokalnym*. Wprowadzenie W. Kręcisz, W. Taras. Kraków 2001.
- Uziębło U., Wierczyński G.: *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*. Wrocław 2010.
- Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*. Katowice 1998.
- Walczak P.: *Wybrane zagadnienia związane z kontrolą stosowania przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*. „Finanse Komunalne” 1997, nr 1.

- Wierzbicki M. (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 2011.
- Wierzbowski M. (red.), Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2009.
- Wiktorowska A.: *Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie terytorialnym jest potrzebna*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Witkowski Z. (red.): *Prawo konstytucyjne*. Toruń 2006.
- Wonicki R.: *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jurgena Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*. Warszawa 2007.
- Wróblewski J.: *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 6.
- Wyrzykowski M.: *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 5.
- Wyrzykowski M.: *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986.
- Wysocka E., Koziński J.: *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*. Warszawa 2000.
- Zacharko L.: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*. Katowice 2000.
- Zacharko L.: *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
- Zacharko L., Knosala E., Matan A.: *Nauka administracji*. Kraków 1999.
- Zajadło J. (red.): *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa 2007.
- Zakrzewska J.: *Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawa*. „Państwo i Prawo” 1992, z. 1.
- Zaremba M.: *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*. Warszawa 2009.
- Zieliński E.: *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa 2001.
- Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J.: *Referendum w państwach Europy*. Warszawa 2003.
- Zieliński J.: *Prezydent Republiki Estońskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Zieliński J.: *Prezydent Republiki Litewskiej*. W: *Prezydent w państwach współczesnych*. Red. J. Osiński. Warszawa 2009.
- Zięba-Załużcka H.: *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2002.
- Zięba-Załużcka H. (red.): *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2007.
- Zimmermann J.: *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 10.
- Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*. Kraków 2005.
- Żołnierczyk E.: *Sytuacja obywatela polskiego w sferze administracji spraw granicznych*. Wrocław 2010, z. 2.
- Żuławska C.: *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*. „Państwo i Prawo” 1991 [maszynopis].

Legal organization of the public administration
edited by Lidia Zacharko

Summary

The very book contains a deepened theoretical analysis of the legal organization of the public organization. The authors do not only present normative solutions, which happens in books to be found on the publishing market from time to time, but thoroughly analyse these solutions, making justified critical comments at the same time. What should also be underlined is the fact that the very perspective allows for tracing legal changes concerning the organization and functioning of the public administration, pointing to the standards deriving from the rules of a democratic country of the law.

What is very accurate is the fact that the what the authors considered essential was a presentation of subsequent stages determined by the system reforms in the country, that is, changes in the system of the territorial self-government, a legal separation of the departments of the government administration that gave the possibility of precisely defining the scope of the government administration and consolidating a legal position of the prime minister or changes in the legal status of a voivode and local bodies of the government administration.

According to the authors of a new system construction, a new shape of the public administration in the field in the government part was to above all guarantee keeping safety, peace, and public order, for which responsibility in the light of new law regulations in this respect, is held by a voivode as a head of united services, guard and inspection, being liable for the result of their actions.

The public administration is exercised not only by the country, but also public and legal unions, as well as other subjects of administration. It should be treated as a whole from the legal, organizational and functional point of view.

The book, due to the originality of its contents within the scope of the legal organization of the public administration may appear incredibly useful for both theoreticians and employers of a broadly-understood administration, as well as students whose teaching programmes cover the aspects of the system of the public administration.

Die Rechtsorganisation von der öffentlichen Verwaltung
unter der Redaktion von Lidia Zacharko

Zusammenfassung

Die vorliegende Monografie ist eine vertiefte theoretische Analyse der Rechtsorganisation von der öffentlichen Verwaltung. Die Verfasser bemühen sich, nicht nur die manchmal auch in der vorhandenen Fachliteratur erörterten normativen Lösungen darzustellen, sondern sie genau zu untersuchen und auch kritisch zu kommentieren. Das Thema wird von ihnen auf solche Weise behandelt, dass sie die Rechtsformänderungen im Bereich der Organisation und der Tätigkeit von der öffentlichen Verwaltung untersuchen, und auf die aus den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates resultierenden Vorbilder hinweisen können.

Es ist richtig, dass die Verfasser als notwendig betrachtet haben, die einzelnen Stufen der systempolitischen Reformen darzustellen, d.i. die Änderungen des territorialen Selbstverwaltungssystems und die rechtliche Ausgliederung von den einzelnen Abteilungen der Regierungsverwaltung, in deren Folge der Zuständigkeitsbereich der Staatsverwaltung präzise bestimmt und die Rechtslage des Premierministers verstärkt werden konnten, und die Änderungen der Rechtslage des Wojewoden und der Regionalbehörden.

Die Urheber von der neuen Staatsform setzten voraus, dass die neue Form der öffentlichen Regionalverwaltung lässt, dass die Regierung vor allem Sicherheit, Ruhe und öffentliche Ordnung gewährleisten wird und der Wojewode, als der Vorgesetzte von vereinigten Diensten, Wachmannschaften und Inspektion im Lichte der neuen gesetzlichen Bestimmungen für die Resultate deren Bemühungen verantwortlich wird.

Die öffentliche Verwaltung fällt nicht nur in den Geschäftsbereich des Staates, sondern auch der öffentlich-rechtlichen Organisationen und anderer Verwaltungssubjekte. Hinsichtlich des Rechtes, der Organisation und der Funktion ist die öffentliche Verwaltung als ein gewisses Ganzes zu betrachten.

Dank origineller Auffassung des Themas kann das Buch sowohl für Theoretiker wie auch für die Verwaltungsangestellten und für Studenten, deren Lehrpläne die Problematik der Form von der öffentlichen Verwaltung umfassen, sehr behilflich sein.

Redaktor
Barbara Todos-Burny

Projektant okładki
Małgorzata Pleśniar

Redaktor techniczny
Barbara Arenhövel

Korektor
Lidia Szumigała

Łamanie
Alicja Załęcka

Copyright © 2013 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 987-83-226-2187-5

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 22,0. Ark. wyd. 25,5. Papier offset
90 g Cena 40 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: PPHU TOTEM s.c. M. Rejnowski, J. Zamiara
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

Cena 40 zł
(+ VAT)

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-2187-5