

# Prawo administracyjne

Powiat i samorząd powiatowy

# Powiat

Powiat jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa, wprowadzoną przez przepisy **ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** oraz **ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa**.

Przed wejściem w życie reformy administracyjnej w 1999 roku powiaty nie funkcjonowały w administracji terenowej, gdyż zlikwidowane zostały w 1975 roku, kiedy wprowadzono podział na 49 województwa.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.s.p. do zaistnienia powiatu, podobnie jak to jest w przypadku gminy, konieczny jest substrat osobowy i substrat terytorialny.

# Powiat

## Ustawa o samorządzie powiatowym

### Art. 1

1. Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o **powiecie**, należy przez to rozumieć **lokalną wspólnotę samorządową** oraz odpowiednio **terytorium**.

### Art. 2

1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.
2. Powiat ma **osobowość prawną**.
3. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej.
4. O ustroju powiatu stanowi jego statut.
5. *(uchylony)*

# Powiat

Tworzenie, łączenie, dzielenie, znoszenia i ustalanie granic powiatów następuje w drodze **rozporządzenia Rady Ministrów**. Również w tym trybie Rada Ministrów ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz.

Należy pamiętać, że zwyczajowy podział na powiaty grodzkie i powiaty ziemskie nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym. Należałoby raczej mówić o powiatach i miastach na prawach powiatu.

# Zadania powiatu

Zadania powiatu wymienia art. 4 ust. 1 u.s.p. - zgodnie z nim powinny to być zadania o charakterze ponadgminnym. Należy zwrócić uwagę, że wyliczenie to ma charakter enumeratywny, tworząc zamknięty katalog zadań powiatu. Inne zadania powiatu mogą określać inne ustawy, zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.p.

Według propozycji Jana Zimmermanna, zadania powiatu można podzielić na:

- a. **sprawy infrastruktury technicznej** – transport zbiorowy i drogi publiczne, administracja architektoniczno-budowlana, gospodarka wodna, utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych
- b. **sprawy ładu przestrzennego i ekologicznego** – geodezja, kartografia i kataster, gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody, rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo śródlądowe, ochrona przeciwpowodziowa
- c. **sprawy infrastruktury społecznej** - edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta
- d. **sprawy bezpieczeństwa publicznego i obronności** - porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, obronność
- e. **sprawy reprezentacji zewnętrznej powiatu** – promocja powiatu, współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych

# Zadania powiatu

Chociaż ustawa o samorządzie powiatowym wprost nie mówi o zadaniach zleconych powiatu jako odrębnej kategorii zadań, choć niewątpliwie ustawy mogą takie zadania stanowić. Wprost wskazuje się natomiast w ustawie na możliwość nałożenia na powiat zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzeni wyborów powszechnych i referendów (art. 4a u.s.p.).

Zgodnie z art. 5 u.s.p. powiat może zawierać **porozumienia** z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, a także zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego oraz z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

Porozumienia takie ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przeciwieństwie do gminy, powiat **nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej**, na co wskazuje art. 6 ust. 2 u.s.p.

# Władze i organy powiatu



# Rada powiatu

Organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu. Jest to organ kolegialny wybierany w wyborach powszechnych na kadencję trwającą 4 lata.

Liczba radnych ustalana jest według liczby mieszkańców powiatu. W powiatach, których liczba ludności nie przekracza 40 tysięcy mieszkańców, rada powiatu liczy 15 radnych. Następnie liczba ta zwiększa się o dwóch radnych na każde rozpoczęte 20 tysięcy mieszkańców, ale nie może przekroczyć 29 radnych.

Rada powiatu działa poprzez uchwały. Tryb pracy rady powiatu, a jest to tryb sesyjny, reguluje art. 15 u.s.p. Natomiast zgodnie z art. 13 u.s.p., rada powiatu podejmuje decyzje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym.



# Rada powiatu

Ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadza domniemania kompetencji rady powiatu!

Do kompetencji rady powiatu należą:

- a. **kompetencje prawodawcze** – stanowienie statutu powiatu i innych aktów prawa miejscowego
- b. **kompetencje osobowe** - wybór i odwołanie zarządu powiatu, ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu powiatu, powoływanie i odwoływanie skarbnika powiatu
- c. **inne kompetencje w stosunku do zarządu** - stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu, rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu powiatu
- d. **kompetencje finansowo-majątkowe** - uchwalanie budżetu powiatu, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu, podejmowanie uchwał w zakresie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu (w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, emitowania obligacji, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd i maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym, tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz innych sprawach wymienionych w art. 12 pkt 8 u.s.p.), określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania

# Rada powiatu

- a. ...
- b. ...
- c. ...
- d. ...
- e. **kompetencje w zakresie przyjęcia zadań administracji rządowej i powierzania zadań publicznych**
- f. **kompetencje planistyczne** - uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego i powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, przyjmowanie programów rozwoju
- g. **inne kompetencje** - podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych, herbu i flagi powiatu, zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu

# Rada powiatu

Organem wewnętrznym rady powiatu jest przewodniczący rady powiatu, wybierany przez radę powiatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Funkcji przewodniczącego nie może pełnić radny będący członkiem zarządu powiatu.

Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

W tym samym trybie rada powiatu wybiera jednego lub dwóch wiceprzewodniczących, którymi nie mogą być członkowie zarządu powiatu.

Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady następuje bezwzględną większością głosów na wniosek co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady powiatu.

# Zarząd powiatu

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. Jest to organ kolegialny, w którego skład wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie zarządu.

Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z

- członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego
- zatrudnieniem w administracji rządowej
- mandatem posła i senatora

W takich przypadkach członkostwo w zarządzie powiatu wygasa z dniem wyboru lub zatrudnienia.

Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Liczbę członków zarządu określa się w statucie rada powiatu.

Starosta wybierany jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, a wicestarosta i członkowie zarządu wybierani są na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w terminie, ulega rozwiązaniu z mocy prawa.

# Zarząd powiatu

Kadencja zarządu, co do zasady, powiązana jest z kadencją rady powiatu.

Zarząd zaprzestaje swojej działalności w wyniku:

- nieudzielenia zarządowi absolutorium, co jest przesłanką do odwołania zarządu przez radę większością 3/5 głosów
- odwołania zarządu przez radę z innych przyczyn, większością 3/5 głosów, na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady
- rezygnacji zarządu
- rezygnacji starosty
- odwołania zarządu w związku z nadzorem Prezesa Rady Ministrów

# Zarząd powiatu

Zadania zarządu powiatu wymienia art. 32 u.s.p., wskazując, że należy do nich wykonywanie uchwał rady powiatu, a także:

- przygotowywanie projektów uchwał rady
- wykonywanie uchwał rady
- opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
- gospodarowanie mieniem powiatu
- wykonywanie budżetu powiatu
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego
- wydawanie decyzji administracyjnych, jeżeli przewidują to przepisy szczególne - decyzję podpisuje starosta, wymieniani są członkowie zarządu uczestniczący w wydawaniu decyzji

# Starosta

Starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu, a zarazem realizuje inne kompetencje, do których należą:

- organizacja pracy zarządu powiatu i starostwa powiatowego
- kierowanie bieżącymi sprawami powiatu
- reprezentowanie powiatu na zewnątrz
- wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach – do wydawania decyzji w swoim imieniu może upoważnić wicestarostę, członka zarządu powiatu, kierowników jednostek organizacyjnych oraz pracowników starostwa lub powiatowych służb, inspekcji i straży
- opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego
- pełnienie funkcji zwierzchnika służbowego pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu
- pełnienie funkcji zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników w uzgodnieniu z wojewodą i uzgadniania wspólnego działania tych jednostek

# Powiatowa administracja zespolona

Powiatowa administracja zespolona tworzona jest przez

- starostwo powiatowe
- powiatowy urząd pracy – jednostka organizacyjna powiatu
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży

Zespolenie w powiecie to przede wszystkim zespolenie osobowe i zespolenie kompetencyjne.

**Zespolenie osobowe** wiąże się z wpływem starosty na obsadę stanowisk w administracji zespolonej w powiecie, w tym powoływaniem (w uzgodnieniu z wojewodą) kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

**Zespolenie kompetencyjne**, w ujęciu Jana Bocia, polega na wykonywaniu przez starostę kompetencji umożliwiających kształtowanie polityki powiatu. Jednak kierownicy działają zawsze we własnym imieniu, a nie wykonują kompetencji wojewody. Jest to zatem słaba forma zespolenia kompetencyjnego.



# Powiatowa administracja zespolona

Starostwo powiatowe jest urzędem, należącym do aparatu pomocniczego zarządu powiatu. Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta. Starosta jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu.

Zwierzchnictwo starosty w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży wyraża się w

- powoływaniu i odwoływaniu kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą oraz wykonywaniu czynności z zakresu prawa pracy
- zatwierdzaniu programów działania
- uzgadnianiu wspólnych działań jednostek na obszarze powiatu
- kierowaniu wspólnymi działaniami jednostek w sytuacjach szczególnych
- zlecaniu przeprowadzenia kontroli w uzasadnionych przypadkach

# Powiatowa administracja zespólna

Jednostkami organizacyjnymi, stanowiącymi aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, są:

- Komenda Powiatowa Policji
- Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej
- Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego

Jednostki organizacyjne może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda, na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespólonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej.

Jednostki te, z wyjątkiem jednostek Policji, są powiatowymi jednostkami budżetowymi.

# Komisja bezpieczeństwa i porządku

Komisja bezpieczeństwa i porządku tworzona jest w celu realizacji zadań w zakresie zwierzchnictwa starosty na powiatowych służbach, inspekcjach i strażach oraz w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Kadencja członków komisji trwa 3 lata. W skład komisji wchodzi

- starosta
- dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,
- trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym
- dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego Policji

W pracach komisji uczestniczy prokurator (wskazany przez prokuratora okręgowego). Mogą uczestniczyć także z głosem doradczym powołani przez starostę funkcjonariusze i pracownicy innych powiatowych służb, inspekcji i straży lub pracownicy innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

# Komisja bezpieczeństwa i porządku

## Zadania komisji obejmują

- ocenę zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie dotyczącym porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wskazanych w ustawie
- opiniowanie, zleconych przez starostę, innych zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.