

Ryszard Szałowski

**Zarys ustroju
administracji publicznej
Rzeczypospolitej Polskiej**

Spis treści

WSTĘP	5
------------------------	----------

ROZDZIAŁ I

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	7
---	----------

ROZDZIAŁ II

RADA MINISTRÓW. PREZES RADY MINISTRÓW	13
--	-----------

1. Rada Ministrów	13
2. Prezes Rady Ministrów	21

ROZDZIAŁ III

POZYCJA USTROJOWA MINISTRA	25
---	-----------

1. Ustalenie zakresu działania ministra	25
2. Funkcje ministra	26
3. Status ustrojowy sekretarza i podsekretarza stanu	27
4. Pełnomocnicy Rządu	28
5. Organy pomocnicze i zespoły międzyresortowe	28
6. Ministerstwo	29

ROZDZIAŁ IV

DZIAŁY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	30
--	-----------

1. Działy administracji klasycznej	30
2. Działy administracji gospodarczej	36
3. Działy administracji świadczącej	41
4. Integracja europejska	43
5. Nadzorowanie przez Prezesa Rady Ministrów działalności administracji rządowej nieobjętej działaniami	44

ROZDZIAŁ V

ZASADNICZY PODZIAŁ TERYTORIALNY PAŃSTWA	45
--	-----------

1. Podstawy prawne obowiązującego zasadniczego podziału terytorialnego	45
2. Dokonywanie zmian zasadniczego podziału terytorialnego z inicjatywy Rady Ministrów	46
3. Dokonywanie zmian zasadniczego podziału terytorialnego z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego	47

ROZDZIAŁ VI

ADMINISTRACJA RZĄDOWA W WOJEWÓDZTWIE 49

1.	Podmioty wykonujące administrację rządową w województwie	49
2.	Wojewoda	50
3.	Nadzór nad działalnością wojewody	56
4.	Organy administracji niespolonej	57
5.	Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej	58

ROZDZIAŁ VII

**PODSTAWY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W ŚWIELE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
ORAZ EUROPEJSKIEJ KARTY SAMORZĄDU LOKALNEGO 60**

1.	Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego	60
2.	Europejska Karta Samorządu Lokalnego	61

ROZDZIAŁ VIII

USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO 64

1.	Informacje podstawowe	64
2.	Zakres działalności jednostek samorządu terytorialnego	67
3.	Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego	71
4.	Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego	81
5.	Działalność kontrolna sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy	90
6.	Związki powiatów oraz związki międzygminne	91
7.	Jednostki pomocnicze gminy	93
8.	Ustrój miasta stołecznego Warszawy	94
9.	Referendum lokalne	96
10.	Zasady uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych	102

ROZDZIAŁ IX

NADZÓR NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM 105

1.	Kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów	106
2.	Kompetencje nadzorcze wojewody	107
3.	Kompetencje nadzorcze, kontrolne oraz opiniodawcze regionalnych izb obrachunkowych	108

**Wybrane pozycje literatury przedmiotu
– podręczniki, komentarze, monografie 113**

WSTĘP

Niniejszy podręcznik przeznaczony jest dla studentów kierunku administracja oraz specjalności administracja publiczna, na takich kierunkach jak zarządzanie czy politologia.

Zamiarem autora była prezentacja ustroju administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie w wymiarze normatywnym, a więc przedstawienie konstytucyjnych oraz ustawowych podstaw organizacji oraz zadań administracji według stanu prawnego na dzień 31 marca 2008 r. Poza zakresem rozważań pozostały: płaszczyzna teoretyczna prawa ustrojowego oraz ewolucja systemu administracji publicznej, tak w kontekście historycznym, jak i zmian jakim podlegała ona po 1990 r.

Przedstawiony zarys ustroju administracji publicznej, tj. administracji rządowej i samorządu terytorialnego, obejmuje omówienie pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów, jako organów władzy wykonawczej, statusu Prezesa Rady Ministrów oraz ministra, a także problematyki działań administracji rządowej. Dalsza część opracowania poświęcona jest prezentacji ustroju terenowych organów administracji publicznej. Rozpoczyna ją omówienie podstaw normatywnych zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz przedstawienie ustroju terenowych organów administracji rządowej. Następnie przedmiotem analizy jest ustrój samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem jego podstaw konstytucyjnych, uregulowań wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz pakietu ustaw samorządowych. Pracę kończą rozważania o nadzorze nad samorządem terytorialnym.

W każdym z rozdziałów wskazano podstawy prawne poszczególnych rozwiązań ustrojowych, z uwzględnieniem wiadomości dotyczących publikacji danego aktu prawnego oraz przytoczeniem informacji o ostatniej, przed dniem 31 marca 2008 r., jego nowelizacji.

Opracowanie zamyka zestawienie (zwłaszcza wydanych w ostatnich latach) podręczników, monografii oraz komentarzy do ustaw dotyczących omawianej problematyki.

Ryszard Szalowski

ROZDZIAŁ I

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ost. zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471) ustroj Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę sądowniczą sądy i trybunały, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje, obok Rady Ministrów, władzę wykonawczą.

Określeniu pozycji ustrojowej Prezydenta RP poświęcony jest w całości rozdział V ustawy zasadniczej. Omawianego zagadnienia dotyczą także inne przepisy Konstytucji. Kompetencje Prezydenta wynikają również z ustaw szczególnych.

Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydentowi przysługują również określone prawem kompetencje w relacjach z Radą Ministrów, w odniesieniu do władzy sądowniczej oraz innych organów państwowych. Nadto kształtuje on w granicach przewidzianych ustawami pozycję prawną obywateli.

Prezydent jest wybierany przez naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym na pięcioletnią kadencję (może być ponownie wybrany tylko raz). Kandydata zgłasza co najmniej

100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Na Prezydenta może być wybrany obywatel, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów Prezydenta RP określa ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, ost. zm. Dz. U. z 2007 r. Nr 112, poz. 766). Ważność dokonanego wyboru stwierdza Sąd Najwyższy.

Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem.

Jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych Prezydent:

- ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe;
- mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz
- przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych.

W zakresie polityki zagranicznej Prezydent współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. W czasie pokoju sprawuje to zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Nadto mianuje, na czas określony, Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Prezydent nadaje także na wniosek Ministra Obrony Narodowej określone w ustawach stopnie wojskowe.

Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa:

- w razie zewnętrznego zagrożenia państwa;
- w razie zbrojnej napaści na terytorium RP;
- lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego oraz zasady działania organów władzy publicznej określa ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym [...] – Dz. U. Nr 156, poz. 1301, ost. zm. Dz. U. z 2004 r. Nr 107, poz. 1135.

Jeśli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia

z mocą ustawy w zakresie i granicach określonych w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa. Na czas wojny Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (w tym samym trybie może go odwołać).

Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985, ost. zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 711) określa tryb jego wprowadzenia i zniesienia, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie stanu wyjątkowego.

Organem doradczym Prezydenta w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, której członków powołuje i odwołuje.

Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu i zwołuje pierwsze posiedzenia nowo wybranych izb. Przysługuje mu prawo skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji. Prezydent może zwracać się z orędyem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego.

W odniesieniu do procesu legislacyjnego Prezydent jest uprawniony do występowania z inicjatywą ustawodawczą. Może podpisać albo odmówić podpisania ustawy. Przysługuje mu prawo występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Zarządza ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent zarządza także referendum ogólnokrajowe.

Określone przez Konstytucję relacje Prezydenta i Rady Ministrów wyrażają się m.in.:

- w desygnowaniu i powoływaniu Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta;

- powoływaniu ministrów;
- przyjmowaniu dymisji Rady Ministrów i powierzaniu jej czasowego pełnienia obowiązków;
- odwoływaniu ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności;
- dokonywaniu zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów;
- możliwości wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

W sprawach szczególnej wagi Prezydent może zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta (Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów).

Odniesienia Prezydenta do władzy sądowniczej wyrażają się w powoływaniu: sędziów oraz Pierwszego Prezesa i prezesów Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prezydent powołuje członków Rady Polityki Pieniężnej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nadto występuje z wnioskiem do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Prezydentowi przysługuje prawo złożenia wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W zakresie kompetencji kształtujących sytuację prawną obywatela Prezydent:

- nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na jego zrzeczenie się;
- stosuje prawo łaski (z wyjątkiem osób skazanych przez Trybunał Stanu);
- nadaje ordery i odznaczenia oraz (na podstawie odrębnej ustawy), nadaje tytuł naukowy profesora.

Prezydent wydaje rozporządzenia (na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania) oraz zarządzenia (mające charakter wewnętrzny i obowiązujące tylko podległe mu jednostki organizacyjne). W zakresie realizacji pozostałych kompetencji Prezydent wydaje postanowienia. Akty urzędowe Prezydenta wymagają