

Bogumiła Załęska-Świątkiewicz

Administracja samorządowa w aktualnym stanie prawnym

Pakiem ustaw wydanych w drugiej połowie 1998 r. wprowadzono w Polsce dogłębną reformę organów administracji publicznej. W konsekwencji reformy znowelizowano ponad 180 ustaw, na podstawie których mogła działać nowa obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. struktura organów administracji publicznej, z zachowaniem podziału na okrojona w znacznym stopniu administrację rządową i rozbudowaną administrację samorządową¹. W okresie od 1 stycznia 1999 r. do października 2002 r. administracja publiczna, którą tworzyła administracja rządowa i samorządowa, na szczeblu terenowym obejmującym obszar jednego województwa i w rozumieniu organów określonym w art. 5 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, a więc upoważnionych do wydawania decyzji

¹ Są to: 1) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.); 2) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.); 3) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); 4) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 i Nr 104, poz. 656); 5) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652); 6) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668); 7) ustawa z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872).

administracyjnych w sprawach indywidualnych i innych (por. art. 1 k.p.a.), działała w pewnych strukturach (patrz tabela 1).

Aktualne w tym okresie przepisy umożliwiały realizację przez organy administracji samorządowej różnego szczebla zadań w imieniu wojewody z zakresu administracji rządowej w drodze odpowiednich porozumień, a także na tej samej drodze zadań organów administracji samorządowej innego terenowego szczebla. Porozumienia takie funkcjonowały już w latach 1990-1995, tj. w okresie wdrażania administracji samorządowej na szczeblu gminnym i administracji rządowej w rejonach i, jak wykazała praktyka, nie były to rozwiązania najszcześniejsze. Praktyka ujawniła, że pomimo wygaśnięcia tych porozumień gminy jeszcze przez długie lata, nawet do roku 2000, pobierały na podstawie umów zobowiązaniowych czynsze za najczęściej nieruchomości lokalowe Skarbu Państwa, co wychodziło na jaw dopiero, gdy umowy wygasły lub wymagały zmian. Nadto porozumienia w różnych województwach dotyczyły (i dalej dotyczą) różnych zakresów rzeczowych, co ujemnie wpływało i wpływa na przepływ informacji w skali ogólnokrajowej, jak również na orientację podmiotów zainteresowanych załatwieniem sprawy na drodze administracyjnej.

Niestety, nowelizacja wprowadzona od listopada 2002 r.² pozostawiła możliwości zawierania porozumień w stanie poprzednio uregulowanym, co niewątpliwie nawarstwi negatywne skutki wynikłe z braku przejrzystości działań i właściwego przepływu informacji.

W aktualnym stanie prawnym organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) działają na szczeblu terenowym w ustalonym układzie (patrz tabela 2).

Zasadniczym *novum* regulacji prawnej wprowadzonej od listopada 2002 r. jest **likwidacja na szczeblu podstawowej jednostki podziału administracyjnego państwa, jaką jest gmina, kolegialnego organu wykonawczego gminy, jakim był zarząd gminy. Likwidacja zarządu dotyczy również miast na prawach powiatu**, co wydaje się niekonsekwencją, skoro organem wykonawczym powiatu nadal pozostał zarząd powiatu. Zmiana dotyczy również miast, które po 31 grudnia 1998 r.

² Por. zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, ustawie z dnia 20 czerwca o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984) oraz zmiany w ustawie o samorządzie województwa (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558).

przystały być siedzibą województwa. **W takich miastach organem wykonawczym jest jednoosobowo prezydent miasta na prawach powiatu** (por. art. 91 i 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w aktualnym brzmieniu). Funkcje organu wykonawczego gminy sprawuje zaś jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta – por. art. 11a oraz art. 26 znowelizowanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Działalność takiego jednoosobowego organu wykonawczego jest kontrolowana przez radę (komisja rewizyjna) oraz w trybie nadzoru nad działalnością gminną przez organy wskazane w odpowiednich przepisach i na zasadach w nich określonych (por. art. 85 i nast. znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym). Wydaje się, że w warunkach stosunkowo młodej samorządowości nie jest to najlepsze rozwiązanie i zamiast zaoszczędzić społecznych pieniędzy, może mieć działanie korupcyjnego. Tym bardziej, że w niektórych miastach na prawach powiatu nowo wybrani prezydenci powołują w miejsce zarządu stałe grupy doradców na bardzo korzystnych warunkach płacowych.

Podkreślić należy, że odpowiednie do jednostki podziału terytorialnego państwa (gmina, powiat, województwo) organy samorządu są samodzielne, nie ma między nimi żadnej podległości i w postępowaniu administracyjnym **są organami równego stopnia, czyli organami pierwszej instancji** (por. art. 15 oraz 17 i 18 k.p.a.). Różnią się jedynie właściwością rzeczową (zakres spraw, jakie rozpatrują) i miejscową (por. art. 20-21 k.p.a.), przy czym **zarówno województwo, jak i powiat i gmina mają osobowość prawną** (por. art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) i ta samodzielność podlega ochronie sądowej. Ustrój jednostek samorządu terytorialnego określają ich statuty. **Działalność organów samorządowych jest jawna**. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (por. odpow. art. 15a, 8a ust. 1, 11b ust. 1 ustaw dot. województwa, powiatu, gminy). Organami samorządu województwa są:

- 1) sejmik województwa,
- 2) zarząd województwa.

Sejmik jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa. Do jego wyłącznej działalności należy w szczególności stanowienie aktów prawa miejscowego w formie uchwał w sprawach określonych ustawą

(art. 18). Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa. Wykonuje uchwały sejmiku, a także, obok marszałka województwa, wydaje decyzje w określonych sprawach z zakresu administracji publicznej (por. art. 41 i 46 ustawy).

Zarząd województwa wykonuje zadania przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ustawy).

Odpowiednio organami powiatu są:

- 1) rada powiatu,
- 2) zarząd powiatu.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 9 ustawy), stanowi akty prawa miejscowego w formie uchwał (art. 42 ustawy). Zarząd powiatu jest organem wykonawczym. Wykonuje zadania przy pomocy starostwa oraz jednostek organizacyjnych powiatu (por. art. 32 ustawy). Obok starosty, który stoi na jego czele, wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, określonych przepisami (art. 38 ustawy).

Aktualnie organami gminy są:

- 1) rada gminy,
- 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Rada gminy w drodze uchwały może tworzyć jednostki pomocnicze, takie jak sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być też położone na terenie gminy miasto (art. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Organizację i zakres jej działania rada gminy określa odrębnym statutem (art. 35 ustawy). Rada gminy ustanawia akty prawa miejscowego w formie uchwał (art. 41 ustawy).

Organem wykonawczym gminy jest odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, prezydent miasta na prawach powiatu (art. 26 ustawy o samorządzie gminnym).

Jednoosobowy organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ustawy). Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.

Wójt (burmistrz, prezydent) wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególnie nie stanowią inaczej. Do wydawania decyzji administracyjnych rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy

jednostek organizacyjnych gminy i innych podmiotów (por. art. 38 w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy). **Akty prawa miejscowego wydawane przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego podlegają ogłoszeniu.** Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 i z 2001 r. Nr 46 poz. 499).

Uchwały organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego (sejmiku województwa, niektóre zarządu województwa – art. 81, 82 ustawy, jak również rady powiatu – art. 78, 79 odp. ustawy i uchwały rady gminy – art. 90, 91) **są przedkładane wojewodzie** w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

O nieważności uchwały w całości lub części wojewódzki organ nadzoru rozstrzyga w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Do złożenia skargi uprawniona jest odpowiednia rada; do postępowania w tych sprawach stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej, **może po bezskutecznym wezwaniu tego organu do usunięcia naruszenia zaskarżyć akt prawa miejscowego do sądu administracyjnego.**

W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym (por. art. 90 i nast. ustawy o samorządzie województwa, art. 87 i nast. ustawy o samorządzie powiatowym, art. 101 i nast. ustawy o samorządzie gminnym).

Powołane w części końcowej opracowania zasady mają na celu ochronę interesów pojedynczego obywatela, jednakże praktyka wykazuje, że ze względu na zbyt małe upublicznienie powołanych zasad są one niezwykle rzadko wykorzystywane. Celowym byłoby zatem rozważenie wprowadzenia obowiązku pouczenia o możliwości zaskarżenia aktów prawa miejscowego (uchwał) na końcu ich treści, tak jak to ma miejsce w decyzjach administracyjnych.

TABELA 1

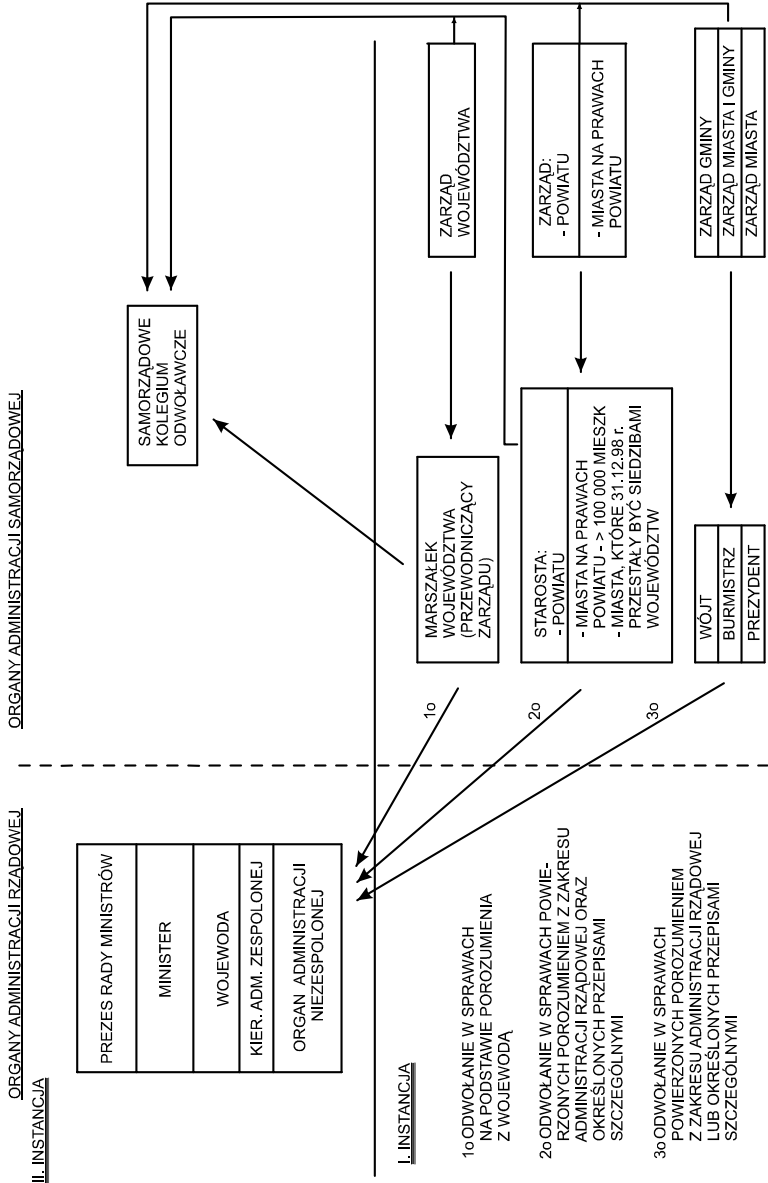
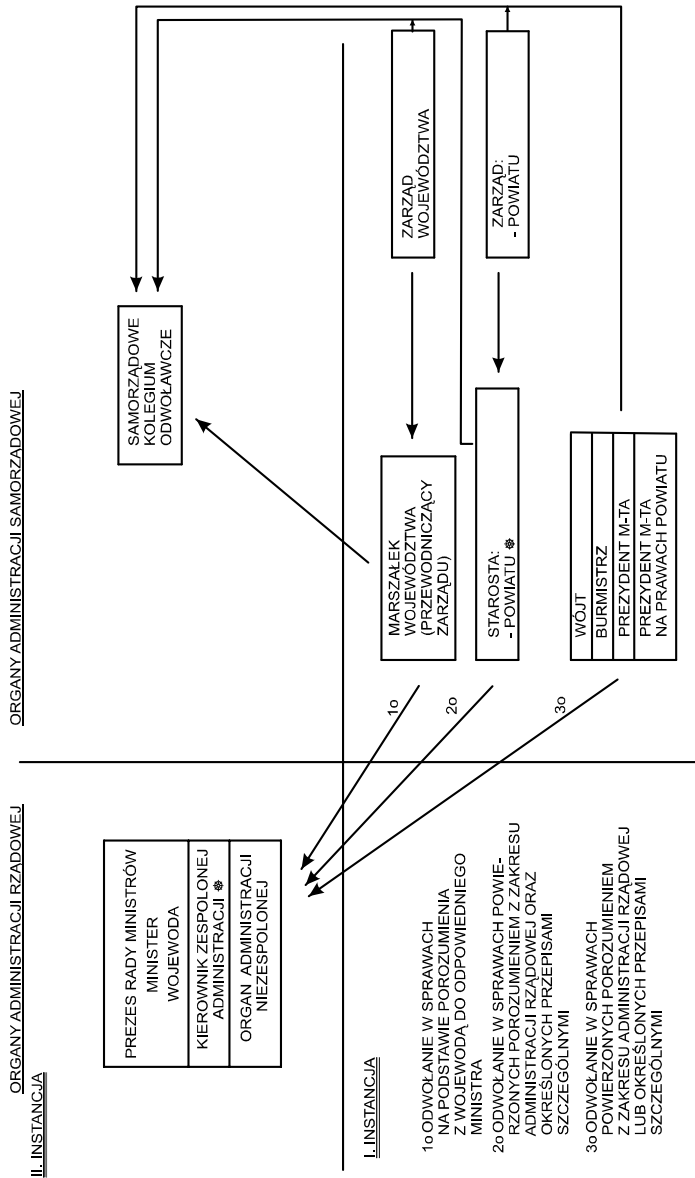


TABELA 2

STRUKTURA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



* Zespólone służby, strażę i inspekcje