



Źródło: <http://www.fotolia.com/id/29212252>

KURS

**Podstawy/Elementy prawa
administracyjnego**

MODUŁ

**Organy administracji rządowej i samorządu
terytorialnego**

7 Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego

7.1 Rząd. Administracja rządowa. Administracja samorządowa

„Chcemy być rządem nadziei, a są w Polsce podstawy do optymizmu”¹¹.

Często czyta się w gazecie lub słyszy w telewizji: „rząd odniósł sukces”, „rząd umywa ręce”, „kto straci fotel w rządzie”, „poparcie dla rządu rośnie” itp. Co właściwie oznacza słowo „rząd”? To organ administracji publicznej powołany przez parlament. To wyodrębniony organ w zakresie władzy wykonawczej, który kieruje aparatem państwowym, dążący do zapewnienia jednolitości działania aparatu państwowego na podstawie prawa – powołany przez parlament.



Rysunek 7.1 Cechy charakterystyczne rządu polskiego

Źródło: opracowanie własne

¹¹ Słowa premiera Jarosława Kaczyńskiego, przemówienie z 2007 r.

Najważniejszy organ zarządzający państwem składa się z premiera (prezesa Rady Ministrów), ministrów, ministrów bez teki. Wieloletnia historia wykształciła rodzaje rządów w postaci:



Rysunek 7.2 Różne postaci rządów

Źródło: opracowanie własne

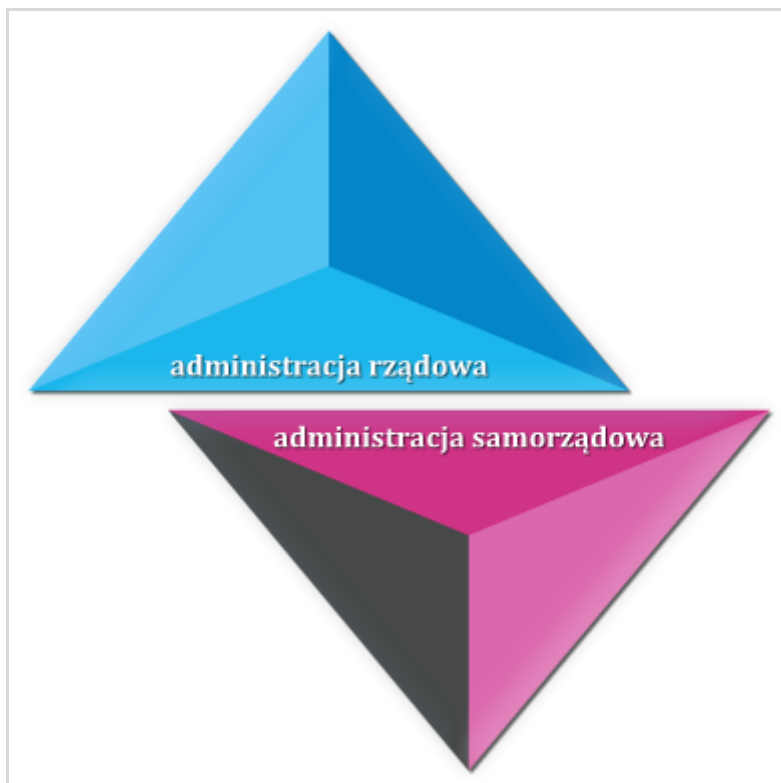
Systemy polityczne wyznaczają rodzaj rządu, który w kraju odgrywa znaczącą rolę.

Aby dowiedzieć się więcej, obejrzyj prezentację pt. „Systemy rządów”.

W omawianym znaczeniu administracja to działalność wykonawczo-zarządzająca, prowadzona przez specjalny rodzaj organu administracji rządowej

i samorządowej, czyli organy administracji publicznej. Organy administracji publicznej, inaczej zwane państwowe, to odpowiednio zorganizowane instytucje utworzone na podstawie przepisów prawa do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa, np. władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) i uchwałodawczej (rady jednostek samorządu terytorialnego), wykonawczej (prezydent, rząd, minister, wójt, burmistrz/prezydent miasta, starosta) i sądowniczej (sądy powszechne i szczególne: trybunały).

Organizacja administracji publicznej w Polsce wygląda następująco:



Rysunek 7.3 Organizacja administracji publicznej w Polsce

Źródło: opracowanie własne

Administrację rządową tworzą organy administracji centralnej i administracji terenowej.

Administracja samorządowa występuje na szczeblu województwa (marszałek, sejmik, zarząd), powiatu (starosta, rada powiatu) oraz gminy (prezydent, burmistrz lub wójt, rada miasta/gminy). Szczególnym przypadkiem są miasta na prawach powiatu, gdzie znajduje się urząd miasta (prezydent i rada miasta). Należy zauważyć swoistą dwuwładzę na poziomie województwa, gdzie dwa urzędy mają ten sam zakres terytorialny i, jak pokazuje praktyka, nie do końca rozdzielne zadania.

Inny podział wskazuje na podmiotowość trzech grup organów (rysunek 7.4).



Rysunek 7.4 Inny podział administracji publicznej w Polsce

Źródło: opracowanie własne

7.2 Struktura organów administracji rządowej w województwie

Strukturę organów administracji rządowej w województwie określa Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Do organów wykonujących zadania administracji rządowej w województwie zalicza się: wojewodę, organy rządowej administracji zespolonej, organy administracji rządowej niezespolonej oraz jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz starostę, jeżeli wynika to z odrębnych ustaw.

Jak zauważono powyżej, **wojewoda** rozpoczyna katalog organów administracji publicznej w województwie. Jest on przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a także jest zwierzchnikiem i organem rządowej administracji zespolonej w województwie.

Odnosić także należy inne kompetencje wojewody:

- jest organem administracji rządowej w województwie, do którego należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone dla innych organów;
- jest reprezentantem Skarbu Państwa;

- jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;
- jest organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego;
- kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez gminę i powiat zadań z zakresu administracji rządowej.

Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje wojewodę. Czyni to na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej.

Warunki niezbędne, aby zostać powołanym na stanowisko wojewody, to:

- obywatelstwo polskie;
- wyższe wykształcenie i tytuł magistra;
- 3-letni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi;
- niekaralność, korzystanie z pełni praw publicznych, nieposzlakowana opinia.

W zależności od potrzeb, na wniosek wojewody, prezes RM może powołać jednego lub dwóch wicewojewodów. Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, wydając mu wytyczne i polecenia oraz przyjmując sprawozdania z jego działalności i dokonując okresowej oceny jego pracy. Sprawuje też nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Minister właściwy ds. administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody w zakresie zgodności jego działań z obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności.

Prezes Rady Ministrów rozpatruje spory kompetencyjne (pozytywne i negatywne) między: wojewodami; wojewodą a członkiem Rady Ministrów; wojewodą a centralnym organem administracji rządowej.

Wyznaczonych zadań wojewoda nie wykonuje sam. Osiąga on założone cele przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie.

W celu usprawnienia działania wojewoda może tworzyć delegatury urzędu wojewódzkiego (np. delegatury Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego: Legnica, Wałbrzych, Jelenia Góra).

Dokumenty nadawane przez wojewodę:

- statut urzędu wojewódzkiego, który po zatwierdzeniu przez prezesa Rady Ministrów ogłaszany jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- regulamin organizacyjny urzędu wojewódzkiego w drodze zarządzenia.

Kompetencje wojewody jako kierującego administracją zespoloną (elementem rządowej administracji terenowej):

- kieruje nią, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania;

- powołuje kierowników służb, inspekcji i straży (wyjątki w przypadku komendantów wojewódzkich policji – wymóg opinii wojewody, i straży pożarnej – wymóg zgody);
- zatwierdza regulaminy tych jednostek, tworzy i znosi jednostki organizacyjne stanowiące ich aparat pomocniczy.

Organy rządowej administracji zespolonej:

- Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendant Wojewódzki Policji;
- Kurator Oświaty;
- Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego;
- Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny;
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego;
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej;
- Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Wojewódzki Inspektor Sanitarny;
- Wojewódzki Lekarz Weterynarii.

Wymienione organy dysponują aparatem pomocniczym w postaci wojewódzkich komend, inspektoratów, oddziałów i kuratoriów.

Kolejną kwestią jest administracja niezespolona. **Administracja niezespolona** jest częścią administracji rządowej w terenie. W przeciwieństwie do administracji zespolonej nie jest podległa wojewodzie.

Organami administracji niezespolonej są:

- terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej;
- kierownicy państwowych osób prawnych;
- kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa.

Organami rządowej administracji niezespolonej są w szczególności:

- dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
- dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych;
- dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej;

- dyrektorzy urzędów morskich;
- dyrektorzy urzędów statystycznych;
- graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
- regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Wojewoda i organy administracji niezespólonej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie:

- uchwały sejmiku (dotyczą one w szczególności spraw: wymagających uregulowania w statucie województwa, budżetu województwa, podatków i opłat określonych w odrębnych ustawach, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej);
- rozporządzenia porządkowe dla ochrony życia, zdrowia i porządku publicznego;
- zarządzenia wojewody.

7.3 Struktura organów samorządu terytorialnego

„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

Art. 163 Konstytucji RP

W Polsce od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje zdecentralizowany system administracji publicznej. W związku z tym struktura samorządu terytorialnego wygląda następująco:



Rysunek 7.5 Struktura organów samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę kompetencje i strukturę, organy jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na:

- organy stanowiące i kontrolne;
- organy wykonawcze.

7.3.1 Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego

Rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa są organami stanowiącymi i kontrolnymi jednostek samorządu terytorialnego. Cechy tych organów przedstawiono na schemacie (rysunek 7.6).



Rysunek 7.6 Cechy organów stanowiących i kontrolnych

Źródło: opracowanie własne

Każdym z ww. organów stanowiących kieruje **przewodniczący i wiceprzewodniczący**. Przewodniczący rady (sejmiku) organizuje pracę rady (sejmiku) i prowadzi jej obrady. Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady (sejmiku) nie mogą wchodzić w skład odpowiednich zarządów (gminy, powiatu, województwa).

Rada (sejmik) obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego co najmniej raz na kwartał.



Rysunek 7.7 Organy towarzyszące radzie

Źródło: opracowanie własne

Stale i nadzwyczajne (doraźne) komisje są powoływane przez radę. Powoływane są do wykonywania określonych zadań, mając ustalony przez radę przedmiot działania i skład osobowy. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady.

Omawiane organy stanowiące powołują ze swego grona (spośród radnych) **komisje rewizyjne**, które kontrolują działalność zarządów oraz samorządowych jednostek organizacyjnych. Komisje te opiniują wykonywanie budżetów poszczególnych jednostek samorządowych oraz występują z wnioskiem o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium ich zarządom (gminy, powiatu, województwa).

Radni mogą tworzyć **kluby radnych** według orientacji politycznej, które działają na zasadach określonych w statutach poszczególnych jednostek samorządowych. Biorąc pod uwagę regulacje ustawowe odnoszące się do poszczególnych szczebli samorządu, można przyjąć, że do właściwości rady (sejmiku) należy:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu, odpowiednio – gminy, powiatu, województwa;
- wybór i odwoływanie zarządu oraz stanowienie o kierunkach jego działania;
- uchwalanie budżetu (gminy, powiatu, województwa) i rozpatrywanie sprawozdań z jego wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielania absolutorium zarządowi z tego tytułu;
- uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego oraz programów rozwoju gospodarczego;
- podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat (w granicach określonych ustawami);
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, jak np. dotyczących nabycia i zbycia nieruchomości, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, tworzenia i przystępowania do spółek;
- powoływanie i odwoływanie skarbnika, który jest głównym księgowym budżetu (gminy, powiatu, województwa);
- podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady (sejmiku).

7.3.2 Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego

Zarząd jest organem wykonawczym w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. W skład zarządu wchodzi:



Rysunek 7.8 Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne

Członkostwa w zarządzie danej jednostki samorządowej nie można łączyć z członkostwem w organach samorządu innych szczebli oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła bądź senatora.

Co roku rada (sejmik) podejmuje uchwałę w sprawie udzielania zarządowi **absolutorium**. Nieudzielenie absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Zarządy wykonują zadania należące do poszczególnych jednostek samorządu (gminy, powiatu, województwa) niezastrzeżone na rzecz rady (sejmiku) oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządów w szczególności należy:

- przygotowywanie projektów uchwał rady (sejmiku);
- wykonywanie uchwał rady (sejmiku);
- gospodarowanie mieniem macierzystej jednostki samorządowej (gminy, powiatu, województwa);
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników lokalnych i regionalnych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zarządy wykonują zadania przy pomocy urzędu gminy, starostwa powiatu, urzędu marszałkowskiego oraz odpowiednich samorządowych jednostek organizacyjnych. Realizując zadania, zarząd podlega wyłącznie swojej radzie (sejmikowi).

Organizacją pracy zarządów oraz urzędów gmin, starostw i urzędów marszałkowskich zajmują się wójt (burmistrz, prezydent), starosta i marszałek województwa.

Oni kierują bieżącymi sprawami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentują te jednostki na zewnątrz. W sytuacjach szczególnych (niecierpiących zwłoki) związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających zdrowiu i życiu, a także w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, podejmują oni (wójt, starosta, marszałek województwa) niezbędne czynności należące do kompetencji zarządów. Podjęte czynności wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządów.

Wójt (burmistrz, prezydent), starosta, marszałek województwa są kierownikami odpowiednio: urzędu gminy, starostwa, urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikami służbowymi zatrudnionymi w tych urzędach pracowników. Ich zwierzchnictwo rozciąga się też na kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, a w powiecie dodatkowo na kierowników odpowiednich służb, inspekcji i straży.

Więcej informacji na temat samorządu terytorialnego możesz zdobyć na stronach internetowych:

<http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/wspoldzialanie.pdf>;

http://www.sgp.geodezja.org.pl/lodz/box/admin_pub.pdf.

7.4 Literatura

7.4.1 Literatura obowiązkowa

- Leoński Z. [w:] System prawa administracyjnego, tom I, (red.) J. Starościak, Wyd. Ossolineum 1997.

7.4.2 Literatura uzupełniająca

- Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2000.

7.4.3 Netografia

- <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/wspoldzialanie.pdf>;
- <http://www.lex.edu.pl>;
- <http://www.lex.pl>;
- <http://www.poradnik.ngo.pl/x/442220>;
- <http://www.rcl.gov.pl>;
- <http://www.sejm.gov.pl>;
- http://www.sgp.geodezja.org.pl/lodz/box/admin_pub.pdf;
- <http://www.sjp.pwn.pl/slownik/2570743/parlament>;
- [http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Aparat państwowy](http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Aparat%20pa%C5%82stwowy).

7.5 Spis rysunków

Rysunek 7.1 Cechy charakterystyczne rządu polskiego.....	2
Rysunek 7.2 Różne postaci rządów	3
Rysunek 7.3 Organizacja administracji publicznej w Polsce.....	4
Rysunek 7.4 Inny podział administracji publicznej w Polsce	5
Rysunek 7.5 Struktura organów samorządu terytorialnego.....	8
Rysunek 7.6 Cechy organów stanowiących i kontrolnych	9
Rysunek 7.7 Organy towarzyszące radzie.....	10
Rysunek 7.8 Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	11

7.6 Spis treści

7 Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego	2
7.1 Rząd. Administracja rządowa. Administracja samorządowa.....	2
7.2 Struktura organów administracji rządowej w województwie	5
7.3 Struktura organów samorządu terytorialnego	8
7.3.1 Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego	9
7.3.2 Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	11
7.4 Literatura.....	13



7.4.1	Literatura obowiązkowa.....	13
7.4.2	Literatura uzupełniająca.....	13
7.4.3	Netografia.....	13
7.5	Spis rysunków.....	13