

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

2023

CZY STAROSTA MUSI MIEĆ WYŻSZE
WYKSZTAŁCENIE?

Odnosząc się do tego, czy Starosta musi mieć wyższe wykształcenie, warto wyjść od kilku uwag ogólnych. Należy zauważyć, że art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U.2022.1526 z dnia 21 lipca 2022 roku, dalej - „u.s.p.”) stanowi, że zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu. Analiza ww. przepisu prowadzi więc do wniosku, że zarząd powiatu może być traktowany jako organ służebny względem innego organu jakim jest rada powiatu. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.p. w skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Analiza ww. przepisu prowadzi więc do wniosku, że nie wolno utożsamiać starosty z organem powiatu, starosta jest tylko członkiem organu jakim jest zarząd.

Z dotychczasowych dywagacji wynikają więc, że wybór starosty nie jest aktem demokracji bezpośredniej, lecz aktem wyboru demokratycznie wybranego organu jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazuje się w orzecznictwie, ustawa o samorządzie powiatowym w art. 12 pkt 2 w zw. z art. 27 wyraźnie wskazuje, iż jedynym właściwym organem do podjęcia uchwały o wyborze Starosty jest rada powiatu. Ustawa nie przewiduje w tym wypadku możliwości brania udziału w podejmowaniu uchwały osób trzecich (zob. Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2011 roku, sygn. akt II SA/Wa 1573/10). Z tych ustaleń wynika więc kolejny problem, po pierwsze czy w takim przypadku ustawodawca może wprowadzić ograniczenia co do tego, kto może być starostą, a po drugie czy takie ograniczenia wprowadził. W szczególności czy ustawodawca wprowadził ograniczenie będące przedmiotem analiz podjętych w niniejszej rozprawie.

Ustawodawca wprowadza różne wymogi do pełnienia niektórych funkcji lub sprawowania niektórych zawodów. Najdobitniej widać to analizując wymagania jakie należy spełniać, aby wykonywać zawody o których mowa w art. 88 Kodeksu Spółek Handlowych (tj. Dz.U.2022.1467 z dnia 12 lipca 2022 roku). W przypadku niektórych funkcji o charakterze publicznym ustawy wymagają wyższego wykształcenia, przykładowo art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U.2018.648 z dnia 30 marca 2018 roku) stanowi, że na stanowisko Rzecznika może być powołana osoba, która posiada wykształcenie wyższe. Ww. przepis odnosi się do biurokratycznej fikcji kompetencji (formalne posiadanie kompetencji), równie istotne znaczenie ma treść art. 2 pkt. 6 ww. ustawy, zgodnie z tym przepisem na stanowisko Rzecznika może być powołana osoba, która wyróżnia się wiedzą w zakresie przedsiębiorczości i regulacji prawnych tworzących otoczenie przedsiębiorców oraz posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie w zakresie wykonywania działalności gospodarczej lub reprezentowania interesów przedsiębiorców, lub

tworzenia lub stosowania prawa gospodarczego. Przyjąć więc należy, że ustawodawca w tym przypadku podszedł do problematyki kompetencji do pełnienia funkcji ważnej publicznie dwuaspektowo. Z jednej strony wskazał na wymóg formalny, tj. wskazał, że niezbędne jest posiadanie wyższego wykształcenia, inaczej mówiąc dokumentu zaświadczającego o kompetencjach, z drugiej jednakże strony ustawodawca zaznaczył, że równie istotne jest faktyczne posiadanie merytorycznych kompetencji do pełnienia tego stanowiska (aspekt materialny).

Niekiedy ustawodawca nie wskazuje w przepisach, że do sprawowania określonej funkcji niezbędnym jest posiadanie wyższego wykształcenia. Warto wskazać na art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U.2020.627 z dnia 8 kwietnia 2022 roku), który stanowi, że Rzecznikiem Praw Obywatelskich może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne i wrażliwość społeczną. Ww. przepis pomija więc aspekt ukończenia wyższej szkoły lub posiadania wyższego wykształcenia, odnosi się jedynie do aspektu materialnego, tj. do rzeczywistych kompetencji do pełnienia tego stanowiska.

Odnosząc się do piastowania niektórych stanowisk związanych z samorządem terytorialnym warto wskazać przykładowo na art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.2021.275 z dnia 11 lutego 2021 roku), który stanowi, że rzecznikiem konsumentów może być osoba posiadająca wyższe wykształcenie, w szczególności prawnicze lub ekonomiczne, i co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową. Ww. przepis zwięźle łączy w sobie aspekt formalny i materialny posiadania kompetencji merytorycznych do pełnienia funkcji. Na marginesie zaznaczmy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ww. ustawy z Rzecznikiem konsumentów stosunek pracy nawiązuje starosta lub w miastach na prawach powiatu prezydent miasta.

Po ww. drobnych uwagach możemy omówić ogólne wymagania jakim powinien odpowiadać starosta. Rozważania te będą potrzebne do stwierdzenia czy istnieją przepisy prawa z których można by wyprowadzić wniosek, że starosta musi mieć wyższe wykształcenie. Aspekt negatywny tego kto może być starostą określono w art. 26 ust. 2a i 3 u.r.s., zgodnie z tymi przepisami członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim, ponadto członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie powiatu następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia.

Inne ograniczenia podobne do powyższych zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku, o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U.2022.1110 z dnia 25 maja 2022 roku). Zgodnie z art. 2 pkt. 6a ww. ustawy określa ona także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty. Zgodnie z art. 4 ww. ustawy osoby wymienione w art. 1 i 2 (ww. ustawy), w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub likwidatorami tych spółek, a także być pełnomocnikami wspólnika, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2022 r. poz. 318); być syndykami lub zastępcami syndyków w postępowaniu upadłościowym lub nadzorcami lub zarządcami w postępowaniu restrukturyzacyjnym; być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność; być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych; być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek; prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 roku, poz. 1907)).

Jeszcze inne ograniczenia zawiera ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku, o pracownikach samorządowych (Dz.U.2022.530 z dnia 4 marca 2022 roku, dalej zwana — „o.p.s.”). Na wstępie należy zaznaczyć, że z art. 4 ust. 1 pkt. 1 lit. b o.p.s. *expressis verbis* wynika, że starosta (inni członkowie zarządu) jest zatrudniony w starostwie powiatowym na podstawie wyboru - jeżeli statut powiatu tak stanowi. Tak więc podstawowym stosunkiem łączącym starostę z powiatem jest zatrudnienie na podstawie wyboru. Zgodnie z art. 6 ust. 1

o.p.s. pracownikiem samorządowym może być osoba, która jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3 (o.p.s.); ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku. Analizując ww. przepis warto zwrócić uwagę, że zawiera on ogólne wymogi dotyczące pracowników samorządowych. Nie jest przedmiotem niniejszego referatu omawianie podstawowych pojęć jak obywatelstwo i zdolność do czynności prawnych. W tym miejscu warto jedynie zwrócić uwagę na sformułowanie „kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku”.

Art. 6 ust. 2 o.p.s. określa dodatkowe wymagania dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, art. 6 ust. 3 o.p.s. dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, natomiast art. 6 ust. 4 o.p.s. dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowisku kierowniczym. I tak pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe; nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; cieszy się nieposzlakowaną opinią. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 (o.p.s.) oraz dodatkowo posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku; posiada wykształcenie wyższe w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce. Analiza ww. przepisów wskazuje na to, że ustawodawca w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę *expressis verbis* przewiduje konkretne wymagania formalne, można przyjąć, że dookreśla to normę z art. 6 ust. 1 pkt. 3 o.p.s., tj. dookreśla znaczenie „kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.”. Natomiast w przypadku pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru ustawodawca przewiduje jedynie, że może nim być może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Analiza ww. przepisu prowadzi więc do wniosku, że ustawodawca konsekwentnie nie wskazał w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru konkretnego wykształcenia wymaganego do zajmowania tych stanowisk. Do takich stanowisk, jak już wspomniano zalicza się starostę.

Reasumując, system prawa wskazuje niejednokrotnie bardzo konkretne wymogi dla osób piastujących funkcje publiczne, czyni to odnosząc się zarówno do aspektu formalnego (dokumentu zaświadczającego kompetencje, tj. posiadanie wyższego wykształcenia) oraz do aspektu materialnego (wymóg posiadania rzeczywistych kompetencji). W przypadku starosty w ustawie o samorządzie powiatowym nie sposób dopatrzeć się takich wymogów. Takie wymogi bardzo ogólnie wskazuje art. 6 ust. 1 pkt. 3 o.p.s., stanowiący o wymogu posiadania „kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku”. Jednakże wymogów o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 3 o.p.s., w relacji do starosty nie określono. Przyjąć więc należy że starostą może być każdy kto nie wchodzi w zakres przesłanek negatywnych do zajmowania stanowiska starosty. Nie można jednak dopatrywać się na podstawie „ducha prawa” podstawy do twierdzenia, że starosta musi posiadać wyższe wykształcenie. Z pewnością starostą może być więc każdy kto, jest obywatelem Polski, ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych, nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ustawodawca mógł przewidzieć dodatkowe wymogi, uczynił to niejednokrotnie w konkretnych przepisach prawa. Skoro jednak w przypadku starosty *expressis verbis* nie przewidział wyższego wymagania — to przyjąć należy, że taki wymóg nie istnieje.

Końcowo warto zaznaczyć, że taki stan rzeczy nie jest w żaden sposób kontrowersyjny. Demokracja jest to ustrój w którym do kierowania określonymi pojazdami niezbędne są określone kwalifikacje (dokumenty zaświadczające kompetencje), jednakże minister nie musi przejść szkoły przygotowującej go przez kilkanaście lat do pełnienia tej funkcji. Do sprawowania władzy wystarczy demokratyczny mandat. Sejm lub rada powiatu sprawują władzę na podstawie demokratycznego mandatu, to właśnie organy stanowiące prawo określają wymagania kompetencyjne niezbędne do zajmowania określonych stanowisk. Gdyby Sejm związał radę powiatu przy wyborze osób do sprawowania funkcji w zarządzie starostwa, to w istocie ograniczyłby demokratycznie powołany organ samorządu terytorialnego. Merytokracja powinna czerpać swoje źródło oddolnie, tj. od ogółu obywateli (od sprawowanej przez nich kontroli, dokonywanych przez nich wyborów), a nie odgórnie, tj. od woli demokratycznie wyłonionych struktur.