

SAMORZĄD POWIATOWY

mgr Arkadiusz Łukaszów
Zakład Prawa Administracyjnego
Instytut Nauk Administracyjnych

PODSTAWY PRAWNE PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z ustawą powiatową przez powiat należy bowiem rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

POWIAT

Również w przypadku powiatów kompetencje do ich tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania ich granic, a także do ustalania i zmieniania ich nazw powiatów oraz siedzib ich władz uzyskała Rada Ministrów

POWIAT

W zależności od tego czy inicjatywa pochodzi od rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy, czy też wydanie rozporządzenia jest inicjowane przez Radę Ministrów, zastosowanie mają różne procedury poprzedzające wydanie aktu prawnego w postaci rozporządzenia.

POWIAT

Z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że pod pojęciem łączenia powiatów ustawodawca rozumie łączenie powiatów, ale także połączenie miasta na prawach powiatu z powiatem mającym siedzibę władz w tym mieście .

POWIAT

- ✘ Własna inicjatywa Rady Ministrów:

Gdy postępowanie inicjowane jest własną inicjatywą Rady Ministrów, to przed wydaniem rozporządzenia minister właściwy do spraw administracji publicznej ma obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw – dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw. Wydanie takich opinii musi być poprzedzone przeprowadzeniem przez te rady konsultacjami z mieszkańcami.

POWIAT

- ✘ Jeżeli inicjatorem dokonania zmian jest rada powiatu, rada miasta na prawach powiatu lub rada gminy, to wydanie rozporządzenia w tej sprawie wymaga:
 1. Złożenia wniosku za pośrednictwem wojewody do ministra właściwego ds. administracji publicznej, który powinien być poprzedzony przeprowadzeniem przez radę konsultacji z mieszkańcami, uzasadniony oraz powinien zawierać niezbędne dokumenty, mapy i informacje potwierdzające jego zasadność,
 2. Opinii odpowiednio rad powiatów lub rady miasta na prawach powiatu objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic powiatu naruszającej granice województw – opinii sejmików województw,
 3. Opinii rad gmin, których dotyczy wniosek,
 4. Opinii wojewody właściwego dla powiatu lub miasta na prawach powiatu objętego wnioskiem

MIASTA NA PRAWACH POWIATU

- ✘ Reforma samorządowa przełomu lat 1998/99 wprowadziła do systemu samorządu terytorialnego tzw. miasta na prawach powiatu. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym miastami na prawach powiatu są miasta, które w dniu 31 grudnia 1998r. Liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasta które z tym dniem przestały być siedzibą wojewody, a także miasta, którym nadano status miast na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

KATALOG ZADAŃ POWIATU

- ✘ Katalog dziedzin wyliczonych w art. 4 ust. 1 u.s.p. można, podobnie jak katalog zadań gminy, podzielić na kilka grup, ze względu na zakres:
- ✘ 1) infrastruktury technicznej (art. 4 ust. 1 pkt 6,11,12,19 u.s.p.);
- ✘ 2) ładu przestrzennego i ekologicznego (art. 4 ust. 1 pkt 9,10,12-14,16 u.s.p.);
- ✘ 3) infrastruktury społecznej (art. 4 ust. 1 pkt 1-5, 7, 8,17,18 u.s.p.);
- ✘ 4) bezpieczeństwa publicznego i obronności (art. 4 ust. 1 pkt 15, 20 u.s.p.);
- ✘ 5) reprezentacji zewnętrznej powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 21 i 22 u.s.p.).

ZADANIA ZLECONE I ZADANIA POWIERZONE

- ✘ Ustawa o samorządzie powiatowym nie wyodrębnia osobnej kategorii i pojęcia zadań zleconych powiatowi, choć niektóre jej przepisy dotyczą takich właśnie zadań. Ustawy mogą więc określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat. Ustawy mogą również nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

CZYNNOŚCI ZLECONE

- ✘ Ustawa przewiduje również pewną specjalną i szczególną kategorię działań, które można nazwać „czynnościami zleconymi powiatowi”. Otóż w sytuacjach wyjątkowych, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz związanych z obronnością, ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, czasem nawet poza granicami powiatu w ramach zorganizowanej akcji. Mamy więc do czynienia ze zleceniem samych czynności, które mają być obowiązkowo wykonane w ramach zadań własnych powiatu.

POROZUMIENIA I UMOWY

- ✘ Podobnie jak w gminie, została uregulowana kategoria zadań powierzanych powiatowi na podstawie stosownego porozumienia. Powiat może zawrzeć porozumienie w sprawie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej z organami tej administracji albo porozumienie w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w tym z województwem, na którego obszarze znajduje się powiat. Powiat może również zawierać umowy z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań.

ZADANIA W RAMACH ADMINISTRACJI ZESPOŁONEJ

- ✘ Należy bowiem zauważyć, że chodzi o zadania administracji rządowej, a więc nie o zadania powiatowej wspólnoty samorządowej. Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży działają w imieniu własnym i organy powiatu nie mogą naruszać ich kompetencji.

ZADANIA MIASTA NA PRAWACH POWIATU

- ✘ Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym, ale ustrój i działania organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ust. 2 i 3 u.s.p.). Nieścisłość tych sformułowań może budzić wątpliwości. Chodzi o to, że miasto na prawach powiatu jest jednocześnie gminą oraz powiatem i wykonuje zarówno zadania gminy, jak i powiatu.

RADA POWIATU

RADA POWIATU

STATUS RADY POWIATU

- ✘ Na szczeblu powiatu organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu. Można do niej odnieść wcześniejsze uwagi dotyczące charakteru rady gminy. W szczególności rada jest organem wybieranym w wyborach powszechnych. Jest organem kolegialnym działającym na zasadzie *Quorum* i składa się z radnych, których liczba jest względnie proporcjonalna do liczby mieszkańców danego powiatu. Liczba ta wynosi 15 radnych w powiatach liczących do 40 tyś. mieszkańców oraz po 2 radnych na każde kolejne rozpoczęte 20 tyś. mieszkańców, nie może jednak przekraczać 29 radnych.

CZAS DZIAŁANIA RADY

- ✘ Regulują je art. 9 ust. 2 u.s.p. (kadencja), art. 10 u.s.p. (odwołanie w drodze referendum), art. 83 ust. 1 u.s.p. (rozwiązanie) i art. 84 ust. 1 u.s.p. (zawieszenie). Do rad powiatu mają również zastosowanie przepisy o rozwiązaniu rady z mocy prawa zawarte w kodeksie wyborczym.

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 1) stanowienie prawa miejscowego, w tym statutu powiatu (art. 12 pkt 1 u.s.p.). W ustawie tej statut został zaliczony do prawa miejscowego. Na szczeblu powiatu więc nie trzeba toczyć dyskusji co do charakteru prawnego statutu. Została ona rozstrzygnięta przez ustawodawcę.

STATUT POWIATU

Statut reguluje ustrój powiatu. Jego uchwalenie stanowi wyłączną właściwość rady powiatu. Zakres obligatoryjnej regulacji obejmuje: organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji, zasady tworzenia klubów radnych, organizację wewnętrzną i tryb pracy zarządu powiatu, liczbę członków zarządu powiatu (od 3 do 5) oraz zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Statut powiatu podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po co najmniej 14 dniach od tej publikacji.

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 2) kompetencje w stosunku do zarządu (art. 12 pkt 2,4 u.s.p.). Obejmują one wybór i odwołanie zarządu, a także stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z jego działalności;

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 3) kompetencje finansowo-majątkowe (art. 12 pkt 5,6,7,8,9 u.s.p.). Najważniejszymi z nich są: uchwalanie budżetu powiatu, rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tego tytułu. Inne kompetencje należące do tej grupy to: podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat i podejmowanie różnych uchwał w sprawach majątkowych powiatu. Rada określa też wysokość sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania;

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 4) kompetencje osobowe (art. 12 pkt 2, 3 u.s.p.). W ich ramach rada ustala wynagrodzenie przewodniczącego zarządu (starosty). Rada powołuje i odwołuje skarbnika powiatu (głównego księgowego jego budżetu) oraz sekretarza powiatu;

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 5) kompetencje w zakresie zadań administracji rządowej i powierzenia zadań publicznych (art. 12 pkt 8a u.s.p.);

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 6) kompetencje planistyczne (art. 12 pkt 9b, 9c u.s.p.), a w tym uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego oraz powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu, a także aktywizacji lokalnego rynku;

KOMPETENCJE RADY POWIATU

- ✘ 7) inne kompetencje (art. 12 pkt 9a, 9d, 10, 10a i 11 u.s.p.), np. podejmowanie uchwał w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego, podejmowanie uchwał w sprawie herbu i flagi powiatu, a także zasad udzielania stypendiów i inne.

ORGANY STANOWIĄCE JST

Rada powiatu

Prowadzi sprawy:

- Organizacyjne
- Planistyczne
- Finansowo – majątkowe
- Osobowe
- Kierowniczo - kontrolne
- Inne

ZARZĄD POWIATU

STATUS PRAWNY ZARZĄDU POWIATU

- ✘ Składa się on z przewodniczącego, którym jest starosta, wicestarostów i członków. Zarząd liczy 3-5 osób, łącznie ze starostą i wicestarostą, przy czym konkretna liczba członków jest ustalana w statucie powiatu. Starosta jest wybierany przez radę powiatu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów.

STATUS PRAWNY ZARZĄDU POWIATU

- ✘ W miastach na prawach powiatu, po zmianach wprowadzonych przez powoływaną ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, organem wykonawczym nie jest *zarząd*, tylko prezydent miasta.

CZAS DZIAŁANIA ZARZĄDU

- ✘ *Zarząd* działa od momentu jego wyboru do dnia wyboru nowego zarządu przez nowo wybraną radę. W ten sposób kadencja zarządu jest powiązana z kadencją rady. Wyjątkiem jest sytuacja, w której nie przeprowadza się wyborów przedterminowych do rady powiatu.

ZADANIA I KOMPETENCJE ZARZĄDU POWIATU

Najważniejszymi zadaniami zarządu są więc:

- ✘ 1) przygotowywanie projektów uchwał rady powiatu,
- ✘ 2) wykonywanie uchwał rady,
- ✘ 3) gospodarowanie mieniem powiatu,
- ✘ 4) wykonywanie budżetu powiatu.

STAROSTA

STAROSTA

STATUS PRAWNY STAROSTY

- ✘ Starosta jest wybierany przez radę powiatu razem z zarządem. Ustawa o samorządzie powiatowym nie nazywa starosty „organem powiatu” i nawet nie reguluje osobno jego statusu prawnego. Z przepisów o zarządzie powiatu wynika, że starosta jest przewodniczącym zarządu i organizuje jego pracę.

KOMPETENCJE STAROSTY

- ✘ Starosta kieruje więc bieżącymi sprawami powiatu, reprezentuje go na zewnątrz i jest (nie będąc nominalnie „organem powiatu”) organem administracji publicznej wydającym decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

KOMPETENCJE STAROSTY

- ✘ Do szczególnych kompetencji starosty należy opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego, a także wykonywanie kompetencji zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności te powinny być zatwierdzone przez *zarząd*.

PODMIOTY POWIATOWEJ ADMINISTRACJI ZESPOŁONEJ

- ✘ Według ustawy administrację tę stanowią łącznie:
- ✘ 1) podmioty samorządowe: starostwo powiatowe i powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu, i
- ✘ 2) podmioty administracji rządowej, którymi są jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33b u.s.p.).

STAROSTA WOBEC ADMINISTRACKI SAMORZĄDOWEJ I RZĄDOWEJ

- ✘ Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Natomiast przy określaniu kompetencji starosty wobec podmiotów administracji rządowej ustawa co do zasady nie posługuje się określeniem „kierownictwo” i nie upoważnia starosty do wydawania tym podmiotom zespolonym poleceń (nawet funkcjonujących w województwie „poleceń celu”).

ORGANY POMOCNICZE W POWIECIE

- ✘ Pomocniczymi organami jednoosobowymi są sekretarz powiatu i skarbnik powiatu. Uczestniczą oni w pracach zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy uchwalone przez jego zarząd. Instrukcję kancelaryjną dla organów powiatu ustala Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia.