

Powiaty są jednostkami samorządowymi. Ich władzę stanowi rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres 4 lat. Władzę wykonawczą w powiecie sprawuje zarząd. Istnieją dwa rodzaje powiatów: powiaty ziemskie, których mamy 314 oraz miasta na prawach powiatu, których jest obecnie 66. Powiaty posiadają po jednej siedzibie władz, lecz w wielu przypadkach miasto będące powiatem grodzkim jest również siedzibą sąsiadującego z nim powiatu ziemskiego.

Polskie powiaty są jednostkami samorządu terytorialnego zaliczanymi do drugiego stopnia podziału administracyjnego państwa. Obejmują część obszaru województwa, a w skład ich terytorium wchodzi obszar kilku gmin oraz miast. Funkcjonowanie powiatu uregulowane zostało w uchwalonej 5 czerwca 1998 r. ustawie o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2016 r. poz. 814 ze zm., dalej: u.s.p.). Zgodnie z jej art. 1 mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową (ust. 1). Ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Jak wskazuje Iwona Skrzydło – Niźniak w Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. Paweł Chmielnicki, LexisNexis 2005: *Przepis ten stanowi rozwinięcie dwóch postanowień Konstytucji (art. 16 ust. 1, art. 164 ust. 2), a także art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.*

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji: Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Natomiast jej art. 164 (którego ust. 1 wskazuje wyraźnie, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina) wskazuje w ust. 2, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.

- *Znaczenie art. 1 ust. 1 u.s.p. polega nie na wtórnym w stosunku do Konstytucji użyciu pojęcia wspólnoty samorządowej, lecz na tym, że wspierając się w tym samym stopniu na art. 16 ust. 1, jak i na art. 164 ust. 2 Konstytucji - przepis ten kreował z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie powiatowym inną niż podstawowa (gmina) kategorię jednostek samorządu lokalnego w postaci powiatu. Nauka prawa administracyjnego określa art. 1 u.s.p. jako upodmiotowujący powiat. Upodmiotowienie powiatu należy rozumieć w ten sposób, że substratem powiatu są mieszkańcy powiatu (ludzie, a zatem osoby fizyczne) określani, nie bez konsekwencji prawnych, przez ustawodawcę pojęciem lokalnej wspólnoty samorządowej – wyjaśnia Iwona Skrzydło – Niźniak.*

Tło historyczne

Po raz pierwszy powiaty w Polsce wprowadzono w drugiej połowie XIV wieku. Przejęły one część funkcji ograniczanej wówczas sieci kasztelanii. Utworzenie tych ostatnich było rezultatem organizacji sądów ziemskich. Powiat tworzył okręg sądowy, z którego terenu sprawy rozpatrywał sąd ziemski. Z czasem jednak powiat przybrał charakter okręgu administracyjnego.

Sam termin „powiat” wywodzi się od „dnia wietnego” czyli „wiecu”. Wiec natomiast był zgromadzeniem sądowym o z góry wyznaczonym terminie.

Najważniejszym urzędem w powiecie był starosta, zwany do XV w. z łacińska prokuratores. To do niego należał zarząd majątkiem królewskim. Starostowie posiadali także rozległą władzę administracyjno – sądową; sądzili wszystkich, którzy dopuścili się przestępstw zagrażających spokojowi publicznemu. Do starosty należała również piecza nad wykonywaniem wyroków sądowych oraz ogólny nadzór nad aparatem skarbowym.

W późniejszym okresie powiaty istniały w dwujęzycznym Wielkim Księstwie Poznańskim, jako odpowiednik niemieckiego Kreis. W zaborze rosyjskim odpowiednikiem powiatów były ujezdy. W Galicji jednostkami administracyjnymi były dystrykty, a od 1867 powiaty. Spis powiatów na ziemiach polskich pod zaborami można znaleźć w Słowniku geograficznym Królestwa Polskiego. Powiaty funkcjonowały w okresie II Rzeczypospolitej, a później w PRL do 1975, kiedy to zlikwidowano duże województwa podzielone na powiaty, wprowadzając w ich miejsce 49 mniejszych województw. Podział na powiaty przywróciła reforma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

Władze powiatu

Jak wynika z treści art. 8 u.s.p. najważniejsza, bo zwierzchnia władza w powiecie należy do jego mieszkańców. To mieszkańcy bowiem podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym - poprzez wybory i referendum powiatowe - lub za pośrednictwem organów powiatu (ust. 1). Natomiast organami powiatu są: zarząd powiatu (organ wykonawczy) oraz rada powiatu (organ stanowiący, uchwałodawczy i kontrolny).

Organy powiatu w stosunku do mieszkańców są wtórnymi podmiotami władzy w powiecie. Ich legitymacja do sprawowania władzy bowiem pochodzi z nadania przez powiatową wspólnotę samorządową, i może być w każdym czasie cofnięta (por. art. 170 Konstytucji).

Rada powiatów jest organem pochodzącym z wyborów bezpośrednich w systemie wyborów proporcjonalnych. W powiatach do 40000 mieszkańców wybieranych jest 15 radnych, oraz po dwóch na każde następne rozpoczęte 20000 mieszkańców jednak nie więcej niż 29 radnych. Bierne prawo wyborcze przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danej rady. Natomiast czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu 18-letniemu obywatelowi, który na stałe zamieszkuje na terenie danej gminy i jest wpisany w danej gminie do stałego rejestru wyborców.

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu. Kompetencje do powoływania zarządu posiada rada powiatu, która jeżeli nie dopełni swojego obowiązku w określonym terminie, zostanie rozwiązana. W skład zarządu powiatu wchodzi od 3 do 5 osób, w tym starosta, jako jego ustawowy przewodniczący oraz wicestarosta.

Natomiast art. 8 u.s.p. do organów powiatu nie zalicza starosty, który przecież nie tylko kieruje pracami zarządu, ale także kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ustawy).

Jednak, jak wskazuje Czesław Martysz w Komentarzu do art. 8 u.s.p. (Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. II, red. Bogdan Dolnicki, ABC 2007 r.) stało się tak z zupełnie z niezrozumiałych przyczyn. A uważna lektura powiatowej ustawy ustrojowej pozwala stwierdzić, że starosta (pomimo, że został w treści art. 8 u.s.p. pominięty) organem powiatu jednak jest.

W ocenie Czesława Martysza wynika to chociażby z treści zdania pierwszego w art. 89 u.s.p. stanowiącego, że przepisów o nadzorze nie stosuje się do decyzji administracyjnych wydawanych przez organy powiatów. - *Użyta w tym przepisie liczba mnoga (organy powiatów) świadczy o tym, że ustawodawca wskazuje tutaj na co najmniej dwa organy powiatu, które mają prawo wydawać decyzje administracyjne. Skoro decyzje te (jako zasada) wydawane są przez starostę oraz (jako wyjątek) przez zarząd powiatu, to treść tego przepisu można odczytać w ten sposób, że mimo nienazwania starosty*

wprost organem powiatu w rozdziale „Władze powiatu”, pozostaje on tym organem w zakresie, w jakim wydaje on decyzje administracyjne. Jeżeli tak, to nie ulega wątpliwości, że jest on również organem powiatu, posiada bowiem także wszystkie określone w doktrynie prawa administracyjnego cechy organu – wskazuje Czesław Martysz.

Zadania powiatu

Jak wynika z treści art. 4 u.s.p. powiat może wykonywać tylko i wyłącznie te zadania, które zostały mu przypisane w ustawie. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. W szczególności wskazać tutaj można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., (sygn. akt IV SA/Wr 259/05, w którym podkreślono, że w przeciwieństwie do gminy powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym, które muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego.

Uwagę na to zwraca także doktryna. Przykładowo Hubert Izdebski i Michał Kulesza w publikacji *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* (Warszawa 1999 r.), zwracają uwagę, że spośród trzech szczebli samorządu terytorialnego jedynie w odniesieniu do samorządu powiatowego przyjęto jego wyłączną podstawę wyznaczania zakresu jego działań enumeracją przedmiotową. Enumeracja zadań i kompetencji powiatowych niezbędna była dlatego właśnie, iż na klauzuli generalnej bazuje zakres odpowiedzialności gminy.

Wymienione w art. 4 ust. 1 u.s.p. zadania powiatu można podzielić następująco:

- ponadpodstawowa infrastruktura społeczna (prowadzenie szpitali, domów opieki społecznej),
- ponadpodstawowa infrastruktura techniczna (drogi publiczne o zasięgu ponadgminnym),
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym,
- ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne o charakterze ponadgminnym,
- działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, wspieranie osób niepełnosprawnych, ochrona praw konsumenta.

Oczywiście wyliczenie zadań w art. 4 ust. 1 u.s.p. ma charakter przedmiotowy oraz przykładowy w tym znaczeniu, że doprecyzowanie tych zadań i kompetencji następuje poprzez ustawy szczegółowe. Takie stanowisko potwierdza wyrok NSA (ośrodek zamiejscowy w Katowicach) z 3 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 631/02), w którym sąd wskazał, że stosownie do art. 4 u.s.p. powiat jest zobowiązany do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw; o tym, czy i jakiego rodzaju zadania ciążyą na powiecie, decydują przepisy materialnego prawa administracyjnego, według których powinny być rozstrzygnięte wątpliwości dotyczące rozróżnienia zadań gminnych i powiatowych.

Miasta na prawach powiatu

Mówiąc o powiatach najczęściej mamy na myśli powiaty ziemskie: składające się z kilku gmin, z miastem – stolicą – siedzibą władz powiatowych. Ale w Polsce występuje także i druga kategoria powiatów tzw. powiaty miejskie (grodzkie).

Powiaty grodzkie nie mają typowych dla powiatów ziemskich organów. Nie funkcjonuje w nich rada powiatu i zarząd powiatu. Funkcje te wykonują bowiem organy gminy (rada gminy oraz prezydent miasta

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: sobota, 30, wrzesień 2017 18:47

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 9501

albo burmistrz).

W związku z tym mieszkańcy miast na prawach powiatu często nie mają świadomości czy sprawy urzędowe załatwiają w gminie czy w powiecie. W każdej bowiem z tych spraw kierują się do urzędu gminy albo urzędu dzielnicy (w sytuacji gdy gmina miejska podzielona jest na dzielnice).

Finanse

O dochodach powiatu mówi art. 5 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1453). Zgodnie z nim źródłami dochodów są m.in. dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych; dochody z majątku powiatu; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 10,25%. Natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynosi 1,40%.

Źródło: www.infor.pl, www.lex.pl, www.wikipedia.org, <http://stat.gov.pl/>